рынок драгоценных металлов и драгоценных камней в качестве ключевого игрока, внесло в отрасль ряд позитивных моментов: реализовало право собственника на выделенное в предыдущие годы имущество; сохранило контроль над стратегическими предприятиями отрасли; гарантировало возврат ранее выделенных предприятиям отрасли кредитных ресурсов; минимизировало трансакционные издержки и свело на нет издержки на защиту правомочий; отстранило или ослабило влияние других участников и получило возможность самостоятельно (или с учетом мнения ограниченного числа акционеров) принимать решения о дальнейшей судьбе экономических агентов.

Государственный учет и контроль отнесены нами к положительным сторонам воздействия на экономические агенты отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней не случайно, так как работа с драгоценными материалами находится в центре воздействия криминальных структур и требует пристального внимания контролирующих органов.

Регулярные проверки крупнейших недропользователей, экспортеров и предприятий вторичного рынка позволяют не только выявить недостатки в деятельности конкретных предприятий, например «АЛРОСА», «Алмазювелирэкспорта» и других, но и совершенствовать систему государственного учета и контроля над оборотом драгоценных металлов и драгоценных камней.

Существует мнение, что процессы «корпоратизации российской экономики с использованием присущих ей государственно-корпоративных экономических систем не противоречат общей политике разумной либерализации экономики, эффективного взаимодействия с мировым сообществом при сохранении национальных интересов» [7]. Однако, как мы видим, развертывание государственного предпринимательства имеет свои целесообразные пределы, за которыми кроется опасность возврата к управлению экономикой страны из единого центра.

В результате проведенного анализа сделаны следующие выводы.

1. Степень зрелости институциональной среды этой отрасли экономики свидетельствует о готовности к работе в условиях нарождающихся новых институциональных форм. Необходимо создать концепцию свободного рынка драгоценных металлов и драгоценных камней, избавленного от множества искусственных правоприменительных проблем и административных барьеров. Государственный контроль за извлечением, использованием и обращением драгоценных металлов и драгоценных камней предлагается сосредоточить лишь над системообразующими элементами рынка, обеспечивающими законность приобретения драгоценных металлов и драгоценных камней, функционирование оптового и розничного внутреннего рынка драгоценных металлов и драгоценных камней, аффинаж добытых из любых источников драгоценных металлов.

2. Задача перехода от закрытого внутреннего рынка к свободному региональному рынку драгметаллов и драгкамней, охватывающему большинство стран постсоветского пространства, потребует осознанных комплексных усилий институтов власти и бизнеса, в основе которых должны лежать две идеи: свободная торговля, перемещение драгоценного товара и невмешательство государства в процесс установления базовой цены на драгоценные металлы и драгоценные камни.

Литература

1. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Пер. с англ. М.: Начала, 1997. С.45.
2. *Менар К.* Экономика организаций. М.: Инфра-М., 1996. С.24.
3. *Коуз Р.* Фирма, рынок и право. М.: Дело, 1993. С.143.
4. Государственное регулирование рыночной экономики / Под общ. ред. В.И. Кушлина. М.: РАГС, 2008. С.28-29.
5. *Мацкуляк И.Д.* Экономика: научные очерки. М.: РАГС, 2005. С.68.
6. *Чертков А.С.* Институционализация рынка драгоценных металлов и драгоценных камней // Российское предпринимательство. 2009. № 8. С.132.
7. *Смирнов А.С.* Управление корпоративной экономикой в России. М.: Наука, 2008. С.83.

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОВЕДЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Илья НАУМОВ

аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин Владимирского государственного гуманитарного университета

В качестве одной из мер профилактики коррупции Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» предусматривает проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Для исполнения этой нормы установления правовых и организационных основ антикоррупционной экспертизы, выявления коррупциогенных факторов и их устранения принят Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Еще до принятия этого документа Правительством Российской Федерации были изданы два постановления: «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» [1] и «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»[2].

После вступления в силу Федерального закона «О противодействии коррупции» большинство субъектов Российской Федерации, ранее принявших одноименные правовые акты, внесли в них изменения с целью приведения в соответствие с федеральным законодательством.

Вместе с тем федеральное законодательство также претерпело ряд изменений. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [3] были признаны утратившими силу постановления Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 г. № 195 и № 196 и одновременно утверждены новые Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Сравнивая положения Методики и Правил проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденных в 2010 г. (Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96) с ранее действовавшими, хотелось бы отметить, что это постановление не внесло коренных изменений в процедуру и содержание антикоррупционной экспертизы, оно направлено

лишь на систематизацию нормативной базы проведения экспертизы. Это подтверждается сохранением самой системы антикоррупционной экспертизы, основу которой составляют выявление и устранение коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах (или их проектах). Кроме того, не претерпел коренных изменений и содержащийся в Постановлении Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 перечень коррупциогенных факторов (см. п. 3 и п. 4), повторяющий в основных положениях ранее действовавшую Методику.

