

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
А. Ф. Ноздрачев, доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки Российской Федерации

Москва – 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 5 |
| ГЛАВА 1. ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ КОМПЕТЕНЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МИНЮСТА РОССИИ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ | 18 |
| 1.1. Полномочия Минюста России и его территориальных органов по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов как элемент его компетенции..... | 18 |
| 1.2. Нормативно-правовые основы экспертной деятельности территориальных органов Минюста России | 39 |
| 1.3. Правовая и антикоррупционная экспертизы территориальных органов Минюста России. Соотношение содержания понятий. Объект и предмет..... | 58 |
| ГЛАВА 2. ПРОЦЕДУРЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРАВОВЫХ АКТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ИХ ПРОЕКТОВ: ВЕКТОРЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ..... | 104 |
| 2.1. Совершенствование административных процедур проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов..... | 104 |
| 2.2. Правовая экспертиза муниципальных актов при их государственной регистрации | 123 |
| 2.3. Концепция проекта Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации»..... | 139 |
| ГЛАВА 3. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МИНЮСТА РОССИИ | 153 |
| 3.1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, осуществляемая территориальными органами Минюста России..... | 153 |

| | |
|--|-----|
| 3.2. Правовые аспекты взаимодействия органов юстиции и независимых экспертов в ходе проведения антикоррупционной экспертизы..... | 170 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 184 |
| БИБЛИОГРАФИЯ..... | 194 |

| | |
|---|-----|
| Приложение 1. Проект «Методика по организации обучения государственных гражданских служащих территориальных органов Минюста России в субъекте (субъектах) Российской Федерации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»..... | 226 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| Приложение 2. Проект «Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по исполнению 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»..... | 228 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| Приложение 3. Проект «Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по исполнению государственной функции по государственной регистрации нормативных правовых органов государственной власти субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав муниципального образования»..... | 239 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| Приложение 4. Проект Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации»..... | 252 |
|---|-----|

| | |
|--|--|
| Приложение 5. Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о рассмотрении разногласий, возникающих при оценке коррупциогенных факторов, указанных | |
|--|--|

| | |
|--|-----|
| в заключениях Министерства юстиции Российской Федерации, юридических, физических лиц, аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований..... | 259 |
| Приложение 6. Проект положения Министерства юстиции Российской Федерации «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»..... | 262 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Сегодня экспертному анализу законодательных инициатив уделяется пристальное внимание со стороны государства. Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. Володин считает, что 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 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

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

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 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 сегодня 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 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 в проведении 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. Кониной, 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 других авторов.

Государственный контроль за 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; 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. Третьяковой, О. Л. Чечко, Е. И. Юлегиной.

Несмотря на наличие имеющихся 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.

Нормативной базой диссертационного исследования послужили Конституция Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативно-правовые акты Минюста России, регламентирующие компетенцию территориальных органов Минюста России по осуществлению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных

правовых актов, а также законодательные и подзаконные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные акты органов местного самоуправления.

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.

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.

Эмпирическую базу исследования составили статистические данные, аналитические обзоры, информационные письма Министерства юстиции Российской Федерации, материалы судебной практики по оспариванию нормативных правовых актов, материалы правоприменительной деятельности территориальных органов Минюста России акты прокурорского реагирования.

Научная новизна. В диссертации проведено комплексное, административно-правовое исследование мало изученных 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».

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.

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.

образований, 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.

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.

Апробация результатов диссертационного исследования. Результаты диссертационного исследования нашли апробацию в публикациях. Теоретические и практические результаты докладывались на научно-практических конференциях.

1. Международная научно-практическая конференция «Государственное управление III тысячелетия: проблемы и перспективы», Тихоокеанский государственный университет, 23-25 ноября 2013 г.

2. Международная научно-практическая конференция «Проблемы российского и международного права», Башкирский государственный университет, 19 февраля 2014 г.

3. Международная научно-практическая конференция «Развитие молодежной юридической науки в современном мире», Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина», 22 апреля 2014 г.

4. Краевой конкурс молодых ученых и аспирантов, Дальневосточный государственный университет путей сообщения, 20 января 2015 г.

5. Международная научно-практическая конференция «Государственное управление III тысячелетия: проблемы и перспективы», Тихоокеанский государственный университет, 23–25 ноября 2015 г.

6. Международный научно-практический форум «Юртехнетика», Нижегородская академия МВД России, 22–23 сентября 2016 г.

7. Конкурс-конференция научных работ молодых ученых Тихоокеанского государственного университета, 23 ноября–26 декабря 2016 г.

По теме исследования у автора имеется восемнадцать публикаций, десять из которых в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России: «Закон и право». 2014. № 4; «Российская юстиция». 2014. № 4; «Государственная власть и местное самоуправление». 2014. № 5; «Закон и право». 2014. № 6; «Проблемы права». 2015. № 2; «Проблемы права». 2016. № 1;

«Российская юстиция». 2016. № 7; «Законодательство и экономика». 2016. № 12; «Административное право и процесс». 2017. № 5; «Административное право и процесс». 2017. № 11.

Некоторые положения настоящего исследования были использованы при проведении практических занятий в юридическом институте ФГБОУ ВО Тихоокеанского государственного университета.

Разработанные на основе диссертационного исследования материалы внедрены в учебный процесс филиала Дальневосточного института управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

ГЛАВА 1. ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ КОМПЕТЕНЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МИНЮСТА РОССИИ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ

1.1. Полномочия Минюста России и его территориальных органов по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов как элемент его компетенции

Компетенция органов публичной власти неоднократно являлась предметом исследования юридической науки. Ученые-административисты по сей день ведут дискуссии о сущности компетенции, содержании, определяют ее неотъемлемые элементы в деятельности органов государственной власти.

В современных доктринальных подходах компетенцию рассматривают с разных позиций. По мнению Ю. А. Тихомирова, в самом общем виде компетенция есть комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций. Она состоит из элементов двоякого рода. К собственно компетенционным элементам относятся предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, так и властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений². Л. П. Волков считает, что компетенция органа исполнительной власти – это полномочия органа по осуществлению возложенных на него функций³.

С. С. Собянин определяет компетенцию как совокупную характеристику властных возможностей органов и должностных лиц государственной (иной публичной) власти⁴.

Интересной представляется позиция Т. М. Бялкиной, которая рассматривает компетенцию как категорию публичного права представляющую собой правовое средство распределения управленческого труда, определения объема публичных

² Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10.

³ Волков Л. П. Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия установления // Административное право и процесс. 2008. № 5.

⁴ Собянин С.С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве // Государство и право. 2006. № 12. С. 6.

дел каждого субъекта управления. Ее содержание включает предметы ведения, т.е. определенные сферы (области) общественной жизни, а также полномочия, являющиеся мерой возможного и должного поведения субъектов публичного управления в рамках данных предметов ведения⁵. В качестве субъекта компетенции данный автор называет местное самоуправление, которое является частью системы государства, в свою очередь также представляет собой сложноорганизованную систему⁶.

Д. Н. Бахрах рассматривает компетенцию государственных органов исполнительной власти как совокупность властных полномочий и подведомственности (круг подвластных объектов). Этот компетенционный блок структурируется из таких органично связанных между собой элементов, как полномочия и предмет ведения (подведомственность). Подведомственность предполагает нормативное закрепление предметов ведения: субъектов, дел, фактов, на которые распространяются полномочия органа государственной власти, в отношении которых он может совершать те или иные властные, организационные действия⁷.

Несмотря на разнообразие авторских позиций в понимании компетенции с точки зрения юридического обоснования, многие ученые едины в суждениях о том, что элементом компетенции являются полномочия представителей публичной (государственной) власти, которые определяют их правосубъектность и направлены на функционирование органов власти, а также совершение ими управленческих действий.

Элементами компетенции как категории публичного права являются предметы ведения, позволяющие определить сферу управленческой деятельности субъектов публичной власти, а также полномочия, выступающие в качестве меры возможного и должного поведения указанных субъектов в данных сферах⁸. Иного суждения придерживается И. В. Михеева, отмечая, что предметная сфера

⁵ Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования : автореф. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 25.

⁶ Там же С. 11.

⁷ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2001. С. 177.

⁸ Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования : автореф. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2007. С.12.

деятельности органа, закрепленная в статутном документе, обусловлена его функцией. А полномочия – возможностью эту функцию реализовать. Именно поэтому трудно признать либо предмет ведения, либо полномочия единственным или определяющим элементом компетенции⁹.

При учете достижений российской юридической доктрины вызывает интерес изучение практической реализации компетенции в деятельности органов публичной власти, в частности, в федеральном органе исполнительной власти в области юстиции, который наделен широким спектром полномочий, в том числе по проведению экспертизы нормативных правовых актов.

За Министерством юстиции Российской Федерации закреплены полномочия по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов. Территориальные органы Минюста России выполняют аналогичные полномочия в регионах. Реализация этих полномочий является одним из основных направлений деятельности Минюста России и его территориальных органов. В то же время следует учитывать, что данные полномочия имеют определенную сферу приложения, которая различается по субъектам их реализации: Минюст России и его территориальные органы. Так, Минюст России в соответствии с указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1313¹⁰ проводит правовую экспертизу проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов. Кроме того, Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет государственную регистрацию и проводит правовую экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также актов иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

⁹ Михеева И.В. Правотворческая деятельность Министерств Российской Империи в XIX – начале XX века : дис. ...доктор. юрид. наук. Владимир. 2011. С. 60.

¹⁰ Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313: // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42, Ст. 4108.

Территориальные органы Минюста России, также обладающие полномочиями по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов, распространяют эти полномочия на акты (их проекты) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Наряду с этим территориальные органы Минюста России реализуют свои полномочия по проведению правовой экспертизы в ходе проверки соответствия устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации. Таким образом, видим, что при сходстве таких элементов компетенционного блока федерального органа исполнительной власти как полномочия (по проведению правовой экспертизы нормативных актов), существуют различия в предметах ведения Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов. Кроме того, на основании соглашений между территориальными органами Минюста России и органами государственной власти субъектов РФ о взаимодействии в сфере юстиции эксперты Минюста России (его территориальных органов) проводят правовой анализ проектов нормативных актов органов государственной власти субъектов РФ. Этот анализ по своей сути тождественен правовой экспертизе нормативных актов. Во всяком случае, принципиально правовая экспертиза нормативных актов и их проектов не различается. Однако, на наш взгляд, специфика правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, проводимая Минюстом России и его территориальными органами, заключается в том, что правовая экспертиза выполняется Минюстом России в отношении проектов федеральных актов на основании указа Президента РФ от 13.10.2004 № 1313, а территориальные органы Минюста России такую экспертную деятельность в отношении проектов региональных актов субъектов осуществляют на основании соглашений, заключенных с органами государственной власти субъектов РФ о взаимодействии в сфере юстиции.

Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов является неотъемлемой частью деятельности Минюста России и его территориальных органов по обеспечению единства правового пространства. «Правовая (научно-правовая) экспертиза проекта правового нормативного акта служит важным средством и надежной гарантией должного научного, правового уровня и в целом качества будущего правового акта»¹¹. В сущности своей, она полностью совпадает по содержанию с правовой экспертизой и имеет схожие характеристики:

Во-первых, правовая экспертиза проектов нормативных актов имеет ту же цель, что и правовая экспертиза нормативных правовых актов, – исследование актов на предмет их соответствия положениям Конституции РФ, федерального законодательства.

Во-вторых, в рамках правовой экспертизы проектов нормативных актов детально исследуется их содержание.

В-третьих, правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов выполняется теми же экспертами, что и правовая экспертиза принятых нормативных правовых актов.

В-четвертых, по результатам исследования эксперты делают вывод о соответствии либо несоответствии проекта нормативного правового акта Конституции РФ и федеральным законам и предлагают способы устранения выявленных противоречий.

В-пятых, результаты исследования оформляются в виде заключения, которое носит рекомендательный характер.

Свои полномочия территориальные органы Минюста России распространяют в отличие от Министерства юстиции Российской Федерации, и на акты органов местного самоуправления. Выполняют проверку соответствия устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования и их проектов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта

¹¹ Манохин В. Г. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации: учебник. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО СГАП, 2002. С. 109.

Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации. Действия экспертов в этом направлении можно отнести к проведению правовой экспертизы, так как ими выполняется исследование муниципального акта, проекта, по результатам которого оформляется заключение с соответствующими выводами экспертов.

Правовая экспертиза устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав по сравнению с правовой экспертизой региональных актов характеризуется следующими особенностями.

1. Является исключительной компетенцией федерального органа исполнительной власти (часть 3 статьи 1 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»). Данное полномочие делегировано Министерством юстиции Российской Федерации подведомственным территориальным органам Главным управлениям и управлениям Министерства юстиции Российской Федерации в субъектах Российской Федерации.

2. Осуществляется в рамках государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав, в отличие от правовой экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ. Государственная регистрация в отношении региональных нормативных правовых актов не проводится.

3. Носит обязательный характер при принятии решения о государственной регистрации муниципальных актов. Результаты правовой экспертизы региональных актов, выполняемой территориальными органами Минюста России носят рекомендательный характер.

4. Имеет правовые последствия в виде издания приказа о государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов РФ не влечет принятие территориальным органом Минюста России управленческих решений и не имеет юридически значимых последствий.

5. Влияет на вступление муниципальных актов подлежащих государственной регистрации, в законную силу. Признанные по результатам правовой экспертизы противоречащими федеральному и региональному законодательству устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав не регистрируются территориальным органом Минюста России. Муниципальные акты, не прошедшие процедуру государственной регистрации, не имеют юридической силы и не подлежат применению. Региональные нормативные правовые акты, напротив, поступают на правовую экспертизу в статусе действующих актов.

Минюст России и его территориальные органы имеют общую компетенцию по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Она отражает контрольную функцию государственного органа по обеспечению законности нормативных правовых актов в Российской Федерации. 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. В ведении Минюста России находится правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов федерального значения. Предметом ведения территориальных органов Минюста России является правовая экспертиза региональных нормативных правовых актов (проектов) и муниципальных правовых актов (устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав).

Анализ законодательной базы позволяет разграничить объект экспертизы Минюста России и его территориальных органов по следующим критериям.

1. Юридическая сила акта, т. е. действие нормативного правового акта на определенной территории. Минюст России проводит правовую экспертизу актов

федерального значения (проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов), которые распространяют действие на территорию всей страны. Территориальный орган Минюста России выполняет правовую экспертизу нормативных правовых актов субъекта (субъектов) Российской Федерации, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы.

2. Субъект правотворческой деятельности, который разработал (принял) нормативный правовой акт. Минюст России проверяет нормативные правовые акты и проекты федеральных органов исполнительной власти России (министерств, служб, агентств и др.). Территориальный орган Минюста России проводит правовую экспертизу актов законодательного (представительного) органа субъектов РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации, актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления.

3. Виды нормативных правовых актов (проектов). Проекты федеральных законов, указы, постановления, распоряжения, приказы, концепции и технические задания экспертирует Минюст России. Конституции (уставы), законы, постановления, распоряжения, приказы органов власти субъектов РФ, уставы муниципального образования и муниципальные правовые акты о внесении изменений в уставы исследуются экспертами территориальных органов Минюста России¹².

Минюст России и его территориальные органы реализуют экспертные полномочия в рамках выполнения контрольных функций. В каждом субъекте

¹² Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31.05.2012 № 87 Бюллетень Минюста РФ. 2013. № 1; Об утверждении Методических рекомендаций по проведению территориальными органами Минюста России государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований : приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 01.02.2017 № 9 // [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Российской Федерации действуют Главные управления (сосредоточены в центральных городах федерального округа) и управления Министерства юстиции Российской Федерации, которыми проводится правовая экспертиза региональных актов и их проектов, муниципальных актов и проектов муниципальных образований, расположенных в соответствующем регионе. Однако в случае несогласия органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принявшего правовой акт, и органа прокуратуры с выводами экспертного заключения территориального органа, акт может быть направлен в Главное управление либо в Департамент конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации¹³. Видим, что экспертное заключение не является конечным этапом реализации контрольных функций Минюста России и его территориальных органов. Предусмотрена возможность пересмотра (проверки) результатов проведенной территориальными органами Минюста России правовой экспертизы.

Основной целью экспертной деятельности территориальных органов Минюста России является обеспечение единства правового пространства в субъектах РФ. Правовая экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов приобрела особую актуальность в последнее время¹⁴. Ученые и практические работники в своих публикациях излагают проблемы, имеющие правовое и практическое значение при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Е.-Д. С. Третьякова в своей диссертации обращает внимание на ситуацию, когда орган государственной власти субъекта РФ, принявший нормативный правовой акт, выражает несогласие с выводами экспертного заключения и не приводит акт в соответствие с законодательством. Подобные события встречаются часто в работе экспертов территориальных органов Минюста России, и поэтому должностные лица, ответственные за проведение правовой экспертизы,

¹³ Там же.

¹⁴ Фофанова М. В. Основные нарушения общепринятых правил юридической техники, выявляемые при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов Алтайского края // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2011. № 11.

вынуждены обращаться в прокуратуру для принятия мер прокурорского реагирования. Решение данной проблемы исследователь видит в назначении и проведении комиссионной правовой экспертизы (несколькими, но не менее чем двумя экспертами)¹⁵.

Уважая и принимая во внимание позицию данного автора, думаем, предложенное решение является дискуссионным. По нашему мнению, комиссионная экспертиза не приведет к выходу из сложившейся ситуации и не разрешит возникшие разногласия между экспертами территориальных органов Минюста России и нормотворческим органом. Практическая деятельность показывает, что экспертное заключение по результатам правовой экспертизы правового акта, содержащее выводы о несоответствии нормативного правового акта положениям Конституции РФ либо федеральному закону, выражает не субъективную позицию эксперта. В процессе экспертной работы «отрицательные экспертные заключения» обсуждаются с начальником структурного подразделения территориального органа Минюста России, в котором выполняются правовые экспертизы нормативных правовых актов, и он в свою очередь проводит проверку обоснованности выводов эксперта, изложенных в экспертном заключении. В окончательной редакции экспертное заключение подписывается заместителем начальника территориального органа Минюста России либо начальником. В итоге, в подготовке экспертного заключения принимают участие как минимум три компетентных должностных лица. Если ответственный за проведение правовой экспертизы акта эксперт сомневается в объективности своих выводов, то результаты экспертизы становятся предметом коллективного обсуждения в структурном подразделении территориального органа Минюста России. Маловероятно, что комиссионная экспертиза поможет пересмотреть позицию нормотворческого органа, принявшего незаконный правовой акт. Ведь автор предлагает задействовать только экспертов

¹⁵ Третьякова Е.-Д. С. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции в субъектах Российской Федерации в пределах Сибирского федерального округа: дис. ...канд. юрид. наук. Челябинск. 2010. 2010. С. 150–151.

территориального органа Минюста России, которые ранее уже обозначили свою позицию в экспертном заключении на правовой акт.

Иное мнение в этом вопросе обозначил А. Ю. Гулягин, указав, что «функция территориальных органов Министерства юстиции России по экспертизе нормативных правовых актов как одной из составных элементов комплекса функций, нацеленных на обеспечение единства правового пространства, является неэффективной, поскольку дублирует деятельность надзирающего органа – прокуратуры – и не имеет механизмов действенного восстановления нарушенного права, вследствие чего должна быть упразднена. Этот шаг необходимо отнести к процессу завершения реформирования органов юстиции»¹⁶. Такая позиция подлежит обсуждению, так как в деятельности прокуратуры по надзору за законностью нормативных правовых актов имеются нерешенные проблемы. Например, в Дальневосточном федеральном округе «к числу нерешенных до настоящего времени проблем организации надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления относится также необеспечение в некоторых случаях необходимого качества изучения нормативных правовых актов»¹⁷. Прокурор В. Н. Каплунов отмечает, что «порой прокуроры не обеспечивают изучение 100 % нормативных актов на проектной стадии, и, как правило, это связано с отсутствием либо слабой организацией взаимодействия с соответствующими органами, наделенными правотворческими функциями»¹⁸. При этом эффективность экспертной деятельности территориальных органов Минюста России подтверждается данными о количестве приведенных правовых экспертиз нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, по результатам которых выявлены противоречия федеральному законодательству.

Сведения о приведении нормотворческим органом принятых нормативных правовых актов в соответствие с действующим федеральным законодательством

¹⁶ Гулягин А. Ю. Административная правосубъектность органов юстиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 4.

¹⁷ Рожкевич А. В. Организация надзора за законностью нормативных правовых актов // Законность. 2013. № 12. С. 22–26.

¹⁸ Каплунов В.Н. Превентивная сторона надзора за законностью нормативных правовых актов // Законность. 2013. № 7. С. 10–12.

доказывают эффективность экспертной работы в обеспечении единства правового пространства на территории регионов. Территориальными органами Минюста России по субъектам Российской Федерации в 2014 году было проведено 132998 экспертиз, по результатам которых выявлено противоречий в 4485 актах, приведены в соответствие 4062 акта (90 %); в 2015 г. – 141634, выявлено противоречий в 4261 акте, приведено в соответствие 4083 акта (95 %); в 2016 г. – 1138966, выявлено противоречий 4564 актах, приведено в соответствие 4128 актов (90 %); в первом полугодии 2017 г. – 65932, выявлено противоречий в 2172 актах, приведено в соответствие 1831 акт (84%)¹⁹. Основной причиной нарушений, выявленных в нормативных правовых актах, является динамичное изменение федерального законодательства²⁰. Тем не менее, приведенные показатели свидетельствуют о том, что большое количество актов, на которые были подготовлены заключения, продолжают действовать, то есть экспертная работа не способна достичь цели – предупредить принятие и действие нормативных правовых актов, противоречащих законодательству.

Повышение эффективности экспертной деятельности территориальных органов Минюста России является одной из задач, требующих разрешения. Дело в том, что у территориальных органов Минюста России отсутствуют реальные контрольные полномочия по предупреждению действия в правовом поле нелегитимного регионального нормативного правового акта. Незаконный акт будет иметь юридическую силу и распространять свое действие, пока прокуратура не примет меры прокурорского реагирования в рамках надзорных функций, либо до тех пор, пока суд не признает его противоречащим законодательству и не подлежащим применению.

Исследователи Н. С. Ельцов, В. А. Бушков, С. В. Филипчук, Н. С. Котова, Е.-Д. С. Третьякова в своих диссертациях предлагают решить данную проблему путем наделения Минюста России и его территориальных органов правом

¹⁹ Официальный сайт Минюста России. Статистика [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://minjust.ru/> (дата обращения: 20.01.2017).

²⁰ Шалагина О. А., Константинова А. В. Деятельность Управления Министерства юстиции Российской Федерации по проведению правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов Чувашской Республики // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2011. № 1.

обращаться в суд по оспариванию противоречащих актов²¹, что, на наш взгляд, приведет к дублированию полномочий Минюста России и его территориальных органов и органов прокуратуры, которая сегодня обладает такой компетенцией.

В отношении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, имеющих межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, а также уставов муниципальных образований и актов о внесении изменений в устав предусмотрена процедура государственной регистрации. Согласно пункту 11 Постановления Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» государственную регистрацию нормативного правового акта осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации. Данная процедура включает в себя правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации; антикоррупционную экспертизу этого акта; принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта; присвоение регистрационного номера; занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти²².

Государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти выполняется в срок до 15 рабочих дней с даты получения акта. Данный срок может быть продлен Министерством юстиции Российской Федерации, но не более чем на 10 рабочих дней, а в исключительных

²¹ Филипчук С. В. Правовой статус Министерства юстиции и его территориальных органов в условиях строительства правового государства в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. – 204 С.8.; Котова Н. С. Деятельность Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению единства правового пространства: на примере Главного управления Минюста России по Московской области: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 13; Третьякова, Е.-Д. С. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации Сибирского федерального округа) : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С.18, 242.

²² Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.

случаях – до 30 рабочих дней²³. При государственной регистрации в отношении актов проводится правовая и антикоррупционная экспертиза. В случае выявления в правовом акте противоречий федеральному законодательству либо коррупциогенных факторов в государственной регистрации может быть отказано.

В итоге, руководитель (исполняющий его обязанности) нормотворческого органа обязан в течение 10 дней со дня получения отказа в государственной регистрации издать акт об отмене незаконного нормативного правового акта и направить его копию в Министерство юстиции Российской Федерации. Аналогичная процедура актуальна для уставов муниципальных образований и актов о внесении изменений в устав, которые проходят процедуру государственной регистрации, после чего вступают в законную силу.

Таким образом, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, муниципальные правовые акты (уставы муниципальных образований и акты о внесении изменений в устав) вступают в законную силу и влекут юридические последствия только после их государственной регистрации и официального опубликования. Поэтому риск вступления в юридическую силу незаконных актов минимален. Очевидно, что на федеральном и муниципальном уровне налажен механизм государственного контроля за деятельностью нормотворческих органов.

Как справедливо отметил С. А. Юдин, регистрация нормативных правовых актов является одной из наиболее эффективно применяемых в настоящее время организационно-правовых форм, направленных на обеспечение единства правового пространства в Российской Федерации²⁴. Процедура государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и муниципальных актов препятствует вступлению в силу нелегитимных актов, а значит, способна предупредить нарушение прав граждан и иные неблагоприятные последствия, связанные с этими нарушениями²⁵.

²³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.

²⁴ Юдин С. А. Государственная регистрация нормативных правовых актов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 17.

²⁵ Там же. С. 17.

Видим, что экспертное заключение по результатам правовой экспертизы в рамках государственной регистрации федеральных и муниципальных нормативных правовых актов имеет правовое значение, так как лежит в основе управленческих решений (зарегистрировать акт либо отказать в его регистрации). В отличие от этого, практическая деятельность экспертов территориальных органов Минюста России по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ завершается экспертным заключением, которое не имеет решающего правового значения, поскольку носит всего лишь рекомендательный характер. И это даже в том случае, если в нем отражены выявленные в правовом акте противоречия положениям федерального законодательства. Это связано с тем, что процедура государственной регистрации в отношении нормативных правовых актов субъектов РФ не предусмотрена.

Между тем, в соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения²⁶. Из этого следует, что законодатель устанавливает запрет на действие противоречащих законодательству нормативных правовых актов на территории нашей страны.

Отсутствие государственной регистрации нормативных актов субъектов РФ не позволяет выстроить государственный барьер для вступления в силу незаконных актов субъектов Российской Федерации. Противоречащие законодательству акты «встраиваются» в правовую систему регионов, приобретают статус действующих и, как правило, влекут неблагоприятные последствия.

Следовательно, Минюст России как федеральный орган исполнительной власти, реализующий полномочия по проведению правовой экспертизы

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации 1999. № 42. Ст. 5005.

нормативных правовых актов и их проектов, в рамках установленной компетенции не имеет нужного элемента властных возможностей, позволяющих комплексно реализовать контрольные функции в отношении нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровня. Рекомендательный характер экспертного заключения территориальных органов Минюста России по результатам правовой экспертизы и отсутствие полномочий по воспрепятствованию вступления в юридическую силу незаконных региональных актов свидетельствует об отсутствии налаженного механизма позволяющего реализовать в полном объеме государственные функции этого публичного органа по обеспечению единства правового пространства в субъектах РФ. Между тем такой механизм очень важен. Он мог бы способствовать целеустремленной, легальной и эффективной деятельности²⁷ субъектов (территориальных органов Минюста России), обладающих компетенцией по проведению правовой экспертизы региональных нормативных правовых актов.

На результативность деятельности территориальных органов Минюста России могли бы повлиять законодательные изменения, позволяющие дополнить механизм приобретения юридической силы нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации административными процедурами государственной регистрации этих актов. Это может помочь воспрепятствовать вступлению в силу незаконных региональных нормативных актов.

Таким образом, для того чтобы усилить значимость юридических последствий правовой экспертизы, предлагается на законодательном уровне установить полномочия территориальных органов Минюста России по государственной регистрации нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В связи с этим в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» необходимо внести следующие изменения:

²⁷ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10.

Статью 3 дополнить частью 4 следующего содержания:

«4. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат государственной регистрации.

Государственную регистрацию законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации осуществляют территориальные органы уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Государственная регистрация законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области государственной регистрации нормативных правовых актов.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации вступают в законную силу только после их государственной регистрации и официального опубликования».

Экспертные полномочия по проведению правовой экспертизы региональных нормативных правовых актов и их проектов реализуют должностные лица территориальных органов Минюста России, которые являются экспертами в этой области. Выполнение должностных обязанностей по исследованию правовых норм на предмет соответствия положениям действующего законодательства, предъявляет высокие требования к их профессиональной подготовке, связанные с необходимостью соответствовать критериям специалиста-эксперта в данной области. В связи с этим одной из ключевых задач, стоящих перед Минюстом России, является организация высокой профессиональной подготовки экспертов в области правовой экспертизы нормативных правовых актов.

Небольшой опыт государственных служащих, исполняющих должностные обязанности по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов, отсутствие государственного механизма подготовки государственных служащих для осуществления полномочий по выявлению противоречий федеральному

законодательству в нормативных правовых актах приводит к неоднозначности выводов при оформлении экспертных заключений. Практически в каждом территориальном органе Минюста России актуальна проблема текучести кадров. Опытные специалисты-эксперты по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов трудоустраиваются в другие органы государственной власти и коммерческие организации. На смену экспертам высокой квалификации приходят лица, чаще всего не имеющие опыта работы в этой области. Поэтому перед представителем нанимателя встает задача обучить экспертной работе принятых на работу специалистов.

К сожалению, в территориальных органах Минюста России не предусмотрен единый нормативно регламентированный процесс подготовки экспертов по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов. Обучение сотрудников, деятельность которых в последующем будет связана с экспертной работой, сегодня осуществляется в форме наставничества. За работником закрепляется более опытный сотрудник, который организует процесс обучения по своему усмотрению. Единого системного подхода к процессу обучения экспертов нет. Правовой экспертизой нормативных правовых актов новый специалист занимается параллельно с обучением.

Думается, организации подготовки экспертов следует уделить большее внимание, поскольку от эффективности обучения будущих экспертов зависит уровень их профессиональной квалификации и качество проведенной экспертизы. В этих целях на базе учебного заведения «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации» должен быть определен единый порядок подготовки экспертов как по правовой, так и по антикоррупционной экспертизе. В нем необходимо учесть следующую тематику обучения: международные договоры и их место в российской правовой системе; роль Конституции Российской Федерации в правовом поле Российской Федерации; нормотворческий процесс в России: субъекты нормотворчества, цели, этапы; полномочия территориальных органов Минюста России в субъекте (субъектах) Российской Федерации в нормотворческом процессе; правовое регулирование

экспертной деятельности в Российской Федерации; порядок проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; особенности проведения правовой и антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации; юридико-техническое оформление нормативных правовых актов: практика выявленных нарушений, оформление предложений по их устранению; анализ судебной практики при оспаривании законности нормативных правовых актов, её применение в экспертной деятельности; порядок оформления заключений по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы актов²⁸.

В организации профессиональной подготовки, переподготовки экспертов территориальных органов Минюста России должна быть форма контроля для определения эффективности обучения. Поэтому после прохождения обучения следует проверить у специалиста наличие знаний и навыков, достаточных для проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. С этой целью можно создать независимую комиссию для организации проверки результатов обучения и проведения экзамена. Проверка знаний может осуществляться в виде испытания, которое включает выполнение комплекта практических заданий. Успешное обучение должно подтверждаться соответствующим свидетельством, что в свою очередь является допуском к исполнению должностных обязанностей по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, осуществлению государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Для создания правовой основы подготовки экспертов, организации приема экзаменов, повышения квалификации и переподготовки целесообразно

²⁸ Подробно об этом см.: Ким А. В. О методике обучения экспертов территориальных органов Минюста России // *Materiály X mezinárodní vědecké – conference «Dny vědy»*. Díl 10. Praha. Publishing House «Education and Science» s.r.o. 2014. С. 48 –50.

разработать Методику подготовки экспертов в области проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и утвердить ее Министерством юстиции Российской Федерации. Организация единого подхода к обучению экспертов территориальных органов Минюста России по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов позволит систематизировать процесс подготовки специалистов в этой области.

В то же время повышение квалификации экспертов по предложенной методике повысит способность адаптации должностных лиц, осуществляющих правовую экспертизу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, к практической работе. Автором предложен проект такой Методики (приложение № 1)²⁹.

Итак, по итогам изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Компетенция Минюста России и его территориальных органов по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов складывается из таких элементов, как полномочия и предмет ведения. Единство компетенционного блока влияет на сходство полномочий (прав и обязанностей) должностных лиц Минюста России и его территориальных органов по изучению нормативных правовых актов и их проектов на предмет соответствия положениям Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. Следует учитывать, что данные полномочия имеют определенную сферу приложения – предмет ведения, – которая различается по субъектам их реализации: Минюст России и его территориальные органы. В ведении Минюста России находится правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов федерального значения. Предметом ведения территориальных органов Минюста России является правовая экспертиза региональных нормативных правовых актов (проектов) и муниципальных правовых актов и их проектов (уставов муниципального образования, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав).

²⁹ Приложение 1. Проект Методики по организации обучения государственных служащих территориальных органов Минюста России в субъекте (субъектах) Российской Федерации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

2. Полномочия Минюста России и его территориальных органов по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов являются важным элементом его компетенции. Реализация им властных полномочий в этой сфере подтверждается возможностью принимать управленческие решения, совершать определенные действия по результатам выполнения правовой экспертизы нормативных правовых актов. Однако, несмотря на установленные экспертные полномочия Минюста России, властных возможностей, позволяющих комплексно реализовать контрольные функции в отношении нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровня, у Министерства юстиции Российской Федерации недостаточно. В частности, отсутствие у территориальных органов Минюста России возможности противодействовать вступлению в юридическую силу незаконных региональных актов сказывается на эффективности реализации его полномочий по проведению экспертной работы и обеспечению единства правового пространства на территории регионов. Решение проблемы видится в принятии предупредительных мер по вступлению в силу незаконных нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации. Предлагается дополнить механизм приобретения ими юридической силы административными процедурами по государственной регистрации этих актов. Для того чтобы повысить значение правовой экспертизы, было бы полезным на законодательном уровне установить полномочия территориальных органов Минюста России по государственной регистрации нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Полномочия по проведению правовой экспертизы региональных нормативных правовых актов и их проектов в практической деятельности реализуют должностные лица территориальных органов Минюста России, которые должны обладать профессиональными компетенциями в этой сфере. Следует серьезное внимание уделить процессу подготовки экспертов, так как от эффективности обучения во многом зависит уровень квалификации специалиста и качество проведенной экспертизы. В территориальных органах Минюста России

не предусмотрен единый нормативно регламентированный процесс подготовки экспертов по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Для преодоления проблем в организации и подготовке должностных лиц, ответственных за проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов, предлагается утвердить Министерством юстиции Российской Федерации Методику подготовки экспертов в области проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (приложение 1)³⁰.

1.2 Нормативно-правовые основы экспертной деятельности территориальных органов Минюста России

Правовое регулирование экспертных полномочий территориальных органов Минюста России устанавливается нормами международного и национального законодательства Российской Федерации. Правовые основы включают нормативные правовые акты, которые можно объединить в группы.

Первую группу могут составить нормативные правовые акты, устанавливающие компетенцию территориальных органов Минюста России по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ.

Главное место здесь занимает Конституция Российской Федерации. Именно ей руководствуются органы юстиции, исполняя полномочия по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В части 1 статьи 15 Конституции РФ закреплено, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». К группе нормативных правовых актов, устанавливающих

³⁰ Приложение 1. Проект Методики по организации обучения государственных гражданских служащих территориальных органов Минюста России в субъекте (субъектах) Российской Федерации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

компетенцию территориальных органов Минюста России по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, можно отнести Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В статье 3 этого закона указывается на недопустимость противоречия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. Отмечается, что «...в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон»³¹.

Дополнительным мерам по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации посвящен Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации». Президентом обозначены полномочия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) по обеспечению представления в Министерство юстиции РФ копий нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (в 7-дневный срок после их принятия), а также сведений об источниках их официального опубликования. Это делается для включения этих актов в федеральный регистр и проведения правовой экспертизы³².

Кроме Конституции РФ, федерального закона и указа Президента РФ в первую группу актов входит и Постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.1995 № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации»³³. В соответствии с Постановлением на Министерство юстиции Российской Федерации возложены функции по проведению правовой экспертизы нормативных актов органов государственной

³¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

³² Российская газета. 2000. 16 августа.

³³ Российская газета. 1995. 09 июня.

власти субъектов Российской Федерации. Установлен срок проведения правовой экспертизы в 30 дней, уточнен ряд процессуальных моментов. Так, в случае несоответствия правового акта Конституции Российской Федерации или федеральному закону Министерство юстиции Российской Федерации представляет мотивированное заключение в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший акт, и соответствующие федеральные органы государственной власти³⁴.

К актам первой группы относятся приказы Минюста России. Одним из наиболее важных является Приказ Минюста России от 10.06.2000 №176 «О первоочередных мерах по активизации работы Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации». В этом приказе руководителям территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации поручается провести ряд мероприятий. Их уполномочили организовать проведение юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству; создать специализированные подразделения (отделы, группы) по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации³⁵.

Интерес представляют также приказы Минюста России от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» (п.13)³⁶ и от 03.03.2014 № 26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам

³⁴ Подробнее об этом см.: 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. 2014. С. 39 – 43.

³⁵ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2000. № 7.

³⁶ Российская газета. 2014. 21 марта.

Российской Федерации» (п.12)³⁷. Эти приказы регламентируют проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов субъекта (субъектов) Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам, Главными управлениями, управлениями Минюста России в субъектах Российской Федерации. Заметим, что такая правовая экспертиза включает и деятельность несколько иного рода. При осуществлении экспертной деятельности территориальные органы Минюста России проверяют нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации на соответствие указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, а также нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. В рамках этой работы выявляется множество противоречий.

Например, экспертами Главного управления Минюста России по Хабаровскому краю и ЕАО при проведении правовой экспертизы Постановления Правительства Хабаровского края «О порядке и условиях оказания услуг по перевозке службой «Социальное такси» в Хабаровском крае»³⁸ были выявлены противоречия Указу Президента Российской Федерации от 01.07.2010 № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»³⁹. Подпункт «б» пункта 9 Постановления, противоречит подпункту «а» пункта 13 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации. Кроме того, нормой пункта 30 Постановления, не предусмотрено требование о необходимости руководителя в письменной форме уведомлять комиссию о рассмотрении рекомендаций и принятом решении, что противоречит пункту 34 Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации⁴⁰.

В приказе Министерства культуры Хабаровского края от 05.11.2013 № 359/01.03-01 «Об утверждении порядка приема и направления в Федеральное

³⁷ Российская газета. 2014. 26 марта.

³⁸ О порядке и условиях оказания услуг по перевозке службой «Социальное такси» в Хабаровском крае : постановление Правительства Хабаровского края от 13.05.2013 №110-пр // [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php (дата обращения .05.06.2016).

³⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 27. Ст. 3446.

⁴⁰ Подробнее об этом см.: Экспертное заключение Главного управления Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области от 18.06.2013 №02-28/16 на постановление Правительства Хабаровского края «О порядке и условиях оказания услуг по перевозке службой «Социальное такси» в Хабаровском крае».

агентство по туризму министерства культуры Российской Федерации (Ростуризм) документов туристических организаций, имеющих право на осуществление деятельности в рамках реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики»⁴¹ выявлены противоречия приказу Федерального агентства по туризму от 28.11.2007 №128 «О порядке определения туристических организаций, имеющих право на осуществление деятельности в рамках реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках от 29 февраля 2000 года»⁴². Согласно абзацу 2 пункта 2.9 Порядка основанием для отказа в приеме документов, необходимых для включения Заявителя в список организаций, имеющих право на осуществление деятельности в рамках реализации Соглашения, является заполнение представленных документов рукописным способом. Однако приказом Федерального агентства по туризму вообще не оговаривается способ заполнения таких документов. Эксперты территориальных органов Минюста России оценивают юридико-техническое оформление нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ и отражают соответствующие выводы в экспертном заключении. Обусловлено это тем, что помимо соответствия положениям Конституции РФ и федеральному законодательству нормативный правовой акт должен соответствовать «определенным формальным критериям, таким как требования законодательной техники, принципы логики, правила грамматики»⁴³.

Однако правовое обеспечение деятельности экспертов территориальных органов Минюста России по исследованию нормативных правовых актов на предмет соответствия правилам юридической техники отсутствует. Так, не имеется нормативно-правового акта, устанавливающего единые юридико-технические требования по оформлению нормативных правовых актов. На

⁴¹ Электронный ресурс: Режим доступа: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php (дата обращения: 05.06.2016).

⁴² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 16.

⁴³ Подробно об этом см.: Фофанова М. В. Основные нарушения общепринятых правил юридической техники, выявляемые при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов Алтайского края // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2011. № 11.

данные обстоятельства ранее обращали внимание ученые-юристы, исследовавшие проблемы нормотворческого процесса в России (Ю. А. Тихомиров, С. С. Алексеев, Е. В. Васьковский, П. И. Люблинский, Н. В. Ралдугин). Основной целью использования юридической техники является реализация полного и точного соответствия формы нормативных правовых актов (документов) их содержанию⁴⁴. В то же время, несмотря на то, что в доктрине правовая экспертиза включает в себя требование проверять уполномоченным органом технику «исполнения» нормативно-правового акта и его проекта (юридическую технику), на практике возникают вопросы о правомочиях территориальных органов Минюста России указывать в заключениях по правовой экспертизе выводы о соответствии акта юридико-техническим требованиям.

Дело в том, что нормативно не установлена компетенция территориальных органов Минюста России по оценке соответствия нормативного правового акта субъекта РФ правилам юридической техники. В Приказах Минюста России, определяющих полномочия территориальных органов Минюста России в субъектах Российской Федерации, такие полномочия не предусмотрены. Вместе с тем, юридической технике при исследовании проектов нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ уделяется существенное внимание. С учетом замечаний, изложенных в экспертных заключениях на проекты нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, по результатам правового анализа территориальных органов Минюста России в 2015 г. было скорректировано проектов и принято 3289 актов; в 2016 – 3151; в первом полугодии 2017 г. – 1605⁴⁵.

В деятельности по экспертизе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет соответствия правилам юридической техники, эксперты территориальных органов Минюста России руководствуются Методическими рекомендациями по проведению правовой экспертизы

⁴⁴ Третьякова Е.-Д. С. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции в субъектах Российской Федерации в пределах Сибирского федерального округа: дис. ...канд. юрид. наук. Челябинск. 2010. С. 95.

⁴⁵ Официальный сайт Минюста России. Статистика [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://minjust.ru/>. (дата обращения 20.01.2017).

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Эти Рекомендации утверждены приказом от 31.05.2012 № 87 Министерства юстиции Российской Федерации⁴⁶. При выявлении нарушений правил юридической техники, в экспертном заключении подробно указываются нормы, имеющие недостатки, разъясняются требования законодательной техники и излагаются предложения по их устранению.

Среди типичных нарушений юридико-технического характера, выявленных в нормативных правовых актах органов власти субъектов РФ по результатам правовой экспертизы выделяются такие как фактографические ошибки; внутренняя несогласованность нормативного правового акта; нарушение принципа единообразия рубрики текста; неверное указание либо отсутствие реквизитов акта; несоответствие названия акта его содержанию и др.⁴⁷ Органы власти субъектов РФ учитывают замечания юридико-технического характера, которые изложены в экспертных заключениях территориальных органов Минюста России и выполняют редакционную правку нормативного правового акта либо проекта.

