

На правах рукописи



Мелешко Антон Олегович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Специальность 12.00.14 —

Административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Омск — 2015

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского»

Научный руководитель: **Казанник Алексей Иванович,**
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации

Официальные оппоненты: **Гречкина Ольга Владимировна**
доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и административного права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет»

Дизер Олег Александрович
кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел ФГКОУ ВПО «Омская академия МВД России»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

Защита диссертации состоится «16» октября 2015 года в 13 часов 00 минут на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.008.03, созданного на базе ФГБОУ ВПО «ОмГУ им. Ф.М. Достоевского по адресу: 644065, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов д. 100/1, ауд. 315 (зал заседаний).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «ОмГУ им. Ф.М. Достоевского» и на официальном сайте <http://www.omsu.ru>.

Полный текст диссертации, автореферат диссертации, а также отзыв научного руководителя размещены на сайте Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского: <http://www.omsu.ru/page.php?id=5124>.

Автореферат разослан «___» _____ 2015 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

И.В. Глазунова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов получила широкое распространение в Российской Федерации после ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции)¹ и принятия Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Закон об антикоррупционной экспертизе, профильный закон)².

Из всех юридических экспертиз только рассматриваемая экспертиза регулируется федеральным законом. Однако правовое регулирование данной экспертизы является фрагментарным, поскольку законодательство в этой области зачастую формировалось в отсутствие научной разработки юридических конструкций. Поэтому концепция данного правового регулирования отсутствует.

В научной литературе сложилось узкое понимание объекта и предмета антикоррупционной экспертизы. Практически не исследуется система ее субъектов, формирование их правового статуса, административные процедуры инициирования, проведения экспертизы и использования ее результатов.

Настоящее диссертационное исследование не ограничивается рамками нормативных правовых актов, регулирующих антикоррупционную экспертизу, поскольку они в полной мере не раскрывают ее широких возможностей, заложенных в Конвенции ООН против коррупции.

Несмотря на значительное количество научных работ по антикоррупционной экспертизе еще не предложен единый подход к решению указанных выше проблем. Как правило, внимание уделяется действующему законодательному регулированию либо исследованию деятельности органов прокуратуры и юстиции в

¹ *О ратификации* Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции : федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26, ст. 2780. С. 7320–7367.

² *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2009. № 29, ст. 3609. С. 8454–8457.

сфере антикоррупционной экспертизы, ее применению в законотворческом процессе. Мало изученными остаются результативность экспертизы и ее адаптация к практическому применению.

В отечественной юридической науке существуют исследования лишь некоторых сторон административно-правовой проблематики антикоррупционной экспертизы правовых актов. Комплексные административно-правовые исследования в данной сфере отсутствуют. Так, не подвергалось углубленному системному изучению в науке административного права система юридических норм об антикоррупционной экспертизе, структура экспертизы, состав субъектов и формирование их административно-правового статуса, отраслевые особенности материальных и процессуальных административно-правовых отношений при инициировании, проведении экспертизы и использовании ее результатов. Научное решение указанных проблем с помощью избранного методологического подхода привело к выводу о возможности его применения для изучения других юридических экспертиз.

Изучение указанных проблем было ориентировано на разработку научно обоснованной концепции административно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы.

Состояние научной разработанности темы исследования. Научный интерес к антикоррупционной экспертизе проявился в изучении ее отдельных сторон или наиболее общих вопросов, что нашло отражение в значительном количестве работ российских и зарубежных авторов.

Характеристика основных особенностей и понятий антикоррупционной экспертизы приводится в работах В. Н. Агеева, В. В. Астанина, В. В. Белинского, Т. В. Бекена, С. М. Будатарова, К. И. Головщинского, Д. Ю. Гончарова, М. Б. Горного, М. И. Гришанкова, А. Ю. Гулягина, Р. О. Долотова, С. Ю. Зюзина, П. А. Кабанова, О. В. Казаченковой, Т. Л. Козлова, А. Н. Коробкина, Т. О. Кошаевой, А. В. Кудашкина, В. Н. Лопатина, А. А. Магомедова, С. В. Матковского, С. Н. Назарова, А. В. Нестерова, Ю. Д. Пальчикова, И. А. Попова, О. Н. Родионовой, Е. Р. Россинской, Г. А. Сатарова, А. Ф. Соколова,

А. Н. Сухаренко, Э. В. Талапиной, А. А. Тархановой, В. П. Уманской, А. В. Федорова, Т. Я. Хабриевой, А. М. Цирина, О. Н. Цыгановой, Д. К. Чиркова, С. Н. Шевердяева, С. Н. Шишкарева, В. Н. Южакова.

Ю. М. Ланцевич исследовал проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов применительно к организационно-правовым основам деятельности правоохранительных органов, А. К. Балдин — в деятельности органов Минюста России, А. В. Ермакова — как элемент законодательного процесса на примере субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ. Е. И. Юлегина рассматривала антикоррупционную экспертизу в системе взаимодействия ее субъектов, значительную часть которого составляет информационное обеспечение.