В соответствии с полномочиями, предоставленными ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и ст. 9.1. Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

При выявлении коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Необходимо обратить внимание на то, что требование прокурора должно быть мотивированным и содержать не только описание коррупциогенных факторов, но и предложение способа их устранения. Однако не совсем ясно, насколько детальным должно быть данное предложение, поскольку указание на необходимость доработки проекта путем внесения изменений без уточнения их детального содержания тоже является таким предложением.

По нашему мнению, законодатель должен придерживаться другой позиции и предписывать прокурору формулировать более четкие предложения, например, об исключении отдельных положений проекта нормативного правового акта или о конкретных формулировках статей, пунктов или отдельных норм нормативного правового акта. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом.

Наряду с формированием федеральной нормативно-правовой базы по противодействию коррупции, субъектами Российской Федерации также принимаются законодательные акты. Так, основным нормативным правовым актом Владимирской области в данной сфере является закон Владимирской области от 10.11.2008 г. № 181-03 «О противодействии коррупции во Владимирской области» [4]. Антикоррупционной экспертизе законов, иных нормативных правовых актов и их проектов как мере противодействия коррупции посвящена ст. 5, которой регламентирован механизм проведения экспертизы. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы действующего закона области или его проекта принимается губернатором или Законодательным собранием Владимирской области, о проведении экспертизы иного нормативного правового акта – губернатором. Решение о проведении антикоррупционной экспертизы проекта закона принимается после принятия соответствующего проекта закона в первом чтении.

Отметим, что в первоначальной редакции закона [4] предусматривался перечень проектов законов, подлежащих обязательной антикоррупционной экспертизе. К ним относились проекты в сфере государственной собственности, государственной службы, статуса лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, бюджетного, земельного, градостроительного законодательства, законодательства о лицензировании (кроме случаев принятия законов, вызванных необходимостью приведения закона области в соответствие с принятым федеральным законом и (или) решением суда, вступившим в законную силу). По решению губернатора или Законодательного собрания Владимирской области может быть проведена антикоррупционная экспертиза проекта закона, иного нормативного правового акта, не входящего в указанный перечень.

Законом Владимирской области от 29.12.2009 г. № 189-03 «О внесении изменений в закон Владимирской области “О противодействии коррупции во Владимирской области”» [5] нормы о перечне проектов законов, подлежащих обязательной антикоррупционной экспертизе, были признаны утратившими силу.

Антикоррупционная экспертиза проводится антикоррупционной комиссией, формируемой из представителей Законодательного собрания администрации области, а также представителей научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемых в качестве независимых экспертов (последних должно быть не менее одной четверти от общего числа членов комиссии). Состав комиссии формируется с соблюдением принципа, исключающего возможность возникновения конфликта интересов, который может повлиять на принятие решения.

Положение об антикоррупционной комиссии утверждается постановлением Законодательного собрания области.

Срок проведения обязательной антикоррупционной экспертизы законов, иных нормативных правовых актов и их проектов составляет 5 рабочих дней со дня поступления документа на рассмотрение. В случае особой сложности правовых актов или их проектов срок может быть увеличен до 10 рабочих дней должностным лицом, подписавшим решение о проведении экспертизы. По результатам составляется заключение, в котором должны быть отражены наличие (отсутствие) в анализируемом акте коррупционных факторов, оценка степени их коррупционности, рекомендации по устранению выявленных коррупционных факторов или нейтрализации вызываемых ими негативных последствий. Заключение представляется депутатам Законодательного собрания области, губернатору и разработчику проекта закона области.

По инициативе организаций, общественных объединений, а также физических лиц может быть проведена общественная антикоррупционная экспертиза действующих областных законов, иных нормативных правовых актов области и их проектов. Материалы общественной экспертизы носят рекомендательный характер. В случае если ее выводы противоречат выводам, сделанным антикоррупционной комиссией, результаты рассматриваются областным Законодательным собранием при обсуждении проекта закона.

Областные органы, организации, их должностные лица самостоятельно проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов при правовой экспертизе и мониторинге их применения.

Кроме того, в соответствии со ст. 7 вышеуказанного закона администрацией Владимирской области проводится антикоррупционный мониторинг. Так, губернатором было издано распоряжение от 20.11.2009 г. № 625-р о проведении органами и структурными подразделениями администрации области мониторинга указов и постановлений губернатора на предмет выявления и устранения коррупциогенных факторов.

Автор принимал участие в анализе таких актов. Анализ проводился в конце 2009 г., поэтому исполнители руководствовались перечнем коррупциогенных факторов, утвержденных Правительством РФ в 2009 г. [2]

В соответствии с поручением губернатора анализ нормативных правовых актов проводился в три этапа. На первом этапе органы и структурные подразделения областной администрации проанализировали те акты губернатора области, которые они сами разрабатывали. На втором этапе государственно-правовой комитет администрации области обобщил материалы, поступившие от органов и структурных подразделений администрации, и подготовил предложения губернатору. В целях эффективности

и наибольшей объективности комитет также провел анализ актов. На заключительном этапе губернатор утвердил представленные предложения; в структурные подразделения администрации были направлены поручения по подготовке проектов актов, устраняющих выявленные коррупциогенные факторы.

