

Содержание
Российская ассоциация политической науки
Исследовательский комитет
по проблемам публичной политики и гражданского общества
Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр
«СТРАТЕГИЯ»

Отделение прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала
Государственного университета – Высшей школы экономики

ПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА – 2010

Сборник статей

Под редакцией М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова

Рекомендовано к печати
кафедрой прикладной политологии
СПб филиала НИУ-ВШЭ



Санкт-Петербург
2011

ББК76

П88

Рецензенты:

доктор философских наук Г.Л. Тульчинский

кандидат философских наук В.В. Костюшев

П88 Публичная политика – 2010. Сб. статей / Под ред. М.Б. Горного и А.Ю. Сунгурова. – СПб.: Норма, 2011. – 136 с.

ISBN 978-5-87857-189-0

Ежегодный альманах, продолжая традицию шести предыдущих выпусков, первый из которых вышел в свет в 2004 году, посвящен технологиям и практикам публичной политики. Наряду с традиционной темой взаимодействия органов власти и структур гражданского общества, в настоящем издании анализируются возможности реализации конкретных направлений публичной политики – миграционной, молодежной, предотвращения коррупции. Также представлены материалы о деятельности Ленсовета XXI созыва и о реформе научной сферы в современной Болгарии. Завершают сборник работы студентов отделения прикладной политологии СПб филиала НИУ-ВШЭ.

Альманах рассчитан на ученых и лидеров неправительственных организаций, государственных чиновников, представителей бизнеса и журналистов – на всех лиц, заинтересованных в разработке способов решения сложных задач российского общества на пути к достойному развитию нашей страны.

ББК 76

Издание осуществляется при поддержке Е.А. Жерносенко, ученицы А.Ю. Сунгурова по радиобиологии

ISBN 978-5-87857-189-0

© СПб центр «Стратегия», 2011

© Норма, 2011

Введ

Разд

Митч

Ленсс

Разд

Морд

анали

Горнь

и орга

Неми

с общ

неком

Уша

и влас

Сосун

в про

(на пр

Разд

росси

Сунгу

опыта

Боярк

Ливер

Вандь

экспе

от тео

Зуева

конфл

Попил

Разд

Санкт

Юзлия

церко

Содержание

Введение	5
Раздел 1. К 20-летию работы Ленсовета XXI созыва	7
<i>Митчин К.А.</i> О создании и первых шагах постоянной комиссии Ленсовета по продовольствию (1990-1991 гг.)	8
Раздел 2. Общество и власть: модели и институты взаимодействия	13
<i>Мордасова Т.А.</i> Гражданское общество в условиях модернизации: анализ состояния и особенностей развития	14
<i>Горный М.Б.</i> Взаимодействие некоммерческих организаций и органов власти в Санкт-Петербурге	25
<i>Немина В.Н.</i> Анализ взаимодействия органов власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями	43
<i>Ушакова Е.Г., Буитов А.А.</i> Политическое взаимодействие общества и власти: опыт диалоговых площадок муниципального уровня	46
<i>Сосунов Д.В.</i> Общественно-консультативные институты в процессе принятия политических решений (на примере Воронежской области)	50
Раздел 3. Направления публичной политики: российский и международный опыт	58
<i>Сунгуров А.Ю.</i> Миграционная политика: сравнительный анализ зарубежного опыта и некоторые рекомендации для России	59
<i>Боярков Р.Л.</i> Гражданское общество и его толерантность	76
<i>Ливеровский А.А.</i> Коррупция как свойство государственной власти	80
<i>Вандышева Е.А., Евдокимова Н.Л.</i> Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: от теории к практике	86
<i>Зуева С.В.</i> Социальное самочувствие молодежи как фактор конфликтности в условиях современного крупного города	95
<i>Попилиева Д.</i> Либеральные реформы науки в Болгарии: взгляд изнутри	99
Раздел 4. Работы студентов отделения прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала НИУ-ВШЭ	104
<i>Юзликеев Ф.В.</i> Политическая модернизация в России и Русская Православная церковь: перспективы и тенденции	105

