

Синцов Глеб Владимирович

## **ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Коррупция признана одной из системных угроз безопасности Российской Федерации, а борьба с ней - принципиальной задачей государства и гражданского общества. В статье исследуется институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Обозначается ряд вопросов, пробелов и коллизий, требующих нормативного разрешения.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2011/7-3/53.html](http://www.gramota.net/materials/3/2011/7-3/53.html)

Источник

### **Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2011. № 7 (13): в 3-х ч. Ч. III. С. 198-201. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2011/7-3/](http://www.gramota.net/materials/3/2011/7-3/)

### **© Издательство "Грамота"**

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

Однако, в целом, отечественное антимонопольное законодательство посвящено регламентации отношений между хозяйствующими субъектами как действительными или потенциальными конкурентами, в чем можно убедиться, проанализировав цели Федерального закона «О защите конкуренции», заключающиеся в обеспечении единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности, защите конкуренции и создании условий для эффективного функционирования товарных рынков. Тем самым общественные интересы, возможность реализации потребительской свободы вынесены на второй план, рассматриваются как безусловное следствие стабильного функционирования рыночной экономики.

Таким образом следует констатировать, что современное российское конкурентное право страдает определенным «дефицитом» социальной ориентированности. Ставя во главу угла интересы предпринимательские и, отчасти, государственные и отводя социальным интересам второстепенную роль, правовое регулирование в данной области далеко от достижения важной задачи права по обретению баланса свобод. И, соответственно, в таких условиях не приходится говорить о скором построении в отечественном государстве социально ориентированной рыночной экономики, провозглашенной в Конституции РФ и отстаиваемой на различных уровнях.

#### Список литературы

1. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. М.: Норма, 2009. 432 с.
2. Керимов Д. А. Избранные произведения: в 3-х т. М.: Академия, 2007. Т. 1. 395 с.
3. Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства: в 3-х т. М.: Современный гуманитарный университет, 2001. Т. 1. Социология права. 265 с.
4. Минина И. А. Корпоративная социальная ответственность как форма реализации позитивной юридической ответственности // Адвокат. 2009. № 7. С. 30-32.
5. Познер Р. А. Экономический анализ права: в 2-х т. / пер. с англ. М. Н. Кузьмина. СПб.: Экономическая школа, 2004. Т. 1. 524 с.
6. Хайек Ф. А. Право, законодательство и свобода / пер. с англ. Б. Пинскера, А. Кустарева. М.: ИРИСЭН, 2006. 644 с.
7. Чернышов В. В. Конституционно-правовая модель взаимосвязи государства и экономики и юридические средства ее реализации в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. 237 с.

#### THE CONDITION OF THE SOCIAL ORIENTATION OF COMPETITIVE RELATIONS LEGAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

Maksim Aleksandrovich Sidel'nikov  
Department of Civil Law and Procedure  
Siberian Academy of Public Service  
sidelnikovma@mail.ru

The author estimates the condition of the social orientation of competitive relations legal control in Russia and pays special attention to the need of gaining the balance between free economic activity and social interests by means of antitrust laws.

*Key words and phrases:* social market economy; market power control; public interest; business and consumer freedom ratio; social responsibility of economic entities.

УДК 340.133

*Коррупция признана одной из системных угроз безопасности Российской Федерации, а борьба с ней – принципиальной задачей государства и гражданского общества. В статье исследуется институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Обозначается ряд вопросов, пробелов и коллизий, требующих нормативного разрешения.*

*Ключевые слова и фразы:* противодействие коррупции; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов; независимая антикоррупционная экспертиза.

Глеб Владимирович Синцов, д.ю.н., доцент  
Кафедра частного и публичного права  
Пензенский государственный университет  
g\_sintsov@mail.ru

#### ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ<sup>©</sup>

Конвенция ООН против коррупции, ратифицированная Российской Федерацией в 2006 году, декларирует стремление государств-участников периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней (п. 3 ст. 5) [5, ст. 2780].

Правовые и организационные основы проведения экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на предмет наличия в них положений, создающих условия для проявления коррупции, заложены

Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [15, ст. 3609].

