

*В диссертационный совет Д.503.001.02
ФГНИУ «Институт законодательства
и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»*

ОТЗЫВ

на диссертацию и автореферат диссертации Ким Александры Владимировны на тему: «Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации (административно-правовое исследование)», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс

Сегодня на органы юстиции возложены глобальные задачи по обеспечению единого правового пространства в России. Развиваясь функции Министерства юстиции РФ предполагают ряд экспертных и регистрационных полномочий, которые реализуются, в том числе и территориальными органами Минюста России. В то же время существующие в настоящее время пробелы и противоречия в федеральном законодательстве, регулирующем правосубъектность органов юстиции, не позволяют всегда эффективно противостоять коррупционным факторам законодательства и обеспечивать высокое качество законов.

Если учесть, что численность территориальных органов Минюста РФ, рассредоточенных по обширной территории России, около трех тысяч человек, то становится очевидной важность исследования контрольной, прежде всего аналитической, деятельности структурных подразделений Минюста, удаленных от центра. В этой связи возникает потребность детального осмысливания полномочий органов юстиции, их дальнейшей конкретизации, а также разработки мер по повышению эффективности экспертной деятельности именно территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации в рамках проведения ими правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

В данном контексте диссертационное исследование Александры Владимировны Ким подготовлено на действительно актуальную тему. Тем более что предпринятое автором глубокое изучение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, которая осуществляется и территориальными органами Минюста России, наряду с другими мерами является частью борьбы государства с одной из глобальных проблем 21 века – коррупцией.

Диссертационная работа А.В. Ким является весьма своевременной, а представленная в диссертационном исследовании проблематика имеет не только научный, но и большой практический интерес. Автор рассматривает наиболее сложные аспекты административных процедур проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов.

Заслугой соискателя можно считать удачную попытку решить целый ряд новых задач, среди которых, например, разграничение содержания понятий правовой и антикоррупционной экспертизы, осуществляющейся территориальными органами

Минюста России, определение и соотношение объекта и предмета этих видов экспертиз; выявление, установление последовательности и особенностей экспертно-аналитических административных процедур проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов; выявление проблем проведения антикоррупционной экспертизы в деятельности территориальных органов Минюста России и разработка конкретных мер, направленных на совершенствование процедурно-экспертной деятельности территориальных органов Минюста России, др.

К достоинствам работы можно отнести представленный А.В. Ким глубокий анализ трудов ученых административистов, которые в том или ином объеме исследовали различные аспекты правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Это позволило соискателю дать теоретическое обоснование тех предложений и выводов, которые направлены на совершенствование правового обеспечения практической экспертной деятельности органов юстиции.

Изложенная на 263 страницах диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и 6 (шести) приложений. Каждая глава в логической последовательности разбивается на параграфы. Сама структура диссертации отвечает целям и задачам исследования.

В введении диссертации на соответствующем для данного вида работ уровне обосновываются актуальность темы исследования, ее теоретическая и практическая значимость, методологическая база работы, формулируются цели, задачи исследования, определяется его объект и предмет, указывается научная новизна,дается перечень основных положений, выносимых на защиту, основные источники, а также апробация полученных результатов, их внедрение в законодательный процесс.

В первой главе «Экспертная деятельность как элемент компетенции территориальных органов Минюста России: понятие, виды, этапы реализации» рассматривается ряд проблем, крайне важных для современной теории и практики административного права. Прежде всего, это касается разницы в содержании компетенции Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов (различие предметов ведения Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов) (С. 21); оснований четкого разграничения правовой и антикоррупционной экспертиз (С. 58-103); авторского понимания административных процедур, осуществляемых территориальными органами Минюста России в ходе проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (С. 103).

Интерес представляет обозначенная А.В. Ким проблема отсутствия процедуры государственной регистрации в отношении нормативных правовых актов субъектов РФ (С.28-34).

Заслуживают внимания и предложения автора по внесению изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которые призваны усилить значимость юридических последствий правовой экспертизы. Конкретные предложения по расширению полномочий экспертов территориальных органов Минюста России в части (за счет) проведения технико-юридического анализа

нормативных правовых актов субъектов РФ в Приказах Минюста России от 03.03.2014 № 25 и № 26 также представляют практический интерес.

Думается, аргументированным можно признать и авторское обоснование необходимости закрепить 30-дневный срок проведения антикоррупционной экспертизы в Федеральном законе от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Во второй главе исследуются процедуры проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, правовых актов муниципальных образований и их проектов, обозначаются направления совершенствования экспертно-процедурной деятельности территориальных органов.

Дан содержательный анализ административных процедур проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и их проектов (С.104-122). Выявлены стадии экспертного производства, дана их подробная характеристика. Интерес вызывает предложение 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» (С. 116).

В рамках исследования вопросов осуществления правовой экспертизы муниципальных актов при их государственной регистрации выявлены недостатки и пробелы в законодательной регламентации регистрации уставов муниципальных образований и вносимых в уставы изменений. Внимания заслуживает предложение автора изменить некоторые положения Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», исключив в части 2 и 4 статьи 3 данного закона требование представлять документы на магнитном носителе (С. 129-130). Интерес может представлять и Концепция проекта Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации» (С.139-152).

Третья глава «Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в деятельности территориальных органов Минюста России» посвящена сложившейся практике выполнения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также правовым аспектам взаимодействия органов юстиции и независимых экспертов в ходе проведения антикоррупционной экспертизы.

Убедительным представляется обоснование закрепления «процедуры обсуждения разногласий и принятия по ним решений» (это касается срока проведения совещания между заинтересованными лицами, определенной формы фиксации результатов совещания, а также правовых последствий в случаях, когда разногласия не урегулированы) (С. 169 и Приложение 5).