Для того, чтобы законодательно закрепить реализуемые на практике полномочия экспертов территориальных органов Минюста России по проведению технико-юридического анализа нормативных правовых актов субъектов РФ предлагаем внести изменения в приказы Минюста России. Пункт 13.1 Приказа Минюста России от 03.03.2014 № 25 изложить в следующей редакции:

«13.1. Проводит проверку нормативных правовых актов субъекта (субъектов) Российской Федерации и их проектов на соответствие формы и текста правового акта правилам юридической техники».

Пункт 12.1. Приказа Минюста России от 03.03.2014 № 26 изложить следующим образом:

⁴⁶ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2013. № 1.

⁴⁷ Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции в субъектах Российской Федерации в пределах Сибирского федерального округа: дис. ...канд. юрид. наук. Челябинск. 2010. С. 105.

«12.1. Проводит проверку нормативных правовых актов субъекта (субъектов) Российской Федерации и их проектов на соответствие формы и текста правового акта правилам юридической техники»⁴⁸.

Территориальные органы Минюста России проводят правовой анализ проектов нормативно-правовых актов субъектов РФ постоянно. Имеются статистические данные, подтверждающие её системный характер. В 2015 году территориальными органами Минюста России подготовлено 32956 заключений на проекты нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, из них по 4230 проектам изложены замечания и предложения; в 2016 году – 31619 заключений на проекты, из них по 4205 проектам изложены замечания и предложения; в первом полугодии 2017 г. – 16933 заключения на проекты, из них по 2133 проектам изложены замечания и предложения⁴⁹. Исследование проектов региональных нормативных правовых актов выполняется на основании Соглашения между территориальным органом Минюста России и высшим исполнительным органом власти субъекта РФ о взаимодействии в сфере юстиции, которые заключаются во многих субъектах РФ⁵⁰.

Известны случаи, когда действующие нормативные правовые акты субъектов РФ содержали нормы, противоречащие законодательству РФ, которые еще ранее выявлялись на стадии правового анализа проекта этого акта и были отражены в заключениях экспертов. Между тем нормотворческие органы не устраняли или не исключали из текста проектов нормативных правовых актов нормы, противоречащие законодательству. Более того, эти акты вступали в законную силу будучи изначально оспоримыми.

⁴⁸ Подробно об этом см.: 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.

⁴⁹ Официальный сайт Минюста России. Статистика [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://minjust.ru/> (дата обращения: 20.01.2017).

⁵⁰ Соглашения между Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области и Правительством Хабаровского края о взаимодействии в сфере юстиции от 05.12.2008 [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://to27.minjust.ru>. (дата обращения 05.07.2017). Соглашения между Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области и Воронежской областной Думой о взаимодействии в сфере юстиции от 03.07.2009. [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://to32.minjust.ru>. (дата обращения 05.07.2017).

Например, это Приказ Министерства социальной защиты населения Хабаровского края от 13.02.2012 № 33-П «Об утверждении Административного регламента министерства социальной защиты населения Хабаровского края по предоставлению государственной услуги по назначению и выплате социального пособия на погребение»⁵¹, Приказ Комитета по труду и занятости населения Правительства Хабаровского края от 11.09.2012 № 127 «Об утверждении Порядка комитета по труду и занятости населения Правительства Хабаровского края по исполнению государственной функции по участию в расследовании несчастного случая (в том числе группового), в результате которого один или несколько пострадавших получили тяжелые повреждения здоровья, либо несчастного случая (в том числе группового) со смертельным исходом»⁵². В последующем на названные нормативные правовые акты были подготовлены «отрицательные» экспертные заключения, и нормотворческие органы привели акты в соответствие с действующим законодательством.

Регулирование экспертной деятельности территориальных органов Минюста России по исследованию проектов региональных нормативных правовых актов соглашениями о взаимодействии в сфере юстиции, приводит к ситуациям, когда нормотворческие органы не учитывают выводы экспертов указанные в заключениях по результатам правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов. Подобная практика свидетельствует о потребности нормативного закрепления полномочий территориальных органов Минюста России по проведению правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации в приказах Минюста России от 03.03.2014 № 25; № 26.

⁵¹ Об утверждении Административного регламента министерства социальной защиты населения Хабаровского края по предоставлению государственной услуги по назначению и выплате социального пособия на погребение : Приказ министерства социальной защиты населения Хабаровского края от 13.02.2012 № 33-П // [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php (дата обращения: 05.06.2016).

⁵² Об утверждении Порядка комитета по труду и занятости населения Правительства Хабаровского края по исполнению государственной функции по участию в расследовании несчастного случая (в том числе группового), в результате которого один или несколько пострадавших получили тяжелые повреждения здоровья, либо несчастного случая (в том числе группового) со смертельным исходом : Приказ комитета по труду и занятости населения Правительства Хабаровского края от 11.09.2012 № 127 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php (дата обращения: 05.06.2016).

По нашему мнению, в целях закрепления полномочий территориальных органов Минюста России по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ и их проектов, целесообразно внести дополнения в пункт 13 приказа Минюста России от 03.03.2014 № 25 и пункт 12 приказа Минюста России от 03.03.2014 № 26, изложив их следующим образом.

Редакция пункта 13 приказа Минюста России от 03.03.2014 № 25:

«13. Проводит правовую экспертизу нормативных правовых актов субъекта (субъектов) Российской Федерации и их проектов на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, актам федеральных органов исполнительной власти».

Редакция пункта 12 приказа Минюста России от 03.03.2014 № 26:

«12. Проводит правовую экспертизу нормативных правовых актов субъекта (субъектов) Российской Федерации и их проектов на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, актам федеральных органов исполнительной власти».

На сегодняшний день единственным документом, содержащим положения о порядке проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов, подготовки экспертного заключения по результатам проведения правовой экспертизы, а также организации работы по приведению правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, которым руководствуются в своей работе эксперты, является приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»⁵³. В процессе исследования экспертных заключений были выявлены случаи несоблюдения положений Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы, допускаемые экспертами. Так, в некоторых заключениях отсутствовали выводы о необходимости и

⁵³ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2013. № 1.

достаточности акта для урегулирования общественных отношений (Постановление Правительства Самарской области от 24.11.2011 г. № 746 «Об утверждении порядка выписки отпуска и учета лекарственных препаратов, содержащих кодеин и его соли»; Постановление Правительства Астраханской области от 27.12.2011 г. № 614п «О программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на территории Астраханской области на 2012 год»).

Иногда территориальными органами Минюста России не оценивалось соответствие формы и текста акта правилам юридической техники (Приказ Главного управления социальной защиты населения Курганской области от 11.06.2012 г № 252 «Об утверждении Административного регламента предоставления Главным управлением социальной защиты населения Курганской области государственной услуги по выплате государственного единовременного пособия, ежемесячной денежной компенсации при возникновении поствакцинальных осложнений»). В ряде случаев не проводилась повторная правовая экспертиза большинства нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих правоотношения в сфере здравоохранения, несмотря на принятие Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации»⁵⁴.

Избежать подобных нарушений может помочь совершенствование нормативно-правового регулирования порядка проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, путем установления законодательных требований к оформлению экспертного заключения по результатам проведения правовой экспертизы нормативных актов.

Вторую группу нормативных правовых актов, определяющих экспертные полномочия территориальных органов Минюста России при выполнении государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных

⁵⁴ Обзор нормотворчества субъектов РФ в сфере здравоохранения: Соблюдение требований Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, утвержденных Приказом Минюста России от 31.05.2012 №87 // письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 28.09.2012 / 1778828/12.

образований, составляют также разноуровневые документы – международные акты (хартия), федеральные законы, указы Президента РФ, приказы Минюста России. В актах речь идет о полномочиях и процедурах регистрации нормативно-правовых актов.

Прежде всего, это «Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985»⁵⁵, которая допускает административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления в целях обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов (пункт 3 статьи 8). Также Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»⁵⁶. Частями 1, 3 статьи 1 данного закона установлено, что государственную регистрацию уставов муниципальных образований организуют и осуществляют территориальные органы уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области юстиции. Регистрирующий орган выполняет проверку соответствия устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, а также проверяет соблюдение установленного порядка принятия устава муниципального образования (часть 4 статьи 1 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ).

Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» установлено, что Минюст России организует государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы⁵⁷.

Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 01.02.2017 № 9 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению территориальными органами Минюста России государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении

⁵⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

⁵⁶ Российская газета. 2005. 26 июля.

⁵⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 42. Ст. 4108.

изменений в уставы муниципальных образований»⁵⁸ территориальные органы Минюста России руководствуются при исполнении возложенных полномочий по государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Наконец, третья группа актов, составляющих правовую основу экспертной деятельности территориальных органов Минюста России объединяет нормативные правовые акты, 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.

К данной группе можно отнести Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31.10.2003). Пункт 3 статьи 5 конвенции определяет полномочия каждого государства-участника проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней⁵⁹. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁶⁰. Частью 4 статьи 5 закона определено, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий. Пунктом 2 статьи 6 в качестве мер по профилактике коррупции выделена антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов⁶¹.

Модельный закон от 17.05.2012 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», принятый в г. Санкт-Петербурге на 37-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ⁶². В нем определены

⁵⁸ [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

⁶⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

⁶¹ Подробно об этом см.: 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. 2014. С. 39 – 43.

⁶² Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: модельный закон от 17.05.2012 г. Принят Постановлением 37-12 на 37-ом пленарном заседании Межпарламентской

субъекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, закреплена компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих функции в области юстиции по организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Основным федеральным законом, регулирующим деятельность территориальных органов Минюста России по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, проектов нормативных правовых актов и уставов муниципальных образований Российской Федерации, является Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁶³.

Данный закон устанавливает экспертные полномочия по проведению антикоррупционной экспертизы: нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – при мониторинге их применения и при внесении сведений в Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации (статья 3 закона).

Целый ряд принятых правовых актов регламентирует процессуальные аспекты экспертной деятельности территориальных органов Минюста России. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁶⁴ утверждены:

1) Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Они определяют порядок проведения антикоррупционной экспертизы, независимой антикоррупционной экспертизы в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего

Ассамблеи государств-участников СНГ. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶³ Российская газета. 2009. 22 июля.

⁶⁴ Российская газета. 2010. 5 марта.

устранения. Результаты экспертизы отражаются в заключении по форме, утверждаемой Минюстом России (Пункт 1, 2 и 3 Правил).

2) Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. В ней изложены коррупциогенные факторы, которые могут содержаться в нормативных правовых актах либо проектах нормативных правовых актов.

Кроме того, ведомственным приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 04.10.2013 № 187⁶⁵ утвержден Порядок организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации. Так, структурные подразделения Минюста России проводят наряду с правовой антикоррупционную экспертизу проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, разработанных федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями; проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, подготовленным федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями.

При государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, также проводится антикоррупционная экспертиза. Помимо этого, в данном Приказе № 187 установлен порядок изложения результатов антикоррупционной экспертизы в заключениях структурных подразделений Минюста России и сроки её проведения.

Другим приказом Минюста России от 01.04.2010 № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых

⁶⁵ Российская газета. 2013. 18 октября.

актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований» установлен срок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации территориальными органами Минюста России⁶⁶.

В приказах Минюста четко указывается на то, что антикоррупционную экспертизу уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы) требуется проводить в срок, установленный для государственной регистрации этих документов. Результаты проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации поручено отражать в экспертных заключениях по результатам правовой экспертизы. При проведении антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в уставы результаты необходимо излагать в заключениях, оформленных на бланке территориального органа Минюста России. В случае выявления в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации, уставе муниципального образования (муниципальном правовом акте о внесении изменений в устав) коррупциогенных факторов, территориальные органы Минюста России обязуются направлять экспертные заключения в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший акт; главе муниципального образования, представившему муниципальный правовой акт на государственную регистрацию. Копии экспертных заключений должны представляться в органы прокуратуры.

Отметим, что при этом законодателем не определен конкретный срок проведения антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований. Эксперты территориальных органов Минюста России руководствуются положением Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и проводят экспертизу в 30-дневный срок, установленный для государственной регистрации. Однако компетенцией по продлению срока руководитель

⁶⁶ Российская газета. 2010. 21 апреля.

территориального органа Минюста России не обладает. Это вызывает определенные сложности в деятельности экспертов, которые выполняют большой объем работы. Ведь эксперты проводят не только правовую и антикоррупционную экспертизу уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в уставы, но и ведут реестр уставов муниципальных образований в электронном виде, что подразумевает высокую техническую нагрузку. Продление срока экспертизы в такой ситуации является залогом качества и результативности работы уполномоченных государственных служащих.

Отсутствие единообразного подхода к установлению сроков проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов требует корректировки. Для решения этого вопроса предлагается внести дополнения в Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и закрепить норму об установлении 30-дневного срока проведения антикоррупционной экспертизы в статье 3.1 следующего содержания:

«1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится в срок до тридцати дней с момента поступления нормативного правового акта на экспертизу.

2. Руководители органов, предусмотренных в части 1 статьи 3 настоящего федерального закона, могут продлить срок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов до тридцати дней».

Кроме того, часть 1 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ целесообразно изменить, изложив ее следующим образом:

«1. Решение о государственной регистрации устава муниципального образования принимается в тридцатидневный срок со дня его представления для государственной регистрации. По решению регистрирующего органа срок регистрации может быть продлен до тридцати дней»⁶⁷.

⁶⁷ Подробно об этом см.: Ким А. В. О сроках проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов территориальными органами Минюста России // Закон и право. 2014. № 6. С. 129 – 130.

Проведенный анализ правовых основ экспертной деятельности территориальных органов Минюста России позволяет выделить три группы актов.

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. Все они представлены актами разного уровня:

- международные акты (Конвенция, Хартия, Модельный закон);
- законодательные акты федерального уровня (Конституция Российской Федерации, федеральные законы);
- подзаконные акты федерального уровня (Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, Приказы Минюста России);
- локальные акты (соглашения с органами власти субъектов РФ, приказы, распоряжения начальника территориального органа Минюста России).

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 занимаются данной функцией, в какие сроки должна выполняться правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, какими контрольными полномочиями наделены органы власти, осуществляющие деятельность в этом направлении, с какими органами и в какой форме осуществляется сотрудничество в данной деятельности.

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). При выполнении экспертизы специалисты территориальных органов Минюста России руководствуются сроком, который предусмотрен в соглашениях о взаимодействии с органами власти субъектов Российской Федерации в сфере юстиции. Из-за отсутствия порядка проведения правовой экспертизы проектов не регламентирована процедура продления срока экспертизы в том случае, когда требуется более детальное исследование. На сегодняшний день единственным документом, которым руководствуются в своей работе эксперты, является Приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»⁶⁸.

В процессе исследования экспертных заключений наблюдаются случаи несоблюдения положений методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы, допускаемые экспертами: в некоторых заключениях отсутствует вывод о необходимости и достаточности акта для урегулирования общественных отношений; территориальными органами Минюста России не оценивалось соответствие формы и текста акта правилам юридической техники; не проводилась повторная правовая экспертиза большинства нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, несмотря на изменение положений федерального законодательства⁶⁹.

Наличие обозначенных проблем свидетельствует о необходимости совершенствования правового регулирования на федеральном уровне организации и проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов за счет внесения предложенных нами изменений в действующее законодательство.

⁶⁸ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2013. № 1.

⁶⁹ Обзор нормотворчества субъектов РФ в сфере здравоохранения: Соблюдение требований Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, утвержденных Приказом Минюста России от 31.05.2012 №87 // письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 28.09.2012 / 1778828/12.

1.3. Правовая и антикоррупционная экспертизы территориальных органов Минюста России. Соотношение содержания понятий.

Объект и предмет

Термины правовая и антикоррупционная экспертиза базируются на понятии «экспертиза». Поэтому первоначальный интерес вызывает его содержание. «Экспертиза», согласно словарю русского языка С. И. Ожегова, означает рассмотрение какого-нибудь вопроса для дачи заключения⁷⁰.

Ю. В. Сидельников рассматривает экспертизу как оценочно-аналитическую деятельность. По его мнению, она выполняется с привлечением экспертов для анализа и (или) оценки объектов экспертизы⁷¹. Правда, данное определение вряд ли можно взять за основу, поскольку определяемое понятие толкуется через само себя. Н. В. Ралдугин предлагает характеризовать экспертизу как проведение специалистом (группой специалистов или специализированным учреждением) исследования конкретного предмета с использованием профессиональных знаний в соответствующей области, оформляемое заключением, содержащим результаты такого исследования и ответы на поставленные вопросы⁷².

Научные определения даются экспертизе нормативно-правовых актов.

Так, И. С. Андреев определяет экспертизу нормативных правовых актов. Он считает, что ее следует представлять как один из элементов системы социального порядка, функционально ориентированной на обеспечение правового регулирования общественных отношений, возникающих между субъектом и объектом воздействия⁷³. Неразрывную связь экспертизы нормативных правовых актов с вопросом определения качества их норм выделяет Л. Ф. Апт. По ее мнению, экспертиза помогает отследить недостатки современного законодательства, обратить внимание законодателя на использование юридических категорий, зафиксированных в тексте Конституции РФ, а также

⁷⁰ Ожегов С. И. Словарь русского языка. 10-е изд. / под ред. Н. Ю. Шведовой. М. 1973. С. 832.

⁷¹ Сидельников Ю. В. Экспертиза: состояние и тенденции развития. МЭиМО, 1997. С. 123.

⁷² Ралдугин Н. В. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: научно-практическое пособие. М., 2000. С. 152.

⁷³ Андреев И. С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта // Журнал российского права. 2001. № 6.

выявить различного рода противоречия и несоответствия между предписаниями федеральных законов, обусловленные наличием или отсутствием межсистемной связи⁷⁴.

При попытках определить экспертизу нормативно-правовых актов ученые подчас отождествляют термины «правовая экспертиза» и «юридическая экспертиза». Н. П. Алешкова, например, рекомендует под *правовой (юридической)* экспертизой понимать контроль за соответствием как внешней формы нормативного правового акта, так и его содержания актам, вышестоящим по юридической силе, действующему порядку и юридической технике⁷⁵. В данном случае при определении экспертизы термин «юридическая» уточняет используемый сначала термин «правовая». В то же время, по мнению другого ученого, эти термины обозначают разные по содержанию понятия, а юридическая и правовая экспертизы имеют разное назначение. Так, Д. В. Чухвичев считает, что юридическая экспертиза проводится с целью установления соответствия рассматриваемого законопроекта нормативным правовым актам более высокой юридической силы. Правовая же экспертиза направлена на установление соответствия проектируемого нормативного правового акта требованиям норм права, общественному интересу, социальным потребностям⁷⁶. Схожей позиции в определении правовой экспертизы придерживается И. А. Стародубцева. Она полагает, что правовая экспертиза – это исследование, направленное на определение соответствия проектов правовых актов Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам России, федеральному и региональному законодательству, правовым актам более высокой юридической силы, требованиям юридической техники⁷⁷.

⁷⁴ Апт Л. Ф. Теоретические вопросы правовой экспертизы федеральных законов // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 18.

⁷⁵ Алешкова Н. П. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов как обязательная часть качественного правотворческого процесса // Российская юстиция. 2012. № 10. С. 23–25.

⁷⁶ Чухвичев Д. В. Законодательная техника // Закон и право. 2006. С. 93–94.

⁷⁷ Стародубцева И. А. Экспертиза нормативных правовых актов как способ предотвращения коллизий: особенности правового регулирования в субъектах Российской Федерации // Российская юстиция. 2012. № 9. С. 14–19.

В доктрине в одних случаях определяется правовая, в других – юридическая экспертиза. При этом используемая в ходе формулирования дефиниции терминология порой «смешивается». Так, С. Андреев под *юридической* экспертизой понимает *правовую* оценку формы акта, его целей и задач предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции РФ и федерального законодательства⁷⁸.

Н. С. Ельцов рассматривает *юридическую* экспертизу как нормоконтроль по обеспечению единства *правового* пространства Российской Федерации, которая представляет собой одну из форм осуществления государственной власти, заключающуюся в контроле со стороны компетентных органов за соответствием юридических норм нормам актов более высокой юридической силы⁷⁹. Кстати, сходной позиции в определении именно *юридической* экспертизы как деятельности по нормоконтролю придерживается и В. Ф. Степанищев. По его мнению, в форме юридической экспертизы нормативных правовых актов, осуществляемой территориальными органами юстиции в субъекте Российской Федерации, осуществляется конституционный нормоконтроль⁸⁰.

Е.-Д. С. Третьякова под *правовой* экспертизой понимает деятельность специалиста-эксперта, правомочного органа государственной власти, направленную на исследование нормативного правового акта, на его соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным законам и требованиям юридической техники⁸¹. Хотя, думается, в данном случае уместнее было бы говорить о юридической, или даже технико-юридической экспертизе.

В доктрине существуют и определения *правовой* экспертизы, сформулированные через перечисление признаков. Специфические черты *правовой* экспертизы выделяет Е. В. Журкина. Она называет: 1) особый предмет

⁷⁸ Андреев И. С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта // Журнал российского права. 2001. № 6. С.51-55.

⁷⁹ Ельцов Н. С. Юридическая экспертиза в практике работы органов юстиции // Российская юстиция. 2001. № 7. С. 54.

⁸⁰ Степанищев В. Ф. Роль органов юстиции в обеспечении единого правового пространства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 7.

⁸¹ Третьякова Е.-Д.С. Соотношение правовой экспертизы и нормоконтроля (некоторые вопросы теории и практики) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9.

исследования – допустимость и правомерность принятия потенциального нормативного правового акта с учетом действующей системы источников (форм) права; 2) определенный набор методов исследования (формально юридический, системный, логический, сравнительно-правовой); 3) наличие специальных субъектов, полномочных осуществлять ее проведение; 4) особый характер экспертного заключения, содержащего результат проведенного экспертами-юристами анализа⁸².

Исследование доктринальных подходов к понятию юридической и правовой экспертизы нормативных правовых актов свидетельствует об отсутствии единого терминологического подхода к данным определениям. В большинстве случаев ученые не разделяют эти институты. Ни одна из вышеизложенных дефиниций не раскрывает четких различий в содержании юридической и правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Возможно, это связано с тем, что эти понятия во многом схожи. И в том и в другом случае:

- 1) исследование проводится специально уполномоченным субъектом – экспертом;
- 2) объектом экспертизы является нормативный правовой акт;
- 3) в ходе экспертизы проводится анализ норм как правового акта, экспертиза которого проводится, так и положений законодательства, на соответствие (несоответствие) которым осуществляется правовая оценка проверяемого акта;
- 4) целью исследования является выявление противоречий положениям Конституции РФ и федеральным законам, требованиям юридической техники;
- 5) результаты экспертизы в любом случае оформляются в официальный документ – заключение;
- 6) заключения направляются в нормотворческий орган для обозрения.

Различие доктринальных подходов к формулировкам дефиниций экспертизы нормативных актов в определенной степени провоцируется динамикой действующего законодательства. В нормативных актах Минюста

⁸² Журкина Е. В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства : автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8.

России долгое время применялось понятие *юридической* экспертизы. После внесения изменений редакционного характера в Указ Президента РФ от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» (в редакции 18.01.2010) «юридическая экспертиза» была переименована в «*правовую* экспертизу»⁸³. Наличие общих черт, формальная замена в законодательстве одного термина другим свидетельствует о том, что принципиальной разницы между правовой и юридической экспертизой нет, и по своей сущности они являются тождественными. В связи с этим разграничение юридической и правовой экспертизы нормативно-правовых актов в большей степени можно считать надуманным. Другое дело – антикоррупционная экспертиза.

В 2009 г. Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁸⁴ впервые на федеральный орган исполнительной власти в области юстиции возложено полномочие по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов сравнительно новый правовой институт и потому вызывает интерес у ученых-юристов. Теоретические и практические разработки на эту тему нашли отражение в трудах Е. В. Каменской, А. В. Кудашкина, А. Ю. Гулягина, А. В. Ермаковой, О. В. Казаченковой, А. А. Рождествой, Г. В. Синцова, Н. П. Алешковой, Ю. И. Ворониной, А. Ф. Ноздрачева, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, О. Л. Чечко, Е. И. Юлегиной. Некоторые из них предлагают свои юридические дефиниции антикоррупционной экспертизе. При этом соотношение антикоррупционной и правовой экспертизы в позициях исследователей может быть различно.

Г. В. Синцов, Е. В. Каменская и А. А. Рождествой понимают под антикоррупционной экспертизой деятельность специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц (Минюста РФ, Прокуратуры РФ и

⁸³ Собрание законодательства РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

⁸⁴ Российская газета. 2009. 22 июля.

иных органов власти) либо физических и юридических лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность, направленную на выявление в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и выработку рекомендаций по их устранению⁸⁵. А. В. Кудашкин определяет двоякую роль антикоррупционной экспертизы: «Во-первых, она является способом выявления коррупциогенных норм. Во-вторых, антикоррупционная экспертиза предназначена играть превентивную роль в отношении коррупционных проявлений»⁸⁶.

А. Ю. Гулягин не выделяет отдельного понятия антикоррупционной экспертизы, а считает, что экспертиза нормативных правовых актов и их проектов – это действия, специально уполномоченного государством органа или лица по оценке нормативного правового акта либо его проекта, а также на предмет наличия либо отсутствия условий для проявления коррупции – коррупциогенных факторов⁸⁷.

По мнению Е.-Д. С. Третьяковой, «антикоррупционная экспертиза является частью правовой экспертизы, ее субинститутом». «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов РФ, проводимая Минюстом России и его территориальными органами, является самостоятельным видом правовой экспертизы. Правовую и антикоррупционную экспертизы не стоит разграничивать, а необходимо рассматривать параллельно»⁸⁸. В данном случае, не совсем понятна рекомендация «параллельного» рассмотрения правовой и антикоррупционной экспертизы, поскольку в разных «геометриях» противоположны и подходы.

⁸⁵ Каменская Е. В., Рождествина А. А. Независимая антикоррупционная экспертиза: научно-практическое пособие // Система «Гарант». 2010; Синцов Г. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: некоторые вопросы правового регулирования // Юридический мир. 2011. № 9. С. 19–21.

⁸⁶ Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 19.

⁸⁷ Гулягин А. Ю. Экспертиза нормативно-правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции // Юридический мир. 2009. № 12. С. 39.

⁸⁸ Третьякова Е.-Д. С. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации Сибирского федерального округа : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 142.

О сходстве и различии правовой и антикоррупционной экспертизы говорит Е. И. Юлегина. Она считает, что антикоррупционная экспертиза, хотя и имеет множество сходных черт с правовой экспертизой, но обособлена от последней, поскольку имеет цель проведения, отличную от правовой экспертизы, но отчасти сходную с криминологической⁸⁹. Аналогичной позиции придерживается Ю. И. Воронина. Отмечая, что правовая экспертиза наиболее схожа по природе с антикоррупционной экспертизой, автор в то же время приводит различия правовой и антикоррупционной экспертизы законодательных актов: по предмету исследования; целевой направленности; последствиям ошибочных выводов; по кругу субъектов, наделенных полномочиями по ее проведению⁹⁰. Сходство и отличительные черты правовой и антикоррупционной экспертизы сформулированы в работе Р. А. Колесова. Сходство автором обозначено в объекте экспертизы (правовой акт или его проект); устранении из объекта экспертизы недостатков; проведении специалистами в области юриспруденции; проведении в отношении всех принимаемых проектов правовых актов, как правило, в одно и то же время. Различия же, по его мнению, проявляются в том, что правовая экспертиза нацелена на устранение широкого спектра недостатков, в то время как антикоррупционная экспертиза имеет более узкую специфическую направленность – на выявление и устранение только коррупциогенных факторов. Кроме того, правовая и антикоррупционная экспертизы находят закрепление в разных нормативных правовых актах. Антикоррупционная экспертиза урегулирована специальным федеральным законом⁹¹.

Наличие разных суждений подтверждает наличие проблемы соотношения разных видов экспертиз, осуществляемых в рамках традиционных и современных юридических технологий. В частности, речь идет о соотношении общеправовой и антикоррупционной экспертиз⁹².

⁸⁹Юлегина Е. И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2014. С. 54.

⁹⁰Воронина Ю. И. Антикоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2016. С. 28.

⁹¹Колесов Р. А. О соотношении правовой и антикоррупционной экспертиз правовых актов и их проектов в Министерстве обороны Российской Федерации // Военное право: электрон. науч. изд. 2010. № 2.

⁹²Хабриева Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.

Авторами определяется различие нормативного закрепления основ проведения правовой и антикоррупционной экспертизы. Действительно, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов регулируется специальным Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁹³ и постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁹⁴. Нормативные основы, определяющие экспертную деятельность Минюста России и его территориальных органов показывают, что в указе Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»⁹⁵ полномочия Минюста России по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов определены в разных пунктах (в пункте 8 и пункте 8.1) как отличные друг от друга компетенции. Это свидетельствует об отдельном назначении правовой и антикоррупционной экспертизы в деятельности Минюста России.

Кроме того, в приказах Минюста России от 03.03.2014 № 25 и № 26, определяющих деятельность территориальных органов Минюста России, функции по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы разграничены отдельными полномочиями (пункты 12, 17 приказа Минюста России от 03.03.2014 № 26, пункты 13, 18 приказа Минюста России от 03.03.2014 № 26). Таким образом, видим, что различие правовой и антикоррупционной экспертизы может подтверждаться, по крайней мере, двумя факторами: нормативное регулирование деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов осуществляется автономно; функции органов власти по выполнению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов разграничиваются отдельными полномочиями.

⁹³ Российская газета. 2009. 22 июля.

⁹⁴ Российская газета. 2010. 05 марта.

⁹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 42. Ст. 4108.

Для аргументации позиции о различии правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов следует обратиться к работе территориальных органов Минюста России.

Специфику правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, осуществляемой территориальными органами Минюста России, целесообразно рассмотреть в контексте правоприменительной деятельности. В связи с этим, следует обратиться к норме, определяющей Минюст России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности⁹⁶. Одной из областей деятельности Минюста России и его территориальных органов является обеспечение единства правового пространства⁹⁷, которое реализуется посредством проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Содержание деятельности по проведению экспертизы нормативных правовых актов определяется спецификой её каждого вида, а именно:

- правовой экспертизой нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов (их проектов).

Деятельность территориальных органов Минюста России по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов представляет собой процесс, включающий следующие экспертные процедуры исследования:

1. Установление компетенции органа по принятию нормативного правового акта (разработке проекта). На этом этапе нормативный правовой акт проходит процедуру проверки полномочий нормотворческого органа по разработке проекта акта (принятию акта). Экспертами территориальных органов

⁹⁶ Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

⁹⁷ О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации: указ Президента РФ от 10.08.2000 № 1486 // Российская газета. 2000. 16 августа.

Минюста России проверяется компетенция законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления (при исследовании уставов муниципальных образований, муниципальных актов о внесении изменений в устав) в этом направлении деятельности.

2. Выяснение видовой принадлежности нормативного правового акта (проекта). В рамках данной процедуры экспертами решается вопрос о проведении экспертизы в отношении основного акта (проекта) либо акта (проекта), вносящего изменения в действующий акт.

3. Определение объекта общественных отношений, на урегулирование которых направлен нормативный правовой акт (проект). При изучении положений акта экспертами определяется область общественных отношений, подлежащих нормативному регулированию.

4. Определение норм, на соответствие которых проводится правовая экспертиза акта (проекта). При исследовании, экспертами территориальных органов за основу берутся положения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановления Правительства РФ и акты федеральных органов исполнительной власти РФ, региональные законы (при исследовании уставов муниципальных образований, муниципальных актов о внесении изменений в устав).

5. Анализ юридико-технического изложения нормативного правового акта (проекта). Эксперты изучают положения, поступившие на правовую экспертизу нормативного правового акта либо проекта на предмет соответствия требованиям юридической техники.

6. Оформление выводов эксперта по результатам выполненного исследования и подготовка экспертного заключения на нормативный правовой акт (проект). По результатам правовой экспертизы эксперты приходят к выводу о соответствии либо несоответствии нормативного правового акта (его проекта) действующему федеральному и региональному законодательству. Выводы излагаются в экспертном заключении территориального органа Минюста России.

Принимая во внимание законодательные основы и практическую деятельность, можно сделать вывод о разном содержании правовой и антикоррупционной экспертизы. Это различие включает разные экспертные процедуры, предмет исследования и его цель.

Содержание деятельности территориальных органов Минюста России по проведению *правовой* экспертизы нормативных правовых актов и их проектов представляет собой совокупность экспертно-исследовательских административных процедур: анализ и оценку содержания нормативного правового акта и его проекта; подготовку выводов по результатам проведенной экспертизы; оформление экспертного заключения. Оценка дается на предмет нормативности правового акта, соответствия (несоответствия) акта федеральному и региональному законодательству, действия акта (проекта) в пространстве, внешней формы правового акта (проекта), компетенции органа, принявшего правовой акт (проект), порядка принятия и обнародования акта (проекта), юридической техники.

Содержание *антикоррупционной* экспертизы нормативных правовых актов (проектов) представляет собой процесс, который составляют экспертные процедуры, сходные с теми, что проводятся в ходе осуществления правовой экспертизы, но все же имеющие свою специфику. Так, при осуществлении антикоррупционной экспертизы:

1. Проводится оценка акта (проекта) с точки зрения компетенции органа, принявшего (разработавшего) правовой акт. Исследование выполняется в целях выявления коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил; содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

2. Экспертами территориальных органов Минюста России анализируются положения нормативного правового акта (проекта) органов власти субъектов РФ и муниципальных актов (уставов, актов о внесении изменений в устав) на наличие

прежде всего *коррупциогенных факторов*. Это определяет безусловную специфику и отличие антикоррупционной экспертизы от правовой (общеправовой). Именно в этой плоскости выявляется дефектная норма правового акта либо проекта (при ее наличии). Эксперты территориальных органов Минюста России определяют в норме коррупциогенный фактор, предусмотренный методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁹⁸.

3. Так же, как и по итогам правовой экспертизы, оформляются выводы и по результатам проведенного антикоррупционного исследования. Они излагаются в экспертном заключении на нормативный правовой акт (проект). Отличием является то, что предлагаются разные способы устранения выявленной дефектной нормы, коррупциогенного фактора: в одном случае – скорректировать дефектную норму, в другом случае – исключить коррупциогенный фактор.

Видим, что содержание деятельности территориальных органов Минюста России по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов представляет собой (так же, как и в случае с правовой экспертизой) совокупность экспертно-исследовательских административных процедур. Но они будут несколько иными. Это: анализ и оценка положений нормативного правового акта и его проекта на наличие коррупциогенных факторов; выявление коррупционной нормы; оформление выводов в экспертном заключении по результатам проведенной экспертизы. Специфика в том, что оценка дается на предмет наличия либо отсутствия коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил либо содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

⁹⁸ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»): Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 // Российская газета. 2010. 05 марта.

Рассматривая правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (их проектов) как содержание деятельности территориальных органов Минюста России, можно выделить похожие черты.

1. Объектом экспертизы являются нормативные правовые акты (проекты) органов власти субъектов РФ, а также уставы муниципальных образований, муниципальные правовые акты о внесении изменений в устав.

2. Один и тот же уполномоченный эксперт проводит анализ и дает оценку правовому акту (проекту) в соответствии с должностным регламентом.

3. В результате исследования нормативного акта делаются выводы эксперта о соответствии (несоответствии) положениям Конституции РФ, федеральным законам, региональным актам (при правовой экспертизе); о наличии (либо отсутствии) коррупциогенных факторов (при антикоррупционной экспертизе).

4. Оформляется экспертное заключение, в котором отражаются результаты проведения экспертиз.

Тем не менее, наряду с общими чертами очевидны и существенные различия между правовой и антикоррупционной экспертизами нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах Минюста России.

Эти различия состоят, 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 (подзаконными актами), 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.

Анализ экспертной работы территориальных органов Минюста России показывает, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов осуществляется по итогам правовой экспертизы актов. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов РФ (проектов) проводится после правовой, поэтому ее результаты (в случае наличия либо отсутствия коррупциогенных факторов) отражаются в экспертном заключении по результатам выполнения правовой экспертизы. Результаты проведения антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований (актов о внесении изменений в устав) отражаются в заключениях о соответствии уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы) Конституции Российской Федерации, федеральным законам,

конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации или заключениях об отказе в государственной регистрации уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы)⁹⁹.

Исследование деятельности территориальных органов Минюста России по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов позволяет сделать следующие выводы: о совпадении объекта экспертиз (обе экспертизы проводятся в отношении одного и того же акта (проекта); о совпадении субъекта, выполняющего экспертизу; о совпадении общих сроков проведения экспертизы. Справедливости ради следует отметить, что несмотря на то, что законодатель не предусмотрел процедуру продления срока для антикоррупционной экспертизы, практическая работа показывает, что в случае продления срока проведения правовой экспертизы антикоррупционная экспертиза продлевается автоматически.

В связи с этим, возвращаясь к вопросу о соотношении правовой и антикоррупционной экспертизы, исследование нормативно-правовой базы и практической деятельности территориальных органов Минюста России показывает, что при законодательном закреплении компетенции по проведению экспертизы нормативных правовых актов и их проектов правовая и антикоррупционная экспертиза разграничивается отдельными полномочиями. Кроме того, в практической работе антикоррупционная экспертиза выполняется по результатам правовой экспертизы актов (проектов). Это позволяет рассматривать правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов), проводимую Минюстом России и её территориальными органами как разные виды экспертиз с различающимися стадиями и процедурами исследования.

Деятельность территориальных органов Минюста России по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов включает цель, задачи и принципы экспертизы. Цель экспертизы

⁹⁹ Подробно об этом см.: 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.

представлена практической реализацией функции по обеспечению единства правового пространства на всей территории Российской Федерации. Задача экспертизы территориальных органов Минюста России заключается в исследовании положений правовых актов (проектов), выявлении нелегитимных норм и отражении результатов экспертизы в заключении.

Принципы, которыми руководствуются в своей работе эксперты территориальных органов Минюста России, установлены Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹⁰⁰. Прежде всего, к принципам отнесена законность проведения экспертизы (правовой и антикоррупционной) нормативных правовых актов и их проектов. Значение этого принципа заключается в том, что в своей работе эксперты территориальных органов Минюста России строго соблюдают требования действующего законодательства, определяющего правовое регулирование этой деятельности. Другим принципом является обязательность проведения экспертиз. Правовая и антикоррупционная экспертиза осуществляется в отношении всех нормативных правовых актов и их проектов, которые поступают в территориальные органы Минюста России.

Оценка нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами также представлена как принцип. Он заключается в том, что нормативный правовой акт является неотъемлемой составляющей правовой базы. Это элемент в системе действующего законодательства. Общественные отношения регулируются комплексом правовых норм, которые дополняют друг друга. Поэтому не представляется возможным объективно оценить нормативный правовой акт без взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами. Эксперты, руководствуясь данным принципом детально, всесторонне и комплексно изучают каждый правовой акт и проект акта во взаимосвязи с иными нормативными актами.

¹⁰⁰ Российская газета. 2009. 22 июля.

Важными принципами являются обоснованность, объективность и проверяемость результатов экспертиз. «Обоснованность результатов экспертиз – это мотивированность выводов, содержащихся в экспертном заключении»¹⁰¹. Результаты правовой и антикоррупционной экспертизы правового акта отражаются в виде выводов, изложенных в экспертном заключении. Как правило, они исчерпывающие и констатируют: соответствие (либо несоответствие) нормативного акта, проекта акта действующему законодательству – при правовой экспертизе; наличие или отсутствие в нормативном правовом акте (проекте) коррупциогенных факторов – при антикоррупционной экспертизе. При этом выводы должны подтверждаться фактическими обстоятельствами. Если в экспертном заключении содержится вывод о противоречии акта законодательству, его наличие подтверждается ссылками на нормы, которые противоречат закону. В обязательном порядке указывается положение законодательного акта, которому противоречит проверяемая норма. При выявлении коррупциогенного фактора в экспертном заключении излагается коррупционная норма и обосновывается ее коррупциогенность. Эксперты Минюста России и его территориальных органов проводят исследования объективно, всесторонне и в полном объеме, руководствуясь научной и практической основой.

Еще одним принципом является компетентность лиц, выполняющих правовую и антикоррупционную экспертизу актов. Этот принцип предполагает, что должностные лица, уполномоченные заниматься экспертной деятельностью, должны иметь юридическое образование, обладать знаниями и навыками в этой области и соответствовать квалификации эксперта. Эксперты территориальных органов Минюста России являются государственными гражданскими служащими, которые обязаны повышать квалификацию, в том числе по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы, раз в три года. В этих целях они проходят

¹⁰¹ Алешкова Н. П. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов как обязательная часть качественного правотворческого процесса // Российская юстиция. 2012. № 10. С. 23–25.

обучение и подвергаются аттестации. Наличие профессиональных знаний и навыков учитывается при присвоении классного чина.

Наконец, принципиальный характер носит и сотрудничество территориальных органов Минюста России с органами власти. При осуществлении экспертной деятельности органы юстиции осуществляют взаимодействие с прокуратурой, органами местного самоуправления. В прокуратуру субъектов РФ направляется информация о количестве нормативных правовых актов, в которых выявлены противоречия федеральному законодательству и коррупциогенные факторы. Эксперты территориальных органов Минюста России принимают участие в рабочих встречах, круглых столах, совещаниях органов власти, взаимодействуют с органами местного самоуправления.

Установление объекта и предмета правовой и антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста России является определяющим и отражает суть проводимого экспертами исследования. Поэтому первостепенная задача заключается в определении объекта и предмета экспертизы.

В юридической науке отсутствует единое мнение применительно к предмету и объекту правовой и антикоррупционной экспертизы.

Некоторые исследователи не обозначают разницы по предмету и объекту между правовой и антикоррупционной экспертизой. Так, Е.-Д. С. Третьякова считает, что объектом правовой экспертизы являются нормативные правовые акты¹⁰². По мнению Р.Р. Гаримзянова, объектом антикоррупционной экспертизы, в соответствии со смыслом действующего федерального и регионального антикоррупционного законодательства, являются нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов¹⁰³.

А. В. Кудашкин, рассматривает антикоррупционную экспертизу как один из этапов правовой экспертизы. Он полагает, что предметом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты и их проекты, разработанные

¹⁰² Третьякова Е.-Д. Указ. соч. с. 82.

¹⁰³ Гаримзянов Р. Р. Объект антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание, виды // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4. С. 32–34.

органами государственной власти и местного самоуправления, а также нормы, содержащиеся в них, которые регулируют общественные отношения, являющиеся объектом экспертизы¹⁰⁴.

Е. И. Юлегина при соотношении антикоррупционной, криминологической и правовой экспертиз нормативных правовых актов и их проектов выделила в качестве объекта антикоррупционной экспертизы *отношения* по выявлению коррупциогенных факторов с их последующим устранением в нормативных правовых актах и их проектах, а в качестве объекта правовой экспертизы – *отношения* по установлению соответствия текста проекта правового акта правилам построения системы законодательства и правилам законодательной техники проекта. Предмет обеих экспертиз назвала общий – нормативный правовой акт и его проект¹⁰⁵. В данном определении ключевое место занимает нормативный правовой акт либо его проект, при этом между предметом и объектом обеих экспертиз (правовой и антикоррупционной) имеется существенная разница.