Законом определяются цели и принципы организации антикоррупционной экспертизы, перечень субъектов, уполномоченных на ее проведение. В то же время не установлено само понятие антикоррупционной экспертизы, хотя оно должно быть в первую очередь прописано в законе в целях унифицированного применения названного института и минимизации потенциальных практических споров и дискуссий на эту тему.

Юридическая энциклопедия трактует экспертизу как изучение специалистом (экспертом) или группой специалистов вопросов, правильное решение которых требует профессиональных исследований и специальных знаний в той или иной сфере. Практическим и документальным результатом экспертизы является заключение эксперта или группы экспертов [17, с. 499].

Российские правоведы дают свое толкование институту антикоррупционной экспертизы. Е. В. Каменская и А. А. Рождествина понимают под антикоррупционной экспертизой деятельность специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц (Минюста РФ, Прокуратуры РФ и 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 устранению [4]. А. Ю. Гулягин понимает исследуемый институт как «действия специально уполномоченного государством органа или лица по оценке нормативного правового акта либо его проекта (его формы, целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия и опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции РФ и законодательству, а также на предмет наличия либо отсутствия условий для проявления коррупции – коррупциогенных факторов» [1, с. 39].

Следует отметить, что региональный законодатель в пределах своей компетенции самостоятельно решает данный вопрос.

В соответствии с Законом Мурманской области от 26 октября 2007 г. № 898-01-ЗМО «О противодействии коррупции в Мурманской области» 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» (ст. 1) [8].

В Республиках Алтай, Саха, Тыва под антикоррупционной экспертизой понимается деятельность специалистов по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к нормативным актам субъекта РФ и их проектам, разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов [7; 10; 11]. Как видно, разработка рекомендаций имеет здесь и вторую цель – «ограничение действия коррупциогенных факторов».

В соответствии с Законом Оренбургской области от 15 сентября 2008 г. № 2369/497-IV-ОЗ «О противодействии коррупции в Оренбургской области» проводится экспертиза не только правовых актов, но и договоров и соглашений – это «деятельность по выявлению и описанию коррупционных факторов, относящихся к нормативным правовым актам Оренбургской области, к их проектам, а также к договорам и соглашениям, с разработкой рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов» (ст. 3) [9].

Напротив, в Свердловской области антикоррупционной экспертизой является только «выявление в нормативных правовых актах Свердловской области и проектах нормативных правовых актов Свердловской области коррупциогенных факторов» [12, ст. 84]. Соответственно, цели по устранению (или ограничению) таких факторов отсутствуют.

По нашему мнению, антикоррупционная экспертиза представляет собой деятельность специально уполномоченных государственных органов и должностных лиц либо аккредитованных физических и юридических лиц, направленную на выявление в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенных факторов и выработку рекомендаций (направление требований, обращение в суд) по их устранению.

Для эффективной реализации Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 утверждены новые Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов [14, ст. 1084]. При этом установлено, что Методика и содержащийся в ней перечень коррупциогенных факторов являются едиными для всех субъектов проведения экспертизы. В то же время Правила определяют порядок проведения антикоррупционной экспертизы только Министерством юстиции РФ и применяются при проведении независимой антикоррупционной экспертизы. Иные органы, организации, их должностные лица, согласно ст. 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ, осуществляют антикоррупционную экспертизу в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Обратим внимание, что как Федеральный закон «О противодействии коррупции», так и Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» используют такую формулировку как «институты гражданского общества».

Сам термин «гражданское общество» имеет не только юридическую неопределенность, но и некоторые философско-правовые черты. Дифференцированные подходы наблюдаются относительно содержания и составных элементов гражданского общества: разнообразие и равенство форм собственности, свобода труда и предпринимательства, идеологическое многообразие и свобода информации, незыблемость прав и свобод человека, развитое самоуправление, цивилизованная правовая власть [2, с. 118]; личность, семья, школа, церковь, собственность и предпринимательство, социальные группы, слои, классы, частная жизнь граждан и

ее гарантии, институты демократии, общественные объединения, политические партии и движения, независимое правосудие, система воспитания и образования, свободные средства массовой информации, негосударственные социально-экономические отношения [6].

