

# МЕМОРАНДУМ КРУГЛОГО СТОЛА ПО АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Международный круглый стол «Практика применения и перспективы развития законодательства России, других стран восточной Европы и Азии, регламентирующего вопросы антикоррупционной экспертизы законодательных актов и их проектов» – Москва, Россия, 24–25 июня 2008 г.<sup>1</sup>.

24–25 июня 2008 г. группа более чем из 80 должностных лиц, специалистов и экспертов из 10 стран провела встречу в России для обсуждения проблем по вопросу реализации статьи 5 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции<sup>2</sup>.

Основным предметом обсуждения стали проблемы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, т.е. их очищения от правовых предпосылок коррупции – положений (норм, формул, дефектов норм), создающих благоприятные правовые условия для совершения коррупционных сделок.

Участники круглого стола – должностные лица, специалисты органов власти, научные сотрудники, эксперты общественных организаций, заинтересованные в повышении качества нормативных правовых актов, в ликвидации правовых предпосылок коррупции, – констатировали:

- в 2000–2008 гг. экспертным сообществом и публичными органами стран, представленных на круглом столе, в разной форме и степени начата работа по внедрению целенаправленной и системной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
- эта работа активизировалась в связи с принятием и по мере ратификации в указанных странах Конвенции ООН против коррупции;

- в этой связи в ряде стран:
  - разработаны и опубликованы методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (Российская Федерация – 2004, 2007; Республика Молдова – 2007; Республика Казахстан – 2007);
  - изданы нормативные правовые акты, предписывающие проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов или их части (Республика Молдова – 2001, 2002, 2003; Российская Федерация – 2005);
  - проводится практическая работа по антикоррупционной экспертизе и оценке нормативных правовых актов (Республика Беларусь, Литовская Республика, Республика Молдова, Республика Казахстан, Российская Федерация, Узбекская Республика);
- специальная антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: устанавливает требования, дополняющие традиционные требования к качеству нормативных правовых актов; особенно актуальна в ситуациях, когда в нормативных правовых актах накоплены специфические правовые предпосылки коррупции и сложились поддерживающие их воспроизводство традиции нормотворчества;
- эффективность антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов ограничивается:
  - факультативностью (необязательностью) ее проведения и учета ее результатов;
  - выведением какой-либо части известных типичных правовых предпосылок коррупции или/и нормативных правовых актов (их проектов) из сферы внимания (предмета) антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;
  - отсутствием или ограничением публичности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, возможностей сравнения и проверки ее результатов, проведения независимой антикоррупционной экспертизы.

Участники круглого стола уделили большое внимание проблеме совершенствования технологий (методик) и правового регулирования порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Правовые предпосылки коррупции могут создаваться умышленно или в результате ошибок, недостаточной требовательности к качеству нормативных правовых актов, к процедуре их разработки в силу сложившихся традиций нормотворчества.

Они могут быть:

- уникальными, отражающими особенности сферы правового регулирования и цели их создания отдельными положениями или разветвленными цепочками положений различных нормативных правовых актов;
- типичными для многих нормативных правовых актов, не связанными или мало связанными с особенностями сфер правового регулирования, положениями.

Они могут: предназначаться для «разового» использования; создаваться с целью многократного применения; многократно или разово использоваться лицами, не участвовавшими в их подготовке.

Во всех случаях правовыми предпосылками коррупции: создаются возможности новых коррупционных практик; легитимизируются, защищаются от преследования действия (решения), подготавливающие коррупционные сделки; ограничиваются возможности профилактики коррупции.

В любом случае даже одна-единственная правовая предпосылка коррупции, основанная на ней «разовая» коррупционная сделка могут нанести значительный коррупционный ущерб обществу и государству.

В любом случае нормативные правовые акты не должны содержать положений, в отношении которых признано, что они могут быть использованы в коррупционных целях.

Обязанность по очищению нормативных правовых актов от правовых предпосылок коррупции должна быть возложена:

- на всех участников нормотворческого процесса – специалистов, готовящих нормативный правовой акт, специалистов, должностных лиц, структурные подразделения и органы, осуществляющие контроль качества и принятие нормативных правовых актов;
- должностных лиц, структурные подразделения, органы, наделенные специальными полномочиями по контролю коррупционных рисков, создаваемых нормативными правовыми актами, результативности их антикоррупционной экспертизы, по противодействию преступности с коррупционной составляющей.