Филимонов Д.В., Смирнов А.А. Гражданское общество и экономика: опыт когнитивного моделирования на международном студенческом коллоквиуме-15	117
Филимонов Д.В. Рецензия на книгу «Автобиография Петербургского горсовета. 2-й том» (СПб.: Издательство Александра Сазанова, 2011).....	126
Сведения об авторах.....	131

Ве
Пр
ежегод
тегия»
дой И
данско
сборни
пробле
нологи
Пер
ского
В февр
горсов
(рецен
депута
удалос
ности
так как
начала
Втор
власти.
универ
вития
должак
сотрудн
дел кра
(Ворон
дански.
Трет
реализа
полити
ва и Р.Л
А.А. Ли

¹ Пус
Норма, 200
php?do=bit
strategy-spl
сия - http://
ма, 2004, э

² Авт
Автобиогра
ты: Автобио
-изд. фирм

Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: от теории к практике

Авторы статьи ставят перед собой следующие задачи:

1. Представить обзор нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы организации и проведения антикоррупционной экспертизы, и исследований, посвященных обозначенной теме.
2. Выявить отдельные недостатки правового регулирования независимой антикоррупционной экспертизы и дать рекомендации по их устранению.
3. Привести примеры выявленных коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах и их проектах¹.

Десять лет назад словосочетание «антикоррупционная экспертиза законодательства» в России было известно ограниченному кругу специалистов. Широкое обсуждение рассматриваемого института началось в период разработки Концепции административной реформы в Российской Федерации². Именно в этом документе антикоррупционная экспертиза законопроектов и нормативных правовых актов впервые получила юридическое закрепление: её внедрение обозначалось в качестве одного из направлений административной реформы. Следующим шагом стала ратификация Россией в 2006 году Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции³, провозглашающей предупреждение и искоренение коррупции обязанностью всех государств, подчеркивающей необходимость межгосударственного сотрудничества в этой сфере и привлечения к участию гражданского общества и неправительственных организаций. Названная Конвенция относит к превентивным мерам периодически проводимую государствами оценку правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

В декабре 2008 года в России принимается пакет антикоррупционных нормативных актов. Федеральный закон «О противодействии коррупции»⁴ определяет антикоррупционную экспертизу как меру профилактики коррупции. Национальный план противодействия коррупции возлагает на Генерального

¹ Приводятся выдержки из заключений независимой экспертизы на коррупциогенность, подготовленных Н.Л. Евдокимовой и Е.А. Вандышевой в рамках деятельности Общественной антикоррупционной приемной Трансперенси-Интернэшнл-Р в Санкт-Петербурге.

² Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах. Одобрена распоряжением Правительства РФ № 1789-р от 25.10.2005 // СЗ РФ. № 46. 14.11.2005. Ст. 4720; СЗ РФ. № 12. 23.03.2009. Ст. 1429.

³ СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

⁴ Федеральный закон № 273-ФЗ от 25.12.2008 «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

прокурора России и Министерство юстиции РФ обязанность проанализировать и обобщить практику проведения антикоррупционной экспертизы⁵. С 2009 года действует специальный Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁶.

Положения закона детализированы в постановлении Правительства РФ № 96 от 26.02.2010 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁷, утвердившем правила и методику проведения антикоррупционной экспертизы законодательства.

Кроме того, применяется множество подзаконных актов, регламентирующих порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, подготовленных федеральными и региональными органами исполнительной власти. Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы действуют и на муниципальном уровне.

В научной литературе проблемы антикоррупционной экспертизы как средства противодействия коррупции недостаточно разработаны. Интерес исследователей сводится к следующему:

1. Общие вопросы проведения антикоррупционной экспертизы (публикации С.А. Бессчасного, Р.О. Долотова, Д.Ю. Жданухина, А.В. Нестерова, О.Н. Родионовой, В.П. Уманской, Т.Я. Харбиевой и др.);
2. Методика антикоррупционной экспертизы (статьи К.Н. Барцица, В.Л. Кудрявцева, С.Н. Шевердяева);
3. Изучение региональной практики правоприменения (П.А. Кабанов, В.А. Митрохин, Р.Р. Ямалетдинова и др.);
4. Политические аспекты экспертизы (работы Ю.Д. Пальчиковой, Н.П. Поличка, А. Филатовой, В.Н. Южакова);
5. Экспертиза по отраслям законодательства, отдельные виды антикоррупционной экспертизы (Н.А. Лопашенко, С.В. Матковский, А.Н. Сухаренко и иные).