Изучению криминологических характеристик антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов посвящены научные работы Н. А. Барановского, С. В. Бережнова, С. В. Бородина, В. В. Гордиенко, М. П. Клейменова, В. В. Лунеева, а также диссертации Р. К. Мелекаева и Л. В. Пинчука.

Исследованию некоторых аспектов экспертизы нормативных правовых актов и их проектов посвящены работы И. С. Андреева, Л. Ф. Апта, М. В. Евсеевой, Е. В. Журкиной, Г. П. Ивлиева, В. А. Карасева, М. В. Кострицкой, Н. В. Мамитовой, А. Н. Миронова, Р. К. Надеева, И. А. Наумова, В. Ю. Рагозина, А. А. Разуваева, Е. Р. Россинской, Е. С. Третьяковой, Д. Е. Фадеева, Д. В. Чухвичева. Анализ категорий «правовая» и «юридическая экспертиза» производился в работах А. С. Пиголкина, Н. В. Ралдугина, Т. Н. Рахманиной, Ю. А. Тихомирова.

Объектом исследования являются общественные отношения по инициированию, проведению и использованию результатов антикоррупционной экспертизы правовых актов.

Предмет исследования составляют административно-правовые нормы, нормативные правовые акты, судебные постановления, акты уполномоченных орга-

нов в области инициирования, проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и использования ее результатов.

Целью исследования является создание концепции административно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы правовых актов и составление на ее основе авторского законопроекта.

В диссертации поставлены следующие **исследовательские задачи**:

1. Предложить авторское определение антикоррупционной экспертизы правовых актов путем выявления ее места в системе юридических экспертиз и анализа ее существенных признаков.

2. Исследовать объекты и предмет антикоррупционной экспертизы, изучить их соотношение, показать структуру предмета и дать определение указанным категориям.

3. Обосновать систему антикоррупционной экспертизы, ее научное и прикладное значение, в том числе с учетом анализа административно-правовых отношений в области антикоррупционной экспертизы.

4. Классифицировать субъекты указанной экспертизы и определить основу их административно-правового статуса.

5. Выявить административно-правовые проблемы взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы, включая анализ административно-правовых проблем проверки компетентности исполнителей экспертизы.

6. Охарактеризовать административно-процессуальные правовые основы использования результатов антикоррупционной экспертизы, обозначить административно-процессуальные правовые проблемы судебного оспаривания коррупционных нормативных правовых актов.

7. Предложить научно обоснованные варианты решения указанных выше проблем.

Методологическую основу диссертации составила совокупность общенаучных, межотраслевых и частнонаучных методов познания: диалектико-материалистический метод, анализ и синтез, дедукция и индукция, метод сравне-

ния, моделирования, логический, формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Теоретическая основа темы диссертации. Рассматривая антикоррупционную экспертизу с позиции соотношения закона и права, интегрального (синтетического) типа правопонимания, применяя основные характеристики принципов права, автор использовал труды и идеи в области общей теории права С. С. Алексеева, В. К. Бабаева, М. И. Байтина, В. Г. Графского, В. И. Гоймана, Г. А. Жилина, Р. Л. Иванова, Л. Н. Исаевой, С. А. Калинина, В. В. Лазарева, О. В. Мартышина, Р. Г. Миннихметова, Ф. М. Раянова, Н. С. Серегина, В. А. Толстика, И. Л. Честнова. Для формулирования некоторых терминов были использованы работы Ю. Г. Зуева, Л. Л. Кругликова, В. Н. Протасова, Н. Н. Цуканова о правовом понятии «презумпция»; работы Ю. Г. Арзамасова, Н. А. Власенко, В. А. Толстика, Т. Я. Хабриевой в области юридической техники.

В качестве теоретической административно-правовой основы рассмотрения существенных черт административно-правовых отношений по организации, проведению антикоррупционной экспертизы и использованию ее результатов автором использовались труды таких ученых, как А. Б. Агапов, А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, Е. М. Жамбиева, А. А. Кармолицкий, П. И. Кононов, Ю. М. Козлов, Ю. И. Мигачев, Г. И. Петров, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, Ю. В. Святохина, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Стариков, С. В. Тихомиров, Ю. А. Тихомиров, работы ученых в области конституционного права: О. Е. Кутафина, В. Я. Бойцова.

В целях разработки ключевых понятий антикоррупционной экспертизы в смежных областях знаний, в частности в теории судебной экспертизы, были применены работы Т. В. Аверьяновой, Р. С. Белкина, Н. Ф. Бодрова, Е. Ф. Буринского, Ю. Г. Корухова, Е. Р. Россинской. В своей работе автор также опирался на экспертные заключения Т. В. Бекена, Й. Х. М. (Хюб) Виллемса, А. В. Малько, И. С. Морозовой, В. В. Ныркова, В. П. Павлова, М. П. Петрова, К. В. Шундикова.