Для того чтобы установить различия объекта и предмета правовой и антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста России, важно понять правовую природу, содержание нормативного правового акта; определить критерии, которым акт должен отвечать, чтобы подпадать под объект правовой и антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста России.

Понятие нормативного правового акта предлагалось различными учеными. С. В. Бошно определяет нормативно-правовой акт как «... письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права (государственным органом, органом местного самоуправления, институтами прямой демократии), имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование общественных отношений, устанавливающий,

¹⁰⁴ Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 54.

¹⁰⁵ Юлегина Е. И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2014. С. 192.

изменяющий или отменяющий нормы права»¹⁰⁶. Интерес вызывает определение нормативного правового акта, сформулированное А. Ю. Гулягиным. По его мнению, «...нормативный правовой акт – это акт государственного уполномоченного органа, имеющий властный односторонний характер, являющийся подзаконным и основанным на законе, реализующий цели и задачи государства и всегда влекущий наступление управленческих и правовых последствий»¹⁰⁷.

А. В. Кудашкин считает, что «нормативные правовые акты необходимо отличать от индивидуальных правовых актов. Под нормативным правовым актом понимается официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме, вносящий изменения в систему действующих норм права посредством принятия новых норм права, внесения в них изменений и дополнений или решения, направленного на отмену (признание утратившими силу) устаревших (противоречащих) актов (норм)»¹⁰⁸.

На данный момент законодательно не определено, что такое нормативный правовой акт. Существует лишь разъяснение, содержащееся в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.11.1996 № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»¹⁰⁹. Нормативный правовой акт там представлен как письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение. В созданной в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ концепции Федерального закона «О нормативных правовых актах» предлагается

¹⁰⁶ Бошно С. В. Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 4.

¹⁰⁷ Гулягин А. Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции. М., 2009. С. 101.

¹⁰⁸ Кудашкин А. В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 26–30.

¹⁰⁹ Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.11.1996 № 781-II ГД // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

определение понятия «нормативный правовой акт» как письменного официального документа, принятого в установленной форме субъектом правотворчества и направленного на установление, изменение, введение в действие или признание утратившими силу правовых норм как общеобязательных правил постоянного или временного характера, адресованных неопределенному кругу лиц и рассчитанных на многократное применение¹¹⁰.

Из различных формулировок можно выделить критерии нормативного правового акта:

- правовой акт принимается в установленном порядке государственными уполномоченными органами, органами местного самоуправления;
- нормативный акт устанавливает, отменяет, изменяет, прекращает конкретные правоотношения;
- он содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц;
- нормативные правовые акты направлены на реализацию целей и задач государственной власти.

В России законодательство имеет различные уровни. Есть федеральные законы и подзаконные акты, региональные (субъектов РФ), муниципальные (принимаемые представительными и исполнительно-распорядительными органами), локальные и пр. Если говорить о полномочиях территориальных органов Минюста России по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы, то они распространяются на акты органов власти субъектов Российской Федерации, которые входят в систему нормативных правовых актов российского государства.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации¹¹¹.

¹¹⁰ О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 84.

¹¹¹ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2013. 32 с.

Нормативные правовые акты субъектов РФ коррелируют с системой органов, принимающих эти акты. В каждом субъекте Российской Федерации функционирует система органов государственной власти, которую составляют законодательный (представительный) орган государственной власти; высший исполнительный орган государственной власти; иные органы, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации¹¹². Эти органы в целях реализации возложенных полномочий издают нормативные правовые акты, представляющие собой четко выстроенную нормативную систему субъекта Российской Федерации. Любой системе свойственно иерархическое строение. Иерархическая система (структура) регионального законодательства строится в зависимости от юридической силы нормативных правовых актов. Ж. С. Жайкбаев отметил, что они подразделяются на две большие разноуровневые группы. Первый уровень занимают законы, второй – подзаконные нормативные правовые акты¹¹³. Именно законодательные нормативные акты законодательного (представительного) органа, подзаконные акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также иных органов власти субъекта РФ и составляют объект правовой экспертизы территориальных органов Минюста России.

Исходя из положений статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимает Конституцию (устав) субъекта РФ и поправки к ним, издает законы и постановления¹¹⁴. Так, Республики Российской Федерации, согласно части 1 статьи 66 Конституции Российской Федерации, наделены

¹¹² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Российская газета. 1999. 19 октября.

¹¹³ Жайкбаев Ж. С. Нормативные правовые акты субъектов Федерации в правовой системе России: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 167.

¹¹⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

правом принимать республиканские конституции¹¹⁵. Конституции республик Российской Федерации, уставы иных субъектов обладают высшей юридической силой на территории субъекта РФ и регулируют организационные основы деятельности органов власти, территориальное устройство регионов. Они являются объектом правовой и антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста России.

Ряд территориальных образований (край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ) принимают уставы. Ими определяется статус этих территорий. По своему регулятивному значению устав равнозначен региональной Конституции¹¹⁶, а значит, как и республиканская конституция, устав субъекта Российской Федерации регулирует схожие сферы правоотношений.

Важную роль в нормативно-правовом регулировании правоотношений в наиболее значимых сферах деятельности играют законы субъектов Российской Федерации. Обращаясь к формальным критериям разграничения закона и подзаконного акта, следует акцентировать внимание на характеристиках различных ветвей власти. Сегодня именно это позволяет разделять формы законодательного и подзаконного регулирования¹¹⁷. В иерархической системе регионального законодательства законы можно отнести к верхнему уровню нормативных правовых актов наряду с конституциями республик и уставами субъектов Российской Федерации. Как правило, нормами законов субъектов Российской Федерации регулируются бюджетные отношения¹¹⁸; порядок проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления на территории субъекта

¹¹⁵ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6–ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7–ФКЗ, 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)] // Российская газета – 2009. – 21 января; 2014. – 23 июля.

¹¹⁶ Жайкбаев Ж. С. Нормативные правовые акты субъектов Федерации в правовой системе России: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 167.

¹¹⁷ Михеева И. В. Российское правотворчество: традиционные акценты истории // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 98 - 105.

¹¹⁸ О краевом бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов : закон Хабаровского края от 11.12.2013 № 330 // Собрание законодательства Хабаровского края. 2013. № 12 (Ч. I).

Российской Федерации¹¹⁹; административно-территориальное устройство регионов Российской Федерации и порядок его изменения¹²⁰; устанавливается система исполнительных органов государственной власти субъекта РФ¹²¹ и пр.

Помимо региональных конституций, уставов и законов экспертизе подвергаются подзаконные акты. Это постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, указы (постановления) и распоряжения высшего должностного лица региона, постановления высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также иные нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Конституционные основы предусматривают вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В связи с этим в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹²² установлены сферы общественных отношений, нормативное регулирование которых может осуществляться органами власти субъектов Российской Федерации за счет средств регионального бюджета. Вопросы совместного ведения охватывают широкий спектр общественных отношений. Их можно объединить в группы.

1. Отношения в области организации деятельности органов власти субъекта РФ. Организация и обеспечение деятельности законодательных и исполнительных органов в регионе.

2. Отношения в сфере организации финансово-хозяйственной деятельности субъекта РФ. Общественные отношения, связанные с бюджетным устройством, процессом и межбюджетными отношениями.

3. Отношения, связанные с организацией и проведением выборов, а также соблюдением избирательного законодательства.

¹¹⁹ О выборах Губернатора Сахалинской области : закон Сахалинской области от 27.06.2012 № 49-30 // Губернские ведомости. 2012. № 114(4042).

¹²⁰ Об административно-территориальном устройстве Приморского края : закон Приморского края от 14.11.2001 № 161-КЗ // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2001. № 98.

¹²¹ О системе исполнительных органов государственной власти Камчатского края : закон Камчатского края от 29.03.2012 № 30 // Официальные Ведомости. 2012. № 110–111.

¹²² Российская газета. 1999. 19 октября.

4. Отношения в области защиты прав и свобод граждан, организации здравоохранения. Социальная поддержка и обеспечение, улучшение благосостояния населения. Обеспечение защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита. Материально-техническое и финансовое обеспечение оказания юридической помощи. Организация предоставления медицинской помощи. Создание условий для соблюдения общественного порядка и общественной безопасности.

5. Отношения в сфере природопользования, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемых природных территорий. Создание и обеспечение охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения.

6. Отношения, связанные с воспитанием, образованием, наукой, культурой, физической культурой и спортом; с созданием условий для получения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования. Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия.

7. Отношения в области осуществления контрольно-надзорной деятельности в строительстве, ветеринарии, по вопросам экологической безопасности, жилищного надзора, регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) и др.

На территории субъектов представлены своими территориальными органами федеральные органы исполнительной власти. К ним относятся и территориальные органы Министерства юстиции РФ, которые осуществляют правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (их проектов), которые принимаются органами региональной государственной власти. Кроме этого, территориальные органы Минюста России осуществляют полномочия по государственной регистрации уставов муниципальных образований в соответствии с частью 4 статьи 1 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных

образований»¹²³. При государственной регистрации проводится правовая и антикоррупционная экспертиза уставов муниципальных образований и муниципальных актов о внесении изменений в уставы. Дело в том, что уставы муниципальных образований, муниципальные акты, вносящие изменения в уставы муниципальных образований, также содержат правовые нормы. Эти нормы направлены на упорядочение общественных отношений по вопросам местного значения городских и сельских поселений, городских округов и муниципальных районов, а также нормы, предусматривающие права муниципальных органов, не отнесенных к вопросам местного значения. Акты уполномоченных органов муниципальных образований дополняют систему нормативно-правовых актов, издаваемых на территории субъектов РФ и подлежащих осуществляемой территориальными органами Минюста России правовой и антикоррупционной экспертизе.

Таким образом, можно представить объект правовой и антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста России и отнести к нему:

– нормативные правовые акты и их проекты, принятые (разработанные) уполномоченными органами власти субъектов РФ, направленные на изменения, 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,

¹²³ Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (Ч. I). Ст. 3108.

отмену, прекращение правоотношений, содержащие правовые нормы, входящие в систему муниципальных правовых актов (уставы муниципальных образований, муниципальные акты, вносящие изменения в уставы муниципальных образований).

С объектом правовой и антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста России, коррелирует определённым образом предмет экспертизы. В специальной литературе предмету экспертизы уделено достаточно много внимания. Большинство авторов считают, что предметом экспертизы являются факты, обстоятельства (фактические данные), устанавливаемые посредством экспертизы¹²⁴.

В обязательном порядке при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) устанавливаются фактические данные. При этом в правовой и антикоррупционной экспертизе эти данные имеют свои особенности.

При правовой экспертизе нормативного правового акта, экспертами территориальных органов Минюста России предметно изучаются следующие фактические данные в отношении актов:

1. Нормативность правового акта. Нормативность, являясь устойчивым свойством права, позволяет считать нормативные правовые акты наиболее значимыми элементами структуры действующего права¹²⁵. Верховным судом Российской Федерации в п. 9 Постановления Пленума от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» определены существенные признаки, характеризующие нормативный правовой акт: 1) издание его в установленном порядке; 2) издание его уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; 3) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц; 4) указанные правила поведения рассчитаны на неоднократное применение;

¹²⁴ Аверьянова Т. В. Судебная экспертиза. Курс общей теории. М. : Норма, 2009. С. 74.

¹²⁵ Михеева И. В. Российское правотворчество: традиционные акценты истории // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 98–105.

5) указанные правила поведения направлены на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений¹²⁶.

2. Действие правового акта в пространстве. Нормативные акты субъектов РФ распространяют юрисдикцию на всей территории региона, в котором приняты. Правовая экспертиза правового акта, принятого совместно органами государственной власти нескольких субъектов Российской Федерации, проводится территориальным органом, действующим на территории того субъекта Российской Федерации, который указан первым в числе подписавших правовой акт. Устав муниципального образования, акт о внесении изменений в устав действуют только на территории муниципалитетов.

3. Вид акта. Нормативные акты субъектов РФ подразделяются на основные акты и вносящие изменения в ранее принятый правовой акт. При поступлении правового акта, вносящего изменение в ранее принятый правовой акт, предмет правовой экспертизы становятся нормы об изменении правового акта. В этом случае экспертное заключение составляется на измененный правовой акт. Если правовой акт, вносящий изменение в ранее принятый правовой акт, устанавливает новые нормы, предметом экспертизы являются положения акта о внесении изменений. Муниципальные акты, экспертиза которых проводится территориальными органами Минюста России, делятся на уставы муниципальных образований и акты о внесении изменений в устав.

4. Форма правового акта, его цели и задачи, предмет правового регулирования. Форма отражает предмет регулирования акта и указывается в самом акте. В нем конкретно прописано, что это: закон субъекта РФ, постановление или приказ. Форма акта определяется полномочиями правотворческого органа. Цели нормативного акта субъекта РФ чаще всего отражаются в преамбуле акта. Там же фиксируется, во исполнение каких федеральных законов, актов Правительства РФ и др. они принимаются. Нормативный акт субъекта РФ должен отвечать требованиям необходимости и

¹²⁶ Российская газета. 2007. 8 декабря.

достаточности правового регулирования, которое определяется установленными Конституцией РФ предметами ведения субъекта РФ, совместного ведения с РФ.

5. Компетенция органа, принявшего правовой акт. Исходя из учебной и научной литературы, «каждый госорган действует от имени государства на основе закона и наделен властными полномочиями, издает обязательные для исполнения правовые акты. В России, являющейся федеративным государством, разграничены предметы ведения Федерации и ее субъектов, а также полномочия между госорганами. Реализуется же компетенция с помощью норм всех отраслей права»¹²⁷. Здесь может учитываться как нормотворческое полномочие органа, так и форма его реализации (вид акта, предмет регулирования и т.п.).

6. Нормы акта субъекта РФ, отвечающие основам конституционного строя Российской Федерации, требованиям Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также противоречащие им. Положения уставов муниципальных образований и актов о внесении изменений в устав должны соответствовать действующему федеральному законодательству, законам субъекта Российской Федерации и установленному в соответствии с федеральным законом порядку принятия устава муниципального образования.

7. Вступление в юридическую силу. Порядок принятия и обнародования (опубликования). Согласно статье 15 Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Законодатель в статье 8 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрел, что конституция (устав) и закон субъекта РФ вступают в силу после их официального опубликования¹²⁸. Нормативные правовые акты по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу по истечении десяти дней после их официального

¹²⁷ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10.

¹²⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

опубликования. Устав муниципального образования, акт о внесении изменений и дополнений в устав подлежат официальному опубликованию после их государственной регистрации и вступают в силу сразу после их обнародования. Глава муниципального образования обязан опубликовать зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный акт о внесении изменений и дополнений в устав в течение семи дней со дня его поступления из территориального органа Минюста России.

8. Техничко-юридическое оформление правового акта (в том числе наличие необходимых реквизитов, его структурное изложение, грамматическое оформление). Помимо соответствия федеральному законодательству и актам наибольшей юридической силы нормативный правовой акт должен соответствовать определенным формальным критериям, таким как требования законодательной техники, принципы логики, правила грамматики¹²⁹.

Можно сказать, таким образом, что предметом правовой экспертизы нормативных правовых актов территориальных органов Минюста России является выявление соответствия 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. Изучению подлежат такие фактические данные как: установление нормативности правового акта и его действия в пространстве; определение формы нормативного правового акта и компетенции органа, принявшего акт; выявление норм, противоречащих федеральному законодательству и правилам юридической техники.

Что касается антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта, то при ее выполнении экспертами территориальных органов Минюста России устанавливаются несколько иные фактические данные:

¹²⁹ Фофанова М. В. Основные нарушения общепринятых правил юридической техники, выявляемые при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов Алтайского края // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2011. № 11.

1. Наличие (отсутствие) в нормативном правовом акте положений, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. Эксперты территориальных органов Минюста России изучают каждую норму в целях выявления таких коррупциогенных факторов как широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», выборочное изменение объема прав, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, нормативные коллизии, отсутствие или неполнота административных процедур, отказ от конкурсных (аукционных) процедур, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции.

2. Наличие (отсутствие) в нормативном правовом акте положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. Экспертами территориальных органов Минюста России анализируются положения нормативного правового акта (проекта) органов власти субъектов РФ и муниципальных актов (уставов, актов о внесении изменений в устав) на наличие следующих коррупциогенных факторов. Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права, злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами), юридико-лингвистическая неопределенность.

3. Устанавливается коррупционная норма в нормативном правовом акте при ее наличии. Эксперты территориальных органов Минюста России обосновывают выводы о наличии коррупциогенного фактора в нормативном правовом акте.

В итоге, предметом антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов территориальных органов Минюста России является выявление в нормативных правовых актах правовых норм, содержащих именно и прежде всего 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.

Экспертное исследование нормативных правовых актов (проектов) выполняемое территориальными органами Минюста России в рамках правовой и антикоррупционной экспертизы имеет специфическую правовую природу. В сравнении с классической судебной экспертизой, регулируемой нормами процессуального законодательства экспертное изучение нормативных правовых актов на предмет соответствия действующему законодательству, является обособленной сферой экспертной деятельности.

Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов функционирует автономно от института государственной судебно-экспертной деятельности.

Исследователи государственной судебной экспертизы выделяют ее особенности. По мнению Сахновой Т. В. судебная экспертиза может быть рассмотрена как институт доказательственного права, как система процессуальных отношений, как система процессуальных действий, что характеризует различные стороны данного явления как правового. Она может быть раскрыта через правовые категории института доказательственного права, систему определенных процессуальных отношений и действий - эти аспекты выявляют различные стороны судебной экспертизы¹³⁰.

Разуваев А. А. отмечает, что использование судебных экспертиз в современной правоприменительной практике – один из эффективных способов проверки имеющихся и получения новых доказательств по уголовному, гражданскому и арбитражному делу, по делам об административных правонарушениях¹³¹.

Государственная судебная экспертиза регулируется специальными и процессуальными нормами, устанавливающими задачи уполномоченных субъектов экспертизы, ее производство, юридический статус экспертов и ответственность за результаты проведенного исследования.

¹³⁰ Сахнова Т.В. Экспертиза в гражданском процессе : Теоретическое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998. С. 13-27.

¹³¹ Разуваев, А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С.11.

Заметим, что осуществление судебной экспертизы, правовой и антикоррупционной экспертиз регламентируется специальными правовыми актами. При этом действие Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», регулирующего статус судебного эксперта не распространяется на деятельность экспертов по выполнению правовой и антикоррупционной экспертизы. Кроме того, эксперты, выполняющие правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, не являются в отличие от судебных экспертов участниками судебного процесса даже в случае оспаривания нормативных правовых актов в судебном порядке. Полномочия последнего обязательно должны быть представлены правоустанавливающим документом – свидетельством либо сертификатом.

Следует учитывать и то, что в отличие от судебного эксперта, деятельность которого, как процессуальной фигуры судебного заседания, четко регламентируется федеральным законодательством, отношения по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, включая статус соответствующих экспертов, регулируются объемной совокупностью подзаконных правовых административных предписаний. Эксперты, которые выполняют правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов) в территориальных органах Минюста России являются государственными гражданскими служащими федерального органа исполнительной власти. В этой связи, в отличие от судебных экспертов, они руководствуются в своей работе правовыми актами как законодательного, так и подзаконного характера. В них определяется функция федерального органа исполнительной власти в области юстиции по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы актов¹³², правовой статус государственных гражданских служащих¹³³. Большую роль в системе регулирующих проведение

¹³² Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 13 окт. 2004 г. № 1313 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 42. Ст. 4108.

¹³³ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрании законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004. № 31 Ст. 3215

правовой и антикоррупционной экспертизы актов играют именно административные акты (должностные регламенты, предусматривающие выполнение должностных обязанностей по изучению нормативных правовых актов на соответствие положениям действующему законодательству).

Государственно-служебное законодательство предопределяет специфику экспертной работы и правового статуса эксперта, наделенного полномочиями по оценке нормативных правовых актов, подлежащих исследованию на предмет соответствия положениям федерального законодательства и коррупциогенность. Дело в том, что правовой статус экспертов территориальных органов Минюста России в отличие от судебных экспертов состоит из совокупности квалификационных требований, прав, обязанностей и ответственности, предусмотренных законодательством в области государственной гражданской службы. Эти критерии отражены в должностных регламентах экспертов, замещающих должность государственной гражданской службы в соответствующей группе. Квалификационные требования предъявляются к образованию (наличие высшего юридического образования), знаниям положений Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и иных нормативных правовых актов. К профессиональным навыкам относится умение проводить экспертизу нормативных правовых актов.

При этом в отличие, например, от судебного эксперта, права и обязанности экспертов при выполнении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов) законодательно не регламентированы. Они вытекают из полномочий территориальных органов Минюста России и носят характер должностных. Так, эксперты вправе проводить повторную правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, направлять запрос в нормотворческий орган о представлении правового акта на экспертизу, пользоваться информацией, содержащейся в федеральном регистре нормативных правовых актов. Кроме этого эксперты обязаны оформлять экспертные заключения по результатам проведенного исследования, передавать в органы

прокуратуры копии экспертных заключений о несоответствии нормативных правовых актов действующему федеральному законодательству.

Видим, что в отличие от судебного эксперта, права и обязанности которого установлены в специальном законе и подкреплены процессуальными нормами¹³⁴, эксперт, выполняющий правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов, законодательно не обременен конкретными полномочиями в экспертной деятельности.

В связи с этим возникает вопрос о юридической ответственности экспертов территориальных органов Минюста России. Эта ответственность напрямую коррелирует со значением заключения судебного эксперта и эксперта по правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органа юстиции.

В рамках судебной экспертизы исследованию подлежат материалы и документы. В то время как заключение экспертов по правовой и антикоррупционной экспертизам территориальных органов Минюста России является результатом экспертного изучения нормативного правового актов (проекта) на соответствие положениям Конституции РФ, действующему законодательству и наличие коррупциогенных факторов.

Результаты судебной экспертизы оцениваются как доказательство, имеющее решающее значение по существу рассматриваемого дела в уголовном, гражданском, административном судопроизводстве. Заключение же по итогам правовой и антикоррупционной экспертизы для нормотворческого органа носит рекомендательный характер. Органы прокуратуры при получении экспертного заключения, содержащего выводы о наличии нелегитимных положений в нормативном правовом акте органов власти субъектов РФ, уставе муниципального образования, могут принять меры прокурорского реагирования к нормотворческому органу. То есть экспертное заключение по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста

¹³⁴ Например, права и обязанности экспертов регламентированы в статьях 14-17 федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2291, в статье 85 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрании законодательства Российской Федерации. 2002. № 46 Ст. 4532, в статье 49 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрании законодательства Российской Федерации. 2015 г. № 10 Ст. 1391.

России в отличие от заключения по итогам судебной экспертизы носит информационный характер для нормотворческого и надзирающего органа. Оно не приводит к возникновению неблагоприятных правовых последствий для нормотворческого органа, принявшего нелегитимный нормативный правовой акт.

Наконец, выводы судебной экспертизы могут лечь в основу судебного решения. Экспертное заключение содержит результаты проведенного исследования и является итоговым документом участника судебного процесса - эксперта. Судебные эксперты предупреждаются под подписку об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения и могут ее нести. В то же время должностные лица, уполномоченные выполнять правовую и антикоррупционную экспертизу, подлежат лишь дисциплинарной ответственности за ненадлежащее выполнение обязанностей как государственные гражданские служащие в рамках трудового законодательства. Законодатель не предусматривает основания для наступления юридической ответственности в виде заведомо ложного заключения, как в случае проведения судебной экспертизы.

Таким образом, можно заметить явные отличия между правовой и антикоррупционной экспертизой в деятельности территориальных органов Минюста России и «классической» судебной экспертизой. 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 п.), правовых последствиях экспертных заключений (обязательный или рекомендательный характер), разных видах юридической ответственности экспертов (уголовная или дисциплинарная) и т.д. Все это позволяет представлять четкое различие природы отношений, которые складываются в рамках проведения, с одной стороны, различных видов судебных экспертиз, с другой стороны, - правовой и антикоррупционной экспертиз.

Заметим, что, помимо Минюста России и его территориальных органов, правовой и антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов занимаются органы прокуратуры РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Органы прокуратуры осуществляют проверку актов на соответствие (несоответствие) действующему законодательству в целях реализации функций: а) по надзору за законностью нормативных правовых актов в субъектах РФ; б) по участию в правотворческой деятельности. Выполняя надзорные полномочия по изучению нормативных правовых актов и их проектов, органы прокуратуры в течение 30 дней с даты принятия акта выявляют противоречия федеральному законодательству в нормативных правовых актах, принятых нормотворческими органами и принимают меры прокурорского реагирования¹³⁵. Антикоррупционная экспертиза проводится прокуратурой в отношении нормативных правовых актов, принятых федеральными органами исполнительной власти (в срок до двух месяцев), принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами и организациями, органами местного самоуправления и их должностными лицами (в срок до одного месяца). В случае выявления в акте противоречий федеральному законодательству применяется мера прокурорского реагирования – протест. При обнаружении коррупционных норм по результатам антикоррупционной экспертизы акта в нормотворческий орган направляется требование об устранении коррупциогенных факторов, в котором указывается способ его устранения.

Органы исполнительной власти субъектов РФ также проводят правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ, муниципальных правовых актов (кроме уставов муниципальных образований и муниципальных актов, вносящих изменения в устав муниципального образования) на предмет выявления соответствия (несоответствия) нормативных правовых актов действующему федеральному законодательству и

¹³⁵ Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 октября 2007 г. № 155 // СПС «КонсультантПлюс».

коррупциогенных факторов. В регионах функции по выполнению экспертизы возложены на структурные подразделения органов исполнительных власти. Во многих субъектах РФ органы исполнительной власти выполняют работу по проведению правовой экспертизы указанных актов в соответствии с региональным законодательством. Например, в Санкт-Петербурге юридическим комитетом Администрации Губернатора Санкт-Петербурга проводится правовая экспертиза распоряжений и приказов иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, имеющих нормативный характер¹³⁶. В Хабаровском крае правовую (юридическую) экспертизу нормативных актов, подготовленных министерствами края и иными органами исполнительной власти края, проектов краевых законов, актов, носящих нормативный правовой характер, и их проектов проводит министерство юстиции Хабаровского края¹³⁷. Анализ региональных основ, предусматривающих полномочия по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы правовых актов субъектов РФ, показывает, что в большинстве случаев, порядок проведения установлен только в отношении антикоррупционной экспертизы, которая выполняется в ходе проведения правовой экспертизы этих актов. Срок проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов (проектов) определяется самостоятельно в каждом субъекте РФ (в диапазоне от 7 до 45 дней). Антикоррупционная экспертиза актов в Алтайском крае осуществляется в срок до 7 рабочих дней¹³⁸, в Хабаровском крае в срок не более 10 рабочих дней¹³⁹, в Приморском крае в срок до 7 рабочих дней¹⁴⁰.

¹³⁶ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 10.08.2000 № 1486 : Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 18.06.2004 № 438-пг // Информационный бюллетень администрации Санкт-Петербурга. 2004. 21 июня. № 25.

¹³⁷ Об утверждении Положения о министерстве юстиции Хабаровского края : Постановление Правительства Хабаровского края от 18.11.2016 г. № 418-пр // [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³⁸ Об организации правотворческой деятельности Губернатора Алтайского края, Правительства Алтайского края и иных органов исполнительной власти Алтайского края : Постановление Правительства Алтайского края от 17.08.2017 г. № 304 // [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³⁹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Хабаровского края и их проектов : Постановление Правительства Хабаровского края от 04 августа 2009 г. № 234-пр // [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴⁰ Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Губернатора Приморского края, Администрации Приморского края и их проектов : Постановление Администрации Приморского края от 20 мая 2009 г. № 140-па // [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

В соответствии с нормами регионального законодательства, органы исполнительной власти субъектов РФ занимаются экспертизой и муниципальных правовых актов. Например, структурные подразделения органов исполнительной власти в Архангельской, Новосибирской, Свердловской областях, Алтайском, Пермском, Приморском краях, а также других субъектах Российской Федерации уполномочены проводить правовую и антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов, включенных в регистр.

По результатам правовой и антикоррупционной экспертизы оформляется заключение, которое носит рекомендательный характер. Законодательная и правоприменительная практика показывает, что органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют деятельность по проведению как правовой, так и антикоррупционной экспертизы региональных и муниципальных правовых актов. Экспертиза осуществляется в разные сроки, которые устанавливаются органами власти самостоятельно. В Приморском крае правовая экспертиза актов проводится в срок до 45 дней со дня включения муниципального правового акта в регистр муниципальных нормативных правовых актов. В Пермском крае установлен порядок проведения такой экспертизы, но не определено, в какие сроки она выполняется¹⁴¹.

Органы местного самоуправления также озадачены правовой и антикоррупционной экспертизой муниципальных актов. Так, в городском округе Тюмень Тюменской области правовую экспертизу муниципальных актов и их проектов выполняют специалисты правового департамента Администрации

¹⁴¹ Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области : Закон Архангельской области от 29 октября 2008 г. № 592-30-ОЗ // [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Новосибирской области : Закон Новосибирской области от 08 апреля 2013 г. № 315-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2013. № 18. 12 апреля; Об утверждении Порядка проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов : Постановление Правительства Свердловской области от 02 апреля 2014 г. № 267-ПП // [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; Об утверждении Порядка проведения правовой и антикоррупционной экспертиз муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих включению в Регистр муниципальных нормативных правовых актов Алтайского края : Указ Губернатора Алтайского края от 21 ноября 2013 г. № 62 // [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; Об утверждении Порядка проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов : Указ Губернатора Пермского края от 14 апреля 2010 г. № 19 // [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; О порядке проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Приморском крае : Постановление Администрации Приморского края от 22 декабря 2008 г. № 332-па // [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

города¹⁴². Правовая и антикоррупционная экспертиза выполняется в отношении проектов муниципальных правовых актов Тюменской городской Думы; проектов муниципальных нормативных правовых актов, вносимых Главой Администрации города Тюмени в Тюменскую городскую Думу. Специалисты правового департамента Администрации города Тюмени проводят проверку соответствия этих актов законодательству Российской Федерации, Тюменской области, муниципальным правовым актам города Тюмени и общепринятым правилам юридической техники.

В Новосибирске юридическими службами структурных подразделений мэрии города Новосибирска осуществляется правовая и антикоррупционная экспертиза проектов муниципальных актов. Антикоррупционная экспертиза проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится при проведении правовой экспертизы таких актов¹⁴³. В каждом муниципальном образовании самостоятельно определяются сроки выполнения экспертизы. Например, в Барнауле антикоррупционная экспертиза муниципальных актов выполняется в срок до 10 рабочих дней, в Волгограде до 7 рабочих дней¹⁴⁴. По результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы муниципальных актов и их проектов экспертами оформляется экспертное заключение, которое носит как обязательный, так и рекомендательный характер. В городских округах Барнаул, Волгоград, Тюмень заключения носят обязательный характер. В городском округе город Хабаровск – рекомендательный характер¹⁴⁵.

¹⁴² О правовом департаменте Администрации города Тюмени (вместе с «Положением о правовом департаменте Администрации города Тюмени»): Распоряжение Администрации города Тюмени от 01 августа 2011 г. № 901 // [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴³ О порядке проведения антикоррупционной экспертизы в мэрии города Новосибирска, признании утратившими силу отдельных постановлений мэрии города Новосибирска : Постановление мэрии города Новосибирска от 15 января 2016 г. № 84. URL: <http://docs.cntd.ru/document/465713093#loginform> (дата обращения: 04.11.2016).

¹⁴⁴ Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов администрации города Барнаула и их проектов : Постановление Администрации города Барнаула от 12 мая 2009 г. № 2441 // [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс»; Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов администрации Волгограда, главы Волгограда, проектов нормативных правовых актов администрации Волгограда : Постановление администрации Волгограда от 31 января 2012 г. № 186 // [Электронный ресурс]. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴⁵ Подробно об этом см.: 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.

Изучение законодательства, правоприменительной деятельности Минюста России и его территориальных органов, органов прокуратуры, органов власти субъектов РФ, муниципальных органов (в отношении принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы позволило по итогам сравнения полномочий этих субъектов сделать некоторые выводы.

Субъектами, уполномоченными проводить правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, являются должностные лица федеральных органов исполнительной власти в лице специально уполномоченного органа (Минюста России и его территориальных органов), должностные лица структурных подразделений органов власти субъектов РФ, должностные лица структурных подразделений муниципальных органов и должностные лица органов прокуратуры.

Деятельность разных субъектов направлена на достижение одной цели – обеспечение действия в правовом поле законных правовых норм, адекватно и качественно регулирующих общественные отношения. Задачи экспертной работы субъектов, наделенных экспертными полномочиями, совпадают и заключаются в выявлении нелегитимных норм для последующего приведения правовых актов в соответствие с действующим законодательством и грамотного юридико-технического оформления правового акта (проекта).

Сроки выполнения правовой и антикоррупционной экспертизы актов (проектов) устанавливаются автономно субъектом данной деятельности и не являются едиными.

Результаты деятельности оформляются в виде экспертного заключения (Минюст России и его территориальные органы) и заключения (для остальных субъектов). Экспертные заключения территориальных органов Минюста России органов власти субъектов РФ, муниципальных органов по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы региональных актов носят рекомендательный характер. В то же время экспертное изучение прокуратуры имеет статус обязательного к исполнению нормотворческим органом. Меры прокурорского

реагирования в виде протестов и требований, оспаривание акта в судебном порядке более эффективны в этом направлении деятельности.

Наличие нескольких субъектов, выполняющих правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов), свидетельствует о том, что фактически эта деятельность дублируется разными органами власти. Она не содержит существенных особенностей, поскольку объект экспертизы (нормативные правовые акты и их проекты), цель исследования и результаты деятельности у данных субъектов совпадают. В связи с этим возникает вопрос о целесообразности наличия нескольких субъектов, выполняющих одну и ту же работу.

Можно привести пример, подтверждающий дублирование полномочий разных уполномоченных органов по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы актов, принимаемых на территории субъекта РФ. Так, Закон Хабаровского края от 23.11.2011 № 146 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Хабаровского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных» (в редакции от 22.09.2015 № 112) в 2015 г. был объектом правовой и антикоррупционной экспертизы как прокуратуры Хабаровского края, так и Главного управления Минюста России по Хабаровскому краю и ЕАО. Оба уполномоченных органа выявили противоречия действующему законодательству и отразили их в заключениях. Помимо заключений этих субъектов, на данный закон было подготовлено заключение структурного подразделения органа исполнительной власти края – Главного юридического управления Губернатора и Правительства Хабаровского края¹⁴⁶.

Стоит заметить, что в современных условиях деятельность по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их

¹⁴⁶ Подробно об этом см.: 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.

проектов является актуальной, поэтому осуществляется на всех уровнях власти разными субъектами. Бессистемность в организации правовой экспертизы нормативных правовых актов является проблемой, основная причина которой видится в отсутствии федерального законодательного акта, регулирующего общественные отношения между субъектами правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Министерство юстиции Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную политику по обеспечению единства правового пространства через свои территориальные органы. Правовая и антикоррупционная экспертиза проводится Минюстом России и его территориальными органами на постоянной основе. Уникальность этой деятельности выражается в проведении экспертизы всей существующей законодательной базы, в том числе нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и их проектов, уставов муниципальных образований и актов о внесении изменений в уставы при их государственной регистрации. Территориальными органами Минюста России в 2016 г. проводились правовые и антикоррупционные экспертизы: 138917 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; 2879 уставов муниципальных образований; 27615 актов о внесении изменений в уставы при их государственной регистрации; в первом полугодии 2017 г. – 65269 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации; 1753 устава муниципальных образований; 14819 актов о внесении изменений в уставы при их государственной регистрации¹⁴⁷. В связи с большим объемом экспертной деятельности, которая проводится в отношении актов разного уровня, думается, назрела необходимость исключить дублирование экспертных полномочий различными органами власти. Для этого следует закрепить полномочия по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ, уставов муниципальных образований и муниципальных актов о внесении изменений в устав муниципального образования исключительно за Минюстом России и его

¹⁴⁷ Официальный сайт Минюста России. Статистика [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://minjust.ru/> (дата обращения: 20.01.2017).

территориальными органами. Это может исключить множественность субъектов, тождественность предмета и объекта экспертизы в каждом конкретном случае, повысить ответственность, качество экспертной деятельности, а также статус заключения по итогам экспертизы.

В итоге при соотношении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов территориальных органов Минюста России очевидна разница между этими видами экспертиз, которая подтверждается отличительными чертами: 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 результате изучения правового акта эксперты делают разные выводы; в предложениях эксперта, изложенных в экспертном заключении по результатам экспертиз и в содержании каждого вида деятельности.

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 изменения, отмену, прекращение правоотношений, содержащие правовые нормы, входящие в систему нормативных правовых актов субъектов РФ, а также нормативные правовые акты и их проекты, обладающие высшей юридической силой на территории муниципального образования, принятые (разработанные) уполномоченными (представительными) органами муниципального образования (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 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. В то же время 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.

Разница правовой и антикоррупционной экспертизы в предмете исследования является основанием для разграничения содержания понятий этих видов экспертиз. В общем понимании правовую экспертизу нормативных правовых актов и их проектов можно рассматривать как деятельность должностного лица (эксперта) по изучению положений нормативного правового акта (проекта) на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, юридико-техническому оформлению актов (проектов). В этом контексте было бы полезным на законодательном уровне закрепить данную трактовку и изложить в понятийном аппарате предложенного в работе проекта Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Российской Федерации».

Исходя из содержания деятельности территориальных органов Минюста России по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, можно сделать вывод о том, что экспертное исследование нормативных правовых актов (проектов) состоит из совокупности административных процедур. Административные процедуры, осуществляемые

территориальными органами Минюста России при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, можно рассматривать, как установленный 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 решение задач по выявлению незаконных правовых норм в нормативном правовом акте (его проекте) в рамках установленных административно-властных полномочий.

Для исключения дублирования экспертных полномочий субъектов правовой экспертизы нормативных правовых актов в этом законопроекте можно было бы закрепить полномочия по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов органов местного самоуправления (при осуществлении их государственной регистрации) за Минюстом России, который в свою очередь делегирует эти полномочия территориальным органам ведомственными актами. Полномочия по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления (кроме муниципальных актов, подлежащих государственной регистрации) можно закрепить за органами исполнительной власти субъектов РФ.

ГЛАВА 2. ПРОЦЕДУРЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРАВОВЫХ АКТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ИХ ПРОЕКТОВ: ВЕКТОРЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

2.1. Совершенствование административных процедур проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов

Активная нормотворческая деятельность субъектов Российской Федерации характеризуется принятием большого количества нормативных правовых актов. Законы и иные правовые акты, принимаемые в регионах страны, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 15 КРФ), а также нормам федеральных законов¹⁴⁸. Справедливо отметила профессор И. В. Михеева: «Сегодня, уровень эффективности законодательства в целом остается довольно низким. Но именно тем, насколько высоки качественные характеристики создаваемых норм, насколько гармонично они встраиваются в общую систему законодательства и права, определяется эффективность публичного управления»¹⁴⁹. Поэтому перед государством стоит задача обеспечить соблюдение Конституции Российской Федерации, прямое действие федерального законодательства на всей территории Российской Федерации. Для решения такой задачи необходимо четко организовать работу по выявлению в правовых актах субъектов РФ положений, противоречащих законодательству.

Территориальные органы Минюста России реализуют полномочия по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) субъектов Российской Федерации. Они руководствуются приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов

¹⁴⁸ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2013. 32 с.

¹⁴⁹ Михеева И.В. Правотворческая деятельность министерств Российской империи в XIX – начале XX века: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Владимир, 2012. С. 3.

Российской Федерации»¹⁵⁰. В Приказе определены действия экспертов Минюста России и его территориальных органов при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ. Фактически названными методическими рекомендациями установлен порядок осуществления территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области юстиции определенных процедур по исполнению функций в экспертной деятельности. Минюст России и его территориальные органы представляют публичную власть и обладают широким спектром административно-властных полномочий. Это позволяет рассматривать их как участников административных правоотношений в административном процессе.

Вызывает интерес организация проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ и их проектов с позиции административно-процессуальной деятельности территориальных органов Минюста России. Именно в рамках полномочий по проведению правовой экспертизы региональных актов реализуется основная функция Минюста России как федерального органа исполнительной власти. Это предполагает совершение определенных действий в границах административного процесса.

Административное производство как часть административного процесса рассматривается как особый вид административной деятельности по разрешению дел определенной категории на основе общих и специальных процессуальных норм¹⁵¹. Важным элементом административного производства являются административные процедуры. К вопросам административно-процедурной деятельности органов власти разных уровней неоднократно обращались ученые-административисты. По сей день актуальной является тематика соотношения административных процедур и административного процесса. Некоторые исследователи, рассуждая с позиции позитивного управления, считают, что административная процедура является составной частью административного процесса, под которым понимается деятельность в установленном законом

¹⁵⁰ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2013. №1.

¹⁵¹ Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2008. С. 602.

процессуальном порядке органов государственной власти и их должностных лиц по разрешению административных дел в сфере публичного управления¹⁵².

К термину «административные процедуры» в административном праве существует множество доктринальных подходов. Так, профессор А.Ф. Ноздрачев рассматривает административную процедуру как предмет административной регламентации, которая представляет собой официально установленное действие органа исполнительной власти, имеет фиксируемое начало (юридический факт), четко определенные стадии и сроки исполнения действия, включающее критерии и варианты принятия решений и юридически фиксируемый результат в виде стандарта исполнения¹⁵³. В. Ю. Синюгин определяет административные процедуры как нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей. Административные процедуры представляются в качестве системы, ориентированной на достижение конкретного правового результата, состоящей из последовательно осуществляемых юридически значимых действий субъектов, наделенных властными полномочиями, внутренне структурированной правовыми отношениями и динамически развивающейся¹⁵⁴. А. Ф. Филатова под административной процедурой предлагает понимать урегулированную нормами права деятельность органов управления, не только осуществляемую внутри публичной организации, но и внешне организационного характера, что влечет определенные правовые последствия по реализации их нормативно закрепленной компетенции, в частности, в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности¹⁵⁵.

Множественность авторских подходов к пониманию административной процедуры как правовой категории, занимающей определённое место в теории

¹⁵² Агафонов С. И. Административные процедуры в деятельности органов внутренних дел: понятие, классификация и сущность // Административное и муниципальное право. 2008. № 1. Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 48–52.

¹⁵³ Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 5–41.

¹⁵⁴ Синюгин В.Ю. Административная процедура: проблемы дефиниции // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 30–33.

¹⁵⁵ Филатова А. В. Организационно-правовые основы регламентации деятельности административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 13.

административного права и практической деятельности органов публичной власти, подтверждает наличие обязательных элементов в структуре административной процедуры. В содержании административных процедур выявляются такие элементы, как: а) процедурные правила, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм; б) типичный «набор» юридических действий и актов, совершаемых и принимаемых субъектами компетенции; в) стадии деятельности субъектов компетенции и связанных с ними других субъектов права, последовательность совершения юридических действий и их связь¹⁵⁶.

Несмотря на множественность теоретических подходов, нормативное закрепление последовательности, а порой и содержания процедур по выполнению правовой экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, отсутствует. В то же время экспертное исследование территориальных органов Минюста России в этой области осуществляется в определенной последовательности, что свидетельствует о наличии порядка, предусматривающего совершение определенных, именно процедурных действий.