Таким образом, в силу неопределенности понятия «гражданское общество» всеми признаками неопределенности и неточности обладает и понятие «институты гражданского общества», сложность применения которого можно уже сейчас наблюдать в законодательстве.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ устанавливает, что «институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов)» (ч. 1 ст. 5).

Представляется, что общественное объединение, трактуемое Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» как добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения, в полной мере является институтом гражданского общества (ст. 5). В соответствии со ст. 3 названного закона общественные объединения могут регистрироваться и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица [16, ст. 1930].

Тем не менее, Приказ Министерства юстиции РФ от 31 марта 2009 г. № 92 предусматривает возможность надения статусом независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупционность, только физических и юридических лиц [13]. Из этого следует, что общественное объединение, функционирующее без образования юридического лица, фактически лишается права стать независимым экспертом, предоставленного ему как институту гражданского общества Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В сфере правового регулирования статуса независимого эксперта обнаруживаются и другие пробелы.

Положение об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупционность, утвержденное вышеназванным Приказом Минюста, предусматривает, что юридическое или физическое лицо, намеренное получить статус независимого эксперта, должно отвечать требованиям пункта 6 Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов с целью выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 195. Однако данный нормативный акт признан утратившим силу новым Постановлением Правительства от 26 февраля 2010 г. № 96.

Более того, как Закон об антикоррупционной экспертизе, так и новые Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы предусматривают проведение независимой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а Приказ Минюста предусматривает аккредитацию юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов для проведения экспертизы «нормативных правовых актов и иных документов». Что включает в себя понятие «иные документы» в Приказе не поясняется.

Возникает ряд вопросов и при оценке заключения независимого эксперта, например, при его сравнении с заключением Министерства юстиции РФ или при сравнении с заключениями других экспертов. Вполне вероятны ситуации, когда Министерство юстиции РФ выявит коррупционные факторы в проекте нормативного акта, а независимый эксперт не выявит их, либо наоборот. Также возможны случаи, когда заключения даются разными экспертами, и в каждом таком заключении указано разное количество или разные виды коррупционных факторов.

Общий порядок разрешения таких коллизий установлен в п. 6 ст. 4 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ, согласно которому разногласия, возникающие при оценке указанных в заключении коррупционных факторов, разрешаются в установленном порядке. Такой порядок до сих пор законодательно не установлен.

Еще одна проблема заключается в получении ответа на заключение от органов государственной власти. Исходя из смысла ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ, мотивированный ответ на заключение эксперта дается только в случае, когда в таком заключении содержатся предложения о способе устранения выявленных коррупционных факторов, в иных же случаях дача такого ответа не обязательна.

Это означает, что заключение эксперта даже с выявленными коррупционными факторами, но без предложений по их устранению, может не рассматриваться вообще. Эксперт, в свою очередь, даже не узнает о рассмотрении или нерассмотрении результатов проведенной им экспертизы. В связи с этим считаем необходимым исключить из закона соответствующие ограничения. Мы также придерживаемся мнения о необходимости установления юридической ответственности за игнорирование заключения независимого эксперта [3, с. 36].

Совершенствование нормативной базы проведения антикоррупционной экспертизы должно быть одной из приоритетных мер в противодействии коррупции. Устранение обозначенных правовых пробелов и коллизий антикоррупционного законодательства будет способствовать повышению эффективности противодействия коррупции и совершенствованию ее профилактической составляющей.

#### *Список литературы*

1. Гулягин А. Ю. Экспертиза нормативно-правовых актов как юридическое средство противодействия коррупции // Юридический мир. 2009. № 12.
2. Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. А. и др. Большой юридический словарь. М.: Инфра-М, 2001.