Нормативно-правовая основа исследования состоит из международных правовых актов, Конституции РФ, федеральных законов и их проектов, федеральных подзаконных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов.

Эмпирической и информационной основой диссертационной работы послужили акты судов общей юрисдикции и арбитражных судов, материалы научных и научно-практических мероприятий, опубликованные в печати и сети Интернет заключения правовой и формально-юридической экспертизы, статистические материалы органов государственной власти, публикации специализированных антикоррупционных организаций, заключения государственных и аккредитованных негосударственных антикоррупционных экспертов³, собственный опыт автора в проведении исследований в качестве эксперта, аккредитованного Минюстом России.

Диссертационное исследование проведено с использованием Многоязычной терминологической системы Организации Объединенных Наций, информационных материалов Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств, территориальных подразделений Министерства юстиции Российской Федерации.

Научная новизна диссертации обусловлена всесторонним исследованием внешних проявлений и структуры антикоррупционной экспертизы.

Настоящая диссертация является одним из первых научных исследований, посвященных административно-правовому регулированию антикоррупционной экспертизы правовых актов. В отличие от иных работ, в диссертации предлагается единый подход к изучению материального и процессуального административно-правового регулирования основных элементов (категорий) антикоррупционной экспертизы, ориентированный на обеспечение ее результативности: объекта, предмета, субъектов, методики и результата исследования.

³ Для изучения независимой антикоррупционной экспертизы применяется термин «негосударственная антикоррупционная экспертиза». Производные понятия употребляются соответствующим образом.

Предложена расширенная трактовка объекта и предмета антикоррупционной экспертизы, их соотношение, обосновано место антикоррупционной экспертизы в системе юридических экспертиз. Так, антикоррупционная экспертиза сочетает в себе черты правового, формально-юридического и криминологического исследования. Ее существенным специфическим признаком является направленность на предотвращение как преступного, так и любого другого коррупционного поведения, что позволяет определить не только формально законный, но и правовой характер исследуемых объектов.

В работе предлагается новый методический подход, ориентированный на определение антикоррупционной эффективности профильного законодательства.

В диссертации используется авторская трактовка системы антикоррупционных исследований, уровни которой дифференцируются по характеру методики. В зависимости от этого выделяются научная и прикладная антикоррупционная экспертиза и антикоррупционная оценка.

Автором разработан подход к формированию системы субъектов антикоррупционной экспертизы с помощью их классификации по двум критериям: функциональному и количественному. Это позволило избежать узконаправленного изучения субъектов экспертизы, основанного на перечне, который содержится в профильном законе.

Указанные выше эмпирические данные и специально разработанный методический подход, предложенный в диссертации, помогли обозначить главные материальные и процессуальные административно-правовые проблемы антикоррупционной экспертизы и позволили предложить научно обоснованные варианты их решения. Это нашло свое отражение в авторском проекте федерального закона об антикоррупционной экспертизе правовых актов, содержащем правила инициирования, проведения антикоррупционной экспертизы и использования ее результатов, и в **положениях, выносимых на защиту.**

1. Антикоррупционная экспертиза правовых актов определяет характер связи правовых актов с коррупционным поведением:

а) на предмет наличия в них положений, способствующих проявлению коррупции — экспертиза на коррупциогенность;

б) на предмет эффективности их профилактического воздействия на коррупционное поведение — экспертиза антикоррупционной эффективности.

2. Объектом антикоррупционной экспертизы являются нормативные и индивидуальные правовые акты, другие носители информации о характере связи с коррупционным поведением (о предмете).

3. Антикоррупционная экспертиза регулируется нормами административного права, поскольку она имеет обеспечительный характер для управленческой деятельности и служит способом реализации права граждан на участие в управлении делами государства путем проведения негосударственной антикоррупционной экспертизы.

4. Само по себе антикоррупционное исследование не является правоотношением. Это реализация или субъективного права, или обязанности в рамках административно-правового отношения.

5. Материальными административно-правовыми нормами определяются основания проведения антикоррупционной экспертизы, система ее субъектов, устанавливается их правовой статус и ответственность. Процессуальными административно-правовыми нормами регулируется проверка компетентности исполнителей экспертизы, собственно проведение антикоррупционной экспертизы, составление экспертных заключений и других документов, а также порядок использования ее результатов.

6. Для определения объема прав, обязанностей и ответственности каждой группы субъектов антикоррупционной экспертизы используется авторский подход к их классификации, основанный на сочетании функционального и количественного критерия. Так, в зависимости от функции, реализуемой в административных правоотношениях, выделяются следующие субъекты:

а) иницирующие;

б) организующие;

в) проводящие антикоррупционную экспертизу;

г) использующие ее результаты.

Количественная классификация исполнителей антикоррупционной экспертизы является вспомогательной. Исполнители подразделяются на индивидуальных и коллективных. Коллективные представлены централизованными и децентрализованными экспертными группами. Они дифференцируются по взаимоотношению членов группы, самостоятельности экспертов, порядку принятия итогового решения и порядку разрешения разногласий при его принятии.

