

ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ, ДРУГИХ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И АЗИИ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО ВОПРОСЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

ИНФОРМАЦИЯ О МЕЖДУНАРОДНОМ КРУГЛОМ СТОЛЕ

24–25 июня 2008 г. Комитет Государственной Думы РФ по безопасности, Министерство экономического развития России, Фонд «Центр стратегических разработок», Исследовательский фонд «Институт модернизации государственного и муниципального управления» совместно с Советом Европы провели международный круглый стол на тему «Практика применения и перспективы развития законодательства России, других стран Восточной Европы и Азии, регламентирующего вопросы антикоррупционной экспертизы законодательных актов и их проектов».

Участниками обсуждения стали представители органов власти и экспертных организаций, специализирующихся по вопросам противодействия коррупции, проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов из 8 стран (Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Латвийской Республики, Литовской Республики, Республики Казахстан, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Узбекистан), представители Совета Европы, эксперты международных организаций.

Российская Федерация была представлена: руководителями и специалистами 14 федеральных органов власти (пяти комитетов Государственной Думы РФ, Департамента государственного управления и местного самоуправления Аппарата Правительства Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минюста России, МИД Российской Федерации, МВД России, Минприроды России, Минсвязи России, Минздравсоцразвития России, Генеральной прокуратуры России, ФАС России, ФСБ России, ФТС России, Федерального агентства лесного хозяйства); специалистами органов власти, местного самоуправления, общественных организаций и экспертами из 16 российских регионов (Москвы, Архангельской, Астраханской, Вологодской, Калининградской, Калужской, Мурманской, Саратовской, Сахалинской, Томской, Челябинской областей, Иркутского, Пермского, Ставропольского, Хабаровского краев). Были представлены также: три общероссийские организации (Общественная палата РФ, Торгово-промышленная палата, Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России»); научно-исследовательские и экспертные организации, в том числе Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; Институт государства и права РАН; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Академии МВД России, Центр стратегических разработок, Национальный антикоррупционный комитет, НИИ Центр экономического и финансового консалтинга.

Главной целью круглого стола являлся обмен мнениями о результатах, возможностях и технологиях применения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов для устранения правовых предпосылок коррупции, в связи с чем участники обсуждения поставили перед собой две основные задачи:

- 1) поиск и выбор оптимальных технологий реализации пункта 3 статьи 5 Конвенции ООН против коррупции, устанавливающей, что: «Каждое Государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней»;
- 2) подготовка предложений (меморандума) по развитию и распространению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в целях устранения создаваемых ими коррупционных рисков.

Первый день круглого стола проходил в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Открыли обсуждение: председательствующий на нем первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы Российской Федерации по безопасности М.И. Гришанков; представитель Совета Европы С.Ю. Анисимова; заместитель директора Департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития Российской Федерации М.В. Паршин; директор Департамента административной реформы Центра стратегических разработок В.Н. Южаков.

В рамках первой сессии (первый день работы круглого стола) был рассмотрен вопрос об опыте применения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов для устранения правовых предпосылок коррупции. С докладами и сообщениями выступили: член Комитета Государственной Думы РФ по безопасности В.В. Бобырев («Практика применения и перспективы развития законодательства, регулирующего вопросы антикоррупционной экспертизы законодательных актов и их проектов»); М.В. Паршин («Разработка и внедрение экспертизы нормативных правовых актов в рамках реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации»); заместитель заведующего Отделом вопросов законодательства и правовой экспертизы исполнительного Аппарата Президента Азербайджанской Республики И. Гурбанов («Практика применения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в Азербайджанской Республике»); В.Н. Южаков («Методика, опыт и перспективы внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в Российской Федерации»); начальник отдела экспертизы международных договоров управления международно-правовых отношений аппарата Министерства юстиции Республики Армения А. Саноян («Опыт Республики Армения в проведении антикоррупционной экспертизы»); руководитель Управления оценки законодательства и антикоррупционной экспертизы Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией Республики Молдова М. Калугина («Обзор опыта антикоррупционной экспертизы в Республике Молдова»). В обсуждении приняли участие депутаты Государственной Думы РФ Г.В. Гудков, Н.В. Коломейцев, председатель Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей Е.Б. Мизулина.

С докладами и сообщениями выступили: председатель Комитета по государственно-правовым вопросам Администрации Томской области Р. С. Радзивил («Практика проведения экспертизы на коррупциогенность и основные направления противодействия коррупции в Томской области»); начальник отдела по антикоррупционной оценке Службы специальных расследований Литовкой Республики А. Берейшис («Опыт Литовской Республики в проведении антикоррупционной экспертизы»); начальник контрольно-инспекторского управления Правительства Мурманской области Ю.В. Стребловский («Опыт противодействия коррупции в Мурманской области, результаты внедрения практики использования антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов регионального уровня»); ведущий научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственного строительства и муниципальной службы, борьбы с коррупцией НИИ Академии Генеральной Прокуратуры России И.А. Побережная («Влияние правовой и антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов на эффективность и качество законодательства»); заведующая сектором антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Института законодательства республики Казахстан А.Б. Ахметова («Опыт применения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в Республике Казахстан»); профессор Института законодательства Республики Казахстан С.П. Мороз

(«Антикоррупционный анализ инвестиционного законодательства Республики Казахстан»). В обсуждении приняли участие руководитель экспертного комитета Центра «ОПОРА России» Д.В. Крылова; старший научный сотрудник Института Законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации А.М. Цирин; начальник правового управления Администрации Пермского края Е.Н. Баяндина.

