

Е.И. Семёнова

О НЕКОТОРЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ АНКЕТИРОВАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Институт антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (далее — антикоррупционная экспертиза) периодически подвергается законодательным изменениям¹, но, к сожалению, в ходе их осуществления редко учитывается специфика

¹ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; Указ Президента РФ от 18 января 2010 г. № 80 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»); Приказ Минюста РФ от 1 апреля 2010 г. № 77 «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований»; Приказ Минюста РФ от 18 апреля 2009 г. № 136 «Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»; Приказ Минюста РФ от 31 марта 2009 г. № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» (вместе с «Положением об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность»); Приказ Генпрокуратуры РФ от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»; Проект приказа Минюста России «Об организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Минюста России» <http://www.minjust.ru/ru/activity/corruption/anticorrekspert/proektyprkazov/>

и особенности практики ее проведения. Рассматриваемый правовой институт, так же как и мониторинг правоприменения является новым видом юридически значимой деятельности². Учитывая это, возрастает актуальность анализа и оценки не только теоретического аспекта методики антикоррупционной экспертизы (что неоднократно предпринималось ранее³), но прежде всего — практического. Прикладной аспект антикоррупционной экспертизы может быть получен в оценках тех лиц, которые заняты ею повседневно. Такими специалистами на наш взгляд выступают служащие Минюста России⁴.

Вниманию респондентов представлен ряд вопросов с целью определения степени эффективности института антикоррупционной экспертизы как самостоятельной меры профилактики коррупционных правонарушений. Анкета составлена таким образом, что каждый теоретический вопрос дополнен практическим, связанным с выявлением конкретных коррупциогенных факторов в законодательстве о земле.

Первичный интерес представляло выяснение опыта респондентов, а именно наличие у них практических навыков проведения антикоррупционной экспертизы разных отраслей законодательства. Установлено, что экспертиза преимущественно проводилась в сфере: бюджетных отношений (70%); образования (65%); природоохраны (52%); организации государственной и муниципальной службы (48%); медицины и

² См.: Астанин В.В. Мониторинг правоприменения в методическом значении и научно-практическое обеспечение его задач в деятельности Министерства Юстиции Российской Федерации // Вестник РПА. — 2010. — № 3. — С. 73.

³ См.: Южаков В.Н. «Антикоррупционная экспертиза: Шанс на очищение» / <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/202624/>

⁴ В октябре 2010 г. автором статьи был проведен опрос служащих территориальных органов Минюста России, специализирующихся на проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

здравоохранения (43%); осуществления контролируемых функций, и распоряжения государственным и муниципальным имуществом (40%); закупок для государственных и муниципальных нужд, и выдачи лицензий и разрешений, и административной юрисдикции (35%).

Реже экспертами анализировались нормативные правовые акты и их проекты в области разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления (26%); охраны общественного порядка (17%); регистрации прав (13%).

Чаще всего рассматривались нормативные правовые акты и их проекты в области природоохранной деятельности (70%), чем в лесопользовании (43%) и недропользовании (40%), реже — в области водопользования (22%).

Опрашиваемыми были названы и другие сферы действия экспертируемых нормативных правовых актов и их проектов, а именно права и свободы человека; социальная сфера в целом; военно-техническое сотрудничество РФ и иностранных государств.

Примечателен тот факт, что лица, уполномоченные проводить антикоррупционную экспертизу, испытывая трудности при ее проведении, нуждались в привлечении сторонних отраслевых специалистов (о том, что такие специалисты фактически не привлекались (за исключением лингвистов) указали 90% **респондентов**). Так, в ответах большинства лиц отмечается, что обращения к специальным познаниям лингвистов связано с тем, что одним из наиболее часто выявляемых типичных коррупционных факторов является **юридико-лингвистическая неопределенность (более половины от числа опрошенных)**.

В свою очередь респондентам были заданы практические вопросы, целью которых было рассмотреть проявление данного коррупционного фактора в Федеральном законе от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Большинство опрошенных (65%) затруднились дать ответы на данные вопросы.

Следует отметить, что Минюст России самостоятельно проводит только предметную экспертизу, как это и указывалось опрошенными в открытых вопросах. В частности, респонденты не безосновательно полагают, что с целью улучшения результативности антикоррупционной экспертизы необходимо проводить и другие ее

формы: специализированную (предметную); и анализ коррупционных практик; — что, безусловно, требует привлечения дополнительных экспертов: экономистов, финансистов, филологов и иных специалистов.