При этом результаты исследований оформляются в основном в статьях, монографии — большая редкость. В частности, можно отметить работу «Диагностика коррупциогенности законодательства»⁸, опубликованную в 2004 году, а также труды В.В. Астанина, посвященные большей частью анализу криминологических аспектов.

После краткого обзора обратимся к содержательной характеристике действующего законодательства, призванного регулировать организацию и проведение

⁵ Результаты работы должны быть представлены Совету при Президенте РФ по противодействию коррупции Генеральным прокурором до 01 сентября 2011 года, Министерством юстиции до 01 ноября 2011 года.

⁶ Федеральный закон № 172-ФЗ от 17.07. 2009 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609 (далее также ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе»).

⁷ СЗ РФ/ 08.03.2010/ № 10. Ст. 1084.

⁸ Головшинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / Под ред. М.А. Краснова, Г.А. Сатарова. — М.: ИНДЕМ, 2004. — 64 с.

независимой антикоррупционной экспертизы. Отметим лишь некоторые, наиболее существенные, на наш взгляд, недостатки.

Во-первых, законодательство не содержит механизма учета результатов независимой антикоррупционной экспертизы. Что будет в ситуации, когда коррупциогенный фактор (или ряд факторов) обнаружен независимым экспертом? Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы будет подготовлено и направлено в государственный или муниципальный орган, организацию или должностному лицу. На рассмотрение результатов закон отводит достаточно большой срок — 30 дней со дня получения (ч. 3 ст. 5 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»). Не исключено, что за это время нормативный акт уже вступит в силу. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ. Таким образом, порядок рассмотрения результатов независимой антикоррупционной экспертизы ничем не отличается от порядка рассмотрения обращений граждан по любым другим вопросам. Вместе с тем представляется целесообразным закрепить в законе положение о необходимости учитывать результаты антикоррупционной экспертизы и устранять выявленные коррупциогенные факторы. Кроме того, для реализации принципа прозрачности рекомендуется размещать заключения независимых экспертов на том же ресурсе сети Интернет, где публикуется проект нормативного правового акта.

Во-вторых, достаточно спорной видится позиция законодателя, налагающая на независимых экспертов обязанность не только выявлять коррупциогенные факторы, но и предлагать способы их устранения (при отсутствии соответствующих предложений закон позволяет проигнорировать поступившее заключение, согласно ч. 3 ст. 5 ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»). Ценной может быть сама по себе информация о наличии в действующем законе или проектируемом документе норм, создающих почву для злоупотреблений, а обязанность по устранению подобных норм должна быть возложена на разработчика проекта.

В-третьих, встречаются расхождения между федеральным и региональным законодательством в том, кто является субъектом независимой антикоррупционной экспертизы. В законе № ФЗ-172 полномочием проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов наделяются институты гражданского общества и граждане (ч. 1 ст. 5 закона). Такое законодательное решение не вполне оправданно, ведь понятие «институт гражданского общества» не является устоявшимся и однозначным. Как мы видим, в законе отсутствует требование государственной аккредитации независимых экспертов. Такое требование появляется на уровне подзаконного акта — в Правилах проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденных постановлением Правительства РФ № 96 от 26.02.2010 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». В части 4 Правил говорится о том, что аккредитацию осуществляет Министерство юстиции Российской Феде-

рации. Т
на стату
ную экс
актов, у

В это
водить
но-прав
эксперт
новлен
необход
Санкт-П
государ
получи
каком о
Зада
ведения
ектов (с
рода?

Под
нибудь,
определ
Россий
органи
шие ак
правов
раскры
ми ФЗ.