По результатам всех выступлений и обсуждений по ним были подведены итоги первого дня работы круглого стола. Представленный на первой сессии круглого стола российский и зарубежный опыт позволил констатировать, что внимание к проблеме коррупционности нормативных правовых актов, инициированное российскими экспертами и публично озвученное Президентом России в 2001 г., разработки по технологии (методике) антикоррупционной экспертизы (см.: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. ЦСР, 2004; Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. ЦСР, 2007) находят активный отклик как в других странах, так и в регионах России, где также исследуются правовые корни коррупции. В Российской Федерации эта работа проводится прежде всего в рамках реализации Концепции по административной реформе в Российской Федерации в 2006–2008 гг., пролонгированной в настоящее время до 2010 г.

На второй день участники круглого стола продолжили свою работу в Центре стратегических разработок. Модератором этой дискуссионной сессии был В.Н. Южаков. Основной целью сессии было обсуждение возможностей совершенствования технологий проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Со стартовым докладом «Типичные коррупционные факторы нормативных правовых актов – состав, описание, выявление, устранение» выступила старший научный сотрудник Института государства и права РАН Э.В. Талапина. С докладами и сообщениями выступили: начальник отдела криминологической экспертизы научно-практического Центра проблем укрепления законности и правопорядка Генпрокуратуры Республики Беларусь Е.В. Богданов («Криминогенный риск как предмет криминологической экспертизы проектов законов»); научный сотрудник отдела проблем борьбы с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом НИИ Академии Генеральной прокуратуры России В.В. Меркурьев («Правовые и криминологические проблемы экспертизы нормативных правовых актов»). В последующем обсуждении приняли активное участие директор Центра для исследований и предотвращения коррупции Г. Бостон (Республика Молдова), В.Н. Южаков и С.В. Селезнев – заместитель начальника отдела по противодействию коррупции при Правительстве Саратовской области.

После перерыва эксперты перешли к обсуждению предложений в меморандум круглого стола по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов в целях устранения создаваемых ими коррупционных рисков. С презентацией проекта меморандума круглого стола выступил В.Н. Южаков. В ходе обсуждения проекта было высказано более 30 замечаний и пожеланий, которые были учтены при последующей

доработке меморандума. В том числе были учтены такие предложения по разработке и применению технологий антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, как: обеспечение полноты выявляемых и устраняемых коррупционных рисков (коррупционных факторов); привлечение к предотвращению появления коррупционных факторов, их выявлению и устранению всех участников нормотворческого процесса; придание обязательности и официального статуса антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов; обязательное устранение выявленных коррупционных факторов; обеспечение публичности и открытости антикоррупционной экспертизы и ее результатов, возможности проведения и учета результатов независимой антикоррупционной экспертизы.

Участники второй сессии круглого стола договорились о взаимодействии и сотрудничестве в работе по дальнейшему совершенствованию технологий антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, по ее внедрению в практику нормотворческой деятельности. Первым итогом этого сотрудничества стал согласованный ими доработанный по итогам круглого стола и публикуемый ниже Меморандум круглого стола по антикоррупционной экспертизе. Меморандум размещен на сайте Центра стратегических разработок (www.csr.ru) и направлен ответственным за формирование и проведение антикоррупционной политики российским органам власти.

Неоспоримым для всех участников круглого стола стал позитивный результат проделанной работы – системное понимание результатов проделанной работы и дальнейших перспектив и задач развития и внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Этот результат важен как для тех, кто уже накопил определенный опыт по проведению антикоррупционной экспертизы, так и для тех, кто только приступил или собирается приступить к использованию этого инструмента профилактики коррупции. Этого результата удалось достигнуть благодаря тому, что на одной рабочей площадке собрались как те, кто занимается нормотворчеством и осуществляет правовую экспертизу, так и те, кто осуществляет контроль за ними. Подобный комплексный подход позволил расширить систему воззрений на возможности и перспективы антикоррупционной практики.

Перечень материалов круглого стола, размещенных на сайте Фонда «Центр стратегических разработок» (www.csr.ru)

1. Меморандум круглого стола по антикоррупционной экспертизе.
2. Стенограмма. Часть 1.
3. Стенограмма. Часть 2.
4. Примерная методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (Россия, Талапина Э.В., Южаков В.Н.).
5. Талапина Э.В., Южаков В.Н., Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. М.: ЦСР, 2007 (неофициальный перевод на англ. яз.).
6. Примерный Порядок проведения антикоррупционной экспертизы (Россия, Южаков В.Н., Талапина Э.В.).
7. Антикоррупционная экспертиза: методика, опыт, перспективы (статья, Южаков В.Н.).
8. Методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы НПА (Республика Казахстан).
9. Антикоррупционный анализ инвестиционного законодательства Республики Казахстан (статья, Мороз С.П.).
10. Антикоррупционная оценка НПА (Литовская Республика).
11. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы проекта Федерального закона «О защите конкуренции» (Талапина Э.В.).
12. Заключение Комиссии ГД РФ по противодействию коррупции по результатам антикоррупционной экспертизы ФЗ «О туризме» .
13. Криминогенный риск как предмет криминологической экспертизы проектов законов (Республика Беларусь, Богданов Е.В.).
14. Методология проведения антикоррупционной экспертизы законодательных и иных нормативных актов (Республика Молдова).
15. Постановление Правительства Республики Молдова по антикоррупционной экспертизе законодательства.
16. Теоретически-практическое пособие по проведению антикоррупционной экспертизы законодательных и иных нормативных актов Республики Молдова.

Информацию подготовил В.Н. Южаков