7. Авторский методический подход позволил выявить основные проблемы эффективности антикоррупционных экспертиз:

а) существующее административно-правовое регулирование не учитывает все возможные варианты взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы;

б) снижен уровень самостоятельности экспертов — законодатель избегает наделения исполнителя функцией инициирования экспертизы;

в) на уровне федерального закона отсутствуют юридические нормы, регламентирующие инициирование, проведение и использование результатов антикоррупционной экспертизы во внутренних управленческих отношениях.

На основе данного анализа автор предлагает:

а) отразить в нормативных правовых актах все модели взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы;

б) закрепить возможность планомерного перехода от одной модели к другой по мере изменения административно-правового статуса исполнителей экспертизы посредством реализации административных процедур в рамках аккредитации и аттестации исполнителей экспертизы.

8. Результативность антикоррупционной экспертизы обеспечивается несколькими алгоритмами взаимообусловленных действий ее субъектов:

а) использованием результатов экспертизы на основе договора;

б) внесудебным и судебным оспариванием коррупциогенных нормативных правовых актов;

в) учетом результатов экспертизы в регистрах и реестрах нормативных правовых актов.

9. В судебном производстве, возникающем из публичных правоотношений, для оспаривания коррупциогенных нормативных правовых актов в качестве судебных доказательств должны использоваться заключения по итогам экспертизы на коррупциогенность.

Теоретическая значимость работы состоит в определении места антикоррупционной экспертизы в системе юридических экспертиз, систематизации знаний об антикоррупционной экспертизе, исследовании особенностей ее материального и процессуального административно-правового регулирования. Выявлена система и структура и сформулированы ключевые категории антикоррупционной экспертизы, определено их соотношение, предложена авторская классификация ее субъектов. Обоснованы механизмы определения компетентности антикоррупционных экспертов и экспертных организаций.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в предложении научно обоснованного авторского проекта федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе правовых актов», отражающего ее существенные особенности и развивающего все основные положения Конвенции ООН против коррупции применительно к данной экспертизе. Положения законопроекта сформулированы с учетом регулятивно-динамической функции права, в силу чего не потребуются их существенное изменение по мере развития административных правоотношений в области антикоррупционной экспертизы.

Указанный законопроект основан на предложенной автором концепции административно-правового регулирования антикоррупционной экспертизы правовых актов: закрепление данной экспертизы как исследования правовых актов на предмет коррупциогенности и антикоррупционной эффективности группами субъектов, наделенных специальным административно-правовым статусом по функциональному признаку. Результаты экспертизы должны в обязательном порядке применяться в правотворчестве, учитываться в регистрах и реестрах нормативных правовых актов, быть доступны каждому, а также использоваться для оспаривания коррупциогенных нормативных правовых актов. Таким образом, достигнута цель диссертационной работы.

Авторский методический подход позволяет наглядно продемонстрировать возможность исследования эффективности законодательства об антикоррупционной экспертизе и ориентирован на выявление взаимосвязей ее субъектов.

Научно обоснованные выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности, работе негосударственных экспертов и экспертных организаций, в образовательном процессе для преподавания учебных дисциплин, связанных с проведением юридических экспертиз и противодействием коррупции, в целях подготовки юристов или повышения их квалификации. Данные выводы и предложения используются автором в работе в качестве эксперта, аккредитованного Минюстом России.

Апробация результатов исследования производилась по нескольким направлениям.

Главные научные результаты диссертационной работы использовались в четырех научных статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, материалах международных научно-практических конференций «Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации» (Иркутск, 9 апреля 2011 г.), «Право и процесс в XXI веке: континентальный опыт и перспективы» (Красноярск, 29–30 сентября 2011 г.); III международной научно-практической конференции студентов и аспирантов (Саратов, 11–12 мая 2012 г.); Всероссийских научно-практических конференций «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Томск, 27–29 января 2011 г., 26–28 января 2012 г.); научно-практических конференций «Проблемы правоприменения в современной России» (Омск, 19 февраля 2010 г., 14 февраля 2014 г.); конференции, посвященной двадцатилетию Омского городского Совета (Омск, 27 ноября 2014 г.).

Прикладные результаты диссертации применены автором в процессе самостоятельного проведения антикоррупционных экспертиз как по исследованию

коррупциогенности, так и по определению антикоррупционной эффективности нормативных правовых актов, в том числе на договорной основе.

Диссертация обсуждена на кафедре государственного и муниципального права ФГБОУ ВПО «ОмГУ им. Ф. М. Достоевского» и рекомендована к защите.

Структура работы обусловлена ее целью и перечнем поставленных задач. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, списка использованных источников и двух приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** объясняется актуальность избранной темы исследования, степень ее научной разработанности, обозначается объект, предмет и цель исследования, определяется научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, приводятся методологическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы и формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается апробация исследования.