В рамках конструкции «производство – стадии – процедуры» первая стадия экспертного производства предусматривает несколько административных процедур исследования. В первую очередь определяется нормативность правового акта. Ведь правовая экспертиза проводится только в отношении нормативных правовых актов. Во-вторых, устанавливается действие акта на территории данного субъекта. Правовая экспертиза отмененных, признанных утратившими силу правовых актов, а также правовых актов, срок действия которых истек, не проводится. В-третьих, эксперты выясняют, впервые ли поступил акт на экспертизу в территориальный орган Минюста России. При поступлении правового акта, вносящего изменение в ранее принятый нормативный правовой акт, рекомендуется проводить правовую экспертизу на основной правовой акт в редакции акта, вносящего изменения.

¹⁵⁶ Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 4.

Вторая стадия экспертного производства включает несколько процедур исследования. Это прежде всего анализ положений нормативного правового акта субъекта РФ. В ходе этого анализа проводится правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов; выявление нормы, содержащей противоречия действующему законодательству (при ее наличии). Пунктами 19, 20 приказа Минюста России от 31.05.2012 № 87 обозначены типичные противоречия правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и установлены их признаки. В качестве противоречий рассматриваются:

1) ограничение гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами прав и свобод граждан;

2) принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовых актов: по предметам ведения Российской Федерации в случае, если это не предусмотрено федеральным законодательством; нарушающих компетенцию Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации; нарушающих принцип разделения властей; по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления;

3) нарушение требований федерального законодательства относительно формы принятия правового акта;

4) наличие в правовом акте положений, искажающих содержание и смысл норм Конституции Российской Федерации и других актов федерального законодательства¹⁵⁷.

В ходе анализа правовых актов выявляются признаки противоречий Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Это может быть отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с

¹⁵⁷ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2013. № 1.

Конституцией Российской Федерации и федеральными законами необходимы для издания правового акта; принятие правового акта во исполнение отмененного (утратившего силу) акта федерального законодательства; неправильный выбор федерального закона, являющегося основанием для принятия правового акта; принятие правового акта органом, должностным лицом, в компетенцию которого это не входит, либо с превышением полномочий, предоставленных данному органу, должностному лицу; нарушение порядка принятия (обнародования) правового акта; запрещение действий граждан и организаций, государственных органов, разрешенных или предписываемых федеральным законом; разрешение или допущение действий граждан и организаций, государственных органов, запрещенных федеральным законом; изменение установленных федеральным законом оснований, условий, последовательности или порядка действий участников правоотношений; иные признаки¹⁵⁸. Видим, что аналитический спектр критериев противоречивости нормативных актов широк. Это требует системной и глубокой экспертной работы, процессуально грамотно выстроенной. Потому высока востребованность четкой нормативно-правовой регламентации административных процедур, совершаемых уполномоченными субъектами в ходе проведения экспертизы.

Еще одна административная процедура действия эксперта по проведению проверки соответствия правового акта требованиям юридической техники. Проверка соответствия правового акта требованиям юридической техники является обязательным административным действием, которое выполняется при проведении правовой экспертизы нормативного правового акта субъекта РФ. Техничко-юридические требования, предъявляемые к нормативно-правовым актам, довольно жесткие. Эксперты обращают внимание на наличие набора реквизитов, правильность использования юридической терминологии. Думается, что нормативная регламентация данной процедуры сделала работу экспертов более эффективной.

¹⁵⁸ Там же.

В рамках третьей стадии экспертного производства осуществляется оформление результатов проведенного правового исследования нормативного правового акта субъекта РФ. Сначала по результатам правовой экспертизы идет подготовка проекта экспертного заключения. В экспертном заключении указывается ряд обязательных моментов. Это реквизиты правового акта; повод проведения правовой экспертизы; предмет правового регулирования и его соответствие сфере ведения субъекта РФ, совместного ведения РФ и субъекта РФ. Особо указывается состояние правового регулирования в данной сфере. В связи с этим в обязательном порядке указывается перечень актов федерального законодательства, на соответствие которым рассматривался правовой акт. Кроме того эксперты дают оценку компетенции принявшего правовой акт органа государственной власти субъекта РФ (должностного лица субъекта РФ), соответствия содержания правового акта Конституции РФ и федеральным законам. При обнаружении противоречий экспертами подробно описываются положения акта, которые противоречат законодательству, указываются пункты, статьи проверяемого акта, а также излагается суть несоответствия – приводятся пункты, статьи Конституции РФ или федеральных законов, которым нормативный правовой акт субъекта РФ противоречит. Обязательной является и оценка порядка обнародования (опубликования) правового акта при наличии сведений об обнародовании (опубликовании) правового акта, а также соответствия формы и текста правового акта правилам юридической техники. Наконец фиксируются результаты антикоррупционной экспертизы правового акта¹⁵⁹. Если правовой акт, подлежащий экспертизе, вносит изменения в ранее принятый правовой акт или устанавливает новые нормы, возможно составление экспертного заключения на акт о внесении изменений в основной нормативный правовой акт.

Следующая административная процедура предусматривает проверку результатов правовой экспертизы начальником структурного подразделения. Он изучает положения нормативного правового акта, подлежащего исследованию, и

¹⁵⁹ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2013. № 1.

экспертное заключение. Завершается административная процедура подписанием экспертного заключения уполномоченным должностным лицом территориального органа Минюста России (начальником либо его заместителем). После этого на экспертном заключении ставится дата и номер учета.

Четвертая стадия экспертного производства предусматривает действия экспертов в случае подготовки отрицательного экспертного заключения о наличии противоречий Конституции РФ и федеральным законам в нормативном правовом акте субъекта РФ. Результаты правовой экспертизы отправляются в нормотворческий орган и органы прокуратуры. Правовая экспертиза проводится в срок до 30 дней с момента поступления правового акта в территориальный орган Минюста России. Она может быть продлена на срок до одного месяца по решению руководителя территориального органа.

Исследования проекта нормативного правового акта на соответствие положениям Конституции РФ и федеральному законодательству выполняется в рамках правовой экспертизы состоит из тех же административных процедур, что и правовая экспертиза принятых и вступивших в законную силу актов. В первую очередь определяется нормативность проекта правового акта. Затем устанавливается действие проекта акта на территории субъекта РФ. Затем идет анализ положений проекта правового акта субъекта Российской Федерации. Проводится правовая оценка формы проекта акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, разработавшего проект правового акта, содержащихся в нем норм, порядка принятия на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов. При выполнении этой работы эксперты руководствуются пунктами 19, 20 Приказа Минюста России от 31.05.2012 № 87. Экспертами также осуществляется проверка соответствия проекта правового акта требованиям юридической техники. Обращается внимание на наличие набора реквизитов, правильность использования юридической терминологии. Правовая экспертиза проекта акта проводится в срок до 30 дней с момента поступления проекта правового акта в территориальный орган Минюста России. Далее выполняются административные

действия по оформлению результатов проведенного правового исследования проекта нормативного правового акта субъекта РФ. Готовится экспертное заключение по результатам проведения правовой экспертизы, где указываются те же сведения, что при оформлении результатов экспертизы на действующий нормативный правовой акт¹⁶⁰.

Завершающая административная процедура при работе с проектом акта субъекта РФ включает действия экспертов в случае оформления отрицательного экспертного заключения. Эти действия включают организацию работы по приведению незаконного проекта акта в соответствие с действующим законодательством. В частности, результаты правовой экспертизы отправляются в нормотворческий орган с рекомендациями привести проект акта в соответствие с действующим федеральным законодательством.

Сравнение административных процедур выполнения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов и действующих нормативных правовых актов позволяет сделать некоторые выводы.

1. Объект правового исследования в том и другом случае неодинаков. В первом случае эксперты изучают проект нормативного правового акта, не имеющий юридической силы, а во втором анализируется принятый и вступивший в законную силу нормативный правовой акт.

2. Административные процедуры при работе с нормативными актами и с проектами нормативных актов осуществляются в разные сроки. Проекты нормативных правовых актов исследуются в срок до 30 дней. Правовая экспертиза принятых актов проводится в 30-дневный срок и может быть продлена на срок до одного месяца.

3. В то же время правовые последствия экспертного заключения имеют одинаковое значение для нормотворческого органа и носят рекомендательный характер.

4. Экспертное заключение по результатам правовой экспертизы принятых нормативных правовых актов субъектов РФ, помимо нормотворческого органа,

¹⁶⁰ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2013. № 1.

направляются в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования. Экспертное заключение на проект нормативного правового акта направляется только в нормотворческий орган.

5. Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов субъектов РФ выполняется по аналогии с правовой экспертизой принятых правовых актов субъектов РФ. Это свидетельствует об отсутствии регламентированного порядка, которым должны руководствоваться эксперты территориальных органов Минюста России.

При проведении правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ эксперты руководствуются Приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»¹⁶¹. Исследование проектов нормативных правовых актов включает те же административные процедуры, что и правовая экспертиза действующих актов. Между тем, регламентированный порядок проведения правовой экспертизы непосредственно проектов нормативных правовых актов отсутствует. Применение же названных методических рекомендаций в работе экспертов не дает возможности выходить из ситуаций по аналогии в тех случаях, когда возникают практические проблемы. Территориальные органы Минюста России в ходе правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, руководствуются сроком, который предусмотрен в соглашениях о взаимодействии с органами власти субъектов Российской Федерации в сфере юстиции. Из-за отсутствия порядка проведения правовой экспертизы проектов не регламентирована процедура продления срока экспертизы в том случае, когда требуется более детальное исследование положений проекта.

Что касается разделения полномочий органов Минюста России, то Минюст России проводит правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а его территориальные органы

¹⁶¹ Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2013. №1.

проектов региональных актов и муниципальных актов (уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав муниципального образования). В отношении таких актов выполняется и антикоррупционная экспертиза. Фактически этот федеральный орган исполнительной власти имеет полномочия, которые отражают одно из основных направлений деятельности по предупреждению распространения в правовом поле незаконных нормативных правовых актов. Однако порядок реализации этих полномочий на этапе проектного изучения установлен не во всех случаях. Процедура по проведению правовой экспертизы проектов федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов имеет либо обособленную правовую регламентацию (при проведении Минюстом России правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти) либо не регламентирована вообще (при проведении правовой экспертизы проектов региональных актов и муниципальных актов).

Таким образом, единый унифицированный акт, закрепляющий административные процедуры по проведению правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов структурными подразделениями Минюста России и его территориальными органами, отсутствует. Этот недостаток является серьезным упущением с точки зрения организации работы в этом направлении деятельности. Поскольку эта работа реализуется должностными лицами одного федерального органа исполнительной власти, то логичным представляется ее регламентация в едином акте. В нем 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 такой унифицированный процессуальный (процедурный) акт может касаться и антикоррупционной экспертизы. Таким актом может стать

административный регламент по исполнению государственной функции. Его цель – усовершенствовать экспертно-исследовательские административные процедуры, обеспечить единообразный подход к их проведению, обеспечить качественное осуществление одной из основных функций Минюста России и эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц – экспертов.

Законодатель не случайно в рамках проводимой административной реформы выбрал именно регламенты органов исполнительной власти в качестве ее инструмента. Успешное проведение административной реформы зависит не только от организационного обеспечения, но и от выработки нового порядка организации и функционирования исполнительной власти¹⁶². Профессор А. Ф. Ноздрачев, отметил, что разработка административных регламентов позволила систематизировать полномочия органов исполнительной власти, оптимизировать и детализировать административные процессы, восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве Российской Федерации. Регламенты регулируют отношения, возникающие в процессе практической правореализационной деятельности органов исполнительной власти¹⁶³. Административный регламент – это нормативный, административный акт. В нем, как заметил К. В. Давыдов, определяются «...четкие административные процедуры и административные действия, устанавливаются строгие требования к их совершению (в том числе исчерпывающих перечней необходимых документов), сроки совершения соответствующих действий, конкретизация исполнителей и т.д.». В соответствии с административными процедурами реализуется основной объем компетенции территориального органа Минюста России, обеспечивается реализация всех административных функций территориального органа Минюста России¹⁶⁴. К сожалению, такими характеристиками не обладают Методические рекомендации (Об утверждении

¹⁶² Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2.

¹⁶³ Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 5–41.

¹⁶⁴ Егошина Ю.А. Административно-правовой статус территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации : автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2014. С.14.

Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 31.05.2012 № 87). Для уточнения правовой регламентации процедур проведения правовой и антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов мы предлагаем проект данного административного регламента в приложении № 2 диссертации¹⁶⁵.

Предполагается, что единый унифицированный административный регламент исполнения Министерством юстиции Российской Федерации 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 должен содержать требования к регламентам, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»^{166, 167}. В отдельной главе административного регламента мы бы предложили определить процедуры выполнения правовой и антикоррупционной экспертизы регистрируемых актов. В содержании предложенного Регламента, на наш взгляд, важно сформулировать общие положения о государственной регистрации нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных актов о внесении изменений в устав муниципального

¹⁶⁵ Приложение 2. Проект «Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по исполнению 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».

¹⁶⁶ Приложение 3. Проект «Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по исполнению государственной функции по государственной регистрации нормативных правовых органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав муниципального образования».

¹⁶⁷ Подробно об этом см.: Степенко В. Е. Ким А. В. 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. С. 71–73.

образования. Нужны и четкие требования к порядку исполнения государственной функции по государственной регистрации актов, а также к порядку выполнения соответствующих административных процедур, в том числе особенности проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав в электронной форме. Кроме того, в Регламенте указывается состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий) по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав муниципального образования. Особое внимание уделено способам и формам взаимодействия между экспертами, нормотворческими органами при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; порядок и формы контроля исполнения государственной функции по государственной регистрации нормативных правовых актов.

Думается, предлагаемый нами единый административный регламент позволит изменить сложившийся в экспертной деятельности административный обычай на четкую регламентацию процедур проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав при государственной регистрации этих актов. Будут определены конкретные административные процедуры правовой и антикоррупционной экспертизы актов (условия, порядок, сроки и последовательность совершения действий, принятия решений экспертами). Помимо того, будут сформулированы исчерпывающие требования к таким процедурам. За счет внедрения в деятельность экспертов предельно четких и прозрачных административных процедур, будет достигнут

качественно новый уровень административно-правового регулирования экспертной деятельности Минюста России и его территориальных органов¹⁶⁸.

Административный регламент четко определит последовательность действий территориальных органов Минюста России (административные процедуры) по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов при их государственной регистрации, связанных общей задачей и завершающихся определенным правовым результатом – экспертным заключением. Это позволит обеспечить исполнение государственных функций и эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц. Главным нововведением здесь будет определение административно-процедурного порядка регистрационного производства – государственной регистрации нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ за счет включения административных процедур, в том числе по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы региональных правовых актов.

Таковыми процедурами могут быть следующие.

1. Принятие нормативного правового акта органа государственной власти субъекта РФ на государственную регистрацию.
2. Правовая экспертиза нормативного правового акта на предмет соответствия положениям Конституции РФ и федеральному законодательству.
3. Проведение проверки нормативного правового акта субъекта РФ на соответствие формы и текста правового акта правилам юридической техники.
4. Антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта субъекта РФ на предмет выявления коррупциогенных факторов.
5. Взаимодействие между экспертами, нормотворческими органами при проведении правовой экспертизы нормативного правового акта.
6. Подготовка экспертного заключения по результатам правовой экспертизы и антикоррупционной экспертизы.

¹⁶⁸ Подробно об этом см.: 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.

7. Проверка результатов правовой и антикоррупционной экспертизы начальником структурного подразделения территориального органа Минюста России, ответственного за экспертную работу.

8. Подписание экспертного заключения по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы и организация его направления в нормотворческий орган.

9. Принятие решения о государственной регистрации нормативного правового акта органов власти субъектов РФ. В рамках этой административной процедуры экспертом территориального органа Минюста России должен решаться вопрос о последующей регистрации нормативного правового акта. На принятие такого решения могут влиять результаты правовой и антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта. Решение о государственной регистрации нормативного правового акта органов власти субъектов РФ может иметь разные юридические последствия. Отсутствие в правовом акте положений противоречащих Конституции РФ, федеральному законодательству, коррупциогенных факторов является основанием в принятии решения о государственной регистрации акта. Решение о государственной регистрации нормативного правового акта органов власти субъектов РФ целесообразно оформлять приказом территориального органа Минюста России. В случае выявления экспертом территориального органа Минюста России незаконной правовой нормы в результате правовой и антикоррупционной экспертизы – в регистрации акта будет отказано. Такое решение следует указать в экспертном заключении по результатам правовой экспертизы.

10. Присвоение регистрационного номера нормативному правовому акту органа власти субъекта РФ. В настоящее время территориальными органами Минюста России в регистр вносятся все акты органов власти субъектов РФ, поступающие для проведения правовой экспертизы. Фактически процедура учета региональных правовых актов налажена. С учетом предложенных изменений при государственной регистрации следует вести регистрационный учет нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, прошедших

государственную регистрацию. Для этого к номеру, присвоенному в регистре, следует добавить буквы «ГР», которые будут подтверждать успешное прохождение государственной регистрации. Осуществление данной процедуры возможно после принятия положительного решения о государственной регистрации акта¹⁶⁹. Учету также должны подлежать нормативные правовые акты органов власти субъектов РФ, не прошедшие государственную регистрацию.

11. Организация работы по приведению правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

12. Определение порядка и форм контроля над осуществлением государственной функции.

13. Досудебное обжалование решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию, а также должностных лиц. Проект административного регламента представлен в приложении № 3¹⁷⁰.

Исследование административных процедур проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов показало, что экспертная деятельность выполняется должностными лицами федерального органа исполнительной власти (представителем публичной администрации в лице территориальных органов Минюста России), обладающими административно-властными полномочиями, в определенной последовательности. Ключевое место здесь занимает исследование нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ и их проектов на предмет соответствия положениям Конституции РФ и федеральному законодательству, которое выполняется должностными лицами (экспертами), наделенными экспертными полномочиями с правом оформлять экспертное заключение по результатам проведенного исследования. Однако в организации работы по выполнению правовой экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ и их проектов имеются проблемы правовой регламентации

¹⁶⁹ 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.

¹⁷⁰ Приложение 3. Проект «Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по исполнению государственной функции по государственной регистрации нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав муниципального образования».

административных процедур. Это негативно сказывается на практической работе экспертов органов юстиции. Экспертно-исследовательская деятельность территориальных органов Минюста России нуждается в совершенствовании, которое видится в принятии мер по установлению ее правовой регламентации и совершенствованию административных процедур.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Органы Минюста России как представители публичной власти являются полноправными участниками позитивного административного процесса. Они выполняют административные процедуры в рамках проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ и их проектов.

2. Предлагается рассматривать правовую экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, выполняемую территориальными органами Минюста России, как организованную деятельность, состоящую из последовательных административных процедур и имеющую 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.

Деятельность по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ и их проектов состоит из экспертно-исследовательских административных процедур, которые реализуются на определенных стадиях исследования. При отсутствии правовой регламентации административно-процедурной деятельности экспертов Минюста России и его территориальных органов по выполнению правовой экспертизы нормативных

правовых актов (их проектов) возникает необходимость в восполнении существующих пробелов в правовом регулировании экспертной деятельности.

3. Правоприменительная практика территориальных органов Минюста России показывает, что в основе правового регулирования административных действий должностных лиц федерального органа исполнительной власти по выполнению как правовой, так и антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов должен лежать единый унифицированный акт, определяющий пошаговый алгоритм действий – административный регламент. Его принятие упорядочит административные процедуры в экспертно-исследовательской деятельности, усовершенствует административно-процедурную деятельность экспертов Минюста России и его территориальных органов в этой области.

4. С учетом перспективы законодательного закрепления регистрационного производства нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ в целях предупреждения вступления в силу незаконных региональных правовых актов, было бы полезным 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 РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав муниципального образования. В нем определить административные процедуры по выполнению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

2.2. Правовая экспертиза муниципальных актов при их государственной регистрации

Глубокое изучение особенностей правовой экспертизы муниципальных актов при их государственной регистрации предполагает всестороннее, подробное рассмотрение административно-процедурного производства правовой экспертизы уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Конституционное закрепление местного самоуправления в Российской Федерации положило начало развитию муниципальной реформы, организации муниципального управления через систему органов власти. В современной науке институт местного самоуправления часто являлся объектом исследования. К наиболее «острым проблемам» ученые относят: «разграничение полномочий между органами публичной власти без учета природы местного самоуправления; «дистанцирование» граждан от власти через их опосредованное участие в формировании представительных органов местного самоуправления; нечеткость полномочий глав муниципальных образований; размытость законодательной фиксации принципов и критериев формирования организационной структуры местных администраций России»¹⁷¹.

Особого внимания заслуживает нормотворческая деятельность муниципальных образований. В соответствии с частью 1 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты по вопросам местного значения¹⁷². В систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования, нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы

¹⁷¹ Михеева И.В., Невельская Л.А. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правовой регламентации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 3. С. 19–25.

¹⁷² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 08 октября.

муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Уставы муниципальных образований, решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан) и иные акты местного значения обладают высшей юридической силой, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования (часть 2 статьи 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ)¹⁷³.

Предоставление суверенитета муниципальным образованиям в нормативно-правовом регулировании вопросов местного значения не снимает с государства обязательств по осуществлению контроля за законностью уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов¹⁷⁴.

Качество муниципальных правовых актов является острой проблемой. Именно на уровне местного самоуправления допускается наибольшее количество дефектных норм¹⁷⁵. Положения муниципальных актов противоречат действующему законодательству. Органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты за пределами представленной компетенции. В связи с этим законодатель наделил федеральные органы исполнительной власти полномочиями по государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы.

Заметим, что «институт регистрации устава муниципального образования является важнейшим правовым механизмом, призванным обеспечить соответствие устава законодательству»¹⁷⁶. В части 6 статьи 44 Федерального

¹⁷³ Там же.

¹⁷⁴ Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

¹⁷⁵ Дымберова Э.Д. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов: состояние и поиск путей совершенствования // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 62–68.

¹⁷⁶ Жалсанов Б. И. Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 143.

закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что устав, акт о внесении изменений в устав подлежат государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом. В соответствии с частями 1 и 3 статьи 1 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»¹⁷⁷, пунктом 23 приказа Минюста России от 03.03.2014 № 25¹⁷⁸, пунктом 20 приказа Минюста России от 03.03.2014 № 26¹⁷⁹ полномочиями по государственной регистрации уставов муниципальных образований и актов о внесении изменений в устав наделены Главные управления и управления Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации (территориальные органы Минюста России).

К институту государственной регистрации нормативных правовых актов Российской Федерации в деятельности органов Минюста России с точки зрения административно-правовых и организационных аспектов обращались С. А. Юдин и А. Ю. Чермит. Государство, устанавливая регистрационный режим в той или иной области общественных отношений в целях контроля за объектами регистрации, регулирует их количество и качество. Тем самым, регистрационный режим представляет собой государственно-управленческое явление, облеченное в правовую форму, предназначенное для контроля за объектами регистрации¹⁸⁰. Вопросы регистрации устава муниципального образования и его вступления в силу исследовались в диссертации А. Ю. Чермита «Устав муниципального образования в системе нормативно-правового регулирования местного самоуправления». Исследователь выразила следующее мнение: «...факт

¹⁷⁷ Российская газета. 2005. 26 июля.

¹⁷⁸ Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации : приказ Минюста России от 03.03.2014 г. № 25 // Российская газета. 2014. 21 марта.

¹⁷⁹ Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации : приказ Минюста России от 03.03.2014 г. № 26 // Российская газета. 2014. 26 марта.

¹⁸⁰ Юдин С. А. Государственная регистрация нормативных правовых актов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 17.

регистрации устава муниципального образования органом государственной власти как необходимого условия вступления его в силу можно расценивать как вмешательство государственной власти в дела местного самоуправления, что противоречит статье 12 Конституции России». Она предложила вернуть субъектам Российской Федерации полномочия регистрировать уставы муниципальных образований, а территориальным органам Минюста России предоставить контрольно-методические полномочия, а также полномочия по ведению федерального регистра муниципальных правовых актов»¹⁸¹. Данная позиция является спорной. Автор подвергает сомнению процедуру государственной регистрации уставов муниципальных образований, расценивая ее как вмешательство в деятельность органов местного самоуправления, но в то же время предлагает делегировать полномочия по регистрации муниципальных правовых актов органам государственной власти субъектов РФ. В связи с этим возникает вопрос, насколько полезны будут такие изменения с практической стороны. Минюстом России в лице его территориальных органов выполняется государственная регистрация муниципальных актов. Сложилась практика проведения правовой экспертизы уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в уставы. Ежегодно по результатам правовой экспертизы в этих правовых актах выявляется большое количество противоречий действующему законодательству. По итогам регистрационного производства незаконные муниципальные акты не вступают в силу. Так, в 2015 году территориальными органами Минюста России были выявлены противоречия Конституции РФ, федеральным и региональным законам в 1843 муниципальных актах из 38816, поступивших на регистрацию; в 2016 году в 1310 из 30869, поступивших на регистрацию; в первом полугодии 2017 года в 760 из 16572¹⁸². Отмена такого обязательного требования, как государственная регистрация, может привести к легализации незаконных муниципальных актов. В то же время

¹⁸¹ Чермит А. Ю. Устав муниципального образования в системе нормативно-правового регулирования местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2011. С. 159.

¹⁸² Официальный сайт Минюста России. Статистика [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://minjust.ru/>. (дата обращения 20.01.2017).

неконтролируемое нормотворчество муниципальных органов может привести к негативным последствиям.

Что касается контроля за органами местного самоуправления со стороны государства, то он определен «Европейской хартией местного самоуправления». Из природы местного самоуправления следует, что муниципальное образование разрабатывает устав самостоятельно¹⁸³. Федеральный орган осуществляет контроль лишь в той степени, в которой это необходимо для соблюдения законности и конституционных принципов¹⁸⁴. Согласно Указу Президента РФ № 1486 Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет полномочия по обеспечению единства правового пространства на всей территории России. Так как в административно-территориальное устройство Российской Федерации включены территории муниципальных образований, единое правовое поле распространяется и на них. Эффективную же политику по обеспечению единого правового пространства по всей стране способен осуществлять только федеральный орган исполнительной власти Российской Федерации.

Специфика государственной регистрации уставов муниципальных образований и актов о внесении изменений в устав заключается в ее административном контроле. Этот контроль состоит из административно-процедурного производства, направленного на реализацию властных полномочий, в виде совершения административных действий и принятия решений. Ключевое значение здесь имеет правовая экспертиза муниципальных актов. Именно по результатам ее проведения принимается решение о государственной регистрации (либо отказе в регистрации) устава муниципального образования или акта о внесении изменений в устав. Административно-процедурное производство государственной регистрации уставов муниципальных образований и актов о внесении изменений в устав состоит из нескольких стадий.

Первая стадия включает действия по направлению на государственную регистрацию устава, акта о внесении изменений в устав. Порядок представления

¹⁸³ Палазян А. С. Устав муниципального образования: проблемы структурирования, принятия и государственной регистрации // Общество и право. 2011. № 5. С. 46–49.

¹⁸⁴ Европейской хартией местного самоуправления, принятой Государствами – членами Совета Европы 15.10.1985 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

документов определен положениями Федерального закона от 21.07.2005 №97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»:

1. Устав муниципального образования направляется главой муниципального образования в регистрирующий орган в течение 15 дней со дня его принятия.

2. Для государственной регистрации устава муниципального образования представляются в двух экземплярах, а также на магнитном носителе:

1) устав муниципального образования;

2) решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии устава муниципального образования, а также протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят устав муниципального образования;

3) сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования и о результатах публичных слушаний по проекту устава муниципального образования.

3. Устав муниципального образования представляется с пронумерованными и прошитыми страницами, скрепленными печатью представительного органа муниципального образования (печатью местной администрации в случае принятия устава муниципального образования на сходе граждан). Устав муниципального образования содержит титульный лист, который включает реквизиты устава муниципального образования и прошивается вместе с его страницами.

4. Для регистрации муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования в регистрирующий орган направляются:

1) муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования, решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии указанного акта в двух экземплярах, а также на магнитном носителе;

2) протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят указанный акт;

3) сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта указанного акта и о результатах публичных слушаний по указанному проекту в случае, если проведение таких слушаний предусмотрено федеральным законом (статья 3).

Таким образом, статья 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» устанавливает перечень документов, которые необходимо представить для государственной регистрации устава, акта о внесении изменений в устав. Направление комплекта документов с магнитным носителем предполагает их почтовую пересылку. Это занимает определенное время. Так как многие муниципальные образования находятся вдали от региональных центров, а в зимний период перевозка почтовых отправлений возможна только воздушным транспортом, документы поступают на регистрацию поздно. К тому же отправка документов почтой и на магнитном носителе для небольших муниципальных образований предполагает дополнительные финансовые расходы. Это часто констатируют главы муниципальных образований. Непредставление документов на магнитном носителе является основанием к их возврату без рассмотрения. Фактически законодательными нормами установлены обременительные требования по представлению документов на государственную регистрацию. Решить эту проблему можно путем использования современных информационных технологий и сети Интернет. В связи с этим считаем целесообразным внести изменения в Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»:

1. Пункт 1 части 2 статьи 3 изложить в новой редакции, исключив слова «а также на магнитном носителе».

2. Пункт 1 части 4 статьи 3 изложить в новой редакции, исключив слова «а также на магнитном носителе».

3. Дополнить статью 3 частью 3.1., 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»¹⁸⁵.

Вторая стадия производства по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований (муниципальных актов о внесении изменений в устав) включает проверку представленных документов. В практической деятельности территориальных органов Минюста России при поступлении устава, муниципального правового акта о внесении изменений в устав на государственную регистрацию нередки случаи, когда направленные документы поступают не в полном объеме. Такие документы подлежат возврату в течение пяти рабочих дней. Основанием к принятию такого решения являются следующие условия (часть 5 статьи 3 Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»):

1) не представлены документы, предусмотренные частью 2 или 4 настоящей статьи;

2) представленные документы не соответствуют требованиям, установленным частью 3 настоящей статьи;

3) устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования направлены в регистрирующий орган лицом, не предусмотренным частью 1 настоящей статьи).

При этом проверка документов на соответствие Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству не выполняется. Однако выполнять предварительную проверку устава, муниципального правового акта о внесении изменений в устав на соответствие действующему законодательству необходимо. Это позволит избежать повторного возвращения документов на доработку и отказа в государственной регистрации. Ведь специалистами Главного управления Минюста России по Хабаровскому краю и ЕАО проверяются документы на соответствие Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству. В ходе исследования экспертами выявляются нарушения

¹⁸⁵ Подробно об этом см.: Ким А. В. Экспертиза уставов муниципальных образований. Актуальные проблемы и пути их решения // Закон и право. 2014. № 4. С. 131–133.

порядка предоставления актов и ненадлежащее их оформление, противоречия и недоработки. Все эти факты отражаются в сопроводительном письме к документам. Однако, пятидневного срока не достаточно для того, чтобы провести предварительную проверку поступивших муниципальных актов. Поэтому необходимо увеличить срок возврата документов до пятнадцати дней.

Третья стадия производства по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав) предусматривает правовую экспертизу устава, актов о внесении изменений в устав. Она выполняется территориальными органами Минюста России в рамках государственной регистрации этих актов.

Проведение правовой экспертизы включает целый ряд административных процедур. Вначале осуществляется проверка соответствия устава (акта о внесении изменений в устав) положениям действующего законодательства.

Первая процедура предусматривает административное действие – проверку устава, муниципального правового акта о внесении изменений в устав на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству. Должностные лица – эксперты исследуют содержание акта на предмет наличия либо отсутствия в уставе, муниципальном правовом акте о внесении изменений в устав:

1. Положений, противоречащих Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству. Экспертом подробно исследуются нормы устава, муниципального правового акта о внесении изменений в устав, изучаются нормы Конституции РФ, федеральных и региональных законов. После чего делаются выводы о том, имеются или отсутствуют противоречия в экспертируемых актах.

2. Положений, регулирующих вопросы местного значения. Такие нормы на основании Конституции РФ, федеральных и региональных законов в обязательном порядке должны устанавливаться уставом. Экспертом изучаются положения федеральных и региональных норм, устанавливающих компетенцию муниципальных образований по вопросам местного значения.

3. Положений, противоречащих решению, принятому путем прямого волеизъявления населения муниципального образования. Эксперт рассматривает решение представительного органа муниципального образования, либо решение схода граждан о принятии устава муниципального образования. Изучению подлежит протокол заседания представительного органа муниципального образования, либо протокол схода граждан, на котором был принят устав, акт о внесении изменений в устав¹⁸⁶.

Следующая процедура включает проверку устава, акта о внесении изменений в устав на предмет соблюдения порядка принятия рассматриваемых нормативных правовых актов, определенного федеральным законом. Экспертами устанавливаются следующие обстоятельства.

1. Принятие устава, актов о внесении изменений в устав надлежащим органом местного самоуправления. Устав, муниципальный акт о внесении изменений и дополнений в устав должен приниматься представительным органом муниципального образования, либо сходом граждан в поселениях, где полномочия представительного органа осуществляет население на сходе граждан (часть 10 статьи 35, часть 3 статьи 44 Федерального закона №131-ФЗ).

2. Наличие необходимого кворума представительного органа местного самоуправления или собрания (схода) граждан при отсутствии представительного органа. Акты принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (часть 5 статьи 44 Федерального закона №131-ФЗ). Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов (часть 1.1. статьи 35 Федерального закона №131-ФЗ).

3. Соблюдение регламента представительного органа местного самоуправления или порядка проведения собрания (схода) граждан при

¹⁸⁶ Подробно об этом см.: 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.

голосовании за проект устава или муниципального акта, вносящего изменения в устав¹⁸⁷.

4. Соблюдение срока опубликования проекта устава муниципального образования или проекта акта о внесении изменений в устав. Опубликование проектов должно произойти не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава, внесении изменений и дополнений в устав представительным органом. Одновременно представительным органом муниципального образования публикуется порядок учета предложений по проектам и порядок участия граждан в его обсуждении (часть 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ).

5. Опубликование главой муниципального образования устава муниципального образования, акта о внесении изменений и дополнений в устав. Глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, акт о внесении изменений и дополнений в устав в течение семи дней со дня его поступления из территориального органа Минюста России (часть 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ).

По результатам проверки соблюдения установленного федеральным законом порядка принятия устава, акта о внесении изменений в устав, эксперты делают вывод о наличии либо отсутствии нарушений.

Затем проводится еще одна административная процедура. Она включает действия экспертов по исследованию соответствия правового акта требованиям юридической техники. Проверка соответствия правового акта требованиям юридико-технического оформления является обязательной процедурой при проведении правовой экспертизы устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав. Эксперты обращают внимание на наличие набора реквизитов, правильность

¹⁸⁷ Подробно об этом см.: 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.

использования юридической терминологии, последовательность изложения норм и т.д.

В завершение третьей стадии производства по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований (актов о внесении изменений в устав) в ходе последней административной процедуры оформляется заключение о соответствии устава, акта о внесении изменений в устав Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации.

Четвертая стадия рассматриваемого регистрационного производства включает действия по оформлению управленческого решения о возможности государственной регистрации акта, присвоении ему номера государственной регистрации; заключение об отказе в государственной регистрации с указанием причин и предложениями по устранению выявленных нарушений¹⁸⁸. Вызывает неопределенность норма, установленная пунктом 8 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Она предусматривает, что принятие регистрирующим органом решения об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования не является препятствием для повторного представления устава на государственную регистрацию после устранения нарушений. Поскольку порядок устранения нарушений не урегулирован законодательством, возникает вопрос, каким образом муниципальные образования устраняют выявленные нарушения.

В практической работе территориальных органов Минюста России актуальны случаи, когда муниципальные органы вносят корректировки в положения устава согласно заключению регистрирующего органа, после чего повторно направляют его на регистрацию без изменения официальных реквизитов (даты, номера). В таких случаях, скорректированные положения устава отличаются от ранее опубликованного проекта, с которым были ознакомлены граждане. Это означает, что населению устав в последний редакции для

¹⁸⁸ Подробно об этом см.: 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.

обозрения не представляется. В целях восполнения существующего пробела, предлагаем изменить часть 8 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и изложить следующим образом:

«8. Принятие регистрирующим органом решения об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования является основанием к отмене решения муниципального образования о принятии устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования.»

8.1. Представление устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования для государственной регистрации после устранения нарушений, выявленных регистрирующим органом, осуществляется в соответствии со статьей 3 настоящего Федерального закона».

Обратим внимание на ситуации, когда отдельные муниципальные образования Российской Федерации с небольшой плотностью населения преобразовываются путем объединения с другими муниципальными образованиями. В соответствии с частями 1, 2 статьи 13 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с

внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением. Процедура преобразования подразумевает проведение установленных федеральным законодательством мероприятий¹⁸⁹. Преобразование муниципальных образований осуществляется в соответствии с законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Например, Законодательной Думой Хабаровского края был принят закон Хабаровского края «О преобразовании путем объединения сельского поселения «Поселок Солони» и Сулукского сельского поселения Верхнебуреинского муниципального района Хабаровского края»¹⁹⁰. Во исполнение этого закона указанные муниципальные образования были преобразованы. Однако уставы этих муниципальных образований продолжали действовать до тех пор, пока прокуратурой Верхнебуреинского муниципального района не был принесён протест и направлено заявление в суд о признании уставов недействующим. По решению суда уставы были признаны недействующими и не подлежащими применению. Причина возникшей проблемы обусловлена тем, что на законодательном уровне не установлены обязанности муниципальных органов по признанию утратившими силу ранее принятых уставов муниципальных образований при их преобразовании.

По нашему мнению, необходимо на законодательном уровне установить обязанность муниципальных образований принимать решения о признании утратившим силу устава муниципального образования в связи с его преобразованием. Это потребует внесения изменений в статью 44 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

¹⁸⁹ Кулик А. В. Преобразование муниципальных образований. Организация работы по регистрации уставов вновь образованных муниципальных образований // Бюллетень Минюста РФ. 2011. № 10.

¹⁹⁰ О преобразовании путем объединения сельского поселения «Поселок Солони» и Сулукского сельского поселения Верхнебуреинского муниципального района Хабаровского края : закон Хабаровского края от 08.07.2010 № 19 // Приамурские ведомости. 2010. 09 июля.

самоуправления в Российской Федерации» в виде дополнения пунктом 11 следующего содержания:

«11. Устав муниципального образования подлежит признанию утратившим силу в случае преобразования муниципального образования. Решение о признании устава муниципального образования утратившим силу принимает представительный орган вновь образованного муниципального образования».

Таким образом, можно сделать некоторые выводы.

Правовая экспертиза уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований представляет собой отдельную стадию административно-процедурного производства по государственной регистрации муниципальных актов. Эта стадия состоит из последовательных административных процедур экспертного исследования, предусматривающих выполнение целого ряда административных действий. Экспертно-исследовательские административные процедуры являются частью регистрационного административного производства. Процедуры проведения правовой экспертизы уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований включают проверку устава, акта о внесении изменений в устав: на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству; на предмет соблюдения порядка принятия рассматриваемых нормативных правовых актов, установленного федеральным законом; на соответствие акта требованиям юридической техники. 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.

В рамках государственной регистрации выполняется контрольная деятельность государства за законностью муниципальных актов. Однако, в соответствии с позицией некоторых авторов, государственная регистрация устава муниципального образования как обязательное условие вступления его в законную силу нарушает конституционные принципы, определяющие самостоятельность местного самоуправления и автономность от органов государственной власти¹⁹¹. Вместе с тем положения Европейской хартии местного самоуправления от 15.10.1985, ратифицированной в России, допускают административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления в случаях, предусмотренных конституцией или законом. Это придает легитимный характер административного контроля и обязательности выполнения правовой экспертизы и административных процедур по выявлению в уставах муниципальных образований (муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований) противоречий положениям Конституции Российской Федерации, федеральным и региональным законам.

Для решения проблемы отправки документов на регистрацию предлагается зафиксировать в тексте закона обязательное использование современных информационных технологий, в частности, возможности направлять документы в регистрирующий орган (территориальные органы Минюста России) в электронном виде.

Представляется необходимым на законодательном уровне установить обязанность муниципальных образований принимать решения о признании утратившим силу устава муниципального образования в связи с его преобразованием. Закрепить такую обязанность можно в статье 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, существует объективная необходимость совершенствования законодательных основ, регламентирующих правовую экспертизу уставов муниципальных образований, муниципальных актов о внесении изменений в

¹⁹¹ Чермит А. Ю. Устав муниципального образования в системе нормативно-правового регулирования местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2011. С. 159.

устав в рамках государственной регистрации. Преодоление законодательных пробелов внесет четкость и ясность в работу экспертов территориальных органов Минюста России.

2.3. Концепция проекта Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации»

В юридической науке ученые активно ведут исследования в области совершенствования механизма правового регулирования общественных отношений в разных сферах жизнедеятельности. Не являются исключением и правоотношения, возникающие в процессе экспертной работы органов власти разного уровня по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов. Изучение нормативных основ и правоприменительной практики показывает, что сегодня отсутствует единый законодательный механизм, способный упорядочить общественные отношения в этой сфере. Нормативно-правовое регулирование здесь осуществляется, наряду с федеральным, также и законодательством субъектов Российской Федерации (законами и издаваемыми субъектами правовой экспертизы подзаконными актами). Это приводит к дублированию полномочий по проведению правовой экспертизы нормативно-правовых актов, отсутствию единых сроков выполнения экспертизы в разных органах власти, даже к конкуренции экспертных заключений в субъектах РФ. Ситуацию усугубляет всего лишь рекомендательный характер экспертного заключения для нормотворческого органа (на уровне субъекта РФ). Это касается и территориальных органов Минюста России, заключение которого по правовой экспертизе нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ также не является обязательным.

Недостаток контрольных мер воздействия на незаконный региональный нормативный правовой акт приводит к неспособности федерального органа исполнительной власти в области юстиции (в лице территориальных органов

Минюста России) достичь цели по обеспечению единства правового пространства на территории субъектов Российской Федерации. Отсутствие выстроенной системы правовых основ экспертной деятельности ведет к неспособности государства обеспечить конструктивное развитие общественных отношений в этой области. Все это мешает системному видению законодательства, которое, как отметил Ю. А. Тихомиров, способствует планомерному и целенаправленному развитию и эффективности регулирования общественных отношений. Нарушение или недооценка системных основ законодательства пагубно отражается на уровне как отраслевого, так и комплексного правового регулирования¹⁹².

В связи с потребностью восполнить существующий пробел в правовом регулировании осуществления правовой экспертизы возникает необходимость создания Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации». Важным этапом на пути к созданию такого закона является подготовка его проекта и разработка концепции.

Ранее в юридической науке предлагали принятие Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»¹⁹³. Однако названный законопроект предполагал урегулирование правоотношений лишь при проведении правовой экспертизы региональных актов.

Пунктом 2 «Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576, предусмотрено, что федеральным органам исполнительной власти и организациям предоставлено право в установленном порядке вносить в Правительство РФ законопроекты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности. Принятие нового закона, призванного упорядочить определенный круг общественных отношений, должно отражать замысел субъекта правотворчества. По законопроектам, предлагаемым уполномоченными

¹⁹² Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 1.

¹⁹³ Третьякова Е.-Д. С. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции в субъектах Российской Федерации в пределах Сибирского федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2010. С. 150–151.

на это субъектами для включения в план законопроектной деятельности Правительства, разрабатывается концепция проекта федерального закона. Единые требования к концепции любого федерального закона определены Постановлением Правительства РФ № 576.