Следующая группа вопросов позволила выявить недостаточность нормативно-правового обеспечения института антикоррупционной экспертизы.

Как отметили все респонденты проверка нормативных правовых актов или их проектов проводится только в соответствии с «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (далее Методика). Лишь 4% опрошиваемых указали, что в работе используется методические рекомендации ГД РФ, учебные материалы по юридической технике, судебная практика, методические рекомендации и материалы органов прокуратуры.

Между тем, респонденты отмечали, что в Методике приводится сокращенный перечень коррупционных факторов, по сравнению с ранее принятой Методикой, утвержденной постановлением Правительства от 5 марта 2009 г. №196. Фактически данная Методика определяет лишь типичные коррупционные факторы. Не понятна причина данных изменений, с учетом риторического вопроса — должен ли эксперт выявлять иные, нетипичные факторы⁵?

В этой связи респондентам было предложено выбрать из списка иные коррупционные факторы, помимо типичных. Из предложенных вариантов ответов чаще всего выбирались следующие факторы: **отсутствие положений об ответственности должностных лиц, иных субъектов правоприменения (31%); наличие нормативной коллизии (31%); несоблюдение установленной формы нормативных правовых актов (подписание нормативных правовых актов не руководителем или лицом, исполняющим его обязанности, а иным лицом, наличие подписи (визы) ненадлежащего лица; отсутствие обязательной государственной регистрации нормативных правовых актов; нарушение**

⁵ Как это подтверждается в предыдущем авторском исследовании. См.: Семенова Е.И. Антикоррупционная экспертиза как полиотраслевой вид юридически значимой деятельности // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 6. — С. 52.

ние реквизитов нормативных правовых актов и др.) (22%), отсутствие специальных запретов (ограничений) для должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, руководителей коммерческих или иных организаций (18%). Отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными (муниципальными) органами (служащими) и нарушения режима прозрачности информации — было отмечено всего лишь 9% опрошенных лиц.

Стоит отметить, что перечисленные выше нетипичные коррупционные факторы ранее содержались в Методике, утвержденной по-

становлением Правительства от 5 марта 2009 г. №196 и, по сути, являлись коррупционными факторами, имеющими реальное проявление.

Анализ проведенного опроса свидетельствует о том, что «бывшие» типичные коррупционные факторы тоже выявляются экспертами, несмотря на отсутствие такой законодательно установленной обязанности. Это свидетельствует в свою очередь об определенной полезности данных коррупционных факторов, а также в свою очередь подтверждает положение об ошибочности их сокращения в Методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96.

Библиографический список:

1. Андреевский И.Е. Русское государственное право. — СПб., 1866.
2. Астанин В.В. Научно-практический комментарий к федеральному закону от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции». — СПб., 2009
3. Астанин В.В. Антикоррупционная политика: криминологические аспекты: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. — М., 2009.
4. Астанин В.В. Мониторинг правоприменения в методическом значении и научно-практическое обеспечение его задач в деятельности Министерства Юстиции Российской Федерации // Вестник РПА. — 2010. — № 3.
5. Сперанский А.М. Еще нечто о свободе и рабстве. Введение к уложению государственных законов // Права человека и правовая мысль России (XVIII — начало XIX в.). — Курск, 2001.
6. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. — М., 2009.

References (transliteration):

1. Andreevskiy I.E. Russkoe gosudarstvennoe pravo. — SPb., 1866.
2. Astanin V.V. Nauchno-prakticheskiy kommentariy k federal'nomu zakonu ot 25 dekabrya 2008 g. «O protivodeystvii korruptsii». — SPb., 2009
3. Astanin V.V. Antikorruptsiyonnaya politika: kriminologicheskie aspekty: Avtoref. dis. ... d-ra. yurid. nauk. — M., 2009.
4. Astanin V.V. Monitoring pravoprimereniya v metodicheskom znachenii i nauchno-prakticheskoe obespechenie ego zadach v deyatel'nosti Ministerstva Yustitsii Rossiyskoy Federatsii // Vestnik RPA. — 2010. — № 3.
5. Speranskiy A.M. Eshche nechto o svobode i rabstve. Vvedenie k ulozheniyu gosudarstvennykh zakonov // Prava cheloveka i pravovaya mysl' Rossii (XVIII — nachalo XIX v.). — Kursk, 2001.
6. Kurakin A.V. Gosudarstvennaya sluzhba i korruptsiya. — M., 2009.