В **первой главе «Системность антикоррупционной экспертизы»** раскрывается сущность данной экспертизы путем исследования ее внешних и внутренних системных связей.

Первый параграф посвящен формулированию понятия антикоррупционной экспертизы путем определения ее места среди других юридических экспертиз.

Автор анализирует соотношение правовой, юридической и формально-юридической экспертиз, поскольку в литературных источниках они нередко отождествляются и исследователи совершенно по-разному соотносят их. Для этого правовая экспертиза определена как юридическое исследование правомерности объекта. Формально-юридическая экспертиза трактуется в качестве оценки объекта с точки зрения его соответствия нормативным правовым актам большей юридической силы; соблюдения правил законодательной техники и пр. Оба эти исследования являются видами юридической экспертизы.

Будучи профилактической мерой по противодействию коррупции, антикоррупционная экспертиза сочетает в себе черты как правового, так и формально-

юридического исследования правовых актов. Так, коррупциогенный акт по определению не может быть правовым, поскольку способствует проявлению коррупции. В свою очередь, благоприятные условия для этого могут быть созданы и формально-юридическими дефектами правового акта: нормативными коллизиями и пробелами и т. п.

Антикоррупционная экспертиза шире криминологической, так как она ориентирована на противодействие не только преступному, но и любому другому коррупционному поведению, к которому также относятся гражданско-правовые деликты, дисциплинарные проступки и административные правонарушения. Это является ее существенным специфическим признаком и позволяет определить не только формально законный, но и правовой характер исследуемых объектов.

Во *втором параграфе* автором решается задача определения и соотношения объекта и предмета антикоррупционной экспертизы.

Законодательно в качестве объектов экспертизы закреплены лишь нормативные правовые акты и их проекты, хотя признаку нормативности отвечают не только нормативные правовые акты, но и нормативные договоры, а круг объектов научной экспертизы не ограничен.

Важно, что Конвенцией ООН против коррупции предусмотрено исследование любых правовых актов и административных мер. Поэтому в силу приоритета международного права перед внутригосударственным по ч. 4 ст. 15 Конституции РФ допускается антикоррупционная экспертиза индивидуальных правовых актов. Это подтверждается законодательством некоторых субъектов РФ, например, Тамбовской области, которым допускалось исследование соглашений, заключаемых от имени субъекта РФ. Таким образом, к числу объектов относятся нормативные и индивидуальные правовые акты, другие носители информации о предмете.

Объект антикоррупционной экспертизы непосредственно связан с ее предметом. Предлагается рассматривать данные категории взаимосвязанно, чтобы избежать их необоснованного отождествления. Принципиально важно уяснить, что объект антикоррупционной экспертизы исследуется для определения характера

связи с коррупционным поведением — предмета экспертизы. В одном случае это коррупциогенность, в другом — антикоррупционная эффективность.

Данные категории взаимодействуют между собой следующим образом: предмет экспертизы не является структурной частью объекта, но служит его своеобразным участком, на непосредственное выявление и изучение которого нацелена экспертиза.

В *третьем параграфе* автор обосновывает систему антикоррупционной экспертизы. Антикоррупционная оценка и экспертиза являются однопорядковыми видовыми понятиями, родовым для них служит категория «антикоррупционное исследование».

Антикоррупционные исследования имеют уровневую структуру в зависимости от их методики:

- уровень антикоррупционной оценки характеризуется исследованием с помощью ряда заданных критериев без использования экспертной методики;
- уровень прикладной антикоррупционной экспертизы отличается экспертными методиками, адаптированными к применению в ежедневной работе;
- уровень научной антикоррупционной экспертизы предполагает проведение учеными-юристами исследований, основанных на методах научного познания.

В последнем случае, как правило, результатами исследований становятся новые знания. В основе этой деятельности лежит эвристический компонент.

Многообразие структуры антикоррупционной экспертизы проявляется при выделении ее видов по ряду критериев. Для этого автор предлагает выявлять специфику антикоррупционных исследований по их объекту. Например, различаются исследования нормативных и индивидуальных правовых актов, их проектов.

По двухзвенной структуре предмета целесообразно выделять исследование антикоррупционной эффективности и исследование коррупциогенности.

В зависимости от субстрата автор предлагает различать антикоррупционную экспертизу как правоотношения и экспертизу как систему знаний (научную дисциплину).

Вторая глава диссертации «Административно-правовое регулирование взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы» помимо характеристики правоотношений в данной области посвящена классификации указанных субъектов и административно-правовому регулированию их взаимодействия.

Первый параграф сосредоточен на специфике управленческих правоотношений по инициированию, проведению и использованию результатов антикоррупционной экспертизы. Особенности правоотношений обусловлены ее принадлежностью к административным экспертизам — исследованиям, регулируемым нормами административного права. Этим обуславливается обеспечительный характер антикоррупционной экспертизы для государственного управления. С другой стороны, граждане, реализуют свое право на участие в управлении делами государства, проводя негосударственную экспертизу. При этом само по себе антикоррупционное исследование не является правоотношением. Это реализация или субъективного права, или обязанности в рамках административного правоотношения.