Эти требования предполагают наличие основной идеи, цели и предмета правового регулирования, круга лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности (в том числе с учетом ранее имевшихся). Кроме того, в законопроекте должно быть показано место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится, положений Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и системообразующих законов Российской Федерации, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы. В законопроекте обязательно дается общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере нормативных правовых актов Российской Федерации; социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона¹⁹⁴.

В юридической науке ученые рассматривают концепцию как способ формирования взглядов на пути развития законодательства в той или иной сфере общественных отношений¹⁹⁵. Сам термин «концепция» означает ведущий замысел, определенный способ понимания, трактовки какого-либо явления; внезапное рождение идеи; стратегию действий при осуществлении реформ, проектов, планов, программ, система взглядов на процессы и явления в природе и в обществе¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 // Собрании законодательства Российской Федерации от 6 августа 2001 г. № 32. Ст. 3335.

¹⁹⁵ Ермошин Г. Т. Статус судьи в Российской Федерации.: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2016. С. 336.

¹⁹⁶ Большой юридический словарь / под ред. А. Б. Борисова М.: Книжный мир. 2010. С.313; Юридический словарь для государственных и муниципальных служащих / под ред. А. В. Малько М.: ИЗД-ВО: ЮРЛИТИНФОРМ. 2012. С. 73-74.

Что касается непосредственно концепции законопроекта, то исследователи характеризуют ее как своего рода идейную модель будущего законодательного акта, задающую цели и основные параметры его содержания¹⁹⁷. В. М. Баранов рассматривает концепцию законопроекта через призму технико-юридического инструментария. Он определяет ее как относительно автономный прием юридической техники, самостоятельный начальный этап законотворчества, представляющий собой официальное выражение правовых позиций ее составителей в форме специально подготовленной научно-практической прогнозной информации, содержащей определенную экономически оправданную системную трактовку юридически значимой деятельности, механизм ее правового опосредования и реализации, выступающую развернутым обоснованием необходимости подготовки и принятия конкретного закона¹⁹⁸.

Несколько иную позицию представил А. Н. Артамонов. Он считает, что концепцию закона (законопроекта) можно определить как документ, представляющий собой теоретическое обоснование необходимости принятия закона, которое вырабатывается на основе законодательной идеи, практических результатов развития общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования закона (законопроекта), ложится в основу текста положений проекта закона¹⁹⁹.

В любом случае концепция проекта федерального закона должна содержать результаты исследования общественных отношений, которые планируется урегулировать, уровень их правовой регламентации, анализ правоприменительной практики. Концепция законопроекта становится отправной точкой в организации нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти по разработке проектов федеральных законов. Она выступает своеобразным итогом развития юридической науки; служит основой для последующих разработок и

¹⁹⁷ Хабриева Т.Я. Глобализация и законодательный процесс // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. М.; Н. Новгород, 2007. С. 30.

¹⁹⁸ Баранов В. М. Концепция законопроекта: учебное пособие. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2003. С. 52.

¹⁹⁹ Артамонов А.Н. Концепция законопроекта как залог качества принимаемого закона // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 11–14.

предложений по дальнейшему развитию законодательства; может способствовать установлению и развитию юридических коллизий²⁰⁰.

Концепцию можно рассматривать как основу проекта нормативного правового акта, отражающую цели, задачи, области регулирования важнейших общественных отношений, предшествующую формулированию правовых норм и предписаний. Подготовка актуальной концепции является ответственным шагом разработчиков проектов закона. Ведь ошибочность концепции закона не только не приведет к ожидаемому результату правового регулирования конкретных общественных отношений, но может повлечь негативные последствия в правоприменении²⁰¹. Считается, что концепция законопроекта должна быть проблемно-ориентированной по построению²⁰², отражать обыденные знания, конкретизировать пробелы правового регулирования, содержать способы законодательного решения возникших трудностей и систему универсальных методов практического разрешения негативных ситуаций.

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, обеспечивающего 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

²⁰⁰ Баранов В. М. Концепция законопроекта: учебное пособие. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2003. С. 69.

²⁰¹ Лебедь В.И. Научная концепция закона и научная экспертиза как необходимые стадии законотворчества // Российское право: образование, практика, наука. 2011. № 6. С. 113.

²⁰² Баранов В. М. Концепция законопроекта: учебное пособие. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2003. С. 71.

образованиях гораздо чаще встречаются правовые акты, регулирующие вопросы организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, в отличие от правовой.

Состояние правового регулирования общественных отношений при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов демонстрирует проблемы теоретического осмысления правовой экспертизы как самостоятельного института в экспертной деятельности. Они связаны с определением четких компетенционных границ, в которых действуют субъекты правовой экспертизы, а также с организационным сопровождением реализации экспертных полномочий.

Основой для создания концепции проекта Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» стали результаты исследований научных трудов, действующих правовых актов, регулирующих полномочия органов власти различных уровней по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, практической деятельности субъектов, наделенных экспертными полномочиями в этой области. Для нас важно было акцентировать внимание на практических проблемах в этой области, предложить наиболее приемлемые на текущий момент средства по решению возникших сложностей в работе компетентных органов.

Концепция проекта федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» отражает идею совершенствования законодательства в области правотворчества вообще и экспертной деятельности субъектов, обладающих полномочиями по выполнению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, в частности. Замысел концепции – показать потребность законодательного урегулирования общественных отношений в сфере организации и проведения правовой экспертизы уполномоченными субъектами.

Идея разработки проекта федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в

Российской Федерации» заключается в установление системного, унифицированного правового регулирования общественных отношений, возникающих при реализации полномочий органов власти, представителей гражданского общества по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Задачу концепции мы рассматривали как необходимость синтезировать теоретические и практические знания, опираясь на современное состояние правового регулирования деятельности органов власти по реализации экспертных полномочий при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Принятие Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» позволит в границах одного законодательного акта оптимизировать нормативно-правовое регулирование экспертной деятельности субъектов правовой экспертизы.

Законопроект призван стать правовой основой для выполнения комплексной правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на предмет их соответствия положениям Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Положения проекта закона направлены на реализацию конституционных норм, устанавливающих высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации.

Целью правового регулирования является создание правовых условий для развития общественных отношений в экспертной деятельности субъектов правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; определение равного юридического положения правовой экспертизы с антикоррупционной; разграничение правовой и антикоррупционной экспертизы по целевому назначению и задачам.

Предметом правового регулирования проекта федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» являются общественные отношения,

возникающие в процессе организации и проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Важным является уточнение полномочий субъектов проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. К таким субъектам относятся федеральные органы исполнительной власти РФ (сегодня это Минюст России и его территориальные органы), органы государственной власти субъектов РФ (как правило, это региональные органы исполнительной власти: Министерства юстиции в субъектах РФ, Правовые управления, юридические службы), органы местного самоуправления (юридические отделы) и независимые эксперты.

Для эффективности правовой экспертизы предлагается закрепить контрольную функцию федерального органа исполнительной власти (Минюста России в лице его территориальных органов) в отношении незаконных региональных актов. Кроме того рекомендуется изменить статус экспертного заключения территориальных органов Минюста России по результатам выполненной правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ с рекомендательного на обязательный, с обязательными юридическими последствиями для нормотворческого органа.

Предполагается действие проекта закона распространить на следующие институты.

1. Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы. В проекте закона за Министерством юстиции Российской Федерации закрепляется полномочие по выполнению правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, проектов нормативных правовых актов и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, муниципальных правовых актов органов местного самоуправления при их государственной регистрации.

2. Органы исполнительной власти субъектов РФ. На законодательном уровне за данными органами закрепляются полномочия по проведению правовой

экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления (кроме муниципальных актов, подлежащих государственной регистрации). Это поможет конкретизировать объект правовой экспертизы и разграничить экспертные полномочия федерального органа власти в лице территориальных органов Минюста России и органов власти субъектов РФ.

3. **Иные субъекты.** Законопроектом вводится новый субъект правовой экспертизы нормативных правовых актов – независимый эксперт. В качестве независимого эксперта рассматривается физическое либо юридическое лицо, аккредитованное в установленном порядке на проведение независимой правовой экспертизы нормативных правовых актов. Это расширит экспертные полномочия независимых экспертов. Представители гражданского общества смогут проводить исследование в отношении нормативных правовых актов и их проектов на предмет соответствия положениям Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Они получат возможность выражать свою гражданскую позицию с точки зрения законности правовых норм в акте, по которому проводится правовая экспертиза.

4. **Нормотворческие органы.** К ним следует отнести федеральные органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, муниципальные органы. Законопроект определяет права и обязанности нормотворческих органов, обязательное требование к рассмотрению экспертного заключения субъекта правовой экспертизы по результатам ее проведения в отношении нормативного правового акта, принятого нормотворческим органом.

В системе действующего законодательства законопроект должен быть специализированным и учитывать специфику нормотворческой деятельности органов власти федерального, регионального, муниципального уровня, а также функциональное назначение субъектов правовой экспертизы.

Важным направлением законодательного регулирования является закрепление юридических определений и основных понятий, которые часто употребляются в экспертной деятельности субъектов правовой экспертизы нормативных правовых актов, но не раскрывают их юридическую сущность.

Предлагается трактовка таких понятий, как нормативный правовой акт, проект нормативного правового акта, правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, деятельность по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, эксперт, независимый эксперт, независимая правовая экспертиза, экспертное заключение, представление об устранении противоречий федеральному законодательству.

Деятельность должностных лиц по выполнению экспертных полномочий должна базироваться на законодательно установленных принципах организации правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. За основу предлагается взять основополагающие начала организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, предусмотренные федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». К ним следует отнести:

- обязательность проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- оценку нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- обоснованность, объективность и проверяемость результатов правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- компетентность лиц, проводящих правовую экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- сотрудничество федеральных органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее – органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

В законопроекте определяется объект правовой экспертизы. К нему следует отнести проекты и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты органов местного самоуправления.

На законодательном уровне предлагается установить единый 30-дневный срок проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, с правом его продления до 30 дней по решению руководителя органа, уполномоченного осуществлять экспертную деятельность в данной сфере. Это поможет экспертам решить вопрос с дефицитом времени при выполнении правовой экспертизы объемных нормативных правовых актов из-за большого количества нормативных правовых актов, поступающих на правовую экспертизу.

Полномочия субъектов, выполняющих правовую экспертизу актов дополнить правом взаимодействовать с должностными лицами нормотворческого органа в рамках экспертной работы. Это даст возможность экспертам уточнять позицию разработчиков правовых норм.

В рамках законодательной регламентации предлагается закрепить процессуальные основы экспертной деятельности, выделив отдельно «производство правовой экспертизы». В этом контексте определить основания производства правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов уполномоченными субъектами, установить порядок ее проведения и способы оформления результатов проведенного исследования.

Результаты правовой экспертизы оформляются в виде экспертного заключения, которое содержит необходимые сведения. Такими сведениями являются: информация о субъекте, уполномоченном проводить правовую экспертизу; дата и номер экспертного заключения; реквизиты нормативного правового акта (проекта); повод выполнения правовой экспертизы; перечень нормативных правовых актов, на соответствие которым проверяется проект нормативного правового акта, нормативный правовой акт; выводы эксперта о соответствии (несоответствии) проекта нормативного правового акта,

нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам; выводы эксперта о юридико-техническом оформлении проекта нормативного правового акта, нормативного правового акта.

В проекте закона отдельное внимание уделено контрольным полномочиям экспертов. За Минюстом России и его территориальными органами предлагается закрепить полномочие вносить представления об устранении противоречий действующему законодательству в связи с незаконным характером нормативного правового акта и об отказе в государственной регистрации нормативного правового акта. По результатам исследования муниципальных правовых актов за органами власти субъекта Российской Федерации предлагается закрепить полномочие по направлению представления об устранении противоречий действующему законодательству.

Кроме того, за субъектами правовой экспертизы предлагается закрепить алгоритм действий после оформления экспертного заключения. Этот алгоритм направлен на приведение проекта нормативного правового акта, нормативного правового акта в соответствие с положениями федерального законодательства. Экспертное заключение по итогам правовой экспертизы направляется в нормотворческий орган для устранения обнаруженных противоречий Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам. Представления об устранении противоречий действующему законодательству посылаются в нормотворческий орган и подлежат обязательному рассмотрению. Срок рассмотрения составляет 10 дней.

Особое внимание в законопроекте уделяется взаимодействию субъектов правовой экспертизы. Установлены формы взаимодействия субъектов правовой экспертизы при выполнении экспертной деятельности. К ним можно отнести:

- а) обсуждение результатов правовой экспертизы с нормотворческим органом;
- б) обмен информацией, документами, имеющими отношение к правовой экспертизе;
- в) проведение совместных совещаний, рабочих встреч;
- г) создание рабочих групп;
- д) проведение мероприятий, связанных с совершенствованием

профессиональных знаний и навыков проведения правовой экспертизы правовых актов; д) иные формы, не противоречащие действующему законодательству.

Предлагается закрепить порядок взаимодействия субъектов правовой экспертизы с нормотворческим органом в ходе проведения правовой экспертизы. В нем предусмотреть процедуру и сроки рассмотрения разногласий в случае несогласия нормотворческого органа с выводами экспертов.

Проект федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» разрабатывался с учетом положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Законодательство Российской Федерации о правовой экспертизе нормативных правовых актов и их проектов будет состоять из настоящего федерального закона и иных подзаконных актов, которые не могут противоречить данному федеральному закону.

Федеральный закон «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» создаст предпосылки для формирования единой законодательной базы, позволит систематизировать правовые основы организации и проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях²⁰³.

Базовые положения предлагаемого закона создадут основу для реализации производства правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, позволят принять ведомственные подзаконные нормативные правовые акты

²⁰³ Подробно об этом см.: 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.

субъектами правовой экспертизы для детализации необходимых экспертно-исследовательских процедур. Проект закона представлен в приложении № 4²⁰⁴.

Таким образом, 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.

²⁰⁴ Приложение 4. Проект Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации».

ГЛАВА 3. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МИНЮСТА РОССИИ

3.1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, осуществляемая территориальными органами

Минюста России

За последние годы в России отмечается положительная динамика развития в социально-экономической, промышленной, культурной, информационной и иных сферах общественной жизни. Несмотря на это, существуют проблемы, требующие решения. Одной из них является наличие коррупционных проявлений. Как отмечает А. В. Кудашкин, системный характер коррупции в России в числе прочих причин обусловлен характером российского законодательства, отличающегося противоречивостью, пробельностью, многовариантностью толкования отдельных норм. И этот факт признается руководством страны²⁰⁵. «Существенная часть коррупционных мероприятий становится возможной благодаря возникающим по недосмотру либо умышленно недостаткам действующего законодательства, способствующим совершению коррупционных действий или принятию коррупционных решений в процессе реализации нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные нормы»²⁰⁶. Одним из направлений по противодействию коррупции является создание законодательства, препятствующего совершению действий коррупционного характера²⁰⁷.

Важным толчком в развитии внутреннего законодательства по борьбе с коррупцией стали международные правовые акты, к которым можно отнести принятую 27 января 1999 г. в г. Страсбурге Конвенцию Совета Европы «Об

²⁰⁵ Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 368 с.

²⁰⁶ Казаченкова О. В. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 29–38.

²⁰⁷ Талапина Э. Правовые способы противодействия коррупции // Право и экономика. 2006. № 6. С. 3.

уголовной ответственности за коррупцию»²⁰⁸, а также принятую Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Конвенцию ООН против коррупции²⁰⁹.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы отмечено, что в Российской Федерации в целом сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции²¹⁰. В статье 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определены организационные основы противодействия коррупции. Согласно положениям данной статьи, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий²¹¹. Введение в практику деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации обязательного требования о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов является профилактической мерой и одним из ключевых элементов текущей административной реформы²¹². Антикоррупционная экспертиза актов и их проектов предназначена не допустить возможные проявления коррупции на этапе разработки нормативных актов. Антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) законодатель возложил на федеральный орган исполнительной власти в области юстиции (статья 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»). Целью проведения такой экспертизы является выявление в них коррупциогенных факторов и их последующее устранение²¹³.

Под коррупциогенными факторами понимаются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для

²⁰⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2394.

²⁰⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

²¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 15. Ст. 1729.

²¹¹ Российская газета. 2008. 30 декабря.

²¹² Рамазанов Р. У. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как эффективный способ противодействия коррупции // Право и политика. 2011. № 10. С. 1674–1678.

²¹³ Российская газета. 2009. 22 июля.

правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции (часть 2 статьи 1 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

Для российского общества мероприятия по выполнению антикоррупционной экспертизы являются относительно новыми. А. Ф. Ноздрачёв констатирует, что сущность антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов состоит в выявлении коррупционных факторов, т.е. дефектов норм и правовых формул, которые могут способствовать проявлению коррупции. Коррупциогенные факторы могут быть непосредственной основой коррупционных практик, либо создавать условия легитимности коррупционных деяний²¹⁴. В тоже время антикоррупционная экспертиза не может рассматриваться только как средство выявления коррупциогенных факторов, сопряженное в том числе с технологией правового мониторинга, а выступает дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности²¹⁵. А. В. Филатова определяет следующие качественные критерии экспертизы:

- 1) информированность как о направляемых на экспертизу материалах, документах, так и о проведении экспертизы и, конечно, о ее результатах, с учетом последующего устранения сделанных замечаний;
- 2) подбор профессиональных, компетентных и независимых экспертов (специалистов);
- 3) соблюдение качественных показателей и недопустимость формализма при проведении экспертизы;
- 4) осуществление экспертизы с учетом системного подхода;

²¹⁴ Ноздрачёв А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. № 10. С. 34–49.

²¹⁵ Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 8.

5) научная обоснованность и законность выводов, содержащихся в заключении экспертов (специалистов);

б) личная ответственность экспертов (специалистов) за выводы, сформулированные в экспертном заключении²¹⁶.

Законодательная фиксация правовых и организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» позволила рассматривать этот акт в качестве основного регулятора правоотношений в данной области. Тем не менее, по мнению А. К. Балдина, существенным недостатком терминологической составляющей Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе» является отсутствие законодательной дефиниции базового понятия – «антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»²¹⁷. Аналогичной позиции придерживается О. Л. Чечко, отмечая, что отсутствие в законе об антикоррупционной деятельности понятия антикоррупционной экспертизы, свидетельствует о наличии дефекта в правовом регулировании²¹⁸.

На уровне субъектов Российской Федерации предпринимаются попытки восполнить этот пробел в региональных законах. В соответствии с Законом Мурманской области от 26 октября 2007 г. № 898-01-ЗМО «О противодействии коррупции в Мурманской области»²¹⁹ антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов – это деятельность по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, а также разработка рекомендаций, направленных на устранение таких факторов. Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24.02.2009 № 25-ОЗ определяет антикоррупционную экспертизу как деятельность специалистов (экспертов), направленную на выявление в тексте нормативного правового акта или проекте

²¹⁶ Филатова А. В. Роль экспертизы в формировании антикоррупционной политики // Безопасность бизнеса. 2010. № 1. С. 30.

²¹⁷ Балдин А. К. Правовые вопросы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 25.

²¹⁸ Чечко О. Л. Антикоррупционная экспертиза, осуществляемая органами прокуратуры: вопросы теории и практики : автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 9.

²¹⁹ Мурманский вестник. 2007. № 208.

нормативного правового акта коррупциогенных факторов, их описание и разработку рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов²²⁰. Данные формулировки отражают схожие подходы к назначению и характеру антикоррупционной экспертизы.

Действительно, территориальные органы Минюста России проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ (их проектов), затрагивающих различные сферы правоотношений. Ключевое внимание в работе экспертов уделяется последствиям применения противоправных норм. Как отметил Ю. А. Тихомиров при экспертной оценке последствий реализации закона, учитываются факторы, способствующие возникновению условий для коррупции (необоснованно широких возможностей ведомственного и локального нормотворчества, коллизий правовых норм, недостаточности устанавливаемых форм контроля за деятельностью должностных лиц и др.)²²¹.

За последние годы территориальными органами Минюста России проведена антикоррупционная экспертиза множества актов, где были выявлены коррупциогенные факторы. Так, в 2015 году выявлены коррупциогенные факторы в 1399 актах органов власти субъектов РФ, из них в 835 актах они были устранены (55 %); в 36 уставах муниципальных образований, из них устранены в 18 (50 %), в 116 муниципальных актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований, из них устранены в 55 (47 %); в 2016 – 1468 актах органов власти субъектов РФ, из них устранены в 957 (65 %), в 25 уставах муниципальных образований, из них устранены в 11 (44 %), в 102 муниципальных актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований, из них устранены в 63 (61 %); в первом полугодии 2017 – 749 актах органов власти субъектов РФ, из них устранены в 296 (39 %), в 14 уставах муниципальных образований, из них устранены в 3 (21 %), в 102 муниципальных актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований, из них устранены в 30 (29

²²⁰ Ведомости. 2009. 27 февраля.

²²¹ Тихомиров Ю. А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 14–21.

%)²²². Приведенные данные свидетельствуют о том, что при выполнении антикоррупционной экспертизы экспертами территориальных органов Минюста России выявляется большое количество коррупциогенных факторов. Своевременное выявление этих факторов позволяет принять меры по их исключению из законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований и муниципальных актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований. Это, в свою очередь, способствует предупреждению коррупции.

Чаще всего коррупционные факторы выявляются в актах, где регулируются жилищные и социальные правоотношения, устанавливается порядок предоставления субсидий муниципальным образованиям. Отмечалось наличие коррупционных норм в правовых актах, устанавливающих порядок организации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг. Это касалось, например, порядка розничной продажи алкогольной продукции. Эксперты территориальных органов Минюста России выявляли коррупционные факторы в региональных правовых актах, регулирующих отношения в сфере природопользования, образования, культуры, рассмотрения обращений граждан.

Можно представить группы наиболее распространенных коррупциогенных факторов, установленных территориальными органами Минюста России по результатам антикоррупционной экспертизы региональных нормативных правовых актов и их проектов.

Первая группа факторов связана с широтой дискреционных полномочий. Это отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц). В Положении о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Амурской области, утвержденном постановлением губернатора Амурской области, не предусмотрена процедура информирования членов комиссии и иных

²²² Официальный сайт Минюста России. Статистика [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://minjust.ru/> (дата обращения: 20.01.2017).

заинтересованных лиц, а так же не установлены сроки осведомления. Это нарушает права заинтересованных лиц на своевременную информацию о месте, времени и дате проведения заседания, а так же о вопросах, включенных в повестку работы комиссии²²³. Наличие подобных пробелов в нормативном правовом акте недопустимо, поскольку может повлечь неоднозначность толкования, возможность принятия решения по собственному усмотрению и, как следствие, возникновение негативных правовых последствий.

Другая группа коррупциогенных факторов проявляется в наличии нормативной коллизии - противоречий, в том числе внутренних, между нормами, создающими для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению. В соответствии с частью 26 раздела 2 Административного регламента предоставления Министерством социального развития и труда Камчатского края государственной услуги по назначению ежемесячной денежной выплаты семьям, проживающим в Камчатском крае, при рождении третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет, утвержденного приказом Министерства социального развития и труда Камчатского края гражданин «обязан» и «вправе» предоставить в целях оказания государственной услуги определенные документы. Однако, в абзацах втором и третьем части 26 раздела Административного регламента определены отдельные документы, которые гражданин «вправе» предоставить, в случае, если этими документами (сведениями) не располагают органы регистрационного учета²²⁴. Таким образом, указанное обстоятельство создает неоднозначность толкования правовых норм в части употребления понятия «обязан» либо «вправе».

²²³ О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции: постановление губернатора Амурской области от 12.10.2015 №252 (в редакции от 14.11.2016 №308) // [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php (дата обращения: 05.12.2016).

²²⁴ Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством социального развития и труда Камчатского края государственной услуги по назначению пособий многодетным семьям, проживающим в Камчатском крае, в случае одновременного рождения (усыновления) двух и более детей : приказ Министерства социального развития и труда Камчатского края от 30.07.2016 №722-п // [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php (дата обращения: 05.09.2016).

Еще одна группа факторов связана с принятием нормативного правового акта за пределами компетенции. Это, например, нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов. Статья 3.10 главы 3 Закона Магаданской области «Об административных правонарушениях в Магаданской области» (в редакции от 29.07.2016 №2078-ОЗ) устанавливает административную ответственность за административное правонарушение, посягающее на общественный порядок и общественную безопасность - безнадзорный выгул, оставление собак без присмотра в общественных местах²²⁵.

Таким образом, можно сделать вывод, что указанная норма регулирует правоотношения в сфере общественного порядка и общественной безопасности, то есть целью установления рассматриваемой нормы является защита человека не от болезней, носителями которых могут быть собаки, а от причинения ими физического вреда человеку и объект административных правонарушений составляет группа общественных отношений, касающихся поступков и правил поведения людей в общественных местах, что урегулировано федеральным законодательством. Устанавливая административную ответственность за названные правонарушения законодательный орган Магаданской области выходит за пределы компетенции. Данные деяния могут быть квалифицированы как нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия. Согласно положению статьи 5 Федерального закона от 30.03.1999 г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» санитарно - эпидемиологическое нормирование в области обеспечения санитарно - эпидемиологического благополучия населения относится к полномочиям Российской Федерации²²⁶.

Очевидно, что законодательный (представительный) орган Магаданской области не вправе устанавливать административную ответственность за правонарушения в области санитарно-эпидемиологического благополучия. Это

²²⁵ Об административных правонарушениях в Магаданской области : закон Магаданской области от 15.03.2005 №583-ОЗ (в редакции от 29.07.2016 №2078-ОЗ) // [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php (дата обращения: 05.06.2016).

²²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

свидетельствует о превышении пределов компетенции при принятии санкционной нормы.

В следующую группу можно включить факторы, связанные с отсутствием или неполнотой правовой фиксации административных процедур. Например, это отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка. В приказе управления автомобильных дорог и транспорта правительства Еврейской автономной области «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги «Выдача и переоформление разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории Еврейской автономной области, а также выдаче дубликатов данных разрешений» в пункте 24.5 Административного регламента отсутствует описание административной процедуры – выдачи дубликата, не установлен (не определен) срок его выдачи²²⁷.

Совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности являлось приоритетным направлением Национальной стратегии противодействия коррупции на 2010–2011 годы (подпункт «р» пункта 8)²²⁸. Рассматривая организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, следует согласиться с мнением А. В. Нестерова. Он считает, что назначение экспертизы, проведение специального исследования экспертом и использование заключения эксперта требуют организации данных действий (организационных процедур, административных регламентов). Эксперты используют специальный исследовательский инструментарий в определенной юридической форме, под

²²⁷ Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги «Выдача и переоформление разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории Еврейской автономной области, а также выдаче дубликатов данных разрешений : приказ управления автомобильных дорог и транспорта правительства Еврейской автономной области от 07.09.2012 №236 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php (дата обращения: 05.06.2016).

²²⁸ Собрании законодательства Российской Федерации. 2010. № 16. Ст. 1875.

категорией инструментария понимаются категории средств, методов и (или) принципов, используемых как должностными лицами, так и экспертами²²⁹.

Антикоррупционная экспертиза осуществляется в соответствии с положениями постановления Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²³⁰. Данные Правила определяют порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, осуществляемой Министерством юстиции Российской Федерации, и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Вместе с тем, в них не представлены процедуры организационного характера, предусматривающие алгоритм действий экспертов Минюста России, его территориальных органов и независимых экспертов при проведении антикоррупционной экспертизы. Фактически в них продублированы нормы части 3 статьи 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», устанавливающие перечень нормативных правовых актов и их проектов, в отношении которых антикоррупционную экспертизу проводит федеральный орган исполнительной власти в области юстиции.

Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 не содержит подробных рекомендаций, касающихся выполнения антикоррупционной экспертизы. В ней

²²⁹ Нестеров А.В. Прагматические и теоретические проблемы экспертизы // Эксперт-криминалист. 2011. № 2. С. 33–36.

²³⁰ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 // Российская газета. 2010. 5 марта.

не указано, какие методы исследования следует использовать в рамках экспертизы, какими принципами необходимо руководствоваться при оформлении выводов по результатам антикоррупционной экспертизы. Все положения Методики сосредоточены на пунктах 3 и 4, которые содержат две группы коррупциогенных факторов.

По нашему мнению, положений «Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и «Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» не достаточно для урегулирования порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов. В них не содержатся такие важные для экспертной деятельности элементы, как состав, последовательность и сроки выполнения процедур (действий). Не отражены способы взаимодействия между экспертами и нормотворческими органами. Не установлен порядок и формы контроля за проведением антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Преодоление пробелов правового регулирования, связанных с несовершенством «Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и «Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», возможно при принятии комплексного специального ведомственного акта. Для этого предлагается определить порядок выполнения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, исследуемых территориальными органами Минюста России в «Административном регламенте исполнения Министерством юстиции Российской Федерации 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». В нем будут предусмотрены административные процедуры проведения антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов (анализ и оценка положений нормативного правового акта и его проекта на наличие коррупциогенных факторов; выявление коррупционной нормы; оформление предложений по устранению коррупциогенных факторов). Проект Административного регламента представлен в приложении 3 диссертации²³¹.

Повышение результативности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов определялось как основное направление Национальной стратегии противодействия коррупции на 2010–2011 гг.²³². 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. Согласно части 5 статьи 4 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» заключение эксперта территориального органа Минюста России по результатам выполнения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов носит рекомендательный характер, но подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом. Разногласия, возникающие в заключении при оценке коррупциогенных факторов, разрешаются в установленном порядке (части 5 статьи 4 названного закона).

На практике, действительно, возникают ситуации, когда мнение экспертов территориальных органов Минюста России относительно наличия коррупциогенных факторов в акте не совпадает с мнением нормотворческого органа, независимых экспертов, органов прокуратуры. Это обусловлено тем, что антикоррупционная экспертиза является достаточно новым явлением в

²³¹ Приложение 3. Проект «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, актов о внесении изменений в устав муниципального образования».

²³² 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.

российском обществе, поэтому имеются разные толкования коррупциогенных факторов.

Не так давно вопрос о разрешении таких разногласий стоял при антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и федеральных органов исполнительной власти. Вначале порядок рассмотрения таких разногласий, несмотря на предписание федерального законодательства, отсутствовал. Затем были внесены изменения в Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96²³³. Пунктом 3 (1) установлено, что разногласия, возникающие при оценке коррупциогенных факторов, указанных в заключении Министерства юстиции Российской Федерации по результатам проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, разрешаются в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Эти Правила определяются Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»²³⁴. О региональных актах речь в Правилах не шла. Соответственно, данные изменения не решили проблему согласования разногласий о наличии коррупциогенных факторов по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований. В связи с этим в целях урегулирования возможных разногласий, которые могут возникнуть по результатам проведенной антикоррупционной экспертизы, пункт 3 (1) Постановления Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 предлагаем дополнить абзацем 3 в такой формулировке:

²³³ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 18.12.2012 № 1334 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7507.

²³⁴ Российская газета. 1997. 21 августа.

«Разногласия, возникающие при оценке коррупциогенных факторов, указанных в заключениях Министерства юстиции Российской Федерации (его территориальных органов, юридических, физических лиц, аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации) в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации разрешаются в Порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

С учетом предложенной нормы следует принять постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о рассмотрении разногласий, возникающих при оценке коррупциогенных факторов, указанных в заключениях Министерства юстиции Российской Федерации, юридических, физических лиц, аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации». Проект Постановления помещен в приложении № 5 диссертации.

Несмотря на то, что экспертами территориальных органов Минюста России ведется серьезная аналитическая работа по исследованию правовых актов на коррупциогенность, её результаты не всегда достигают заданной цели. Территориальные органы Минюста России выполняют функцию по предупреждению коррупции, реализуют полномочия по проведению антикоррупционной экспертизы региональных нормативных правовых актов. При этом необходимых мер воздействия, с помощью которых можно обеспечить приведение нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации в соответствие с действующим федеральным законодательством, территориальные органы Минюста России предпринять не могут. Часто возникает необходимость направления экспертных заключений территориальных органов Минюста России в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского

реагирования. В 2015 году было направлено 3742 заключения с выводами о несоответствии нормативного правового акта органа власти субъекта Российской Федерации действующему законодательству, в 2016 – 4229 экспертных заключений, в первом полугодии 2017 – 1986 экспертных заключений²³⁵.

На эффективность антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов территориальных органов Минюста России могут повлиять предупредительные антикоррупционные меры по итогам экспертизы. Такой мерой может стать «представление об устранении коррупциогенных факторов», которое будет адресовано органу, принявшему акт. На законодательном уровне необходимо закрепить десятидневный срок рассмотрения представления и принятия по нему решения. Для нормативной фиксации уточненного полномочия органа юстиции часть 5 статьи 4 Федерального закона от 17.07.2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» необходимо изложить следующим образом:

«5. Заключения, составляемые при проведении антикоррупционной экспертизы, в случае, предусмотренном частью 3 статьи 3 настоящего Федерального закона, носят обязательный характер и подлежат обязательному рассмотрению нормотворческим органом. При выявлении коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти в области юстиции направляет в нормотворческий орган представление об устранении коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте. Представление подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления».

Данное дополнение может повысить ответственность регионального нормотворческого органа за незаконное нормативное управленческое решение²³⁶.

²³⁵ Официальный сайт Минюста России. Статистика [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://minjust.ru/> (дата обращения: 20.01.2017).

²³⁶ Подробно об этом см.: 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.

Думается также, что для повышения результативности антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста России и предупреждения вступления в законную силу нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации было бы полезным на законодательном уровне предусмотреть вступление региональных актов в законную силу после их государственной регистрации. Наличие коррупциогенных факторов по результатам антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта в этом случае становится основанием для отказа в регистрации. Регистрационное производство нормативно-правовых актов субъектов РФ стало бы серьезным барьером для вступления в юридическую силу коррупционных актов.

Сегодня, территориальными органами Минюста России выполняется антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов. Эта работа дает положительные результаты. В 2015 году в проектах нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации выявлено 677 коррупциогенных факторов; в проектах уставов муниципальных образований – 48 факторов; в проектах муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – 213 факторов; в 2016 году в проектах нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации выявлено 899 коррупциогенных факторов, в проектах уставов муниципальных образований – 49 коррупциогенных факторов, в проектах муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – 143 фактора; в первом полугодии 2017 года в проектах нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации 1285 коррупциогенных факторов, в проектах уставов муниципальных образований – 31 коррупциогенный фактор, в проектах муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – 59 факторов²³⁷.

Итак, можно констатировать, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов играет важную роль в функциональной деятельности территориальных органов Минюста России по

²³⁷ Официальный сайт Минюста России. Статистика [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://minjust.ru/> (дата обращения: 20.01.2017).

предупреждению коррупции. Она направлена на искоренение возможности создания административных барьеров и коррупционных предпосылок в региональных и муниципальных нормативно-правовых актах. Реализуя полномочия по проведению антикоррупционной экспертизы, территориальные органы Минюста России исключают возможность злоупотребления властными полномочиями во всех сферах жизни общества, как на уровне субъектов Российской Федерации, так и в муниципальных образованиях.

Для эффективной работы территориальных органов Минюста России по предупреждению коррупции на законодательном уровне предлагается закрепить полномочия органов юстиции по направлению нормотворческому органу «представления об устранении коррупциогенных факторов» и установить десятидневный срок для его рассмотрения органом, принявшим коррупционный нормативный правовой акт. Кроме того, предлагается закрепить процедуры обсуждения разногласий и принятия по ним решений (срок проведения совещания между заинтересованными лицами, определенную форму фиксации результатов совещания, а также правовые последствия в случае неурегулирования разногласий). Для этого предлагаем принять «Положение о рассмотрении разногласий, возникающих при оценке коррупциогенных факторов, указанных в заключениях Министерства юстиции Российской Федерации, юридических, физических лиц, аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации, в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований». Проект представлен в приложении 5²³⁸.

²³⁸ Приложение 5. Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о рассмотрении разногласий, возникающих при оценке коррупциогенных факторов, указанных в заключениях Министерства юстиции Российской Федерации, юридических, физических лиц, аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований».

3.2. Правовые аспекты взаимодействия органов юстиции и независимых экспертов в ходе проведения антикоррупционной экспертизы

В последнее время население нашей страны принимает активное участие в обсуждении законодательной политики на различных общественных площадках. Взаимодействие граждан, органов власти, местного самоуправления выстраивается через различные общественные институты. Целью сотрудничества выступает реализация социального потенциала, создание комфортных условий жизнедеятельности населения, согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений и государства, мотивация заинтересованной, деятельной позиции граждан в государственной политике страны.

Государственная стратегия по борьбе с коррупцией предшествовала развитию гражданской антикоррупционной деятельности по всей стране, и, государственный противокоррупционный курс нашел поддержку у населения. Все чаще граждане принимают участие в мероприятиях по предупреждению коррупции, взаимодействуют с правоохранительными органами по вопросам профилактики коррупции. Серьезным шагом в реализации антикоррупционной политики является сознание и организация деятельности независимых экспертов как субъектов, уполномоченных проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Здесь крайне важным представляется формирование четкой правовой базы, способной выстроить правоотношения между органами власти и институтами гражданского общества.

Со вступлением в силу Федерального закона от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²³⁹ институтам гражданского общества предоставлено право проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Осуществлять такую деятельность могут как физические, так и юридические

²³⁹ Российская газета. 2009. 22 июля.

лица. Для этого необходимо пройти аккредитацию в качестве экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Стоит заметить, что законодатель ввел институт независимой антикоррупционной экспертизы, однако не определил правовую дефиницию этого понятия. В законе обозначена лишь компетенция независимых экспертов. К данной проблеме неоднократно обращались ученые, предлагая авторскую трактовку понятия «независимой антикоррупционной экспертизы актов и их проектов».

Так, О. Н. Цыганова рассматривает независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов как добровольную деятельность независимых от других субъектов компетентных физических и юридических лиц, имеющих аккредитацию в установленном Министерством юстиции РФ (или иным уполномоченным государственным или муниципальным органом) порядке и осуществляющих по собственной инициативе экспертизу по выявлению в нормативных правовых актах (их проектах) положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, а также деятельность по выработке мер по устранению коррупционных проявлений²⁴⁰. Е. И. Юлегина определяет независимую антикоррупционную экспертизу как одну из форм взаимодействия государственных органов и гражданского общества, представляющую собой экспертную деятельность по выявлению и устранению коррупционных факторов в нормативных правовых актах и их проектах, осуществляемую представителями гражданского общества, аккредитованными Минюстом России в качестве независимых экспертов²⁴¹. Ю. И. Воронина под независимой антикоррупционной экспертизой законодательных актов (их проектов) предлагает понимать добровольное исследование законодательных актов (их проектов) в целях осуществления всестороннего, гласного и объективного противодействия коррупциогенности законодательства, проводимое

²⁴⁰ Цыганова О. Н. Понятие независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов и ее признаки // Следователь. 2010. № 4. С. 54.

²⁴¹ Юлегина Е. И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (административно-правовой аспект): дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С.98.

гражданами и институтами гражданского общества, аккредитованными в установленном законом порядке, результатом которого является подготовка заключения, носящего рекомендательный характер»²⁴².

Все подходы используют схожие формулировки, определяя независимую антикоррупционную экспертизу как «добровольную деятельность», «экспертную деятельность», «добровольное исследование» и т.д. При этом лейтмотивом любого определения является представление этого института как формы взаимодействия государственных органов и гражданского общества.

Процедурная модель антикоррупционной экспертизы независимых экспертов представлена в законодательстве и сложилась на практике. Целью является выявление коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах либо в их проектах. По результатам независимой антикоррупционной экспертизы независимый эксперт составляет заключение, в котором отражает выводы о наличии либо отсутствии коррупциогенных факторов и предлагает способы устранения. Экспертное заключение направляется в нормотворческий орган для ознакомления. Законодатель определил, что данное заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению в тридцатидневный срок со дня его получения. После этого эксперту направляется мотивированный ответ на заключение. Это означает, что никаких правовых последствий антикоррупционное заключение независимого эксперта по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов или проектов не влечет, даже если будут обнаружены коррупциогенные факторы. Нормотворческий орган может согласиться с выводами, изложенными в заключении и устранить обнаруженные коррупциогенные факторы, а может и вовсе не учитывать их.

Принимая во внимание целевое назначение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, выполняемой институтами гражданского общества, правовые основы и

²⁴² Воронина Ю. И. Антикоррупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2016. С.154.

сложившийся алгоритм практической деятельности независимых экспертов, можно предположить, что под независимой антикоррупционной экспертизой следует понимать деятельность аккредитованных в установленном порядке физических и юридических лиц, направленную на выявление в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов и выработку предложений для их устранения нормотворческим органом.

Организация работы независимых экспертов возложена на федеральный орган исполнительной власти в области юстиции. Минюстом России установлен порядок и условия аккредитации экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов). Для исполнения организационных функций принимаются соответствующие приказы. Приказом Минюста России от 27.07.2012 г. №146 «Об утверждении административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации»²⁴³ определен круг заявителей на получение аккредитации. Предусмотрен порядок аккредитации независимых экспертов и установлены сроки выдачи документов. Определен перечень документов, которые необходимо предоставить для получения аккредитации, принятие решения об аккредитации заявителя.

Для ведения учета независимых экспертов Минюстом России разработан приказ от 26.04.2012 г. № 66 «Об утверждении Порядка ведения государственного реестра независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации»²⁴⁴. Приказом Минюста России от 21.10.2011 г. № 363

²⁴³ Российская газета. 2012. 29 августа.

²⁴⁴ Российская газета. 2012. 01 июня.

«Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» установлена форма заключения эксперта²⁴⁵.

Приказом Минюста России от 27.07.2012 г. № 145 «Об утверждении форм свидетельств об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации»²⁴⁶, утвержден документ, удостоверяющий компетенцию независимых экспертов.

Своими актами Минюст России установил порядок прохождения аккредитации и выдачи свидетельства для получения представителями гражданского общества статуса независимых экспертов. Свидетельство об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов считается правоустанавливающим документом, дающим право независимым экспертам проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Минюстом России была организована работа по выдаче таких свидетельств.

Институт независимых экспертов активно развивается. Ежегодно в Министерство юстиции Российской Федерации от физических и юридических лиц поступают заявления об аккредитации на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Так, в 2014 году поступило 163 заявления, по результатам рассмотрения которых 154 заявителя получили аккредитацию; в 2015 г. – 185 заявлений, из которых 175 аккредитовано; в 2016 – 232 заявления, из которых 219 аккредитовано; в первом полугодии 2017 г. – 153 заявления, из которых 140 аккредитовано²⁴⁷.

В ходе реализации антикоррупционной политики представители гражданского общества и территориальные органы Минюста России выполняют равнозначные функции, а их деятельность имеет одно целевое назначение –

²⁴⁵ Российская газета. 2011. 18 ноября

²⁴⁶ Российская газета. 2012. 29 августа.

²⁴⁷ Официальный сайт Минюста России. Статистика [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://minjust.ru/> (дата обращения: 20.01.2017).