В целях совершенствования технологий и правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов **участники круглого стола признают полезным:**

- Включать в состав обязательных требований к качеству проектов нормативных правовых актов требование отсутствия: признаваемых типичными (часто встречающимися в нормативных правовых актах независимо от сферы их правового регулирования) предпосылок коррупции (типичных коррупционных факторов); иных, ставших известными предпосылок коррупции. Принимаемые (утверждаемые) нормативные правовые акты не должны содержать типичных и иных, ставших известными предпосылок коррупции.
- Устанавливать единые требования к составу подлежащих предотвращению, выявлению и устранению типичных коррупционных факторов и оформлению результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.
- Относить к типичным правовым предпосылкам коррупции отсутствие признаваемых превентивных антикоррупционных норм.
- Оценивать содержащие типичные и иные известные предпосылки коррупции нормативные правовые акты (их проекты) как содержащие коррупционные риски (как коррупциогенные).
- Устанавливать указанные антикоррупционные требования к качеству нормативных правовых актов в соответствии с национальными правилами, актами о порядке разработки нормативных правовых актов, про-

- ведения правовой экспертизы нормативных правовых актов специализированными правовыми актами о содержании антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.
- Предусматривать участие лиц, структурных подразделений, непосредственно подготавливающих проект нормативного правового акта в недопущении (предотвращении появления) типичных и иных, ставших известными, правовых предпосылок коррупции. Может быть установлена обязательность анализа разрабатываемых норм на коррупциогенность (наличие предпосылок коррупции) самими разработчиками. А также обязательность сопровождения проекта нормативного правового акта, направляемого на правовую экспертизу (для утверждения или принятия), пояснительной запиской с констатацией отсутствия в проекте типичных и иных, ставших известными, правовых предпосылок коррупции.
  - Устанавливать обязательность проведения собственно антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта в составе его традиционной правовой (юридической) экспертизы или/и в качестве самостоятельной процедуры, для всех принимаемых (утверждаемых) нормативных правовых актов либо для нормативных правовых актов, регулирующих сферы деятельности, вопросы, которые в установленном порядке признаны коррупционно опасными.
  - Предусматривать обязательность возврата проектов нормативных правовых актов, содержащих выявленные предпосылки коррупции, для их устранения.
  - Предусматривать ответственность за систематическое допущение разработчиками появления в проектах нормативных правовых актов коррупциогенных норм, определенных методикой проведения антикоррупционной экспертизы, действующей в органах государственной власти, на основе данных учета выявленных в проекте коррупционных факторов, осуществляемого специалистом, проводящим антикоррупционную экспертизу.
  - Устанавливать графики проведения антикоррупционной экспертизы ранее принятых нормативных правовых актов. Графики могут предусматривать конечные сроки очищения действующих нормативных правовых актов от типичных и иных ставших известными предпосылок коррупции.
  - Проводить при необходимости, устанавливаемой национальными или/и региональными актами, контрольную антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов силами специализированных структурных подразделений, органов.
  - Создавать (уполномочивать) в целях внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в практику нормотворческой деятельности, контроля ее качества и проведения антикоррупционной экспертизы ранее принятых нормативных правовых актов специализированные (постоянные или временные) структурные подразделения, органы.
  - Проводить выявление и анализ создаваемых правоприменительной практикой коррупционных схем и их уникальных правовых предпосылок. Принимать меры к их устранению.

- Оценивать содержание и объемы коррупционных рынков, совершённых коррупционных сделок, криминогенных рисков, создаваемых или поддерживаемых выявленными правовыми предпосылками коррупции, с целью мониторинга результативности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, преодоления основанной на коррупции преступности.
- Содействовать проведению заинтересованными организациями – по их инициативе и за их счет – независимой антикоррупционной экспертизы ранее принятых и проектов нормативных правовых актов.
- Проводить указанную работу как на общегосударственном уровне, так и в каждом органе власти, обладающем правотворческими полномочиями в регионе и органе местного самоуправления.
- Продолжить международный обмен опытом проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, предусмотрев ежегодные встречи специалистов и экспертов по этой проблеме.
- Создать неформальную ассоциацию специалистов и экспертов по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов.
- Организовывать совместные (межстрановые и межрегиональные) мероприятия, направленные на повышение результативности антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, включая совместные тренинги по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и перекрестную (специалистами и экспертами разных стран) антикоррупционную экспертизу национальных нормативных правовых актов.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Организован Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности совместно с Министерством экономического развития России, Центром стратегических разработок, Институтом модернизации государственного и муниципального управления и Советом Европы. В разработке данного документа принимали участие: *представители организаторов круглого стола: Гришанков М.И., Бондарев А.А. (Государственная Дума Российской Федерации); Талапина Э.В., Южаков В.Н. (Центр стратегических разработок), Анисимова С.Ю. (Совет Европы). Участники круглого стола: Абрамов А.В., Александров М.Н., Баяндина Е.Н., Гуляс М.А., Журкина Е.В., Зверева И.А., Иванов М.Н., Леонов С.Г., Меркурьев В.В., Мусихин Я.В., Пейсиков В.В., Пигунова О.А., Радзавил Р.С., Салмина Е.В., Скворцов К.С., Стебловский Ю.В., Филимонов Н.С., Чиркова Л.Б. (Российская Федерация); Саноян А. (Республика Армения); Богданов Е.В. (Республика Беларусь); Strikeris Alvilis (Latvia); Ахметова А.Б., Мороз С.П. (Республика Казахстан); Берейшис А. (Литовская Республика); Бостам Г., Калугин М., Попеску М., Пагони Д., Ионица Л. (Республика Молдова); Ирманов А.Ж. (Узбекская Республика); Дымова Н.М., Годдард С., Форстнер К., Апраксин Е. (международные организации).*
- <sup>2</sup> Статья 5 Конвенции ООН против коррупции гласит: «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»