Диссертант изучает данную экспертизу во внешних и внутренних административных правоотношениях. Участниками последних выступают подразделения, должностные лица органов власти или члены экспертной группы.

Антикоррупционным исследованиям сопутствуют не только материальные, но и процессуальные административные правоотношения, возникающие при аккредитации негосударственных экспертов и экспертных организаций, принятии нормативных правовых актов и других вариантах использования результатов антикоррупционной экспертизы. Автор отмечает, что вся концепция административно-правового регулирования антикоррупционных исследований должна быть построена с учетом разграничения материальных и процессуальных правовых норм.

Во *втором параграфе* диссертант рассматривает классификацию субъектов антикоррупционной экспертизы как способ определения объема их прав, обязанностей и ответственности.

Автор обосновывает необходимость включить в профильный закон положения, определяющие круг субъектов экспертизы, квалификационные и иные требования к ним, их правовой статус и порядок его реализации.

Административно-правовой статус субъектов антикоррупционной экспертизы не может формироваться произвольно. Соответствующие права и обязанности группируются в зависимости от функции субъекта: инициирования, организации, проведения экспертизы и использования ее результатов.

Профильный закон не регламентирует особенности процедуры проведения экспертизы группой исполнителей — коллективным субъектом административного права. В этой связи изучается статус субъектов антикоррупционной экспертизы, вступающих во внутренние управленческие отношения.

Диссертант проводит сравнительный анализ понятий «государственная», «общественная» и «независимая» антикоррупционная экспертиза и приходит к выводу, что понятия «независимая» и «общественная антикоррупционная экспертиза» являются синонимичными. Поэтому в зависимости от того, кто выступает исполнителем, разграничиваются государственная и негосударственная антикоррупционная экспертиза. Последняя не должна называться независимой, поскольку таковым должен быть любой эксперт.

Особенности исследуемого административно-правового статуса проявляются при проведении экспертизы на договорной основе. Такое взаимодействие субъектов позволяет повысить эффективность экспертизы, а значит и наиболее полно реализовать их административно-правовой статус.

Содержание *третьего параграфа* диссертации основано на исследовании административно-правового регулирования взаимодействия субъектов антикоррупционной экспертизы с помощью методического подхода по определению антикоррупционной эффективности профильного законодательства, что наглядно представляет вторую составляющую предмета антикоррупционной экспертизы.

Закон должен закреплять возможность для развития соответствующих правоотношений без его существенной корректировки. Для этого диссертант рассматривает модели взаимодействия субъектов экспертизы — типичные взаимосвязи

между разными функциональными группами субъектов, а при коллективном исследовании — между исполнителями.

Модели взаимодействия субъектов строятся на сочетании критериев:

- Соотношение прав и обязанностей инициатора и исполнителя экспертизы.
- Особенности организации процедуры исследования.
- Обязательность результатов экспертизы.

Модели могут быть как полными, в которых каждый участник выполняет свою функцию, так и усеченными: в них инициатор является исполнителем.

Всего по приведенным критериям выделяется десять моделей. В законодательстве закреплено лишь шесть. Только одна из них является усеченной, что свидетельствует о стремлении законодателя избежать наделения исполнителя функциями инициирования экспертизы. Из шести отраженных в законе только одна функциональная модель ориентирована на внутренние административные правоотношения. Это восполняется с помощью подзаконных нормативных правовых актов, что само по себе является коррупциогенным фактором. Наиболее распространены модели с взаимосвязью «слабый несамостоятельный эксперт»: он не вправе самостоятельно организовывать свою работу, а его заключение носит рекомендательный характер.

Автор отмечает, что наибольшая эффективность законодательства об антикоррупционной экспертизе будет достигнута при отражении всех возможных моделей взаимодействия субъектов, а также возможности планомерного перехода от одной модели к другой по мере развития административных правоотношений.

Помимо функциональных автором представлены количественные модели, основанные на внутренних административных правоотношениях, складывающихся в экспертных группах — между исполнителями экспертизы. Группы делятся на централизованные и децентрализованные по нескольким признакам: взаимоотношению руководителя с членами группы, самостоятельности экспертов в организации исследования, порядку принятия итогового решения и порядку разрешения разногласий.

В третьей главе «Административно-правовые проблемы повышения эффективности антикоррупционной экспертизы» внимание акцентируется на административно-правовых проблемах повышения эффективности антикоррупционной экспертизы и предлагаются варианты их решения.

В первом параграфе исследуются административно-процессуальные характеристики аккредитации и аттестации исполнителей экспертизы.

Предлагается авторское определение аккредитации. Под ней понимается официальное признание компетентности лица проводить антикоррупционные исследования. В рамках концепции административного процесса В. Д. Сорокина автор относит совокупность административных процедур, образующих аккредитацию, к регистрационному административному производству.