предупреждение коррупционных проявлений, связанных с несовершенством законодательства, и схожие задачи по выявлению и устранению коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах. Единство целей и задач вызывает необходимость организации механизма взаимодействия между независимыми экспертами и территориальными органами Минюста России. Выстраивание сотрудничества между ними целесообразно и для решения вопросов, возникающих при осуществлении не только антикоррупционной экспертизы, но и правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Особенно актуальным сегодня представляется взаимодействие территориальных органов Минюста России с независимыми экспертами при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных правовых актов. Как показывает практика, механизм такого взаимодействия не отлажен. Нет упорядоченности, согласованности действий со стороны органов юстиции и независимых экспертов. Территориальные органы Минюста России Дальневосточного федерального округа отмечают, что сегодня встречаются ситуации, когда по запросам территориальных органов Минюста России независимыми экспертами не представляется информация о проведении независимой антикоррупционной экспертизы с приложением копий заключений в отношении нормативных правовых актов²⁴⁸. Независимые эксперты не активны, не иницируют и не поддерживают диалог с государственными органами в области антикоррупционной экспертизы²⁴⁹.

Анализ деятельности независимых экспертов по проведению независимой антикоррупционной экспертизы на территории Дальневосточного федерального округа свидетельствует о том, что в округе с начала осуществления независимой

²⁴⁸ Информационные письма Управления Минюста России по Сахалинской, Магаданской областей, Камчатского края : материалы практики Главного управления Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области.

²⁴⁹ Юлегина Е. И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (административно-правовой аспект): дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 101; Ростова О. С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: практика реализации // Вестник РУДН, серия Юридические науки. 2016. № 3. С. 21–31.

экспертной деятельности независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (в том числе и их проектов) осуществляется не систематически, а в единичных случаях. Зачастую указанная экспертиза ограничивается рассмотрением региональных и муниципальных нормативных правовых актов, принятых по месту жительства независимого эксперта. Это свидетельствует о недостаточной эффективности функционирования данного института гражданского общества в округе. Существует проблема, связанная с отсутствием возможности оценить результативность деятельности по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Фактически государство создало институт антикоррупционной независимой экспертизы нормативных правовых актов, наделило независимых экспертов соответствующими полномочиями, однако многие аккредитованные лица не занимаются экспертной деятельностью²⁵⁰.

Для повышения эффективности экспертной деятельности независимых экспертов постановлением Правительства Российской Федерации от 27.03.2013 № 274²⁵¹ внесены изменения в Постановление Правительства Российской Федерации «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²⁵². На независимых экспертах были возложены обязанности направлять копии заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных

²⁵⁰ Подробно об этом см.: 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.

²⁵¹ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 27.03.2013 № 274 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 13. Ст. 1575.

²⁵² Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 27.11.2013) // Российская газета 2010. 05 марта; Собрание законодательства РФ. 2013. № 48. Ст. 6278.

образований в соответствующие территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации (подпункт «б» пункта 7(1) постановления Правительства РФ от 26.02.2010 № 96). Однако, несмотря на это, экспертные заключения аккредитованными лицами практически не направляются.

К проблемам функционирования и совершенствования института независимых экспертов по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в юридической науке и ранее обращались исследователи. Предлагалось решить существующие проблемы по-разному.

А. В. Куракин и Е. И. Юлегина считают, что необходимо установить дополнительные требования к лицам, изъявившим желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы. Для физических лиц – это высшее профессиональное образование и стаж работы в области законотворчества или экспертной деятельности по специальности не менее 5 лет. Для юридических лиц – наличие в своем штате не менее 3 работников, имеющих стаж работы в области законотворчества или экспертной деятельности по специальности не менее 5 лет²⁵³. Полагаем, что применение предложенных критериев приведет к значительному сокращению количества независимых экспертов. В большинстве случаев независимыми экспертами являются лица, которые ранее не имели опыта работы в законотворческих органах и не были экспертами, хотя опыт работы с законодательством у них есть. Это, например, работники прокуратуры, судьи в отставке, адвокаты, практикующие юристы. При таком подходе экспертная деятельность будет недостижимой для научного сообщества, состоящего из высококвалифицированных специалистов, но не имеющих стажа или опыта законотворческой или экспертной деятельности. В этой связи, думается, введение предложенных критериев отбора независимых экспертов ограничит доступ к независимой экспертной деятельности для целого круга профессионалов.

²⁵³ Куракин А. В., Юлегина Е. И. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в области осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Административное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 758–766.

Остается открытым вопрос о том, заинтересуются ли лица, отвечающие предложенным критериям, проведением независимой антикоррупционной экспертизы? Ведь такая деятельность осуществляется на безвозмездной основе. Возможно, неэффективность функционирования института независимых экспертов связана отчасти и с этим?

С другой стороны, по мнению А. К. Балдина, для повышения эффективности функционирования независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых документов необходимо законодательное закрепление ответственности независимого эксперта за подготовку заведомо ложного экспертного заключения, за злоупотребление правом при проведении антикоррупционной экспертизы, за проведение экспертизы в случае лоббизма²⁵⁴.

Все же, несмотря на бесспорную эффективность института ответственности во многих сферах правоотношений, не нарушит ли подобная практика принцип независимости в деятельности институтов гражданского общества при выполнении экспертных полномочий по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов)? Введение ответственности подразумевает определение органа власти, наделенного компетенцией по исследованию экспертных заключений независимых экспертов на наличие (отсутствие) недостоверных сведений, определение критериев злоупотребления правом. Установление контроля со стороны государства за работой независимых экспертов может привести к вмешательству в их автономную общественную деятельность, а установление санкций по результатам контрольного анализа экспертных заключений может предостеречь их от и без того неактивной функциональной позиции в этой сфере.

В любом случае, одной из ключевых задач Министерства юстиции Российской Федерации является организация механизма взаимодействия территориальных органов Минюста России с независимыми экспертами. С целью повышения эффективности независимой экспертизы необходимо заменить принцип сотрудничества на принцип взаимодействия, предполагающий оказание

²⁵⁴ Балдин А. К. Правовые вопросы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России : дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 55.

поддержки государственными органами независимым экспертам²⁵⁵. По мнению Н. А. Коробкина, основным фактором успешности института независимой антикоррупционной экспертизы является готовность государственных органов сотрудничать с независимыми экспертами, оказывать им необходимое содействие в осуществлении этой деятельности²⁵⁶. Однако, к сожалению, конструктивное сотрудничество данных органов с институтами гражданского общества наблюдается лишь в некоторых субъектах Российской Федерации²⁵⁷.

Между тем совместная работа территориальных органов Минюста России и независимых экспертов может повысить эффективность деятельности по проведению как антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, муниципальных правовых актов, так и правовой экспертизы. В связи с этим, целесообразно определить формы и организационные модели взаимодействия территориальных органов Минюста России с независимыми экспертами. Наиболее приемлемыми видятся следующие формы взаимодействия.

1. При выявлении противоречий Конституции РФ и нормам федерального законодательства при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы, а также в случае, если возникли сомнения в объективности позиции эксперта территориального органа Минюста России, нормативно-правовой акт субъекта РФ или муниципального образования может быть направлен независимому эксперту. Эта процедура направления акта на дополнительную экспертизу позволит с учетом выводов независимого эксперта подготовить более обоснованное заключение. Мнение эксперта, например, обладающего специальным образованием, опытом работы в сфере информационных технологий, здравоохранения, исполнения бюджета и др. весьма ценно.

2. Проведение рабочих встреч между представителями органов юстиции и независимыми экспертами для обмена опытом, анализа результатов проведения

²⁵⁵ Юегина Е. И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (административно-правовой аспект): дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 72.

²⁵⁶ Коробкин А.Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 60–65.

²⁵⁷ Балдин А. К. Правовые вопросы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России : дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 61.

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 органов²⁵⁸.

Организация взаимодействия территориальных органов Минюста России с независимыми экспертами поможет устранить назревшие практические проблемы, возможно, повысит активность в деятельности институтов гражданского общества. Сотрудничество независимых экспертов со

²⁵⁸ 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 .

специалистами территориальных органов Минюста России по вопросам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов поможет согласованно подойти к вопросам, возникшим в рамках экспертной работы.

Потребность в процессуальном обеспечении сотрудничества территориальных органов Минюста России и независимых экспертов назрела давно. Это подтверждает и обозначенная проблема отсутствия четкой организационной модели взаимодействия органов юстиции и независимых экспертов в области осуществления экспертной деятельности. В связи с этим, было бы полезно разработать положение о взаимодействии территориальных органов Минюста России с независимыми экспертами, в котором сосредоточатся принципы, формы, области взаимодействия, а также полномочия территориальных органов Минюста России по взаимодействию с независимыми экспертами. Проект данного положения отражен в приложении № 6²⁵⁹ представленной диссертации.

Что касается проблемы повышения эффективности экспертной деятельности независимых экспертов, то экспертов, не выполняющих функции по проведению антикоррупционной экспертизы, следует лишать статуса независимых экспертов. Для того, чтобы такие меры можно было успешно реализовать на практике, целесообразно предусмотреть основание для аннулирования аккредитации независимого эксперта. Для этого в приказ Минюста России «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» следует внести

²⁵⁹ Приложение 6. Проект Положения 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.

изменения, и дополнить пункт 61 «основания для принятия государственным служащим решения об аннулировании аккредитации» абзацами 5 и 6 следующего содержания:

– *«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».*

Резюмируя исследование правовых аспектов взаимодействия органов юстиции и независимых экспертов в ходе проведения антикоррупционной экспертизы можно отметить следующее. Проблема сотрудничества органов юстиции и представителей гражданского общества видится в отсутствии слаженного механизма организации сотрудничества по вопросам экспертной деятельности. Территориальным органам Минюста России необходимо наладить взаимодействие с независимыми экспертами по вопросам осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов).

Решить проблему можно с помощью установления организационных моделей и форм взаимодействия независимых экспертов и территориальных органов Минюста России. Для этого предлагается принять Положение 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 (Приложение 6)²⁶⁰. Это может помочь развитию и функционированию института независимой экспертизы не через установления контрольных мер и ответственности, а посредством организации совместной деятельности органов власти и независимых экспертов.

²⁶⁰ Приложение 6. Проект Положения 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 случае выявления неэффективной работы представителей гражданского общества, наделенных полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) следует принимать меры о прекращении их аккредитации как независимых экспертов. С этой целью необходимо расширить перечень оснований для аннулирования их правоустанавливающих документов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате комплексного научного исследования деятельности территориальных органов Минюста России по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в рамках административно-правового анализа достигнуты цели и решены задачи исследования.

Основные результаты проведенного исследования заключаются в следующем.

1. Компетенция Минюста России и его территориальных органов по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов складывается из таких элементов как полномочия и предмет ведения. Единство компетенционного блока влияет на сходство полномочий (прав и обязанностей) должностных лиц Минюста России и его территориальных органов по изучению нормативных правовых актов и их проектов на предмет соответствия положениям Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. Следует учитывать, что данные полномочия имеют определенную сферу приложения – предмет ведения, которая различается по субъектам их реализации: Минюст России и его территориальные органы. В ведении Минюста России находится правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов федерального значения. Предметом ведения территориальных органов Минюста России является правовая экспертиза региональных нормативных правовых актов (проектов) и муниципальных правовых актов их проектов (уставов муниципального образования, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав).

2. Следует серьезное внимание уделить процессу подготовки экспертов, так как от эффективности обучения во многом зависит уровень квалификации специалиста и качество проведенной экспертизы. Должностные лица территориальных органов Минюста России должны обладать профессиональными компетенциями в этой сфере. В этом аспекте, следует уделить внимание процессу подготовки экспертов. В территориальных органах Минюста России не предусмотрен единый нормативно регламентированный порядок подготовки экспертов по проведению правовой и антикоррупционной

экспертизы нормативных правовых актов. Для правового обеспечения организации и подготовки должностных лиц, ответственных за проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов, предлагается утвердить Министерством юстиции Российской Федерации «Методику по организации обучения государственных гражданских служащих территориальных органов Минюста России в субъекте (субъектах) Российской Федерации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» (приложение № 1).

3. В диссертации изучена законодательная база, регламентирующая полномочия Минюста России и его территориальных органов по выполнению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; представлена авторская классификация системы актов. Все они представлены актами разного уровня:

- международные акты (Конвенция, Хартия, Модельный закон);
- законодательные акты федерального уровня (Конституция Российской Федерации, федеральные законы);
- подзаконные акты федерального уровня (Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, Приказы Минюста России);
- локальные акты (соглашения с органами власти субъектов РФ, приказы, распоряжения начальника территориального органа Минюста России).

4. Раскрывается содержание правовой и антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста России и представляются факты, доказывающие разновидность этих экспертиз. Отличительные черты видятся: 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 результате изучения правового акта эксперты делают разные выводы; в предложениях эксперта, изложенных в экспертном заключении по результатам экспертиз и в содержании каждого вида деятельности.

5. Опираясь на результаты проведенного научного исследования, сформирован авторский подход к пониманию «деятельности территориальных органов Минюста России по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов», которая представляет собой совокупность экспертно-исследовательских административных процедур: анализ и оценку содержания нормативного правового акта и его проекта; подготовку выводов по результатам проведенной экспертизы; оформление экспертного заключения. Оценка дается на предмет нормативности правового акта, соответствия (несоответствия) акта федеральному и региональному законодательству, действия акта (проекта) в пространстве, внешней формы правового акта (проекта), компетенции органа, принявшего правовой акт (проект), порядка принятия и обнародования акта (проекта), юридической техники.

Деятельность территориальных органов Минюста России по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов представляет собой совокупность экспертно-исследовательских административных процедур: 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. Оценка дается на предмет наличия либо отсутствия коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил либо содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

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: 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.

6. Соотношение правоотношений, возникающих в результате выполнения правовой и антикоррупционной экспертизы в деятельности территориальных органов Минюста России и «классической» судебной экспертизы, показало разницу между ними. 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), правовых последствиях экспертных заключений (обязательный или рекомендательный характер), разных видах юридической ответственности экспертов (уголовная или дисциплинарная). Все это позволяет представлять четкое различие природы отношений, которые складываются в рамках проведения, с одной стороны, различных видов судебных экспертиз, с другой стороны, - правовой и антикоррупционной экспертиз.

7. Сравнительный анализ деятельности субъектов, выполняющих правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, показывает дублирование экспертных полномочий в этой сфере территориальных органов Минюста России, органов прокуратуры, органов власти субъектов РФ (структурные подразделения Правительства / Администрации субъекта РФ и др.).

Такое дублирование полномочий отчасти связано с тем, что правовая регламентация экспертной деятельности каждого уполномоченного органа осуществляется на ведомственном уровне подзаконного нормотворчества и носит автономный несистемный характер. Это проявляется в установлении разными органами различных сроков проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, в разных требованиях к оформлению результатов экспертизы. Возможно, эти недостатки (дублирование, автономность регламентации) могут быть нивелированы единым подходом в федеральном законодательстве к разграничению правовой и антикоррупционной экспертиз, а также к порядку проведения каждой из них. То есть правовая экспертиза как

самостоятельный вид экспертизы нормативных правовых актов и их проектов нуждается в законодательном регулировании на федеральном уровне.

8. Исследование нормативно-правовых основ показало, что законодатель не установил, что следует понимать под правовой экспертизой правовых актов, какие конкретно органы власти занимаются данной функцией, в какие сроки должна выполняться правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, какими контрольными полномочиями наделены органы власти, осуществляющие деятельность в этом направлении, с какими органами и в какой форме осуществляется сотрудничество в данной деятельности.

Рассматривая практическую деятельность территориальных органов Минюста России по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов (проектов), мы установили, что нормативно не определены полномочия по проведению правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, муниципальных актов (уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав). При выполнении экспертизы специалисты территориальных органов Минюста России руководствуются сроком, который предусмотрен в соглашениях о взаимодействии с органами власти субъектов Российской Федерации в сфере юстиции. Из-за отсутствия порядка проведения правовой экспертизы проектов не регламентирована процедура продления срока экспертизы в том случае, когда требуется более детальное исследование. На сегодняшний день единственным документом, которым руководствуются в своей работе эксперты, является Приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

В процессе исследования экспертных заключений наблюдаются случаи несоблюдения положений Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы, допускаемые экспертами: в некоторых заключениях отсутствует вывод о необходимости и достаточности акта для урегулирования общественных отношений; территориальными органами Минюста России не оценивалось

соответствие формы и текста акта правилам юридической техники; не проводилась повторная правовая экспертиза большинства нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, несмотря на изменение положений федерального законодательства²⁶¹.

Недостаточность правового регулирования в данной сфере правоотношений можно восполнить путем принятия Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации». Проект представлен в приложении № 4. Опираясь на положения данного федерального закона, целесообразно унифицировать деятельность Минюста России и его территориальных органов посредством разработки и принятия административного регламента по исполнению 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 (проект изложен в приложении № 2).

9. 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. Важным элементом оценки содержания нормативного правового акта и его проекта является вопрос о соответствии его правилам юридической техники. Несмотря на то, что в доктрине правовая экспертиза включает в себя требование проверять уполномоченным органом технику «исполнения» нормативно-правового акта и его проекта (юридическую технику), на практике возникают вопросы о полномочиях территориальных органов Минюста России указывать в

²⁶¹ Обзор нормотворчества субъектов РФ в сфере здравоохранения: Соблюдение требований Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, утвержденных Приказом Минюста России от 31.05.2012 №87 // письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 28.09.2012 / 1778828/12.

заклучениях по правовой экспертизе выводы о соответствии акта юридико-техническим требованиям. В связи с этим, думается, логично было бы конкретизировать полномочия территориальных органов Минюста России по проведению правовой экспертизы. Для этого дополнить пунктом 13.1 приказ Минюста России от 03.03.2014 № 25 и пунктом 12.1. приказ Минюста России от 03.03.2014 № 26 следующим образом:

«13.1. проводит проверку нормативных правовых актов субъекта (субъектов) Российской Федерации и их проектов на соответствие формы и текста правового акта правилам юридической техники».

«12.1. проводит проверку нормативных правовых актов субъекта (субъектов) Российской Федерации и их проектов на соответствие формы и текста правового акта правилам юридической техники».

10. Экспертно-исследовательские административные процедуры являются частью регистрационного административного производства. Процедуры проведения правовой экспертизы уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований включают проверку устава, акта о внесении изменений в устав:

- на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству;
- на предмет соблюдения порядка принятия рассматриваемых нормативных правовых актов, установленного федеральным законом;
- на соответствие акта требованиям юридической техники.

Несовершенство Федерального закона от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» в части установления для глав муниципальных образований требования обязательного представления на регистрацию устава муниципального образования пакета документов на магнитном носителе затягивает процедуру государственной регистрации. Для исправления этого недостатка и совершенствования положений Федерального закона от 21.07.2005 г. № 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. В целях решения проблемы отправки документов на регистрацию предлагается зафиксировать в тексте закона обязательное использование современных информационных технологий, в частности, возможности направлять документы в регистрирующий орган (территориальные органы Минюста России) в электронном виде. На законодательном уровне необходимо установить обязанность муниципальных образований принимать решения о признании утратившим силу устава муниципального образования в связи с его преобразованием. Это будет способствовать предупреждению ситуаций, когда в результате преобразования муниципального образования юридическое действие распространяют несколько уставов. Закрепить такую обязанность можно в статье 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

11. Юридические последствия правовой экспертизы нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и правовых актов муниципальных образований (их проектов) имеют разное значение. Это обусловлено тем, что даже при наличии в заключении по результатам правовой экспертизы выводов о противоречии акта субъекта РФ федеральному законодательству, этот акт не теряет юридической силы и продолжает действовать, что нелогично. Решить эту проблему можно путем установления государственного контроля в форме государственной регистрации нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации.

С учетом перспективы законодательного закрепления регистрационного производства нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ в целях предупреждения вступления в силу незаконных региональных правовых актов, 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. В нем определить административные процедуры по выполнению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проект изложен в приложении № 3).

12. Работа территориальных органов Минюста России по предупреждению коррупции заключается в том, что с помощью антикоррупционной экспертизы: обнаруживаются и устраняются коррупциогенные нормы, повышается качество правового регулирования. Между тем, наличие нескольких субъектов, уполномоченных выполнять антикоррупционную экспертизу региональных и муниципальных правовых актов (территориальные органы Минюста России; органы прокуратуры; органы государственной власти субъектов РФ, обладающие нормотворческой компетенцией; независимые эксперты), способствует появлению практических ситуаций, где имеет место расхождение в выводах экспертов. Это приводит к необходимости преодолеть разногласия, возникающие в результате выполнения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в уставы, сложившиеся между экспертами территориальных органов Минюста России и должностными лицами нормотворческого органа, независимыми экспертами, либо органами прокуратуры. В связи с этим было бы полезным нормативно закрепить процедуру обсуждения таких разногласий и принятия по ним решений. Проект представлен в приложении № 5 диссертации.

13. Экспертные заключения территориальных органов Минюста России носят рекомендательный характер, что влияет на результативность экспертной деятельности этих органов. На эффективность правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов территориальных органов Минюста России могут повлиять контрольные и противодействующие меры по итогам таких экспертиз. В этом контексте было бы справедливым расширить полномочия территориальных органов Минюста России за счет закрепления за ними права направлять «представления об устранении противоречий федеральному

законодательству» как меру контрольного воздействия субъекта правовой экспертизы на противоречащий закону правовой акт по результатам правовой экспертизы и антикоррупционную меру, в виде «представления об устранении коррупциогенных факторов», которые будут адресованы органу, принявшему акт.

14. Проблемы взаимодействия территориальных органов Минюста России с независимыми экспертами видятся в отсутствии слаженного механизма организации сотрудничества по вопросам проведения экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Для закрепления форм взаимодействия субъектов правовой и антикоррупционной экспертизы правовых актов и его алгоритма в приложении № 6 предлагается проект Положения 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, где будут обозначены принципы и формы такого взаимодействия, полномочия органов юстиции в рамках сотрудничества с независимыми экспертами.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Международные акты и федеральные законы

1. Европейская хартия местного самоуправления: принята Государствами – членами Совета Европы 15.10.1985 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

2. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию: подписана в г. Страсбурге от 27.01.1999 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2394.

3. Конвенция ООН против коррупции: принята Генеральной Ассамблеей ООН 31.10.2003 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

4. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Модельный закон от 17.05.2012 г.: принят Постановлением 37-12 на 37-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Конституция Российской Федерации [принята 12 дек. 1993 г.: по состоянию на 21 июля 2014 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федер. закон: от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ [принят Гос. Думой 23 октября 2002 г.: одобр. Советом Федерации 30 октября 2002 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ [принят Гос. Думой 20 февраля 2015 г.: одобр. Советом Федерации 25 февраля 2015 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

8. О прокуратуре Российской Федерации : Федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; 2014. – № 6. – Ст. 558.

9. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : Федер. закон от 30 марта 1999 г. №52-ФЗ [принят Гос. Думой 12 марта 1999 г.: одобр. Советом Федерации 17 марта 1999 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ [принят Гос. Думой 3 июля 2009 г.: одобр. Советом Федерации 7 июля 2011 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

11. О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»: Федер. закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ [принят Гос. Думой 05 апреля 2001 г.: одобр. Советом Федерации 16 апреля 2001 г.] // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2291.

12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ [принят Гос. Думой 16 сентября 2003 г.: одобр. Советом Федерации 24 сентября 2003 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

13. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ [принят Гос. Думой 07 июля 2004 г.: одобр. Советом Федерации 15 июля 2004 г.] // Собрании законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

14. О государственной регистрации уставов муниципальных образований: Федер. закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ [принят Гос. Думой 8 июля 2005 г.: одобр. Советом Федерации 13 июля 2005 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (Ч. I). – Ст. 3108.

15. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ [принят Гос. Думой 19 декабря 2008 г.: одобр. Советом Федерации 22

декабря 2008 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 6228.

16. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ [принят Гос. Думой 3 июля 2009 г.: одобр. Советом Федерации 7 июля 2009 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

17. О теплоснабжении: Федер. закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ [принят Гос. Думой 7 июля 2009 г.: одобр. Советом Федерации 14 июля 2009 г.] // Российская газета. – 2010. – 30 июля.

18. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ [принят Гос. Думой 7 июля 2009 г.: одобр. Советом Федерации 14 июля 2009 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

2. Указы Президента Российской Федерации

19. О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации от 10 авг. 2000 г. №1486 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 33. – Ст. 3356.

20. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 13 окт. 2004 г. № 1313 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 42. – Ст. 4108.

21. О национальной стратегии противодействия коррупции на 2010–2011 годы : указ Президента Рос. Федерации от 13 апр. 2010 г. № 460 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 16. – Ст. 1875.

22. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 11 апр. 2014 г. № 226 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 15. – Ст. 1729.

3. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти

23. О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 03 июня 1995 г. № 550 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 24. – Ст. 2281.

24. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

25. Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 29 ноября 2000 г. № 904 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 49. – Ст. 4826.

26. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96// Российская газета – 2010. – 05 марта.

27. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг»): Постановление Правительства Рос. Федерации от 16

мая 2011 г. № 373 // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 22. – № 3169.

28. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 18 декабря 2012 г. № 1334 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 52. – Ст. 7507.

29. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 27 марта 2013 г. № 274 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 13. – Ст. 1575.

30. О первоочередных мерах по активизации работы Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 10 июня 2000 г. №176 // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2000. – № 7.

31. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: Приказ Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 02 октября 2007 г. № 155. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

32. Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований: Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 01 апреля 2010 г. № 77 // Российская газета. – 2010. – 21 апреля.

33. Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы: Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 21 октября 2011 г. № 363 // Российская газета. – 2011. – 18 ноября; 2013. – 27 февраля.

34. Об утверждении Порядка ведения государственного реестра независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 26 апреля 2012 г. № 66 // Российская газета. – 2012. – 01 июня.

35. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 31 мая 2012 г. № 87 // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2013. – № 1.

36. Об утверждении форм свидетельств об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 27.07.2012 г. № 145 // Российская газета. – 2012. – 29 авг.

37. Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 27 июля 2012 г. № 146 // Российская газета. – 2012. – 29 августа.

38. О ведомственных наградах Министерства юстиции Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 17 июля 2013 г. № 116 // Российская газета. – 2013. – 21 августа.

39. Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации: Приказ

Министерства юстиции Рос. Федерации от 4 октября 2013 г. № 187 // Российская газета. – 2013. – № 235.

40. Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 03 марта 2014 г. № 25 // Российская газета. – 2014. – 05 августа.

41. Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 03 марта 2014 г. № 26 // Российская газета. – 2014. – 05 августа.

42. Об утверждении Положения о Департаменте регистрации ведомственных нормативных правовых актов: Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 30 января 2015 г. № 17 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления : Приказ Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

44. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению территориальными органами Минюста России государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований : Приказ Минюста России от 01.02.2017 № 9 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Правовые акты субъектов Российской Федерации

45. Конституция Республики Ингушетия от 27 февраля 1995 г. // Общенациональная газета Республики Ингушетия «Сердало». – 1994. – 03 августа.

46. Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. // Ведомости ЗС (Хасэ) - Парламента РА. – 1995. – № 16.

47. Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. // Дагестанская правда. – 2003. – 26 июля.

48. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 11 октября 2006 г. 373-З № 759-III «О Президенте Республики Саха (Якутия)» // Якутия. – 2006. – 26 октября.

49. Устав Хабаровского края от 30 ноября 1995 г. № 150 // Тихоокеанская звезда. – 1996. – 13 января.

50. Устав Сахалинской области от 09 июля 2001г. № 270 // Губернские ведомости. – 2001. – 11 июля.

51. Устав Магаданской области от 28 декабря 2001 г. № 218-ОЗ // Магаданская правда. – 2001. – 29 декабря.

52. Устав Камчатского края от 07 декабря 2008 г. № 141 // Официальные ведомости. – 2008. – 10 декабря.

53. О Законодательной Думе Хабаровского края: закон Хабаровского края от 28 марта 1996 г. №33 // Сборник нормативных актов Хабаровской краевой Думы. – 1996. – № 5.

54. О Губернаторе Ставропольского края: закон Ставропольского края от 06 января 1999 г. № 2-кз // Ставропольская правда. – 1999. – 12 января.

55. О Президенте Удмуртской Республики: закон Удмуртской Республики от 08 июня 2000 г. № 177-II // Известия Удмуртской Республики. – 2000. – 09 июня.

56. О Губернаторе Саратовской области: Закон Саратовской области от 31 октября 2000 г. № 65-ЗСО // Саратовские вести по понедельникам. – 2000. – 06 ноября.

57. Об административно-территориальном устройстве Приморского края: Закон Приморского края от 14 ноября 2001 г. № 161-КЗ // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. – 2001. – № 98.

58. О Правительстве Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 27 ноября 2001 г. № 349 // Приамурские ведомости. – 2001. – 11 декабря.

59. О Правительстве Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 14 марта 2003 г. № 474-з // Республика Башкортостан. – 2003. – 19 марта.

60. О Губернаторе Московской области: Закон Московской области от 23 апреля 2003 г. № 41/2003-ОЗ // Ежедневные Новости Подмосковье. – 2003. – 06 мая.

61. О наименованиях органов местного самоуправления городских, сельских поселений: Закон Хабаровского края от 28 июля 2004 г. № 207 // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2004. – 12 сентября. – № 8(25).

62. О Правительстве Пензенской области: Закон Пензенской обл. от 22 декабря 2005 г. № 906-ЗПО // Ведомости ЗС Пензенской области. – 2006. – 15 января.

63. О Губернаторе Пензенской области: Закон Пензенской области от 10 апреля 2006 г. № 1005-ЗПО // Пензенские губернские ведомости. – 2006. – 24 апреля.

64. О противодействии коррупции в Мурманской области: Закон Мурманской области от 26 октября 2007 г. № 898-01-ЗМО // Мурманский вестник. – 2007. – 01 ноября.

65. О правительстве Воронежской области: Закон Воронежской области от 30 сентября 2008 г. № 77-ОЗ // Молодой коммунальщик. – 2008. – 04 октября.

66. Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области: Закон

Архангельской области от 29 октября 2008 г. № 592-30-ОЗ // Волна (спецвыпуск). – 2008. – № 6.

67. Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 г. № 25-ОЗ // Ведомости. – 2009. – 27 февраля.

68. О системе органов исполнительной власти Сахалинской области: Закон Сахалинской области от 26 октября 2009 г. № 89-ЗО // Губернские ведомости. – 2009. – № 194 (3401).

69. О преобразовании путем объединения сельского поселения «Поселок Солони» и Сулукского сельского поселения Верхнебуреинского муниципального района Хабаровского края: Закон Хабаровского края от 08 июля 2010 г. № 19] // Приамурские ведомости. – 2010. – 09 июля.

70. О системе исполнительных органов государственной власти Камчатского края: Закон Камчатского края от 29 марта 2012 г. № 30 // Официальные Ведомости. – 2012. – № 110–111.

71. О выборах Губернатора Сахалинской области: закон Сахалинской области от 27 июня 2012 г. № 49-ЗО // Губернские ведомости. – 2012. – № 114 (4042).

72. О разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между Вяземским муниципальным районом Хабаровского края и сельским поселением «Село Аван» Вяземского муниципального района Хабаровского края: закон Хабаровского края от 28 ноября 2012 г. № 243 // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2012. – № 12 (125) (Ч. I; Т. 1).

73. О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 08 апреля 2013 г. № 315-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. – 2013. – № 18.

74. О краевом бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов: Закон Хабаровского края от 11 декабря 2013 г. № 330 // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2013. – № 12 (Ч. I).

75. О Главе Удмуртской Республики: Закон Удмуртской Республики от 22 декабря 2015 г. № 104-РЗ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Главы и Правительства Удмуртской Республики. Режим доступа: <http://www.udmurt.ru> (дата обращения 10.05.2017).

76. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486: Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 18 июня 2004 г. № 438-пг // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. – 2004. – № 25.

77. О Регламенте Государственной Думы Астраханской области: Постановление Государственной Думы Астраханской области от 10 марта 2006 г. № 44/2// Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. – 2006. – 23 марта. – № 11.

78. О структуре аппарата Тюменской областной Думы: Постановление Тюменской областной Думы от 17 мая 2007 г. № 100 // Парламентская газета «Тюменские известия». – 2007. – 30 мая.

79. О порядке проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Приморском крае: Постановление Администрации Приморского края от 22 декабря 2008 г. № 332-па // Приморская газета (спецвыпуск). – 2008. – 26 декабря. – № 16 (273).

80. О назначении Давыденко Т.А. на должность председателя Счетной палаты Красноярского края: Постановление Законодательного Собрания Красноярского края от 09 июня 2011 г. № 12-5905П // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2011. – 04 июля. – № 33 (474).

81. О порядке проведения публичных мероприятий в специально отведенных местах на территории Ивановской области: Постановление Ивановской областной Думы от 20 декабря 2012 г. № 329 «Об отклонении проекта закона Ивановской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Ивановской областной Думы. Режим доступа: <http://www.ivoblduma.ru> (дата обращения: 27.04.2017).

82. О согласовании кандидатуры А. Н. Сивцова для назначения на должность заместителя Председателя Правительства Удмуртской Республики: Постановление Государственного Совета Удмуртской Республики от 19 ноября 2013 г. № 243-V [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

83. Об утверждении Порядка проведения правовой и антикоррупционной экспертиз муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих включению в Регистр муниципальных нормативных правовых актов Алтайского края: Указ Губернатора Алтайского края от 21 ноября 2013 г. № 62 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2013. – № 211 (Ч. 1).

84. О законодательной инициативе Московской областной Думы по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 52 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»: Постановление Мособлдумы от 19 декабря 2013 г. № 58/72-П [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

85. О смотре-конкурсе на лучшее освещение деятельности Законодательной Думы Хабаровского края и представительных органов муниципальных образований Хабаровского края в средствах массовой информации «Край для молодежи»: Постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 26 февраля 2014 г. № 1434 // Тихоокеанская звезда. – 2014. – 5 марта.

86. О назначении на должности мировых судей Вологодской области: Постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 20 марта 2014 г. № 208 // Красный Север. – 2014. – 01 апреля. – № 34.

87. Об утверждении Порядка проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов: Постановление Правительства Свердловской области от 02 апреля 2014 г. № 267-ПП // Собрание законодательства Свердловской области. – 2014. – № 4 (2014). – Ст. 474.

88. Об утверждении Положения о порядке рассмотрения кандидатур, назначения на должность Уполномоченного по защите прав предпринимателей в

Ленинградской области и прекращения полномочий Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ленинградской области: постановление Законодательного собрания Ленинградской области от 23 апреля 2014 г. № 451 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

89. О назначении на должности мировых судей Мурманской области: постановление Мурманской областной Думы от 28 мая 2014 г. № 1484 // Мурманский Вестник. – 2014. – 05 июня. – № 101.

90. О назначении досрочных выборов Губернатора Приморского края: постановление Законодательного Собрания Приморского края от 11 июня 2014 г. № 1364 // Приморская газета (спецвыпуск). – 2014. – 16 июня. – № 65(930).

91. Об утверждении Концепции защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае: Постановление Администрации Алтайского края от 01 декабря 2006 г. № 499 // Алтайская правда. – 2006. – 23 декабря.

92. О Стратегии социально-экономического развития Московской области до 2020 года (вместе со «Среднесрочной программой социально-экономического развития Московской области до 2010 года»): Постановление Правительства Московской области от 15 декабря 2006 г. № 1164/49 // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2006. – 29 декабря.

93. О порядке проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Приморском крае: Постановление Администрации Приморского края от 22 декабря 2008 г. № 332-па // Приморская газета (спецвыпуск). – 2008. – № 16.

94. О стратегии социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года: постановление Правительства Хабаровского края от 13. января 2009 г. №1-пр // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2009. – № 3(92).

95. Об утверждении Административного регламента предоставления Правительством Хабаровского края государственной услуги по распределению квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для организации

любительского спортивного рыболовства в Хабаровском крае: постановление Правительства Хабаровского края от 12 апреля 2010 г. №91-ФЗ // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2010. – № 4(93).

96. Об утверждении Административного регламента правительства Воронежской области по исполнению государственной функции «Осуществление мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью»: постановление Правительства Воронежской области от 21 июля 2010 г. № 611 // Молодой коммунар. – 2010. – 29 июля.

97. О программе модернизации здравоохранения Новосибирской области на 2011–2013 годы: постановление Правительства Новосибирской области от 11 апреля 2011 г. № 130-п // Советская Сибирь. – 2011. – 2 апреля.

98. Об утверждении порядков разработки, экспертизы и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, а также порядков запроса документов и (или) информации, подготовки и направления ответа на запрос о предоставлении документов и информации, необходимых для исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг органами исполнительной власти Хабаровского края: постановление Правительства Хабаровского края от 29 апреля 2011 г. № 117-пр // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2011. – № 4(105) (Ч. 2).

99. О мерах по разработке прогноза социально-экономического развития Санкт-Петербурга: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 05 мая 2011 г. № 555 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 2011. – 27 июня.

100. Об утверждении Государственной программы города Москвы на среднесрочный период (2012–2016 гг.) Развитие здравоохранения города Москвы (Столичное здравоохранение): Постановление Правительства Москвы от 04 октября 2011 г. № 461-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2011. – 18 октября.

101. Об определении зоосанитарного статуса свиноводческих хозяйств, а также организаций осуществляющих убой свиней, переработку и хранение продуктов свиноводства: Приказ управления ветеринарии Правительства Хабаровского края от 04 мая 2012 г. № 42 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://khabkrai.ru/regime/uprav_veterinarya.html (дата обращения: 08.07.2012).

102. Об утверждении Административного регламента министерства здравоохранения Хабаровского края по предоставлению государственной услуги по лицензированию отдельных видов деятельности: Приказ Министерства здравоохранения Хабаровского края от 25 декабря 2012 г. № 23 // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2013. – № 2 (Ч. II).

103. О государственной целевой программе Хабаровского края «Развитие социальной защиты населения Хабаровского края»: Постановление Правительства Хабаровского края от 16 мая 2012 г. № 152-пр // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2012. – № 5(118) (Ч. I).

104. О государственной целевой программе Хабаровского края «Развитие образования и молодежной политики Хабаровского края: Постановление Правительства Хабаровского края от 05 июня 2012 г. № 177-пр // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2012. – № 6(119).

105. О порядке оказания единовременной материальной помощи малоимущим студенческим семьям с детьми в 2012–2014 годах: Постановление Правительства Хабаровского края от 19 июня 2012 г. № 204-пр // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2012. – № 6(119) (Ч. I).

106. О внесении изменений в Программу повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2013 года, утвержденную постановлением Правительства Хабаровского края от 24 августа 2011 г. № 280-пр: Постановление Правительства Хабаровского края от 30 августа 2012 г. № 302-пр // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2012. – № 8(121) (Ч. I).

107. Об утверждении государственной программы Архангельской области «Развитие образования и науки Архангельской области (2014–2020 годы):

Постановление правительства Архангельской области от 08 октября 2013 г. № 463-пп] // Волна. – 2013. – 22 октября.

108. О государственной программе Тверской области «Социальная поддержка и защита населения Тверской области на 2013–2018 годы: Постановление Правительства Тверской области от 16 октября 2012 г. № 609-пп // Тверская жизнь. – 2012. – 01 декабря.

109. Об утверждении государственной программы Ставропольского края «Социальная поддержка граждан»: Постановление Правительства Ставропольского края от 29 декабря 2012 г. № 559-п [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.khv.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2017).

110. Об утверждении Государственной программы Республики Мордовия «Юстиция и профилактика правонарушений на 2014-2019 годы»: Постановление Правительства Республики Мордовия от 06 сентября 2013 г. № 385 // Известия Мордовии. – 2013. – 13 сентября.

111. Об утверждении государственной программы Новосибирской области «Региональная программа развития среднего профессионального образования Новосибирской области на 2015–2020 годы»: Постановление Правительства Новосибирской области от 06 сентября 2013 г. № 280-п // Советская Сибирь. – 2013. - № 177. – 24 сентября.

112. Об утверждении государственной программы Ульяновской области «Социальная поддержка и защита населения Ульяновской области на 2014–2018 годы»: Постановление Правительства Ульяновской области от 11 сентября 2013 г. № 37/408-П // Ульяновская правда. – 2013. – 03 октября.

113. О государственной программе Хабаровского края «Развитие здравоохранения Хабаровского края»: Постановление Правительства Хабаровского края от 22 октября 2013 г. № 350-пр // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2013. – № 10 (Ч. I).

114. Об утверждении стратегии социально-экономического развития Саратовской области до 2030 года: Постановление Правительства Саратовской

области от 30 июня 2016 г. № 321-П [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.g-64.ru> (дата обращения: 16.01.2017).

115. О Порядке предоставления из краевого бюджета иных межбюджетных трансфертов бюджетам городских округов и муниципальных районов края в форме дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов: Постановление Правительства Хабаровского края от 30 декабря 2016 г. № 524-пр [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://laws.khv.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2017).

116. Об утверждении Положения о министерстве юстиции Хабаровского края: Постановление Правительства Хабаровского края от 18.11.2016 г. № 418-пр // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2016. – № 1 (Ч. I).

117. Об организации правотворческой деятельности Губернатора Алтайского края, Правительства Алтайского края и иных органов исполнительной власти Алтайского края : Постановление Правительства Алтайского края от 17.08.2017 г. № 304 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 10.10.2017).

5. Муниципальные акты

118. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов администрации города Барнаула и их проектов: Постановление Администрации города Барнаула от 12 мая 2009 г. № 2441 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

119. О правовом департаменте Администрации города Тюмени (вместе с «Положением о правовом департаменте Администрации города Тюмени»): Распоряжение Администрации города Тюмени от 01 августа 2011 г. № 901 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

120. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов администрации Волгограда, главы Волгограда, проектов нормативных правовых актов администрации Волгограда: Постановление администрации Волгограда от 31 января 2012 г. № 186 // Городские вести. Царицын - Сталинград – Волгоград. – 2012. – № 11. – 04 февраля.

121. О порядке проведения антикоррупционной экспертизы в мэрии города Новосибирска, признании утратившими силу отдельных постановлений мэрии города Новосибирска: Постановление мэрии города Новосибирска от 15 января 2016 г. № 84 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/465713093#loginform> (дата обращения: 04.11.2016).

6. Судебные и иные акты

122. Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.11.1996 № 781-П ГД // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

123. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 // Российская газета. – 2007. – 08 декабря.

124. О признании недействующим пункта 4 части 3 статьи 1 Закона Хабаровского края от 23.11.2011 № 146 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Хабаровского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных»: Решение Хабаровского краевого суда от 21 декабря 2015 г. по делу № 3а-70/2015 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

125. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 06.04.2016 № 58-АПГ16-2 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Специальная научная литература

126. Антиторрупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / И. С. Власов, Т. О. Кошаева, В. Н. Найденко и др.; отв.ред. О. А. Тихомиров, Е. И. Спектор. – М.: Анкил. – 2012. – 152 с.

127. Баранов, В. М. Концепция законопроекта: учебное пособие / В. М. Баранов. – Ниж. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2003. – 190 с.

128. Большой юридический словарь / под ред. А. Б. Борисова М.: Книжный мир. – 2010. – 848 с.

129. Давыдов, К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / К. В. Давыдов; под ред. Ю. Н. Старилова. – М.: NOTA BENE, 2010. – 390 с.

130. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 10-е изд. – М., 1973. – С. 832.

131. Скурко, Е. В. Принципы права: монография / Е. В. Скурко. – М.: Ось-89, 2008. – 192 с.

132. Гулягин, А. Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции: монография / А. Ю. Гулягин. – М.: Юрист, 2009. – 200 с.

133. Аверьянова, Т. В. Судебная экспертиза. Курс общей теории / Т. В. Аверьянова. – М.: Норма, 2009. – 480 с.

134. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. – 816 с.

135. Административное право России: учебник / Д. Н. Бахрах — М.: Изд-во «Эксмо», 2011. – 624 с.