Думается, достойно поддержки предложение А.В. Ким 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» (С. 153-169).

В качестве научного результата можно представить и разработанное соискателем 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, поскольку вопросы межведомственного взаимодействия часто становятся краеугольным камнем эффективности государственного управления вообще. Можно выразить солидарность с автором в том, что принятие такого Положения может помочь развитию и функционированию института независимой экспертизы «не через установление контрольных мер и ответственности, а посредством организации совместной деятельности органов власти и независимых экспертов» (С. 182-183).

Изложенные в Заключении основные результаты представленного исследования и предложения автора направлены на обоснование необходимости совершенствования законодательного регулирования проведения правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации.

Хотелось бы отметить, что диссертацию А.В. Ким отличает творческий, аналитический подход к исследованию проблематики избранной темы, основательная источниковая база, хороший уровень обобщений. Содержание работы позволяет сделать вывод, что перед нами – самостоятельное творческое исследование сложной, многоаспектной и важной проблемы.

Теоретическая ценность работы заключается, в том числе, и в авторской трактовке таких правовых дефиниций, как «правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов», «предмет и объект экспертизы», «деятельность по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов», «независимая правовая экспертиза».

В целом диссертационное исследование носит самостоятельный, комплексный характер. Об этом свидетельствуют авторские публикации по теме. Основные положения и выводы диссертации отличаются новизной, обоснованность, подкреплены фактическими данными и убедительной аргументацией.

Использование учебной и специальной научной литературы, множества нормативно-правовых источников обусловило доказательность сформулированных автором выводов и предложений.

Вместе с тем как любая творческая работа при всех ее несомненных достоинствах диссертация А. В. Ким не лишена отдельных недостатков, требующих пояснения положений.

Первое. На стр. 83 автор обращает внимание на объект правовой и антикоррупционной экспертизы территориальных органов Минюста России и относит к нему в т. ч. «нормативные правовые акты и их проекты, принятые (разработанные) уполномоченными органами власти субъектов РФ ...». Справедливо названы «...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».

Между тем далее, указывая на такой предмет исследования в рамках правовой экспертизы, как форму правового акта (С. 85), перечислены лишь «закон субъекта РФ, постановление или приказ». Хотя, исходя из логики предыдущего теста, такой перечень видов нормативных актов субъекта РФ не может быть исчерпывающим. В Законе, например, Воронежской области от 1 февраля 1995 г. № 11-з «О нормативных правовых актах Воронежской области» в ст. 4 система нормативных правовых актов Воронежской области представлена не только перечисленными диссидентом видами актов, но также «Уставом Воронежской области» и «указами губернатора Воронежской области». В связи с этим возникает уточняющий вопрос: чем вызвано такое сужение перечня форм правовых актов, подлежащих предметному изучению в ходе правовой экспертизы?

Второе. На с. 76-78, автор анализирует различные доктринальные подходы к содержанию понятия нормативно-правового акта. Представлены определения этого понятия, которые содержатся в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.11.1996 № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» и в концепции Федерального закона «О нормативных правовых актах», созданной в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Между тем отсутствует анализ принятых сегодня во многих субъектах РФ законов «О нормативно-правовых актах», где дается не только законодательная дефиниция, но и зафиксированы виды принимаемых на региональном уровне нормативных актов. Представленный на стр. 94-97 подробный анализ региональной правовой основы деятельности уполномоченных органов субъектов РФ по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ говорит об имеющихся у автора представлениях и понимании региональной правовой базы. Более того, на стр. 156 упоминается Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа.

В этой связи хотелось бы уточнить, почему диссидент обошел своим вниманием вопрос уже существующей законодательной фиксации определения «нормативно-правового акта» в региональных законах.

Третье. В параграфе 2.1. диссертационного исследования для предупреждения вступления в силу незаконных нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации предлагается дополнить механизм приобретения этими актами юридической силы административными процедурами государственной регистрации этих актов. Вместе с тем в настоящее время для обеспечения контроля за тем, насколько соответствуют нормативно-правовые акты субъектов РФ Конституции Российской Федерации и федеральным законам, Министерство юстиции Российской Федерации (через систему своих территориальных органов и учреждений) ведет федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В этом регистре содержится банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Ведение федерального регистра включает в себя и юридическую обработку правового акта. В связи с этим для усиления аргументации предлагаемого нововведения требуется более четко обозначить недостатки уже действующего механизма учета региональных нормативных актов и соответственно преимущества вновь предлагаемых административных процедур государственной регистрации этих региональных актов.

Высказанные замечания и пожелания в целом не влияют на положительную оценку диссертационного исследования Александры Владимировны Ким. Представленная диссертация является комплексной законченной научно-квалификационной работой, выполненной на высоком профессиональном уровне, отличается научной новизной и имеет большое значение для дальнейшего развития юридической науки и правоприменительной деятельности.

Положения диссертации подробно отражены в автореферате и опубликованных автором в 2013-2017 гг. научных статьях. Оформление работы отвечает установленным требованиям, содержание соответствует профилю научной специальности 12.00.14 – «Административное право; административный процесс».

Вывод: диссертационная работа Ким Александры Владимировны «Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации (административно-правовое исследование)» соответствует критериям, установленным в Положении о присуждении ученых степеней, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. от 28.08.2017). Ким Александра Владимировна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – «Административное право; административный процесс».

Официальный оппонент

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



Михеева Ирина Вячеславовна

12.02.2018г.




И.А. Ермолиной

(Россия, 603155, г. Нижний Новгород, ул. Большая Печерская, д. 25/12, Нижегородский филиал Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», каб. 313, тел. 8 (831) 4327863, email: imikheeva@hse.ru,)