1 гру
теля не
ванног
2 гру
новыпс
циям.

Таки
ки праг
нормы

След
содерж

⁹ Бю

¹⁰ Оя

<http://www>

¹¹ Аг

Независи

problem-i

рации. Требования в отношении физических и юридических лиц, претендующих на статус независимых экспертов, уполномоченных проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, установлены в приказе Министерства юстиции № 92 от 31.03.2009⁹.

В этой связи выглядит странным сужение круга лиц, уполномоченных проводить независимую антикоррупционную экспертизу региональных нормативно-правовых актов. Так, Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, утвержденное постановлением Правительства Санкт-Петербурга № 68 от 23.06.2009, закрепляет необходимость пройти процедуру аккредитации в Администрации Губернатора Санкт-Петербурга. Не ясно в таком случае, будут ли рассматриваться органами государственной власти Санкт-Петербурга заключения независимых экспертов, получивших аккредитацию в Министерстве юстиции РФ, а если не будут, то на каком основании.

Зададимся вопросом: отвечает ли официально утвержденная Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (далее – Методика) требованиям, предъявляемым к документам такого рода?

Под методикой принято понимать совокупность методов обучения чему-нибудь, практического выполнения чего-нибудь¹⁰. В действующей Методике определен круг субъектов, которым её положения адресованы. Это прокуратура Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы, организации и их должностные лица, а также независимые эксперты, получившие аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов. В частях второй и третьей Методики перечислены и раскрыты коррупциогенные факторы, разделенные в соответствии с положениями ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе» на две группы:

1 группа – коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

2 группа – коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям.

Таким образом, правоприменителю разъяснено, какие именно формулировки правовых норм являются дефектными, но ничего не сказано о том, как такие нормы можно обнаружить. То есть вопрос о методах обойден стороной.

Следует согласиться с критикой, высказанной В.А. Агеевым¹¹: Методика не содержит критериев обоснованности, объективности и проверяемости результа-

⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 17. 27.04.2009.

¹⁰ Ожegov С.И. Толковый словарь. Статья «Методика» [Электронный ресурс] // Ожegov.ru [сайт]. URL: <http://www.ozhegov.ru/slovo/22927.html> (дата обращения: 18.04.2011).

¹¹ Агеев В.А. Проблемы методологии проведения антикоррупционной экспертизы [Электронный ресурс] // Независимая антикоррупционная экспертиза [сайт]. URL: <http://exp43.ru/index.php/cxspertizy/metodiki/68-problemi-metodiki> (дата обращения: 17.04.2011).

тов экспертизы. В то время как пункт 3 части 1 статьи 2 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе» закрепляет в качестве принципа обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Ниже приводятся примеры коррупциогенных факторов, выявленных авторами статьи при проведении независимой антикоррупционной экспертизы.

1 группа

1.1. Широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) — пункт а части 3 Методики.

Законопроектом № 460646-5 «О внесении изменений в статьи 23 и 31 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 48 и 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации» исполнительному органу государственной власти предоставлена возможность сокращать срок предоставления результатов выбора земельного участка с трех до одного месяца. По замыслу законодателя, необходимость сокращения срока должна быть обоснована заявителем. Заинтересованное лицо обязано одновременно с заявлением предоставить копии документов, подтверждающих необходимость сокращения срока. Критерии этих доказательств срочности в законе не представлены, что даёт чиновникам необоснованно широкие пределы усмотрения при принятии решения. Поэтому нельзя признать удачной и прозрачной формулировку условий принятия решения.

1.2. Определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций — пункт б части 3 Методики.

Так, подпункт 2 пункта 2 статьи 1 Закона РФ «О защите прав потребителей» гласит: «Правительство Российской Федерации вправе издавать для потребителя и продавца (изготовителя, исполнителя, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) правила, обязательные при заключении и исполнении публичных договоров (договоров розничной купли-продажи, энергоснабжения, договоров о выполнении работ и об оказании услуг)».

1.3. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества — наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт, — пункт г части 3 Методики.