136. Кудашкин, А. В. Антиторрупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие / А. В. Кудашкин. – М.: Норма, Инфра-М, 2012. – 368 с.

137. Манохин, В.Г. Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации: учебник / В. Г. Манохин. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО СГАП, 2002. – 240 с.

138. Методика мониторинга внедрения антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в практику нормотворческой деятельности: монография В. Н. Южаков, А. М. Цирин, А. А. Ефимов. – М.: «Дело» РАНХиГС. – 2014. – 204 с.

139. Ралдугин, Н. В. Законодательный процесс. Понятие, Институты. Стадии: научно-практическое пособие / Н. В. Ралдугин. – М.: Юриспруденция, 2000. – 320 с.

140. Хабриева, Т. Ю. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – 320 с.

141. Юридический словарь для государственных и муниципальных служащих / под ред. А.В. Малько М.: ИЗД-ВО: ЮРЛИТИНФОРМ. – 2012. – 208 с.

8. Диссертации и авторефераты

142. Балдин, А. К. Правовые вопросы организации проведения антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России : дис. ... канд. юрид. наук / А. К. Балдин. – М., 2014. – 145 с.

143. Бялкина, Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования : автореф. ... докт. юрид. наук. / Т. М. Бялкина. – Саратов, 2007. – 43 с.

144. Воронина, Ю. И. Антикрупционная экспертиза законодательных актов (их проектов) в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук / Ю. И. Воронина. – Тюмень, 2016. – 218с.

145. Гулягин, А. Ю. Административная правосубъектность органов юстиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Ю. Гулягин. – Хабаровск, 2006. – 22 с.

146. Ельцов, Н. С. Правовой статус территориальных органов юстиции в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Н. С. Ельцов. – М., 2003. – 214 с.

147. Егошина, Ю. А. Административно-правовой статус территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Ю. А. Егошина. – М., 2014. – 23 с.

148. Ермакова, А. В. Антикрупционная экспертиза как элемент законодательного процесса в субъектах Российской Федерации (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ) автореф. дис. ...канд. юрид. наук / А. В. Ермакова. – М., 2014. – 25 с.

149. Ермошин, Г. Т. Статус судьи в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук / Г. Т. Ермошин. – М., 2016. – 525 с.

150. Зуева, О. М. Юридические дефектные нормативные правовые акты в системе источников права: дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Зуева. – М., 2011. – 193с.

151. Жайкбаев, Ж. С. Нормативные правовые акты субъектов Федерации в правовой системе России: дис. ... канд. юрид. наук / Ж. С. Жайкбаев. – Екатеринбург, 2004. – 221 с.

152. Жалсанов, Б. И. Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук / Б. И. Жалсанов. – М., 2004. – 175 с.

153. Журкина, Е. В. Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства : автореф. ... канд. юрид. наук / Е. В. Журкина. – М., 2009. – 26 с.

154. Котова, Н. С. Деятельность Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению единства правового пространства: на примере Главного управления Минюста России по Московской области: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. С. Котова. – М., 2004. – 21 с.

155. Ланцевич, Ю. М. Организационно-правовые основы деятельности правоохранительных органов по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. М. Ланцевич. – М., 2012. – 31 с.

156. Михеева, И. В. Правотворческая деятельность министерств Российской империи в XIX – начале XX века: автореф. дис. ... докт. юрид. наук / И. В. Михеева. – Владимир, 2012. – 45 с.

157. Разуваев, А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Разуваев. – Саратов, 2006. – 33 с.

158. Смирнова, А. А. Нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Смирнова. – М., 2004. – 230 с.

159. Степанищев, В. Ф. Роль органов юстиции в обеспечении единого правового пространства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / В. Ф. Степанищев. – Тюмень, 2003. – 238 с.

160. Третьякова, Е.-Д. С. Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации Сибирского федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук / Е.-Д. С. Третьякова. – Челябинск, 2010. – 253 с.

161. Филатова, А. В. Организационно-правовые основы регламентации деятельности административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Филатова. – Саратов, 2010. – 40 с.

162. Филипчук, С. В. Правовой статус Министерства юстиции и его территориальных органов в условиях строительства правового государства в России: дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Филипчук. – М., 2003. – 204 с.

163. Чермит, А. Ю. Устав муниципального образования в системе нормативно-правового регулирования местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук / А. Ю. Чермит. – Владикавказ, 2011. – 199 с.

164. Чернова, Е. С. Институт экспертизы как средство совершенствования юридической техники в правотворчестве ЦИКРФ: теоретический и историко-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук / Е. С. Чернова. – Краснодар, 2011. – 180 с.

165. Чечко, О. Л. Антикоррупционная экспертиза, осуществляемая органами прокуратуры: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук / О. Л. Чечко. – М., 2016. – 159 с.

166. Шестаков, А. Ф. Правовые основы организации и деятельности органов юстиции в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / А. Ф. Шестаков. – Коломна, 2001. – 216 с.

167. Шилюк, Т. О. Административно-правовое регулирование в области здравоохранения: дис. ... канд. юрид. наук / Т. О. Шилюк. – М., 2010. – 232 с.

168. Юдин, С. А. Государственная регистрация нормативных правовых актов в Российской Федерации автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Юдин. – М., 2013. – 28 с.

169. Юлегина, Е. И. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в системе взаимодействия ее субъектов (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук / Е. И. Юлегина. – М., 2014. – 203 с.

9. Статьи, периодические издания

170. Агафонов, С. И. Административные процедуры в деятельности органов внутренних дел: понятие, классификация и сущность / С. И. Агафонов // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 1.

171. Андреев, И. С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта / И. С. Андреев // Журнал российского права. – 2001. – № 6. – С. 51–55.

172. Артамонов А.Н. Концепция законопроекта как залог качества принимаемого закона // Российская юстиция. – 2013. – № 6. – С. 11–14.

173. Алешкова, Н. П. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов как обязательная часть качественного правотворческого процесса / Н. П. Алешкова // Российская юстиция. – 2012. – № 10. – С. 23–25.

174. Апт, Л. Ф. Теоретические вопросы правовой экспертизы федеральных законов / Л. Ф. Апт // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 18.

175. Бахтина, М. С. К вопросу о принципах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / М. С. Бахтина // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С.107–113.

176. Бошно, С. В. Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике / С. В. Бошно // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 4. – С. 4–5.

177. Волков, Л. П. Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия установления / Л. П. Волков // Административное право и процесс. – 2008. – № 5.

178. Гаримзянов, Р. Р. Объект антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание, виды / Р. Р. Гаримзянов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 4. – С. 32–34.

179. Горохов, Д. Б., Глазкова, М. Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти / Д. Б. Горохов, М. Е. Глазкова // Журнал российского права. – 2008. – № 4. – С. 17–16.

180. Горохов, Д. Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы / Д. Б. Горохов // Законодательство и экономика. – 2009. – № 7. – С. 38–58.

181. Гулягин, А. Ю. Экспертиза нормативно-правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции / А. Ю. Гулягин // Юридический мир. – 2009. – № 12. – С. 39.

182. Дымберова, Э. Д. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов: состояние и поиск путей совершенствования / Э. Д. Дымберова // Журнал российского права. – 2014. – № 9. – С. 62–68.

183. Ельцов, Н. С. Юридическая экспертиза в практике работы органов юстиции / Н. С. Ельцов // Российская юстиция. – 2001. – № 7. – С. 54.

184. Иванюк, О. А. Качество закона и проблемы юридической техники (обзор научно-практической конференции) / О. А. Иванюк [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

185. Казаченкова, О. В. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / О. В. Казаченкова // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 29–38.

186. Каменская, Е. В. Независимая антикоррупционная экспертиза: научно-практическое пособие / Е. В. Каменская, А. А. Рождествина // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

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

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

189. Ким, А. В. О методике обучения экспертов территориальных органов Минюста России / А. В. Ким // Materiály X mezinárodní vědecko – conference «Dny

vědy». – Díl 10. Praha. Publishing House «Education and Science» s.r.o – 104 stran. – С. 48–50.

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

191. Ким, А. В. Экспертные полномочия территориальных органов Минюста России в рамках государственной регистрации уставов муниципальных образований / А. В. Ким, Е. В. Ким // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 5. – С. 13–16.

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

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

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

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

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

197. Ким, А. В. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, выполняемая территориальными органами Минюста России: сущее и

должное в юридической практике / А. В. Ким // Законодательство и экономика. – 2016. – № 12. – С. 45–49.

198. Ким, А. В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: к вопросу о соотношении понятий / А. В. Ким // Административное право и процесс. – 2017. – № 5. – С. 78–86.

199. Ковалева, Т. К. Некоторые проблемы проведения правовых экспертиз: особенности анализа вопросов конституционного и муниципального права при проведении due diligence / Т. К. Ковалева // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 1. – С. 30–31.

200. Коробкин, А.Н. Проблемы осуществления независимой антикоррупционной экспертизы / А.Н. Коробкин // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 60–65.

201. Кочура, В. Н. Антикоррупционная экспертиза: методика проведения / В. Н. Кочура // Журнал российского права. – 2012. – № 9. – С. 65–70.

202. Кудашкин, А. В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы / А. В. Кудашкин // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 8. – С. 26–30.

203. Кулик, А. В. Преобразование муниципальных образований. Организация работы по регистрации уставов вновь образованных муниципальных образований / А. В. Кулик // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2011. – № 10.

204. Куракин, А. В. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в области осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / А. В. Куракин, Е. И. Юлегина // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 758–766.

205. Клейменов, М. П. Административно-правовое регулирование производства антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов / М. П. Клейменов // Юридический мир. – 2014. – № 4. – С. 31–35.

206. Лебедь, В. И. Научная концепция закона и научная экспертиза как необходимые стадии законотворчества / В. И. Лебедь // Российское право: образование, практика, наука. – 2011. – № 6. – С. 111–113.

207. Михеева, И. В. Обеспечение законности актов министерств Российской империи в XIX – начале XX века / И. В. Михеева // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 19–28.

208. Михеева, И. В. Российское правотворчество: традиционные акценты истории / И. В. Михеева // Журнал российского права. – 2010. – № 10. – С. 98–105.

209. Михеева, И. В., Невельская, Л. А. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правовой регламентации / И. В. Михеева, Л. А. Невельская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 3. – С. 19–25.

210. Михеева, Л. Ю., Нудненко, Л. А. К вопросу о концепции Федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 35–41.

211. Нестеров, А. В. Прагматические и теоретические проблемы экспертизы / А. В. Нестеров // Эксперт-криминалист. – 2011. – № 2. – С. 33–36.

212. Ноздрачев, А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах / А. Ф. Ноздрачев // Адвокат. – 2007. – № 10. – С. 34–49.

213. Ноздрачев, А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика / А. Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2011. – № 8. – С. 5–41.

214. О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. – 2013. – № 3. – С. 84–99.

215. Палазян, А. С. Устав муниципального образования: проблемы структурирования, принятия и государственной регистрации / А. С. Палазян // Общество и право. – 2011. – № 5. – С. 46–49.

216. Рамазанов, Р. У. Антикрупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как эффективный способ противодействия коррупции / Р. У. Рамазанов // Право и политика. – 2011. – № 10. – С. 1674–1678.

217. Рогачева, О. С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации / О. С. Рогачева // Административное право и процесс. 2013. – № 6. – С. 48–52.

218. Рожкевич, А. В. Организация надзора за законностью нормативных правовых актов / А. В. Рожкевич // Законность. – 2013. – № 12. – С. 22–26.

219. Россинская, Е. Р., Галяшина, Е. И. К вопросу о форме и содержании заключения эксперта антикрупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / Е. Р. Россинская, Е. И. Галяшина // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 10. – С. 1310–1315.

220. Ростова, О. С. Антикрупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: практика реализации / О. С. Ростова // Вестник РУДН, серия Юридические науки. – 2016. – № 3. – С. 21–31.

221. Сидельников, Ю. В. Экспертиза: состояние и тенденции развития / Ю. В. Сидельников // МЭиМО. – 1997. – С. 122–130.

222. Собянин, С. С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве / С. С. Собянин // Государство и право. – 2006. – № 12. – С. 5–11.

223. Синцов, Г. В. Антикрупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: некоторые вопросы правового регулирования / Г. В. Синцов // Юридический мир. – 2011. – № 9. – С. 19–21.

224. Синюгин, В. Ю. Административная процедура: проблемы дефиниции // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 30–33.

225. Синякин, И. Н., Михеева, И. В. Фундаментальное исследование вопросов юридической техники / И. Н. Синякин, И. В. Михеева // Журнал российского права. – 2012. – № 1. – С. 121–127.

226. Стародубцева, И. А. Экспертиза нормативных правовых актов как способ предотвращения коллизий: особенности правового регулирования в субъектах Российской Федерации / И. А. Стародубцева // Российская юстиция. – 2012. – № 9. – С. 14–19.

227. Третьякова, Е.-Д. С. Соотношение правовой экспертизы и нормоконтроля (некоторые вопросы теории и практики) / Е.-Д. С. Третьякова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 51–53.

228. Талапина, Э. В. Правовые способы противодействия коррупции / Э. В. Талапина // Право и экономика. – 2006. – № 6. – С. 3–11.

229. Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2000. – № 10.

230. Тихомиров, Ю. А., Талапина, Э. В. Административные процедуры и право / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.

231. Тихомиров, Ю. А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 14–21.

232. Филатова, А. В. Роль экспертизы в формировании антикоррупционной политики / А. В. Филатова // Безопасность бизнеса. – 2010. – № 1. – С. 30.

233. Фофанова, М. В. Основные нарушения общепринятых правил юридической техники, выявляемые при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов Алтайского края / М. В. Фофанова // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2011. – № 11.

234. Хабриева, Т. Я. Административная реформа: решения и проблемы / Т. Я. Хабриева, А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 3–23.

235. Хабриева, Т. Я. Глобализация и законодательный процесс / Т. Я. Хабриева // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. М.; Н. Новгород. – 2007. – С. 30.

236. Хабриева, Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 5–13.

237. Хабриева, Т. Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 7–14.

238. Цирин, А.М. Антикоррупционные инструменты и их применение в федеральных органах исполнительной власти / А.М. Цирин // Журнал российского права. – 2009. – № 2. – С. 11–17.

239. Цирин, А.М. Методическая база оценки нормативных правовых актов на коррупциогенность / А.М. Цирин // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 22–29.

240. Цыганова, О. Н. Понятие независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов и ее признаки / О. Н. Цыганова // Следователь. – 2010. – № 4. – С. 52–54.

241. Чурин, И. В. Законность нормативных правовых актов как критерий оценки эффективности надзорной деятельности / И. В. Чурин // Законность. – 2014. – № 1. – С. 32–35.

242. Чухвичев, Д. В. Законодательная техника / Д. В. Чухвичев // Закон и право. – 2006. – С. 93–94.

243. Шалагина, О. А. Деятельность Управления Министерства юстиции Российской Федерации по проведению правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов Чувашской Республики / О. А. Шалагина, А. В. Константинова // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2011. – № 1.

244. Яцкин, А. В. Правовое регулирование разработки административных регламентов / А. В. Яцкин // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 18–28.

Проект

МЕТОДИКА ПО ОРГАНИЗАЦИИ ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МИНЮСТА РОССИИ В
СУБЪЕКТЕ (СУБЪЕКТАХ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАВОВОЙ И
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

I. Общее положение

Методика по организации обучения государственных гражданских служащих территориальных органов Минюста России в субъекте (субъектах) Российской Федерации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (далее – Методика) определяет организацию обучения, содержание плана обучения, а также устанавливает порядок проверки результатов обучения.

Основной задачей обучения является овладение государственными гражданскими служащими территориальных органов Минюста России в субъекте (субъектах) Российской Федерации (далее – территориальные органы) объемом правовых знаний, навыков, необходимым для исполнения должностных обязанностей по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Организация обучения осуществляется на базе учебного заведения «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации».

II. Организация обучения

Граждане Российской Федерации, принимаемые на службу в территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации, чьи должностные обязанности связаны с проведением правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проходят обучение в Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

Обучение проводится в срок, установленный должностным лицом, ответственным за организацию обучения на базе учебного заведения «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации».

В процессе обучения принимает участие профессорско-преподавательский состав Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, а также эксперты структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, в функции которого входит проведение правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Обучение осуществляется по следующим направлениям:

- проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- оформление заключений по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы.

Обучение проводится в соответствии с планом, утвержденным должностным лицом, ответственным за организацию обучения в Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

В процессе обучения проводятся лекции, семинары, вебинары, индивидуальные и групповые консультации, могут использоваться элементы самостоятельного обучения.

Обучение может осуществляться дистанционно в форме видеоконференции.

III. План обучения

В план обучения следует включать следующие направления, по которым осуществляется обучение экспертов правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов:

- Международные договоры и их место в российской правовой системе;
- Роль Конституции Российской Федерации в правовом поле Российской Федерации;
- Нормотворческий процесс в России: субъекты нормотворчества, цели, этапы;
- Полномочия территориальных органов Минюста России в нормотворческом процессе;
- Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов как форма участия территориальных органов Минюста России в нормотворческом процессе;
- Правовое регулирование экспертной деятельности в Российской Федерации;
- Порядок проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- Особенности проведения антикоррупционной экспертизы уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований при их государственной регистрации;
- Юридино-техническое оформление нормативных правовых актов: практика выявленных нарушений, оформление предложений по их устранению;
- Анализ судебной практики при оспаривании законности нормативных правовых актов, её применение в экспертной деятельности;
- Порядок оформления заключений по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

IV. Проверка результатов обучения

По результатам обучения проводится проверка знаний и навыков государственных гражданских служащих, чьи должностные обязанности связаны с проведением правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, осуществлением государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Для проведения проверки знаний, навыков умений в Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации создается комиссия, в состав которой входят представители из числа профессорско-преподавательского состава, эксперты структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, в функции которого входит проведение правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Проверка знаний проводится в виде испытания, которое включает выполнение комплекта практических заданий, решение тестовых заданий. Результаты проведенной проверки оформляются протоколом.

Государственный гражданский служащий, успешно прошедший проверку знаний, получает свидетельство о прохождении обучения и допускается к исполнению должностных обязанностей по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, осуществлению государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Государственный гражданский служащий, не прошедший проверку знаний, не допускается к исполнению должностных обязанностей, а подлежит повторному обучению. При повторном неудовлетворительном результате в отношении него применяются меры, предусмотренные частью 7 статьи 27 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Проект

Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по исполнению 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

1. Общие положения

Настоящий Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов при правовой и антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования.

1.1. Наименование органа, непосредственно осуществляющего правовую и антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования.

Правовую и антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования осуществляют структурные подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, структурные подразделения территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации (далее – территориальные органы Минюста России).

1.2. Перечень нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих осуществление проведения правовой и антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования:

- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.1995 № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации»;
- Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 10.06.2000 № 176 «О первоочередных мерах по активизации работы Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации»;
- Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации

по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации»;

- Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации».

1.3. Объект правовой и антикоррупционной экспертизы.

Объектом правовой и антикоррупционной экспертизы являются проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования (далее – проекты), которые проверяются на соответствие положениям Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, а также нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

1.4. Права и обязанности.

1.4.1. Права и обязанности должностных лиц, осуществляющих правовую и антикоррупционную экспертизу.

1.4.1.1. Права должностных лиц (далее – эксперты), осуществляющих правовую и антикоррупционную экспертизу:

- запрашивать документы и материалы, необходимые для проведения правовой и антикоррупционной экспертизы проектов;
- проводить беседы с представителями нормотворческого органа в рамках проведения правовой и антикоррупционной экспертизы проектов;
- привлекать независимых экспертов при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы проектов.

1.4.1.2. Обязанности экспертов, осуществляющих правовую и антикоррупционную экспертизу:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы проектов;
- соблюдать сроки проведения правовой и антикоррупционной экспертизы проектов, установленные настоящим Административным регламентом;
- информировать нормотворческие органы о случаях продления сроков проведения правовой и антикоррупционной экспертизы проектов;
- оформлять экспертное заключение по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы проектов.

1.4.2. Права и обязанности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов (далее – нормотворческие органы).

1.4.2.1. Права нормотворческих органов:

- направлять проекты для проведения правовой и антикоррупционной экспертизы в структурные подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, структурные подразделения территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации;
- получать информацию по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы проектов;
- получать информацию о продлении срока проведения правовой и антикоррупционной экспертизы проектов;
- взаимодействовать с экспертами структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, структурного подразделения территориального органа Минюста России;
- получать заключение по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы проектов.

1.4.2.2. Обязанности нормотворческих органов:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство при взаимодействии с экспертами по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы проектов;

- соблюдать этические нормы при взаимодействии с экспертами;

- представлять экспертам запрашиваемые документы и материалы, необходимые для проведения правовой и антикоррупционной экспертизы проектов.

1.5. Описание результатов проведения правовой и антикоррупционной экспертизы проектов.

По результатам проведенной правовой и антикоррупционной экспертизы подготавливается подписываемое руководителем структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, начальником территориального органа Минюста России заключение с указанием всех выявленных противоречий, коррупциогенных факторов, которое в обязательном порядке направляется в нормотворческий орган.

2. Требования к порядку исполнения государственной функции по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы

2.1. Порядок информирования о правилах осуществления правовой и антикоррупционной экспертизы проектов:

2.1.1. Почтовый адрес:

График работы:

понедельник - пятница - с 9.00 до 18.00, перерыв на обед - с 13.00 до 14.00.

2.1.2. Справочный телефон:

2.1.3. Официальный сайт:

2.2. Сроки исполнения государственной функции по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы.

Сроки исполнения государственной функции определяются в соответствии с настоящим Административным регламентом применительно к каждой административной процедуре.

Правовая и антикоррупционная экспертиза проектов проводится в срок, не превышающий 30 дней с даты получения акта. В случае необходимости срок может быть продлен до одного месяца руководителем структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, начальником территориального органа Минюста России.

Решение о продлении срока проведения правовой и антикоррупционной экспертизы принимается руководителем структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, начальником территориального органа Минюста России за пять рабочих дней до окончания первоначального срока проведения правовой и антикоррупционной экспертизы.

3. Юридическим фактом, являющимся основанием для начала административного действия, является поступление на правовую и антикоррупционную экспертизу проектов.

4. Исчерпывающий перечень административных процедур

- Принятие проектов на правовую и антикоррупционную экспертизу;

- проведение правовой и антикоррупционной экспертизы проектов на предмет соответствия положениям Конституции РФ и федеральному законодательству, на наличие коррупциогенных факторов;

- взаимодействие между экспертами, нормотворческими органами при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;

- подготовка экспертного заключения по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы;

- проверка результатов правовой и антикоррупционной экспертизы руководителем структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, начальником структурного подразделения территориального органа Минюста России, ответственного за проведение правовой и антикоррупционной экспертизы;

- подписание экспертного заключения по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы и организация его направления в нормотворческий орган;

- организация работы по приведению проектов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, по исключению коррупциогенных факторов;

- порядок и формы контроля за осуществлением государственной функции;

- досудебный порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию, а также должностных лиц.

4.1. Принятие проектов на правовую и антикоррупционную экспертизу.

4.1.1. Проект направляется на бумажном носителе либо в электронном виде на правовую и антикоррупционную экспертизу в Министерство юстиции Российской Федерации, территориальный орган Минюста России после его принятия нормотворческим органом в окончательной редакции.

4.1.2. При поступлении в Министерство юстиции Российской Федерации, территориальный орган Минюста России проект подлежит регистрации в качестве входящей корреспонденции в день поступления.

4.1.3. В течение двух рабочих дней проект передается эксперту для проведения правовой и антикоррупционной экспертизы. Срок проведения правовой и антикоррупционной экспертизы исчисляется с даты поступления проекта в Министерство юстиции Российской Федерации, территориальный орган Минюста России.

4.2. Проведение правовой и антикоррупционной экспертизы проекта на предмет соответствия положениям Конституции РФ и федеральному законодательству, наличия коррупциогенных факторов.

4.2.1. Проект подлежит правовой и антикоррупционной экспертизе, если он носит нормативный характер.

4.2.2. Административные действия экспертов при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы.

4.2.2.1. Административные действия экспертов при проведении правовой экспертизы проектов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

- при правовой экспертизе экспертом проводится правовая оценка проекта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов). Кроме того, рекомендуется изучить состояние правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений;

- цели, задачи и предмет правового регулирования проекта анализируются на соответствие основам конституционного строя Российской Федерации, соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина, а также рассматриваются с точки зрения соответствия разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленному Конституцией Российской Федерации (статьи 71, 72, 73, 76) и федеральными законами;

- при изучении состояния правового регулирования в соответствующей сфере выявляется место рассматриваемого правового акта среди других правовых актов, действующих в указанной сфере, и их соотношение. Прежде всего, следует установить, во исполнение или в соответствии с каким федеральным законом (подзаконным актом) разработан проект, соответствуют ли правовые основания, обусловившие его принятие, основаниям, указанным в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве;

- в целях изучения состояния правового регулирования эксперт должен проанализировать не только федеральные законы и подзаконные акты, но и решения Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающие соответствующие правоотношения, а также иных органов судебной власти Российской Федерации. Необходимо также учесть все изменения, внесенные в федеральные нормативные правовые акты, а также в правовые акты субъекта Российской Федерации;

- если проект акта или его часть разработаны без нарушения конституционных положений о разграничении предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, необходимо проверить полномочия органа или должностного лица, принявших правовой акт, на осуществление правового регулирования данного вопроса.

4.2.2.1.1. Оценка компетенции нормотворческого органа.

При оценке компетенции федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, должностного лица субъекта Российской Федерации на проект правового акта, эксперту следует учитывать:

а) общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены в статьях 26.1, 26.3, 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

б) нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут устанавливаться санкции (меры ответственности) за нарушения бюджетного и налогового законодательства;

г) законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие ответственность за административные правонарушения, могут предусматривать санкции, в случае, если они устанавливаются в пределах их компетенции, то есть по вопросам, не имеющим федерального значения.

4.2.2.1.2. Анализ конкретных правовых норм.

При анализе конкретных правовых норм эксперту следует изучить смысл нормы, а также правовые последствия ее применения. В некоторых случаях рекомендуется рассмотреть несколько правовых актов, содержащих части нормы (например, диспозитивная часть и санкции могут содержаться в различных актах).

При проведении правовой экспертизы необходимо, прежде всего, опираться на положения Конституции Российской Федерации и федеральных законов. При этом рекомендуется принимать во внимание Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

При анализе конкретных правовых норм могут возникать расхождения между действующими нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же правоотношения (коллизия правовых актов). В данном случае рекомендуется руководствоваться общепринятыми положениями коллизионного права. В частности, следует учитывать, что при наличии общей и специальной нормы права применяется специальная норма, при наличии двух нормативных правовых актов одинаковой юридической силы применяется акт, принятый позднее.

4.2.2.2. Административные действия экспертов при проведении правовой экспертизы проектов уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования

При правовой экспертизе проекта экспертом проводится:

- оценка соблюдения установленного Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядка принятия устава или муниципального правового акта;

- соответствие содержания устава муниципального образования требованиям части 1 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- соответствие устава или муниципального правового акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации.

4.2.2.3. Административные действия экспертов при проведении антикоррупционной экспертизы.

4.2.2.3.1. При проведении антикоррупционной экспертизы проводится правовая оценка проекта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм на предмет соответствия антикоррупционному законодательству РФ.

4.2.2.3.2. Эксперты исследуют положения проектов на наличие либо отсутствие коррупциогенных факторов, установленных частью 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

При антикоррупционной экспертизе экспертом проводится:

- анализ и оценка положений проекта нормативного правового акта на наличие коррупциогенных факторов;

- выявление коррупционной нормы;

- оформление предложений по устранению коррупциогенных факторов.

4.3. Анализ норм на соответствие правилам юридической техники.

При выполнении данного анализа эксперт проверяет наличие набора реквизитов, правильность использования юридической терминологии и др.

Эксперт должен убедиться в том, что проект имеет следующие элементы:

- форма принятия;

- наименование органа, разработавшего проект правового акта (в целях определения компетенции данного органа);

- название, в краткой форме отражающее предмет правового регулирования, которое должно соответствовать содержанию проекта правового акта;

- дата и место принятия и (или) подписания;

- номер;

- полное наименование должности лица, подписавшего проект правовой акт;

- источник официального опубликования;

- дата (срок) вступления в силу.

При оценке юридических терминов рекомендуется проанализировать:

- употребляется ли один и тот же термин в данном правовом акте в одном и том же значении;

- имеют ли термины общепризнанное значение;

- обеспечено ли единство понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в федеральном законодательстве.

При оценивании нормативных правовых актов на соответствие правилам юридической техники возможно использование Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов.

4.4. Принятие экспертом решения о соответствии нормативного правового акта или его проекта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

При выполнении перечисленных административных действий эксперт принимает решение о соответствии проекта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству либо о несоответствии.

Если в результате правовой и антикоррупционной экспертизы эксперт пришел к выводу о том, что нормативный правовой акт или проект соответствует Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, то проект правового акта считается соответствующим.

Федерации и федеральному законодательству, в проекте отсутствуют коррупциогенные факторы, то на проект оформляется положительное заключение.

Решение о противоречии проекта нормативного правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству эксперт принимает, если обнаружит в нем:

- ограничение гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами прав и свобод граждан;

- принятие нормотворческим органом положений:

- а) по предметам ведения Российской Федерации в случае, если это не предусмотрено федеральным законодательством;

- б) нарушающих компетенцию Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

- в) нарушающих принцип разделения властей;

- г) по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления;

- д) нарушающих требования федерального законодательства относительно формы принятия правового акта;

- ж) искажающих содержание и смысл норм Конституции Российской Федерации и других актов федерального законодательства;

- наличие коррупциогенных факторов.

4.5. Взаимодействие между экспертами, нормотворческими органами при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы проектов.

4.5.1. Взаимодействие между экспертами, нормотворческими органами при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы проектов осуществляется в форме личных консультаций, бесед, направления писем.

4.5.2. При проведении правовой и антикоррупционной экспертизы эксперты могут инициировать обращение в нормотворческий орган для уточнения его позиции при разработке проекта.

4.5.3. При проведении правовой экспертизы эксперт территориального органа Минюста России может обратиться за консультацией в структурное подразделение Министерства юстиции Российской Федерации, уполномоченное давать разъяснения по этому вопросу.

4.6. Подготовка экспертного заключения по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы и организация его направления в нормотворческий орган

4.6.1. По результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы составляется мотивированное экспертное заключение, в котором рекомендуется отражать следующие сведения:

- реквизиты проекта (в случае, если проводится правовая экспертиза правового акта с изменениями и дополнениями, то указываются также реквизиты правового акта, вносящего изменения и дополнения, принятие (издание), которого послужило поводом проведения экспертизы);

- повод проведения правовой и антикоррупционной экспертизы (принятие нового правового акта, внесение в него изменений, изменение федерального законодательства, обращения органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и субъектов Российской Федерации, запросы аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, поручения Минюста России, поручения главного управления (для управлений));

- предмет правового регулирования и его соответствие сфере ведения Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации или ведения Российской Федерации, установленной Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (с указанием конкретных статей и пунктов);

- состояние правового регулирования в данной сфере (перечень актов федерального законодательства, на соответствие которым рассматривался правовой акт), необходимость и достаточность правового акта для урегулирования общественных отношений;
- оценка компетенции разработавшего проект органа государственной власти субъекта Российской Федерации, должностного лица субъекта Российской Федерации;
- соответствие содержания правового акта Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- наличие либо отсутствие коррупциогенных факторов;
- соответствие формы и текста правового акта правилам юридической техники;

4.6.2. При составлении экспертного заключения о несоответствии проекта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству эксперт должен наиболее точно описать конкретные нормы рассматриваемого проекта правового акта, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также иным актам, принимаемым органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с их компетенцией. При описании норм правового акта эксперту следует указывать:

- положение проекта правового акта (абзац, подпункт, пункт, часть статьи, статья, подраздел, параграф, раздел, глава, часть), противоречащее Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а также его содержание;
- нарушенные положения Конституции Российской Федерации, федерального закона и (или) иного акта органа государственной власти Российской Федерации (абзац, подпункт, пункт, часть статьи, статья, подраздел, параграф, раздел, глава, часть) и их содержание.

Экспертное заключение на проект оформляется в соответствии с образцом, указанном в Приложении за семь рабочих дней до окончания срока проведения правовой и антикоррупционной экспертизы. Отрицательное экспертное заключение оформляется в двух экземплярах.

4.7. Проверка результатов правовой и антикоррупционной экспертизы руководителем структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, начальником структурного подразделения территориального органа Минюста России, ответственного за проведение экспертизы.

4.7.1. Проект вместе с экспертным заключением передается руководителю структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, начальнику структурного подразделения территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации, ответственного за проведение правовой и антикоррупционной экспертизы на проверку.

4.7.2. Руководитель, начальник в течение трех рабочих дней осуществляет проверку результатов правовой и антикоррупционной экспертизы и принимает решения о согласии с выводами эксперта по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы либо несогласии.

4.7.3. В случае согласия с результатами работы эксперта экспертное заключение по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы на проект оформляется на официальном бланке Министерства юстиции Российской Федерации, территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации и не позднее четырех дней до даты окончания срока проведения экспертизы передается на подпись уполномоченному лицу Министерства юстиции Российской Федерации, территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации.

4.7.4. При несогласии с результатами работы эксперта руководитель структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, начальник структурного подразделения территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации указывает эксперту на необходимость доработки результатов проведения правовой и антикоррупционной экспертизы. После корректировки экспертное заключение оформляется на официальном бланке Министерства юстиции Российской Федерации, территориального органа Минюста России и не позднее четырех дней до даты окончания срока проведения экспертизы передается на подпись уполномоченному лицу Министерства юстиции Российской Федерации, территориального органа Минюста России.

4.8. Подписание экспертного заключения по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы и организация его направления в нормотворческий орган

4.8.1. Экспертное заключение на проект по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы подписывается руководителем структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, начальником территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации либо лицом, его замещающим.

4.8.2. При выявлении в проекте норм, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, второй экземпляр экспертного заключения для рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений направляется в федеральный орган исполнительной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальный орган.

4.8.3. При невыявлении в проекте норм, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству в нормотворческий орган направляется информационное письмо о результатах проведения правовой и антикоррупционной экспертизы.

4.8.4. Экспертное заключение и информационное письмо направляется в виде официального документа на бумажном носителе или в электронном виде. При направлении документа в электронном виде он оформляется PDF формате.

4.9. Порядок и формы контроля за осуществлением государственной функции.

4.9.1. Текущий контроль за соблюдением и исполнением ответственным должностным лицом положений настоящего Административного регламента и иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к осуществлению правовой и антикоррупционной экспертизы проектов, осуществляет руководитель структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, начальник структурного подразделения территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации, ответственного за проведение правовой и антикоррупционной экспертизы проекта.

4.9.2. Проведение проверок полноты и качества осуществления правовой и антикоррупционной экспертизы проектов осуществляется руководителем структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, начальником территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации либо лицом, его замещающим.

4.9.3. Плановые и внеплановые проверки полноты и качества исполнения государственной функции Департаментом конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации.

4.9.4. Специалист структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации, ответственный за исполнение государственной функции, несет персональную ответственность за:

- соблюдение порядка подготовки экспертного заключения по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы;
- соблюдение сроков проведения правовой и антикоррупционной экспертизы;
- полноту и качество проведения правовой и антикоррупционной экспертизы.

5. Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию, должностного лица органа, исполняющего государственную функцию

5.1. Заявитель (нормотворческий орган) имеет право на досудебное (внесудебное) обжалование принятых и осуществляемых в ходе исполнения государственной функции решений и действий (бездействия) на имя начальника территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации либо лица, его замещающего, руководителя Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации, Министра юстиции Российской Федерации.

5.2. Предмет досудебного (внесудебного) обжалования.

5.2.1. Предметом досудебного (внесудебного) обжалования являются действия (бездействие) экспертов структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации, принятые (осуществляемые) ими решения в ходе исполнения государственной функции.

5.2.2. Заявитель может обратиться с жалобой, в том числе в следующих случаях:

- 1) нарушение срока исполнения государственной функции;
- 2) требование документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации для исполнения государственной функции;
- 3) отказ в исполнении государственной функции;

5.3. Исчерпывающий перечень оснований для приостановления рассмотрения жалобы и случаев, в которых ответ на жалобу не дается

5.3.1. Приостановление рассмотрения жалобы не допускается.

5.3.2. Ответ на жалобу не дается в случаях, если:

- в жалобе не указаны фамилия заявителя, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ;

- обжалуется судебное решение (при этом в течение 7 дней со дня регистрации жалоба возвращается заявителю, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения);

- текст жалобы не поддается прочтению (при этом в течение 7 дней со дня регистрации жалоба возвращается заявителю, направившему жалобу, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению).

5.3.3. Начальник территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации либо лицо, его замещающее, руководитель Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации, Министр юстиции Российской Федерации при получении жалобы, в которой содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить жалобу без ответа по существу поставленных в ней вопросов и сообщить гражданину, направившему жалобу, о недопустимости злоупотребления правом.

5.3.4. В случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законодательством Российской Федерации тайну, заявителю, направившему обращение, сообщается в течение 7 (семи) дней со дня регистрации жалобы о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

5.3.5. Если в жалобе содержится вопрос, на который заявителю многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми жалобами, и при этом в жалобе не приводятся новые доводы или обстоятельства, уполномоченное должностное лицо вправе принять решение о безосновательности очередной жалобы и прекращении переписки с заявителем по данному вопросу при условии, что указанная жалоба и ранее направляемые жалобы направлялись в один и тот же адрес или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется заявитель, направивший жалобу.

5.4. Основания для начала процедуры досудебного (внесудебного) обжалования.

5.4.1. Основанием для начала процедуры досудебного (внесудебного) обжалования является жалоба на действия (бездействие) эксперта и принятые им решения в ходе исполнения государственной функции, поступившая в территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации.

5.4.2. Жалоба подается в письменной форме на бумажном носителе или в форме электронного документа.

5.4.3. Жалоба может быть направлена по почте, с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», официального сайта территориального органа

Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Единого портала государственных и муниципальных услуг, а также может быть принята при личном приеме заявителя.

5.4.4. Жалоба должна содержать:

1) наименование органа, исполняющего государственную функцию, должностного лица органа, исполняющего государственную функцию, либо государственного служащего, решения и действия (бездействия) которых обжалуются;

2) наименование, сведения о месте нахождения заявителя, а также номер (номера) контактного телефона, адрес (адреса) электронной почты (при наличии) и почтовый адрес, по которым должен быть направлен ответ;

3) сведения об обжалуемых решениях и действиях (бездействии) органа, исполняющего государственную функцию, должностного лица органа, исполняющего государственную функцию, либо государственного служащего;

4) доводы, на основании которых заявитель не согласен с решением и действием (бездействием) органа, исполняющего государственную функцию, должностного лица органа, исполняющего государственную функцию, либо государственного служащего.

5.4.5. Жалоба также может содержать документы (при наличии), подтверждающие доводы заявителя, либо их копии.

5.4.6. Органы государственной власти и должностные лица, которым может быть направлена жалоба заявителя в досудебном (внесудебном) порядке.

Жалоба заявителя на действия (бездействие) Министерства, либо государственного служащего, а также принимаемые ими решения при исполнении государственной функции может быть направлена на имя министра.

5.5. Сроки рассмотрения жалобы.

5.5.1. Срок рассмотрения обращения не должен превышать 30 (тридцати) дней с момента регистрации такого обращения до направления ответа заявителю по результатам рассмотрения жалобы. Если обращение требует дополнительного изучения и проверки, то срок рассмотрения продлевается не более чем на 30 (тридцать) дней, с письменным уведомлением об этом лица, направившего обращение.

5.6. Результат досудебного (внесудебного) обжалования.

5.6.1. По результатам рассмотрения жалобы должностным лицом территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации принимается решение об удовлетворении требований заявителя либо об отказе в удовлетворении требований.

5.6.2. Ответ, содержащий результаты рассмотрения обращения, направляется заявителю в письменной или электронной форме.

5.6.3. Жалоба считается разрешенной, если рассмотрены все поставленные в ней вопросы, приняты необходимые меры и дан письменный ответ (в пределах компетенции) по существу поставленных вопросов.

5.6.4. Все обращения об обжаловании действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции на основании настоящего Административного регламента, фиксируются в журнале учета жалоб.

Проект

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

1. Общие положения

1.1. Настоящий Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации при государственной регистрации нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования.

1.2. Наименование органа, непосредственно осуществляющего государственную регистрацию нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования.

1.3. Государственная регистрация нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования осуществляются структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации – территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации (далее – территориальные органы Минюста России).

1.4. Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- правовую и антикоррупционную экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования.

1.5. Перечень нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования:

- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»;
- Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.1995 № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации»;

- Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 10.06.2000 № 176 «О первоочередных мерах по активизации работы Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации»;

- Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации»;

- Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации».

1.7. Предметом государственной регистрации являются нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Министерства юстиции Российской Федерации, уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования (далее – нормативные правовые акты).

1.8. Права и обязанности.

1.8.1. Права и обязанности должностных лиц, осуществляющих государственную регистрацию нормативных правовых актов.

1.8.1.1. Права должностных лиц, осуществляющих государственную регистрацию нормативных правовых актов:

- запрашивать документы и материалы, необходимые для проведения государственной регистрации;

- проводить беседы с представителями нормотворческого органа в рамках проведения государственной регистрации;

- привлекать независимых экспертов при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы в рамках государственной регистрации.

1.8.1.2. Обязанности должностных лиц осуществляющих, государственную регистрацию

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство при государственной регистрации нормативных правовых актов;

- соблюдать сроки проведения государственной регистрации нормативных правовых актов, установленные настоящим Административным регламентом;

- информировать нормотворческие органы о случаях продления сроков выполнения государственной регистрации нормативных правовых актов;

- оформлять экспертное заключение по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы при государственной регистрации нормативных правовых актов.

1.8.2. Права и обязанности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов (далее – нормотворческие органы).

1.8.2.1. Права нормотворческих органов:

- направлять нормативные правовые акты структурные подразделения территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации для государственной регистрации;

- получать информацию по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов при их государственной регистрации;

- получать информацию о продлении сроков выполнения государственной регистрации нормативных правовых актов;

- взаимодействовать с экспертами структурного подразделения территориального органа Минюста России;

- получать заключение по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

1.8.2.2. Обязанности нормотворческих органов:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство при взаимодействии с экспертами при государственной регистрации нормативных правовых актов;

- соблюдать этические нормы при взаимоотношении с должностными лицами Министерства юстиции Российской Федерации, территориального органа Минюста России;
- представлять экспертам запрашиваемые документы и материалы, необходимые для выполнения государственной регистрации нормативных правовых актов.

1.9. Описание результатов проведения государственной регистрации нормативных правовых актов.

По результатам государственной регистрации нормативных правовых актов оформляется приказ «о государственной регистрации», нормативному правовому акту присваивается регистрационный номер, нормативный правовой акт вносится в Государственный реестр нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований.

2. Требования к порядку исполнения государственной функции по государственной регистрации нормативных правовых актов

2.1. Порядок информирования о правилах проведения государственной регистрации нормативных правовых актов:

2.1.1. Почтовый адрес:

График работы:

понедельник - пятница - с 9.00 до 18.00, перерыв на обед - с 13.00 до 14.00.