3. **Ибачкова Ю. С., Рыбак К. Е.** О качестве антикоррупционных экспертиз // Культура: управление, экономика, право. 2011. № 1.
4. **Каменская Е. В., Рождествина А. А.** Независимая антикоррупционная экспертиза [Электронный ресурс]: научно-практическое пособие / подготовлено для системы КонсультантПлюс. 2010. URL: <http://cmt.consultant.ru/cmb/doc16689.html> (дата обращения: 15.08.2011).
5. **Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции:** принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2006. № 26.
6. **Матузов Н. И., Малько А. В.** Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. 283 с.
7. **О мерах по противодействию коррупции в Республике Тыва:** Закон Республики Тыва от 7 июля 2008 г. № 856 ВХ-И (с изм. от 20.12.2010) // Тувинская правда. 2008. 21 августа.
8. **О противодействии коррупции в Мурманской области:** Закон Мурманской области от 26 октября 2007 г. № 898-01-ЗМО (с изм. от 23.11.2009) // Мурманский вестник. 2007. 1 ноября.
9. **О противодействии коррупции в Оренбургской области:** Закон Оренбургской области от 15 сентября 2008 г. № 2369/497-IV-ОЗ (с изм. от 17.11.2010) // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 2008. 29 августа.
10. **О противодействии коррупции в Республике Алтай:** Закон Республики Алтай от 5 марта 2009 г. № 1-ПЗ (с изм. от 24.06.2010) // Сборник законодательства Республики Алтай. 2009. № 57 (63).
11. **О противодействии коррупции в Республике Саха (Якутия):** Закон Республики Саха (Якутия) от 19 февраля 2009 г. 668-3 № 227-IV (с изм. от 14.04.2010) // Ил Тумэн. 2009. 29 мая.
12. **О противодействии коррупции в Свердловской области:** Закон Свердловской области от 20 февраля 2009 г. № 2-ОЗ (с изм. от 23.05.2011) // Собрание законодательства Свердловской области. 2009. № 2.
13. **Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность:** Приказ Минюста РФ от 31 марта 2009 г. № 92 // Российская газета. 2009. 24 апреля.
14. **Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов:** Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // СЗРФ. 2010. № 10.
15. **Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов:** Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // СЗРФ. 2009. № 29.
16. **Об общественных объединениях:** Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изм. от 01.07.2011) // СЗРФ. 1995. № 21.
17. **Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.** Юридическая энциклопедия / отв. ред. М. Ю. Тихомиров. М.: Юридическая литература, 1997.

#### THE FEATURES OF THE ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF NORMATIVE LEGAL ACTS

Gleb Vladimirovich Sintsov, Doctor in Law, Associate Professor  
Department of Private and Public Law  
Penza State University  
[g\\_sintsov@mail.ru](mailto:g_sintsov@mail.ru)

Corruption is considered to be one of the systemic threats to the Russian Federation security and the war against corruption is the essential task of state and civil society. The author researches the institution of the anti-corruption examination of normative legal acts and their projects and determines a number of issues, gaps and conflicts that require normative resolution.

*Key words and phrases:* anti-corruption; anti-corruption examination of normative legal acts and their projects; independent anti-corruption examination.

УДК 327

*Исследованы особенности геополитических процессов в Кавказском регионе. Показывается, что геополитическая ситуация в Закавказье и ее развитие в настоящее время характеризуются столкновением в регионе ряда межгосударственных и межнациональных интересов, сохранением очагов вооруженных конфликтов и напряженности, неустойчивой природой становления новых независимых государств этого района мира при продолжающемся соперничестве и борьбе на межнациональном, региональном и глобальном уровнях за передел сфер влияния и контроль над ресурсами региона. Раскрыта необходимость нахождения точек соприкосновения между мировыми и региональными державами на Южном Кавказе.*

*Ключевые слова и фразы:* геополитика; региональная безопасность; интеграционные процессы; международное сотрудничество; международная инициатива.

**Алим Магомедович Темирбулатов**, к.э.н.

*Кафедра политологии*

*Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена*

[alim-frs@mail.ru](mailto:alim-frs@mail.ru)

#### ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В КАВКАЗСКОМ РЕГИОНЕ<sup>©</sup>

Одной из важнейших особенностей глобализации является бурный рост масштабов, интенсивности и видов транснациональных обменов не только в группе высокоразвитых экономик, но и между группой развитых