В ряде положений законопроекта № 418864-5 «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии» имеются соответствующие неблагоприятные факторы. Так, пункт 4 статьи 1 законопроекта гласит: «Перечень эксплуатирующих организаций, на которые распространяется

действие настоящего Федерального закона, утверждается Правительством Российской Федерации». Передача полномочий Правительству РФ по утверждению перечня эксплуатирующих организаций, на которые распространяется действие проекта принимаемого Федерального закона, даёт возможность чиновникам произвольно включать или исключать из этого списка эксплуатирующие организации, что может явиться причиной коррупции. В соответствии с пунктом 5 статьи 1 законопроекта перечни должностей (профессий) работников эксплуатирующих организаций, в том числе работников, непосредственно обеспечивающих безопасность особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов в области использования атомной энергии, утверждаются соответствующими органами управления использованием атомной энергии. Передача полномочий по составлению указанных перечней некоему соответствующему органу управления использованием атомной энергии создает ситуацию правовой неопределенности и почву для коррупционных правонарушений.

1.4. Заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательного делегирования соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона – пункт е части 3 Методики.

В качестве примера можно привести проект приказа Министерства регионального развития Российской Федерации «Об утверждении перечня подготовительных работ для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство». По данным пресс-службы Минрегиона России¹², проект приказа призван упростить процедуру строительства объектов капитального строительства, сократить сроки строительства и расходы на содержание земельного участка. Кроме того, принять указанный проект предполагалось после проведения оценки регулирующего воздействия, антикоррупционной экспертизы, а также внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации. Соответствующие изменения в Градостроительный кодекс пока не внесены. На сайте Минрегиона не представлены заключения с результатами антикоррупционной экспертизы и оценками регулирующего воздействия. Вместе с тем в прессе появилась информация, что приказ в ближайшее время будет подписан и зарегистрирован в Минюсте¹³.

Практика утверждения перечней видов подготовительных работ, которые могут осуществляться до получения разрешения на строительство, была опробована Минрегионом в целях реализации подпрограммы «Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе» федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Даль-

¹² Минрегионом подготовлен проект приказа, направленный на реализацию мер по упрощению строительства // Сайт Минрегиона России: http://www.minregion.ru/press_office/news/1214.html (дата обращения: 01.03.2011).

¹³ Минрегион и Минюст могут изменить нормативы в строительстве за 10 дней // Российское агентство международной информации «РИА Новости»: <http://www.riarealty.ru/ru/article/116774.html> (дата обращения: 13.04.2011).

него Востока и Забайкалья на период до 2013 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации № 480 от 15.04.1996¹⁴, а также в отношении объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи¹⁵.

По всей видимости, принято решение распространить эту практику на все регионы России.

2 группа

2.1. *Наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права*, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям — пункт а части 4 Методики.

Подпункт 3 пункта 1 статьи 2 законопроекта № 418864-5 «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты в области использования атомной энергии» устанавливает обязанность работников эксплуатирующих организаций соблюдать относящиеся к их трудовой деятельности федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии настоящего Федерального закона, технологические регламенты, технологические процессы выполнения работ, должностные обязанности и производственные инструкции, а также федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии, требования по охране труда, безопасному ведению работ, технической эксплуатации и ремонту оборудования, производственной санитарии и гигиене труда, пожарной безопасности и охране окружающей среды. Термин «федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии» является неопределенным, так как не содержит ссылки на конкретные нормативные правовые акты.

Нельзя назвать однозначно определенным и легко выполнимым установленное подпунктом 5 пункта 1 статьи 2 законопроекта требование об обязанности работников эксплуатирующих организаций проходить в установленном порядке соответствующие подготовку, переподготовку и проверку знаний федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, пожарной безопасности и охраны труда, относящихся к их трудовой деятельности, и инструктаж, обеспечивающие поддержание уровня квалификации, необходимого для исполнения должностных обязанностей и выполняемых работ. Остается не явным, каким именно нормативным актом установлен соответствующий порядок, и как определить, какой именно уровень квалификации необходим для исполнения должностных обязанностей.