2.1.2. Справочный телефон:

2.1.3. Официальный сайт:

2.2. Сроки исполнения государственной функции государственной регистрации нормативных правовых актов.

Сроки исполнения государственной функции определяются в соответствии с настоящим Административным регламентом применительно к каждой административной процедуре.

3. Юридическим фактом, являющимся основанием для начала административного действия является поступление на государственной регистрации нормативных правовых актов

4. Исчерпывающий перечень административных процедур

- Представление и принятие нормативного правового акта на государственную регистрацию;

- проведение правовой и антикоррупционной экспертизы на предмет соответствия положениям Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, на наличие коррупциогенных факторов;

- взаимодействие между должностными лицами, нормотворческими органами при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта;

- подготовка экспертного заключения по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы;

- принятие и подготовка решения о государственной регистрации нормативного правового акта;

- проверка результатов решения о государственной регистрации нормативного правового акта начальником структурного подразделения территориального органа Минюста России;

- присвоение регистрационного номера по результатам государственной регистрации нормативного правового акта;

- порядок и формы контроля за осуществлением государственной функции;

- досудебный порядок обжалования решений и действий (бездействий) органа, исполняющего государственную функцию, а также должностных лиц.

4.1. Представление и принятие нормативного правового акта на государственную регистрацию.

4.1.1. Представление нормативного правового акта органа государственной власти субъектов Российской Федерации на государственную регистрацию.

4.1.1.1. Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты не позднее 7 дней со дня их подписания (утверждения) представляются в территориальный орган Минюста России на бумажном носителе или в форме электронных документов. При этом нормативные правовые акты, созданные на бумажном носителе, представляются в 1 экземпляре.

4.1.1.2. Представление на государственную регистрацию нормативного правового акта, изданного совместно несколькими органами государственной власти субъектов Российской Федерации, возлагается на орган, который указан первым в числе подписавших (утвердивших) акт.

4.1.2. Представление устава муниципального образования, акта о внесении изменений в устав муниципального образования на государственную регистрацию

4.1.2.1. Для государственной регистрации устава в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» главой муниципального образования в территориальный орган направляются в двух экземплярах:

- устав муниципального образования;
- решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии устава муниципального образования, а также протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят устав муниципального образования;

- сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования и о результатах публичных слушаний по проекту устава муниципального образования.

4.1.2.2. Устав муниципального образования представляется с пронумерованными и прошитыми страницами, скрепленными печатью представительного органа муниципального образования (печатью местной администрации в случае принятия устава муниципального образования на сходе граждан). Устав муниципального образования содержит титульный лист, который включает реквизиты устава муниципального образования и прошивается вместе с его страницами.

4.1.2.3. Для регистрации муниципального правового акта в соответствии с частью 4 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» направляются:

- муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования, решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии указанного акта в двух экземплярах;

- протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят указанный акт;

- сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта указанного акта и о результатах публичных слушаний по указанному проекту в случае, если проведение таких слушаний предусмотрено Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4.1.2.4. Устав и муниципальный правовой акт представляются с пронумерованными и прошитыми страницами, скрепленными печатью представительного органа муниципального образования (печатью местной администрации в случае принятия устава муниципального образования на сходе граждан).

4.1.2.5. Сведения об опубликовании (обнародовании) проекта устава, муниципального правового акта, в том числе зарегистрированного устава и муниципального правового акта, могут содержаться в информационном письме об опубликовании (обнародовании) и (или) непосредственно в самом источнике официального опубликования (газета или сборник).

4.1.2.6. Документы, изложенные в пунктах 4.1.2.1. и 4.1.2.3. настоящего Административного регламента могут быть направлены 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.

4.1.3. Нормативный правовой акт, направленный в территориальный орган Минюста России на государственную регистрацию подлежит регистрации в качестве входящей корреспонденции в день поступления.

4.1.5. В течение двух рабочих дней нормативный правовой акт и приложенные документы передаются должностному лицу для выполнения процедуры его государственной регистрации. Срок государственной регистрации исчисляется с даты поступления нормативного правового акта территориальный орган Минюста России.

4.2. Возврат нормативного правового акта и документов, направленных на государственную регистрацию.

4.2.1. Нормативный правовой акт может быть возвращен территориальным органом Минюста России нормотворческому органу без регистрации по просьбе нормотворческого органа, представившего этот акт на государственную регистрацию, а также, если нарушены установленный порядок представления акта на государственную регистрацию.

4.2.2. Решение о возврате документов принимается регистрирующим органом в пятнадцатидневный срок со дня их поступления на государственную регистрацию.

4.2.3. В решении указываются причины возврата документов и предлагается вариант устранения нарушений при представлении документов.

4.2.4. Решение о возврате нормативного правового акта без регистрации направляется вместе с представленными на государственную регистрацию документами нормотворческому органу в течение 5 дней после его принятия.

4.2.5. В случае возвращения нормативного правового акта без государственной регистрации при нарушении установленного порядка представления на государственную регистрацию нарушения должны быть устранены, а акт – повторно представлен на государственную регистрацию в течение месяца в территориальный орган Минюста России должна быть направлена копия документа об отмене нормативного правового акта.

4.3. Проведение правовой и антикоррупционной экспертизы на предмет соответствия положениям Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, на наличие коррупциогенных факторов.

Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта проводится в срок до 30 дней. В случае необходимости срок может быть продлен до одного месяца.

4.3.1. Административные действия должностных лиц (экспертов) при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта

4.3.1.1. Административные действия экспертов при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

- при правовой экспертизе экспертом проводится правовая оценка нормативного правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов). Кроме того, рекомендуется изучить состояние правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений;

- цели, задачи и предмет правового регулирования нормативного правового акта анализируются на соответствие основам конституционного строя Российской Федерации, соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина, а также рассматриваются с точки зрения соответствия разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленному Конституцией Российской Федерации (статьи 71, 72, 73, 76) и федеральными законами;

- при изучении состояния правового регулирования в соответствующей сфере выявляется место рассматриваемого правового акта среди других правовых актов, действующих в указанной

сфере, и их соотношение. Прежде всего, следует установить, во исполнение или в соответствии с каким федеральным законом (подзаконным актом) разработан и принят акт, соответствуют ли правовые основания, обусловившие его принятие, основаниям, указанным в Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве;

- в целях изучения состояния правового регулирования эксперт должен проанализировать не только федеральные законы и подзаконные акты, но и решения Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающие соответствующие правоотношения, а также иных органов судебной власти Российской Федерации. Необходимо также учесть все изменения, внесенные в федеральные нормативные правовые акты, а также в правовые акты субъекта Российской Федерации;

- если акт или его часть приняты без нарушения конституционных положений о разграничении предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, необходимо проверить полномочия органа или должностного лица, принявших правовой акт, на осуществление правового регулирования данного вопроса;

- если акт или его часть изданы без нарушения конституционных положений о разграничении предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, необходимо проверить полномочия органа или должностного лица, принявших правовой акт, на осуществление правового регулирования данного вопроса.

4.3.1.2. Оценка компетенции нормотворческого органа.

При оценке компетенции органа государственной власти субъекта Российской Федерации, должностного лица субъекта Российской Федерации по принятию правового акта, эксперту следует учитывать следующее:

а) общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены в статьях 26.1, 26.3, 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

б) нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут устанавливаться санкции (меры ответственности) за нарушения бюджетного и налогового законодательства;

г) законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие ответственность за административные правонарушения, могут предусматривать санкции в случае, если они устанавливаются в пределах их компетенции, то есть по вопросам, не имеющим федерального значения.

4.3.1.3. Анализ конкретных правовых норм.

При анализе конкретных правовых норм эксперту следует изучить смысл нормы, а также правовые последствия ее применения. В некоторых случаях рекомендуется рассмотреть несколько правовых актов, содержащих части нормы (например, диспозитивная часть и санкции могут содержаться в различных актах).

При проведении правовой экспертизы необходимо прежде всего опираться на положения Конституции Российской Федерации и федеральных законов. При этом рекомендуется принимать во внимание Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

При анализе конкретных правовых норм могут возникать расхождения между действующими нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же правоотношения (коллизия правовых актов). В данном случае рекомендуется руководствоваться общепринятыми положениями коллизионного права. В частности, следует учитывать, что при наличии общей и специальной нормы права применяется специальная норма, при наличии двух нормативных правовых актов одинаковой юридической силы применяется акт, принятый позднее.

4.3.1.4. Административные действия экспертов при проведении правовой экспертизы уставов муниципальных образований, актов о внесении изменений в устав муниципального образования

При правовой экспертизе экспертом проводится оценка:

- соблюдения установленного Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядка принятия устава или муниципального правового акта;

- соответствия содержания устава муниципального образования требованиям части 1 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- соответствия устава или муниципального правового акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации.

4.3.2.1. Административные действия экспертов при проведении антикоррупционной экспертизы.

4.3.2.2. При проведении антикоррупционной экспертизы проводится правовая оценка проекта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм на предмет соответствия антикоррупционному законодательству Российской Федерации.

4.3.2.3. Эксперты исследуют положения проектов на наличие либо отсутствие коррупциогенных факторов, установленных частью 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

При антикоррупционной экспертизе экспертом проводится:

- анализ и оценка положений нормативного правового акта на наличие коррупциогенных факторов;

- выявление коррупционной нормы;

- оформление предложений по устранению коррупциогенных факторов.

4.4. Анализ норм на соответствие правилам юридической техники.

При выполнении данного анализа эксперт проверяет наличие набора реквизитов, правильность использования юридической терминологии и др.

Эксперт должен убедиться в том, что проект имеет следующие элементы:

- форма принятия;

- наименование органа, разработавшего проект правового акт (в целях определения компетенции данного органа);

- название, в краткой форме отражающее предмет правового регулирования, которое должно соответствовать содержанию проекта правового акта;

- дата и место принятия и (или) подписания;

- номер;

- полное наименование должности лица, подписавшего проект правового акта;

- источник официального опубликования;

- дата (срок) вступления в силу.

При оценке юридических терминов рекомендуется проанализировать:

- употребляется ли один и тот же термин в данном правовом акте в одном и том же значении;

- имеют ли термины общепризнанное значение;

- обеспечено ли единство понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в федеральном законодательстве.

Оценивая нормативные правовые акты на соответствие правилам юридической техники, возможно использование Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов.

4.5. Принятие экспертом решения о соответствии нормативного правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

При выполнении перечисленных административных действий эксперт принимает решение о соответствии проекта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству либо о несоответствии.

Если в результате правовой и антикоррупционной экспертизы эксперт пришел к выводу о том, что нормативный правовой акт соответствует Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, в акте отсутствуют коррупциогенные факторы, то на него оформляется положительное заключение.

Решение о противоречии нормативного правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству эксперт принимает, если обнаружит в нем:

- ограничение гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами прав и свобод граждан;

- принятие нормотворческим органом положений:

- а) по предметам ведения Российской Федерации в случае, если это не предусмотрено федеральным законодательством;

- б) нарушающих компетенцию Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

- в) нарушающих принцип разделения властей;

- г) по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления;

- д) нарушающих требования федерального законодательства относительно формы принятия правового акта;

- ж) искажающих содержание и смысл норм Конституции Российской Федерации и других актов федерального законодательства;

- наличие коррупциогенных факторов.

4.6. Взаимодействие между экспертами, нормотворческими органами при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта.

4.6.1. Взаимодействие между экспертами, нормотворческими органами при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта осуществляется в форме личных консультаций, бесед, направления писем.

4.6.2. При проведении правовой и антикоррупционной экспертизы эксперты могут инициировать обращение в нормотворческий орган для уточнения его позиции при издании акта.

4.6.3. При проведении правовой экспертизы, эксперт территориального органа Минюста России может обратиться за консультацией в структурное подразделение Министерства юстиции Российской Федерации, уполномоченное давать разъяснения по этому вопросу.

4.6.4. Подготовка экспертного заключения по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы и организация его направления в нормотворческий орган.

4.6.5. По результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы составляется мотивированное экспертное заключение, в котором рекомендуется отражать следующие сведения:

- реквизиты нормативного правового акта (в случае, если проводится правовая экспертиза правового акта с изменениями и дополнениями, то указываются также реквизиты правового акта, вносящего изменения и дополнения, принятие (издание), которого послужило поводом проведения экспертизы);

- повод проведения правовой и антикоррупционной экспертизы;

- предмет правового регулирования и его соответствие сфере ведения Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации или ведения Российской Федерации, муниципального образования установленной Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (с указанием конкретных статей и пунктов);

- состояние правового регулирования в данной сфере (перечень актов федерального законодательства, на соответствие которым рассматривался правовой акт), необходимость и достаточность правового акта для урегулирования общественных отношений;

- оценка компетенции органа государственной власти субъекта Российской Федерации, должностного лица субъекта Российской Федерации, органов власти муниципального образования;

- соответствие содержания правового акта Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

- наличие либо отсутствие коррупциогенных факторов;

- соответствие формы и текста правового акта правилам юридической техники;

4.6.6. При составлении экспертного заключения о несоответствии нормативного правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству эксперт должен наиболее точно описать конкретные нормы рассматриваемого нормативного правового акта, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также иным актам, принимаемым органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с их компетенцией. При описании норм правового акта эксперту следует указывать:

- положение нормативного правового акта (абзац, подпункт, пункт, часть статьи, статья, подраздел, параграф, раздел, глава, часть), противоречащее Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а также его содержание;

- нарушенные положения Конституции Российской Федерации, федерального закона и (или) иного акта органа государственной власти Российской Федерации (абзац, подпункт, пункт, часть статьи, статья, подраздел, параграф, раздел, глава, часть) и их содержание.

Экспертное заключение на нормативный правовой акт оформляется в соответствии с образцом, указанным в Приложении 1, за семь рабочих дней до окончания срока проведения правовой и антикоррупционной экспертизы. Отрицательное экспертное заключение оформляется в двух экземплярах.

4.7. Принятие и подготовка решения о государственной регистрации нормативного правового акта; об отказе в государственной регистрации нормативного правового акта

4.7.1. Принятие и подготовка решения о государственной регистрации нормативного правового акта

4.7.1.1. Решение о государственной регистрации нормативного правового акта органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается на основании правовой экспертизы на предмет соответствия устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, а также на основании результата антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта.

4.7.1.2. Решение о государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта принимается на основании правовой экспертизы на предмет соответствия устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации, соблюдения установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования, а также на основании результата антикоррупционной экспертизы устава муниципального образования, муниципального правового акта.

4.7.1.3. Решение о государственной регистрации нормативного правового акта органа государственной власти субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, муниципального правового акта оформляется на бланке приказа Министерства юстиции Российской Федерации, территориального органа Минюста России, который подписывает руководитель.

4.7.1.4. Решение о государственной регистрации нормативного правового акта оформляется за семь рабочих дней до окончания срока проведения правовой и антикоррупционной экспертизы.

4.7.2 Принятие и подготовка решения об отказе в государственной регистрации нормативного правового акта.

4.7.2.1. В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если при проведении правовой экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству Российской Федерации, и если при проведении антикоррупционной экспертизы в этом акте будут выявлены коррупциогенные факторы.

4.7.2.2. Решение об отказе в государственной регистрации нормативного правового акта отражается в экспертном заключении и оформляется за семь рабочих дней до окончания срока проведения правовой и антикоррупционной экспертизы.

4.7.2.3. Решение о согласии в государственной регистрации нормативного правового акта отражается в экспертном заключении и оформляется за семь рабочих дней до окончания срока проведения правовой и антикоррупционной экспертизы.

4.8. Проверка результатов решения о государственной регистрации нормативного правового акта (отказе в государственной регистрации) начальником структурного подразделения территориального органа Минюста России.

4.8.1. Нормативный правовой акт вместе с экспертным заключением передается начальнику структурного подразделения территориального органа Минюста России, ответственного за государственную регистрацию.

4.8.2. Руководитель, начальник в течение трех рабочих дней осуществляет проверку экспертного заключения, приказа о государственной регистрации нормативного правового акта.

4.8.3. В случае согласия с результатами работы эксперта экспертное заключение, приказ о государственной регистрации нормативного правового акта оформляется на официальном бланке территориального органа Минюста России и не позднее четырех дней до даты окончания срока проведения экспертизы передается на подпись уполномоченному лицу территориального органа Минюста России.

4.8.4. При несогласии с результатами работы эксперта начальник структурного подразделения территориального органа Минюста России указывает эксперту на необходимость доработки документов по государственной регистрации нормативного правового акта.

4.8.5. После корректировки (экспертное заключение, приказ о государственной регистрации нормативного правового акта) оформляются на официальном бланке органа Минюста России и не позднее четырех дней до даты окончания срока проведения экспертизы передается на подпись уполномоченному лицу территориального органа Минюста России.

4.8.6. Экспертное заключение, содержащее решение об отказе в государственной регистрации нормативного правового акта не позднее двух дней до даты окончания срока проведения экспертизы подписывается начальником структурного подразделения территориального органа Минюста России, после чего направляется сопроводительным письмом в нормотворческий орган.

4.8.7. Экспертное заключение, приказ о государственной регистрации нормативного правового акта не позднее двух дней до даты окончания срока проведения экспертизы подписывается начальником структурного подразделения территориального органа Минюста России.

4.9. Присвоение регистрационного номера по результатам государственной регистрации нормативного правового акта.

4.9.1. После подписания экспертного заключения, приказа о государственной регистрации нормативный правовой акт подлежит государственной регистрации в Государственном реестре нормативных правовых актов, где ему присваивается регистрационный номер.

4.9.2. В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется территориальным органом Минюста России в нормотворческий орган.

4.10. Порядок и формы контроля за осуществлением государственной функции.

4.10.1. Текущий контроль за соблюдением и исполнением ответственным должностным лицом положений настоящего Административного регламента и иных нормативных правовых

актов, устанавливающих требования к государственной регистрации нормативного правового акта, осуществляет начальник структурного подразделения территориального органа Минюста России.

4.10.2. Проведение проверок полноты и качества государственной регистрации нормативного правового акта осуществляется начальником территориального органа Минюста России либо лицом, его замещающим.

4.10.3. Плановые и внеплановые проверки полноты и качества исполнения государственной функции Департаментом конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации.

4.10.4. Эксперт территориального органа Минюста России, ответственный за исполнение государственной функции, несет персональную ответственность за:

- соблюдение порядка подготовки экспертного заключения по результатам правовой экспертизы;
- соблюдение сроков проведения правовой и антикоррупционной экспертизы;
- полноту и качество проведения правовой и антикоррупционной экспертизы;
- соблюдения порядка государственной регистрации нормативного правового акта;
- соблюдения должностных обязанностей при государственной регистрации нормативного правового акта.

5. Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию, должностного лица органа, исполняющего государственную функцию

5.1. Заявитель (субъекты контроля) имеет право на досудебное (внесудебное) обжалование принятых и осуществляемых в ходе исполнения государственной функции решений и действий (бездействий) на имя начальника территориального органа Минюста России либо лица, его замещающего, руководителя Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации, Министра юстиции Российской Федерации.

5.2. Предмет досудебного (внесудебного) обжалования.

5.2.1. Предметом досудебного (внесудебного) обжалования являются действия (бездействие) экспертов территориального органа Минюста России, принятые (осуществляемые) ими решения в ходе исполнения государственной функции.

5.2.2. Заявитель может обратиться с жалобой, в том числе в следующих случаях:

- 1) нарушение срока исполнения государственной функции;
- 2) требование документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации для исполнения государственной функции;
- 3) отказ в исполнении государственной функции;

5.3. Исчерпывающий перечень оснований для приостановления рассмотрения жалобы и случаев, в которых ответ на жалобу не дается.

5.3.1. Приостановление рассмотрения жалобы не допускается.

5.3.2. Ответ на жалобу не дается в случаях, если:

- в жалобе не указаны фамилия заявителя, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ;

- обжалуется судебное решение (при этом в течение 7 дней со дня регистрации жалоба возвращается заявителю, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения);

- текст жалобы не поддается прочтению (при этом в течение 7 дней со дня регистрации жалоба возвращается заявителю, направившему жалобу, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению).

5.3.3. Начальник территориального органа Минюста России либо лица, его замещающего, руководитель Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации, Министр юстиции Российской Федерации при получении жалобы, в которой содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить жалобу без ответа по существу поставленных в ней вопросов и сообщить гражданину, направившему жалобу, о недопустимости злоупотребления правом.

5.3.4. В случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законодательством Российской Федерации тайну, заявителю, направившему обращение, сообщается в течение 7 (семи) дней со дня регистрации жалобы о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

5.3.5. Если в жалобе содержится вопрос, на который заявителю многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми жалобами, и при этом в жалобе не приводятся новые доводы или обстоятельства, уполномоченное должностное лицо вправе принять решение о безосновательности очередной жалобы и прекращении переписки с заявителем по данному вопросу при условии, что указанная жалоба и ранее направляемые жалобы направлялись в один и тот же адрес или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется заявитель, направивший жалобу.

5.4. Основания для начала процедуры досудебного (внесудебного) обжалования.

5.4.1. Основанием для начала процедуры досудебного (внесудебного) обжалования является жалоба на действия (бездействие) эксперта и принятые (осуществляемые) ими решения в ходе исполнения государственной функции, поступившая в территориальный орган Минюста России, Министерство юстиции Российской Федерации.

5.4.2. Жалоба подается в письменной форме на бумажном носителе или в форме электронного документа.

5.4.3. Жалоба может быть направлена по почте, с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», официального сайта территориального органа Минюста России, Министерства юстиции Российской Федерации, Единого портала государственных и муниципальных услуг, а также может быть принята при личном приеме заявителя.

5.4.4. Жалоба должна содержать:

1) наименование органа, исполняющего государственную функцию, должностного лица органа, исполняющего государственную функцию, либо государственного служащего, решения и действия (бездействие) которых обжалуются;

2) наименование, сведения о месте нахождения заявителя, а также номер (номера) контактного телефона, адрес (адреса) электронной почты (при наличии) и почтовый адрес, по которым должен быть направлен ответ;

3) сведения об обжалуемых решениях и действиях (бездействиях) органа, исполняющего государственную функцию, должностного лица органа, исполняющего государственную функцию, либо государственного служащего;

4) доводы, на основании которых заявитель не согласен с решением и действием (бездействием) органа, исполняющего государственную функцию, должностного лица органа, исполняющего государственную функцию, либо государственного служащего.

5.4.5. Жалоба также может содержать документы (при наличии), подтверждающие доводы заявителя, либо их копии.

Органы государственной власти и должностные лица, которым может быть направлена жалоба заявителя в досудебном (внесудебном) порядке

5.4.6. Жалоба заявителя на действия (бездействие) должностных лиц Министерства юстиции Российской Федерации, территориальных органов Минюста России, а также

принимаемые ими решения при исполнении государственной функции может быть направлена на имя министра.

5.5. Сроки рассмотрения жалобы

5.5.1. Срок рассмотрения обращения не должен превышать 30 (тридцати) дней с момента регистрации такого обращения до направления ответа заявителю по результатам рассмотрения жалобы. Если обращение требует дополнительного изучения и проверки, то срок рассмотрения продлевается не более чем на 30 (тридцать) дней, с письменным уведомлением об этом лица, направившего обращение.

5.6. Результат досудебного (внесудебного) обжалования.

5.6.1. По результатам рассмотрения жалобы должностным лицом территориального органа Минюста России, Министерства юстиции Российской Федерации принимается решение об удовлетворении требований заявителя либо об отказе в удовлетворении требований.

5.6.2. Ответ, содержащий результаты рассмотрения обращения, направляется заявителю в письменной или электронной форме.

5.6.3. Жалоба считается разрешенной, если рассмотрены все поставленные в ней вопросы, приняты необходимые меры и дан письменный ответ (в пределах компетенции) по существу поставленных вопросов.

5.6.4. Все обращения об обжаловании действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции на основании настоящего Административного регламента, фиксируются в журнале учета жалоб.

Проект

Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации»

**Принят Государственной Думой
Одобен Советом Федерации**

Настоящий Федеральный закон определяет правовую основу, принципы организации и основные направления правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации в деятельности уполномоченных органов государственной власти.

Правоотношения при осуществлении правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации регулируются настоящим федеральным законом и иными нормативными правовыми актами.

Глава 1. Общее положение

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие при выполнении государственной политики по обеспечению единства правового пространства на всей территории Российской Федерации, и определяет:

- 1) правовые и организационные основы проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Российской Федерации;
- 2) субъектов, уполномоченных проводить правовую экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Российской Федерации;
- 3) компетенцию федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, независимых экспертов при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации;
- 4) полномочия и ответственность нормотворческих органов при проведении правовой экспертизы принятых нормативных правовых актов и разработанных проектов нормативных правовых актов.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Нормативный правовой акт – принятый в установленном порядке государственными уполномоченными органами, органами местного самоуправления акт, содержащий нормы права, направленные на реализацию целей и задач государства, устанавливающий, отменяющий, изменяющий, прекращающий конкретные правоотношения, имеющий реквизиты, позволяющие его идентифицировать.

Проект нормативного правового акта – разработанный в установленном порядке нормотворческими органами (государственными уполномоченными органами, органами местного самоуправления) проект акта, содержащий предполагаемые нормы права, направленные на установление, отмену, изменение, прекращение конкретных правоотношений, после его утверждения и принятия.

Правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов – деятельность должностного лица (эксперта) по изучению положений нормативного правового акта (проекта) на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, юридико-техническому оформлению актов (проектов).

Деятельность по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов – деятельность федерального органа исполнительной власти в области юстиции, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, независимых экспертов по исследованию нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов, в целях выявления в них положений, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, региональным законам, иным нормативным правовым актам федерального значения и дачи заключений.

Эксперт – должностное лицо федерального органа исполнительной власти в области юстиции, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, наделенное полномочиями по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в соответствии с должностным регламентом.

Независимый эксперт – физической либо юридическое лицо, аккредитованное в установленном порядке на проведение независимой правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Независимая правовая экспертиза – это деятельность аккредитованных в установленном порядке физических и юридических лиц, направленная на выявление в нормативных правовых актах (их проектах) положений, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, юридико-техническому оформлению нормативного правового акта и проекта нормативного правового акта и выработку предложений для их устранения нормотворческим органом.

Экспертное заключение – письменный документ, содержащий результаты исследований, проведенных экспертом.

Представление об устранении противоречий федеральному законодательству – мера контрольного воздействия субъекта правовой экспертизы на противоречащий закону правовой акт по результатам правовой экспертизы.

Статья 3. Правовые основы проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Российской Федерации

Законодательство в области проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Статья 4. Цель и задачи правовой экспертизы

1. Целью правовой экспертизы является обеспечение единства правового пространства на всей территории Российской Федерации.

2. Задачи правовой экспертизы:

- выявление норм, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам;

- противодействие вступлению в юридическую силу незаконных правовых норм.

Статья 5. Основными принципами организации правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов являются:

1) обязательность проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

2) оценка нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;

3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

4) компетентность лиц, проводящих правовую экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

5) сотрудничество федеральных органов государственной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (далее – органы, организации, их должностные лица) с институтами гражданского общества при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Статья 6. Объект правовой экспертизы

Правовая экспертиза проводится в отношении:

1) проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов органов местного самоуправления;

2) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов органов местного самоуправления.

Статья 7. Субъекты, уполномоченные проводить правовую экспертизу

1. Правовая экспертиза проводится Министерством юстиции Российской Федерации в отношении проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов нормативных правовых актов, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов органов местного самоуправления при их государственной регистрации.

2. Правовая экспертиза проводится органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления (кроме муниципальных актов, подлежащих государственной регистрации).

3. Правовая экспертиза проводится независимыми экспертами в отношении проектов нормативных правовых актов, нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов органов местного самоуправления.

Статья 8. Срок проведения правовой экспертизы

1. Правовая экспертиза проекта нормативного правового акта проводится в срок до 30 дней со дня поступления проекта нормативных правовых актов в уполномоченный орган, который может быть продлен до 30 дней по решению руководителя уполномоченного органа.

2. Правовая экспертиза нормативного правового акта проводится в срок до 30 дней со дня поступления нормативного правового акта в уполномоченный орган на государственную регистрацию, который может быть продлен до 30 дней по решению руководителя уполномоченного органа.

Глава 2. Права и обязанности субъектов правовой экспертизы

Статья 9. Права и обязанности экспертов Министерства юстиции Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих правовую экспертизу

1. Эксперты, осуществляющие правовую экспертизу, имеют право:

- 1) запрашивать документы и материалы, необходимые для проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов;
- 2) проводить беседы с представителями нормотворческого органа в рамках проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- 3) привлекать независимых экспертов при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов.

2. Эксперты, осуществляющие правовую экспертизу, обязаны:

- 1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов;
- 2) соблюдать сроки проведения правовой экспертизы, установленные настоящим Федеральным законом;
- 3) информировать нормотворческие органы о случаях продления сроков проведения правовой экспертизы;
- 4) оформлять экспертное заключение по результатам проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов.

Статья 10. Права и обязанности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов

1. Права и обязанности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов (далее – нормотворческие органы)

1) Права нормотворческих органов:

- направлять нормативный правовой акт, проект нормативного правового акта для проведения правовой экспертизы в структурные подразделения федерального органа исполнительной власти в области юстиции, уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- получать информацию по результатам проведения правовой экспертизы;
- получать информацию о продлении срока проведения правовой экспертизы;
- взаимодействовать с экспертами структурного подразделения Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальными органами, независимыми экспертами;
- получать заключение по результатам проведения правовой экспертизы нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта.

2) Обязанности нормотворческих органов:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство при взаимодействии с экспертами по проведению правовой экспертизы;
- соблюдать этические нормы при взаимодействии с экспертами;
- представлять экспертам запрашиваемые документы и материалы, необходимые для проведения правовой экспертизы нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта.

Статья 11. Права и обязанности независимых экспертов

1. Независимые эксперты, уполномоченные проводить правовую экспертизу, имеют право:

1) запрашивать документы и материалы, необходимые для проведения правовой экспертизы нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта;

2) проводить беседы с представителями нормотворческого органа в рамках проведения правовой экспертизы;

3) взаимодействовать с экспертами Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальными органами при проведении правовой экспертизы.

2. Независимые эксперты обязаны:

1) ежегодно проводить правовую экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

2) соблюдать Конституцию РФ, федеральное законодательство при проведении правовой экспертизы нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта;

3) соблюдать сроки проведения правовой экспертизы нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта, установленные настоящим Федеральным законом;

4) информировать нормотворческие органы о случаях продления сроков проведения правовой экспертизы нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта;

5) оформлять экспертное заключение по результатам проведения правовой экспертизы нормативного правового акта, проекта нормативного правового акта.

Глава 3. Производство правовой экспертизы

Статья 12. Основания производства правовой экспертизы

1. Основанием производства правовой экспертизы проекта нормативного правового акта является его разработка нормотворческим органом и направление его в Министерство юстиции Российской Федерации, либо его территориальные органы.

2. Основанием производства правовой экспертизы нормативного правового акта является его принятие нормотворческим органом и направление его в Министерство юстиции Российской Федерации, его территориальные органы для государственной регистрации.

3. Основанием для производства правовой экспертизы проекта муниципального правового акта является его разработка нормотворческим органом и направление его в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

4. Основанием для производства правовой экспертизы муниципального правового акта является его принятие нормотворческим органом и направление в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации для внесения в регистр муниципальных правовых актов.

5. Основанием производства правовой экспертизы проекта нормативного правового акта, нормативного правового акта независимым экспертом является размещение акта (проекта) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по инициативе Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов, по инициативе нормотворческого органа.

Статья 13. Порядок проведения правовой экспертизы

1. Организация и производство проведения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, нормативных правовых актов осуществляется в порядке, установленном Министерством юстиции Российской Федерации.

2. Организация и производство проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов при их государственной регистрации осуществляется в порядке, установленном Министерством юстиции Российской Федерации.

3. Организация и производство проведения правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов, нормативных правовых актов органов местного самоуправления осуществляется в порядке, установленном высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

4. Независимые эксперты проводят правовую экспертизу в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статья 14. Результаты правовой экспертизы

1. Результаты правовой экспертизы оформляются в виде экспертного заключения. Экспертное заключение содержит следующие сведения:

- информацию о субъекте, уполномоченном проводить правовую экспертизу;
- дата и номер экспертного заключения;
- реквизиты проекта нормативного правового акта, нормативного правового акта;
- повод выполнения правовой экспертизы;
- перечень нормативных правовых актов, на соответствие которым проверяется проект нормативного правового акта, нормативный правовой акт;
- выводы эксперта о соответствии (несоответствии) проекта нормативного правового акта, нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам;
- выводы эксперта о юридико-техническом оформлении проекта нормативного правового акта, нормативного правового акта.

2. В случае выявления Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальным органом в нормативном правовом акте противоречий Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам, оформляется представление об устранении противоречий действующему законодательству и отказ в государственной регистрации нормативного правового акта.

3. В случае выявления в нормативном правовом акте органом власти субъекта Российской Федерации противоречий Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам оформляется представление об устранении противоречий действующему законодательству.

4. В случае выявления в нормативном правовом акте противоречий Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам независимый эксперт оформляет экспертное заключение с выводами о противоречии акта действующему законодательству.

Глава 4. Меры по приведению проекта нормативного правового акта, нормативного правового акта в соответствие с действующим законодательством

Статья 15. Действия субъектов по результатам проведения правовой экспертизы

1. Экспертное заключение на проект нормативного правового акта направляется в нормотворческий орган для устранения противоречий Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам для устранения выявленных нарушений.

2. Экспертное заключение на нормативный правовой акт направляется в нормотворческий орган для устранения противоречий Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам.

3. Экспертное заключение и представление об устранении противоречий действующему законодательству направляется в нормотворческий орган и подлежит обязательному рассмотрению в течение 10 дней.

Глава 5. Взаимодействие субъектов правовой экспертизы

Статья 16. Формы взаимодействия субъектов правовой экспертизы при выполнении экспертной деятельности

1. Субъекты правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов осуществляют взаимодействие при выполнении экспертной деятельности.

2. Формами взаимодействия субъектов правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов являются:

- а) обсуждение результатов правовой экспертизы с нормотворческим органом;
- б) обмен информацией, документами, имеющими отношение к правовой экспертизе;
- в) проведение совместных совещаний, рабочих встреч;
- г) создание рабочих групп;
- д) проведение мероприятий, связанных с совершенствованием профессиональных знаний и навыков проведения правовой экспертизы правовых актов;
- д) иные формы, не противоречащие действующему законодательству.

Статья 17. Порядок взаимодействия субъектов правовой экспертизы при выполнении экспертной деятельности с нормотворческим органом

1. В случае, если нормотворческий орган не согласен с выводами экспертного заключения, этот орган в течение 10 дней со дня получения заключения инициирует совещание с экспертами территориального органа Минюста России, экспертами органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, независимыми экспертами.

2. Рассмотрение результатов правовой экспертизы нормативного правового акта осуществляется в присутствии субъектов правовой экспертизы и представителя нормотворческого органа.

3. По результатам совещания оформляется протокол, который составляется в количестве, равном числу лиц, присутствующих на совещании, и подписывается представителем нормотворческого органа, принявшего акт, экспертами территориального органа Минюста России, экспертами органов власти субъектов Российской Федерации, независимыми экспертами.

4. В случае принятия совместного решения о наличии в нормативном правовом акте противоречий действующему законодательству, нормотворческий орган, принявший нормативный правовой акт, принимает меры к его отмене.

5. При принятии совместного решения об отсутствии в нормативном правовом акте противоречий действующему законодательству, субъект правовой экспертизы проводит повторную правовую экспертизу, где пересматривает выводы экспертизы.

Статья 18. Взаимодействие субъектов правовой экспертизы с органами прокуратуры

1. Субъекты правовой экспертизы взаимодействуют с органами прокуратуры в рамках экспертной деятельности.

2. Формами взаимодействия субъектов правовой экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов являются:

- а) обмен информацией, документами, имеющими отношение к правовой экспертизе;
- б) проведение совместных совещаний, рабочих встреч;
- в) обмен опытом исследования нормативных правовых актов на предмет соответствия положениям Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;
- г) иные формы, не противоречащие действующему законодательству.

2. При неурегулировании разногласий с нормотворческим органом о наличии противоречий действующему законодательству в нормативном правовом акте, указанных в заключениях субъектов правовой экспертизы, материалы экспертной работы направляются в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования.

Глава 6. Заключительное положение

Настоящий закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

Проект

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПОСТАНОВЛЕНИЕОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ О РАССМОТРЕНИИ РАЗНОГЛАСИЙ,
ВОЗНИКАЮЩИХ ПРИ ОЦЕНКЕ КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ, УКАЗАННЫХ В
ЗАКЛЮЧЕНИЯХ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ЮРИДИЧЕСКИХ, ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ, АККРЕДИТОВАННЫХ МИНИСТЕРСТВОМ
ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КАЧЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ
В ОТНОШЕНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ, УСТАВОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В УСТАВЫ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемое Положение о рассмотрении разногласий, возникающих при оценке коррупциогенных факторов, указанных в заключениях Министерства юстиции Российской Федерации, юридических, физических лиц, аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых экспертов в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований,

Председатель Правительства
Российской Федерации

Утверждены
Постановлением Правительства
Российской Федерации

ПОЛОЖЕНИЕ О РАССМОТРЕНИИ РАЗНОГЛАСИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ ПРИ ОЦЕНКЕ
КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ, УКАЗАННЫХ В ЗАКЛЮЧЕНИЯХ МИНИСТЕРСТВА
ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЮРИДИЧЕСКИХ, ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ,
АККРЕДИТОВАННЫХ МИНИСТЕРСТВОМ ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В КАЧЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ В ОТНОШЕНИИ НОРМАТИВНЫХ
ПРАВОВЫХ АКТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, УСТАВОВ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В УСТАВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Настоящие Правила определяют порядок рассмотрения разногласий, возникающих при оценке коррупциогенных факторов, указанных в заключениях Министерства юстиции Российской Федерации, территориальных органов Минюста России, юридических, физических лиц, аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации в качестве независимых

экспертов (далее – независимые эксперты) в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, при их государственной регистрации.

1.1. Экспертные заключения по результатам антикоррупционной экспертизы Министерства юстиции Российской Федерации, территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации, независимых экспертов в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований при их государственной регистрации направляются в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший акт, главе муниципального образования, направившего устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования.

1.2. В случае если орган государственной власти субъекта Российской Федерации не согласен с выводами экспертного заключения о наличии коррупционных факторов в нормативном правовом акте субъектов Российской Федерации, этот орган в течение 10 дней со дня получения заключения проводит совещание с экспертами территориального органа Минюста России, независимыми экспертами.

Рассмотрение результатов антикоррупционной экспертизы на нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также уставы муниципальных образований и муниципальные правовые акты о внесении изменений в уставы муниципальных образований – при их государственной регистрации осуществляется в присутствии представителя территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации.

1.3. По результатам совещания оформляется протокол, который составляется в количестве, равном числу лиц, присутствующих на совещании, и подписывается представителем органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принявшего акт, экспертами территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации, независимыми экспертами.

1.4. В случае принятия совместного решения о наличии в нормативном правовом акте коррупционных факторов, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявшей нормативный правовой акт, принимает меры к его отмене.

1.5. При принятии совместного решения об отсутствии в нормативном правовом акте коррупционных факторов территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации пересматривает выводы антикоррупционной экспертизы и указывает их в новом экспертном заключении.

1.6. При неурегулировании разногласий о наличии коррупционных факторов, указанных в заключение Министерства юстиции Российской Федерации, территориального органа Минюста России, независимых экспертов, материалы направляются в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования.

2.1. В случае если глава муниципального образования не согласен с выводами экспертного заключения Министерства юстиции Российской Федерации, территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации, независимого эксперта о наличии коррупционных факторов в уставе муниципального образования, муниципальном правовом акте о внесении изменений в устав муниципального образования, он в течение 10 дней со дня получения заключения направляет в территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации независимому эксперту письмо о несогласии с выводами экспертного заключения.

2.2. Решение о пересмотре выводов экспертного заключения территориальным органом Минюста России по результатам антикоррупционной экспертизы устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования принимается в течение 5 дней со дня получения письма о несогласии с выводами экспертного заключения от главы муниципального образования.

2.3. При принятии решения главой муниципального образования о согласии с выводами экспертного заключения Министерства юстиции Российской Федерации, территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации, независимого эксперта, о наличии в уставе муниципального образования, муниципальном правовом акте о внесении изменений в устав муниципального образования коррупциогенных факторов глава муниципального образования принимает меры к его отмене.

2.4. В случае неурегулирования разногласий с главой муниципального образования, принявшего устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений в устав муниципального образования о наличии коррупциогенных факторов, указанных в заключении Министерства юстиции Российской Федерации, территориального органа Минюста России, независимых экспертов, материалы направляются в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования.

Проект

ПОЛОЖЕНИЕ 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

1. Общее положение

Настоящее положение определяет порядок взаимодействия Главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации (далее – территориальные органы Минюста России) с независимыми экспертами, основные принципы, формы и полномочия территориальных органов Минюста России при взаимодействии с независимыми экспертами.

2. Основные принципы взаимодействия

Основными принципами взаимодействия территориальных органов Минюста России с независимыми экспертами являются:

- добровольность;
- уважение;
- взаимная заинтересованность;
- сотрудничество и партнерство;
- гласность;
- недопустимость вмешательства в деятельность независимых экспертов.

3. Формы взаимодействия

Формами взаимодействия являются:

- обмен информацией по вопросам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ и уставов муниципальных образований;
- оказание информационно-методической помощи независимым экспертам;
- проведение совместных мероприятий, направленных на повышение профессиональных знаний и навыков независимых экспертов и должностных лиц органов юстиции;
- проведение рабочих встреч, совещаний, иных мероприятий по вопросам осуществления экспертной деятельности;
- проведение совместных мероприятий по популяризации деятельности независимых экспертов;
- обеспечение доступа независимых экспертов к федеральному регистру;
- иные формы, не противоречащие действующему законодательству.

4. Полномочия территориальных органов Минюста России при взаимодействии с независимыми экспертами

Полномочиями территориальных органов Минюста России по взаимодействию с независимыми экспертами являются:

- привлечение независимых экспертов к участию в рабочих встречах, советах, совещаниях иных мероприятиях по вопросам поведения правовой и антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований;

- информирование независимых экспертов о проведении рабочих встреч, совещаний в целях обеспечения участия независимых экспертов;

- предоставление необходимых материалов и информации по вопросам предстоящих встреч и совещаний;

- принятие совместных решений по решению задач в целях совершенствования деятельности в этом направлении;

- оказание правовой, методической и организационной помощи независимым экспертам;

- привлечение независимых экспертов к участию в совместных обучающих тематических семинарах, методических и научно-практических конференциях, «круглых столах» по вопросам осуществления экспертной деятельности;

- создание условий для доступа независимых экспертов к информации, содержащейся в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, государственном реестре уставов муниципальных образований и муниципальных образований Российской Федерации в электронном виде;

- направление нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, муниципального правового акта независимому эксперту при выявлении противоречий Конституции Российской Федерации и нормам федерального законодательства, а также при проведении антикоррупционной экспертизы, если возникли сомнения в объективности позиции эксперта территориального органа Минюста России.