В качестве основных проблем аккредитации отмечаются ее подзаконное регулирование, отсутствие требований к профессиональному уровню экспертов и процедуры его проверки. Парадоксальным нововведением профильного закона стала возможность аккредитовать в качестве эксперта юридическое лицо. Поэтому диссертант вводит понятие «антикоррупционный эксперт». Им является гражданин Российской Федерации, имеющий высшее юридическое образование, знающий методики проведения антикоррупционной экспертизы и прошедший аккредитацию в уполномоченном органе. «Антикоррупционной экспертной организацией» является юридическое лицо, аккредитованное в уполномоченном органе, в установленных законом случаях выступающее исполнителем антикоррупционной экспертизы.

Первым необходимым условием реализации принципа компетентности должна стать принципиальная возможность подтверждать профессионализм любых исполнителей антикоррупционной экспертизы, а не только негосударственных. Вторым условием является периодическая (например, раз в три года) проверка квалификации экспертов — аттестация.

Аккредитация и аттестация отличаются друг от друга по юридическому последствию: в первом случае лицо, которое ранее не обладало соответствующим

специальным административно-правовым статусом, наделяется таковым. Аттестация служит подтверждению этого статуса.

Административной процедурой по проверке квалификации исполнителя в рамках аккредитации и аттестации должен стать квалификационный экзамен.

Предложенный автором подход к пересмотру сущности аккредитации приведет к тому, что она перестанет быть формальностью. Для мотивирования активности негосударственных экспертов предлагается вернуть аннулирование аккредитации при непроведении экспертизы в течение двух лет подряд.

Во *втором параграфе* рассматриваются административно-процессуальные формы внесудебного использования результатов антикоррупционной экспертизы. Результат представляет собой документ, составляемый исполнителем экспертизы, содержащий предмет и перечень объектов исследования, указание на примененную методику, ход и выводы исследования, список литературы и нормативных правовых актов. На основе анализа действующих форм экспертных заключений автор придерживается соблюдения баланса между стандартизацией исследования и самостоятельностью исполнителя для уменьшения возможностей злоупотребления правами экспертов и предотвращения некачественных заключений. Будет обеспечена возможность проявления творческого подхода в исследовании и проведении контрольной экспертизы.

Одним из характерных проявлений внесудебного использования результатов антикоррупционной экспертизы служит обращение в органы прокуратуры, по итогам которого применяются протест, требование об изменении нормативного правового акта, обращение прокурора в суд. Автор критически относится к увеличению количества мер прокурорского реагирования, отмечая, что достаточно распространить возможность принесения протеста на коррупциогенные правовые акты: как нормативные, так и индивидуальные. В данном контексте сущность протеста будет преобразована, поскольку данный акт прокурорского реагирования будет способен противодействовать формально законным, но коррупциогенным актам.

Направление результатов антикоррупционной экспертизы в органы власти, по мнению диссертанта, происходит в рамках административного производства по обращениям граждан и организаций в сфере государственного управления. Одним из видов обращений является предложение — рекомендация по совершенствованию нормативных правовых актов, деятельности органов публичной власти и пр.

С развитием науки и техники особое значение приобретает административно-правовая форма использования результатов антикоррупционных исследований — их учет. При надлежащем правовом регулировании он обеспечивает главное условие действенности профилактических антикоррупционных мер — открытость и доступность информации. В немалой степени этому способствует ведение банков данных о нормативных правовых актах: федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, реестра уставов муниципальных образований, федерального регистра муниципальных правовых актов. Информация об антикоррупционной экспертизе включается в указанные регистры и реестр в качестве дополнительных сведений.

В процедуре государственной регистрации нормативного правового акта предполагается в основном однократное проведение экспертизы. Поэтому учет обладает главными преимуществами: он ориентирован на постоянный сбор результатов экспертизы, обеспечивает открытость информации о возможности коррупционного поведения, служит эмпирической базой для создания новых экспертных методик, позволяет квалифицировать коррупционные правонарушения, проводить научные исследования типичных проявлений коррупции, осуществлять поиск новых коррупциогенных факторов.

Оспаривание в суде коррупциогенного нормативного правового акта, рассматриваемое в *третьем параграфе*, является серьезной проблемой по ряду причин. Это напрямую не закреплено гражданским и арбитражным процессуальным законодательством. С другой стороны, антикоррупционная экспертиза — это юридическое исследование. Согласно позиции Пленумов Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ при проведении судебной экспертизы не допус-

кается постановка перед экспертом вопросов права, поскольку это относится к исключительной компетенции суда.

Следует иметь в виду, что соответствующий запрет не существует ни в одном законе. Правовая позиция Пленума Верховного Суда РФ касается лишь экспертиз по уголовным делам, а позиция Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ может потерять свою актуальность в силу того, что значительный объем дел об оспаривании нормативных правовых актов разрешают суды общей юрисдикции.