2.2. *Злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами)* — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций — пункт б части 4 Методики.

¹⁴ СЗ РФ. 1996, № 17. Ст. 2007; 2002. Приказ Минрегиона РФ № 204 от 05.06.2009 // Российская газета. № 137. 28.07.2009

¹⁵ Приказ Минрегиона РФ № 356 от 20.08.2009 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 39. 28.09.2009.

Об
разви
работ
пита
на стр
будет
цион
предм
Не
тельн
В
трива
мули
участ
2.
ся, д
4 Ме
В
ного
ных
капи
на с
шес
инв
«Об
фор
нос
обх
тел
ста
по
тер
нег

(п.

ТО
КО

ЦУ

Обратимся к уже упомянутому проекту приказа Министерства регионального развития Российской Федерации «Об утверждении перечня подготовительных работ для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство». В наименовании проекта приказа не говорится о том, что он будет регулировать только отношения, возникающие при реализации инвестиционных проектов. Таким образом, нельзя считать однозначно определенным предмет регулирования.

Не ясно, на каких именно земельных участках будут проводиться подготовительные работы, о которых говорится в проекте приказа.

В частности, в соответствии с пунктом 5 проектируемого перечня предусматривается возможность освобождения участков от деревьев и кустарников. Формулировки норм приказа не дают ответа на вопрос, о каких именно земельных участках идет речь.

2.3. Юридикологическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера – пункт в части 4 Методики.

В преамбуле рассмотренного выше проекта приказа Министерства регионального развития Российской Федерации «Об утверждении перечня подготовительных работ для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, которые могут выполняться до выдачи разрешения на строительство» говорится о том, что приказ издается в целях упрощения осуществления строительства при реализации инвестиционных проектов. Легально инвестиционный проект определен в Федеральном законе № 39-ФЗ от 25.02.1999 «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» как обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектная документация, разработанная в соответствии с законодательством Российской Федерации и утвержденными в установленном порядке стандартами (нормами и правилами), а также описание практических действий по осуществлению инвестиций (бизнес-план). Очевидно, что в проекте приказа термин «инвестиционный проект» используется в ином значении, но что будут в него вкладывать правоприменители?

Кроме того, нельзя признать устоявшимися такие термины, как:

- комплекс мероприятий по охране труда и безопасному проведению работ (п. 2 перечня);
- здания общественного назначения (п. 3 перечня);
- жилой поселок для строителей (пп. ж п. 12 перечня).

Ограничимся приведенным выше перечнем примеров коррупциогенных факторов, выявленных в проектах нормативных правовых актов и действующих законах, хотя он, безусловно, может быть дополнен и расширен.

Сегодня вряд ли можно говорить о популярности инструмента антикоррупционной экспертизы у некоммерческих организаций. В списках, размещен-

ных на сайте Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга, присутствует 11 аккредитованных независимых экспертов (5 юридических и 6 физических лиц)¹⁶. В масштабах страны цифры возрастают, но результаты более чем скромные: в течение 2010 года более тысячи аккредитованных в Минюсте независимых экспертов подготовили и представили всего 16 заключений¹⁷. Совершенствование законодательства — лишь один из способов улучшения ситуации. В условиях преобладания патрон-клиентской модели взаимодействия органов власти и НКО экспертный потенциал некоммерческого сектора не востребован.

¹⁶ Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности [сайт]. URL: http://www.zakon.gov.spb.ru/hot_line/net_korruptcii/experts (дата обращения: 18.04.2011).

¹⁷ Богатиков А., Грачев В., Пушкарев А. Почему в России не работает институт независимой антикоррупционной экспертизы? [Электронный ресурс] // Экономическая преступность сегодня [сайт]. URL: <http://econcrime.ru/expert/8/> (дата обращения: 19.04.2011).

ти
го
со
пе
ко

на
ак
на
фо
со
буд
ди
мо

прс
прс
гич
пре
и ю
ни
сло
щ
Е
чувс
торь
как
вним

И
ског
ной
совр
ценн
ние,
г. Яр