В ходе мониторинга было проанализировано более 7000 принятых в 2000–2009 годах нормативных правовых актов губернатора области. В результате выявлено 244 документа, имеющих неточности и технико-юридические недостатки, в том числе 54 акта, содержащих 89 коррупциогенных факторов.

К основным факторам отнесены следующие.

Отсутствие или неопределенность сроков осуществления административных процедур (пп. «а» п. 7 Методики [2]) выявлены в административных регламентах оказания государственных услуг (процедура осуществления государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти области, регулируется постановлениями губернатора Владимирской области). Как правило, нарушение касалось отдельных промежуточных этапов процедуры оказания услуги (например, время представления заявителем документов исполнителю).

Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых при реализации его права (пп. «в» п. 7 Методики) – выявлены случаи установления перечня дополнительных документов при обращении граждан за получением отдельных социальных выплат.

Выборочное изменение объема прав (пп. «д» п. 7 Методики), которое было неоднократно выявлено в нормах о порядке принятия решений различными комиссиями. Так, предусматривалось, что председатель комиссии высказывает свое мнение последним и при равенстве голосов его голос является решающим.

Кроме того, было выявлено несколько актов, отдельные положения которых вторгаются в компетенцию органов местного самоуправления.

В целях устранения коррупционных факторов и иных недостатков были приняты 43 нормативных правовых акта.

Таким образом, нормативная база антикоррупционной экспертизы правовых актов и механизмы для ее осуществления во Владимирской области созданы. Однако порядок проведения экспертизы нуждается в совершенствовании. Так, следует законодательно закрепить перечень законов (проектов законов), подлежащих обязательной антикоррупционной экспертизе, осуществляемой антикоррупционной комиссией. Для повышения эффективности экспертизы необходимо детально изложить перечень коррупциогенных факторов, подготовить методические указания по ее проведению. В противном случае может сложиться противоречивая правоприменительная практика экспертизы.

Литература

1. Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: Постановление Правительства Рос. Федерации от 5 марта 2009 г. № 195 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. № 10. Ст. 1240.
2. Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции: Постановление Правительства Рос. Федерации от 5 марта 2009 г. № 196 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. № 10. Ст. 1241.
3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084.
4. О противодействии коррупции во Владимирской области: закон Владимирской области от 10 ноября 2008 г. № 181-ОЗ // Владимирские ведомости. 2008. № 267. 19 ноября.
5. О внесении изменений в закон Владимирской области «О противодействии коррупции во Владимирской области»: Закон Владимирской области от 29 декабря 2009 г. № 189-ОЗ // Владимирские ведомости. 2009. № 317. 31 декабря.

конкурс аспирантских работ

ЛОББИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Александра СИТНИКОВА

аспирантка кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Демократические преобразования, осуществляемые в Российской Федерации, привели к поиску новой модели взаимодействия государственной власти с группами интересов. Как следствие, актуальным стал вопрос о необходимости законодательного регулирования влияния на принятие управленческих решений и правотворчество. Свидетельством тому служит ряд законопроектов, которые неоднократно вносились на рассмотрение в Госдуму (1992 г., 2004 г.), а также обсуждались на различных авторитетных площадках («круглые столы» 1996, 1997 и 2008 гг.). Особый акцент был сделан на значении открытого и законодательно урегулированного лоббизма в целях борьбы с коррупцией и изменении коррупционно опасной среды «дикого лоббизма» через принятие соответствующих законодательных механизмов его регулирования. Сообразно с российской действительностью, одним из основных мотивов принятия законодательства о лоббизме в зарубежных странах, в частности в США, было «желание ограничить высочайшую коррупционную активность, которую развили в коридорах власти различные группы влияния» [1].

Таким образом, очевидна необходимость дальнейшего изучения лоббистской деятельности, ее признания и законодательного регулирования через призму юридического восприятия и анализа. В нашей стране инициативы по урегулирования данного института пока не нашли своего выражения в законодательстве.

Регулирование лоббистской деятельности в США базируется на Первой поправке к Конституции, устанавливающей, что «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению какой-либо религии или запрещающего свободное исповедание оной, либо ограничивающего свободу слова или печати, либо право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб» [2]. Исходя из положений Конституции США, лоббизм не может быть запрещен, что неоднократно было подтверждено судебной практикой Верховного Суда США. Наличие аналогичных положений в ст. 33 Конституции Российской Федерации, где устанавливается, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, позволяет утверждать, что меры запретительного характера в отношении лоббизма невозможны. Су-