По смыслу гражданского процессуального законодательства обжалование нормативного правового акта возможно, если он противоречит закону или иному акту с большей юридической силой. Однако коррупциогенный нормативный правовой акт может быть формально законным.

Автор констатирует, что это несоответствие должно быть устранено путем установления на уровне закона запрета принимать коррупциогенные правовые акты, расширения круга заявителей по данным делам и дополнения оснований оспаривания нормативных правовых актов их коррупциогенностью.

Существует значительное количество судебных дел о признании коррупциогенных нормативных правовых актов недействующими, но в них не используются экспертные заключения. Большинство судебных актов основано на результатах экспертизы, проведенной прокуратурой Российской Федерации. Однако обращение прокурора в суд и экспертное заключение не являются тождественными доказательствами. Поэтому фактически применяется не результат экспертизы, а законодательство об антикоррупционной экспертизе, в частности положения профильного закона о понятии коррупциогенного фактора и методика антикоррупционной экспертизы. Следовательно, вопрос об участии антикоррупционных экспертов в судебных делах остается открытым и ждет своего разрешения.

По мнению диссертанта, антикоррупционные исследования вполне соответствуют признакам судебной экспертизы: исследование основано на использовании специальных знаний; дано заключение, имеющее статус источника доказа-

тельств⁴. Однако в случае обращения эксперта в суд недопустима коллизия его правового статуса. Следовательно, экспертное заключение преобразуется в другое доказательство — объяснение стороны по делу.

В **заключении** диссертационной работы подводятся итоги научного исследования, формулируются обобщенные выводы, вносятся предложения по совершенствованию законодательства об антикоррупционной экспертизе.

**Основные положения диссертационного исследования опубликованы
в следующих работах автора:**

***Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных
Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки России для публикации
результатов диссертационного исследования***

1. Мелешко, А. О. Административно-правовая характеристика независимой антикоррупционной экспертизы и правового статуса независимых экспертов / А. О. Мелешко // Вестник Челябинского государственного университета. — 2012. — № 29. — С. 34–40 (0,6 п. л.).

2. Мелешко, А. О. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы / А. О. Мелешко // Вестник ОмГУ. Сер. Право. — 2012. — № 1. — С. 155–163 (0,9 п. л.).

3. Мелешко, А. О. Правовые и организационные проблемы антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов / А. О. Мелешко // Местное право. — 2012. — № 1. — С. 25–32 (0,6 п. л.).

4. Мелешко, А. О. Система антикоррупционной экспертизы / А. О. Мелешко // Вестник Омского университета. Сер. Право. — 2013. — № 2. — С. 51–57 (0,6 п. л.).

Иные публикации

5. Мелешко, А. О. Отраслевая принадлежность правовых норм об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов /

⁴ Россинская Е. Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе. М., 2009. С. 17.

А. О. Мелешко // Право и политика : сб. науч. тр. аспирантов и соискателей. — Омск : ОмГУ им. Ф. М. Достоевского, 2009. — Вып. 4. — С. 128–140 (0,7 п. л.).

6. Мелешко, А. О. Правовые проблемы проведения антикоррупционной экспертизы в процессе федерального законотворчества / А. О. Мелешко // Проблемы правоприменения в современной России : сб. мат-лов науч.-практ. конф. / отв. ред. М. П. Клейменов, М. С. Фокин. — Омск : ОмГУ им. Ф. М. Достоевского, 2010. — С. 92–96 (0,3 п. л.).

7. Мелешко, А. О. Административно-правовое регулирование антикоррупционной экспертизы / А. О. Мелешко // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. (Иркутск, 9 апреля 2011 г.) : в 3 т. — Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2011. — Т. 1. — С. 119–120 (0,1 п. л.).

8. Мелешко, А. О. Проблемы реализации принципа компетентности в деятельности независимых антикоррупционных экспертов / А. О. Мелешко // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. — Томск : Изд-во Том. ун-та, 2011. — Ч. 49. — С. 43–44 (0,1 п. л.).

9. Мелешко, А. О. Соотношение антикоррупционной, криминологической и правовой экспертизы / А. О. Мелешко // Право и процесс в XXI веке: континентальный опыт и перспективы : сб. науч. ст. / отв. ред. Т. В. Сахнова. — Красноярск : СФУ, 2011. — С. 343–350 (0,5 п. л.).

10. Мелешко, А. О. Некоторые административно-процессуальные проблемы оспаривания коррупциогенных нормативных правовых актов / А. О. Мелешко // Конституционные основы гражданского судопроизводства: история, современное состояние и пути совершенствования : сб. ст. по мат-лам III междунар. науч.-практ. конф. студентов и аспирантов (Саратов, 11–12 мая 2012 г.) / под ред. О. В. Исаенковой, М. Ю. Лебедева. — Саратов : Изд-во ФГБОУ «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. — С. 219–221 (0,1 п. л.).

Подписано в печать «__»_____ 2015 Формат 60x84 1/16 Заказ №
Тираж 100 экз. Авт. л. _____

Отпечатано на ...