

## Тезисы к международной конференции в Киеве 16-18 ноября 2009 года.

### Введение

Добрый день коллеги, я хочу поблагодарить организаторов столь высокого форума за предоставленную мне возможность выступить и рассказать о деятельности Саратовской коалиции бизнес-ассоциации, деятельности ТПП Саратовской области как лидере коалиции в сфере противодействия коррупции и продвижения своих интересов на территории нашего региона. Буду рад, если наш опыт будет полезен участникам конференции.

Коротко о коалиции и палате. Коалиция действует с 2004 года.

Членами нашей коалиции являются 13 бизнес ассоциаций и общественных организаций, семь из них в настоящее время являются нашими ассоциированными членами. Всего в палате 983 члена, и эта цифра продолжает увеличиваться.

В палате действует 20 профессиональных гильдий, 3 комитета, Совет гильдий.

Торгово-промышленная палата является негосударственной некоммерческой организацией, объединяющей российские предприятия и российских предпринимателей.

Мы рассматриваем коррупцию прежде всего как явление, тормозящее развитие бизнеса, в первую очередь бизнеса малого и среднего; явление, не только снижающее инвестиционную привлекательность, но и в целом стоящее на пути социально-экономического развития нашего региона.

В целях минимизации причин коррупции многие территориальные палаты, осуществляя свою уставную деятельность и используя имеющийся ресурс:

- участвуют в совершенствовании законодательства путём проведения экспертиз и подготовки независимых экспертных заключений;
- развивают альтернативные способы разрешения споров;
- представляют интересы предпринимательства в органах государственной власти и судах;
- развивают деловое образование и содействуют повышению правовой культуры и грамотности как среди предпринимателей, так и в обществе в целом.
- содействуют развитию институтов гражданского общества.

Вопросами противодействия коррупции мы занимаемся без малого шесть лет. Коалиция самой главной мерой в противодействии коррупции считает проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Определяющими факторами для выбора именно этого направления стало:

**во-первых**, в 2004 году Саратовская область находилась в числе наиболее коррумпированных областей страны. Об этом говорят данные экспертного сообщества, в частности, фонда ИНДЕМ, вычислявшего индексы деловой коррупции;

**во-вторых**, это направление работы Палаты базируется на многолетнем опыте системы торгово-промышленных палат России по поддержке и защите отечественного предпринимательства.

## **О разработке антикоррупционной программы Саратовской области**

Проведенные нами опросы показали, что подавляющее большинство бизнесменов признает «лидерами по коррупции» государственные органы власти, органы местного самоуправления, федеральные структуры. Верхние строчки этого печального рейтинга занимают работники органов внутренних дел, здравоохранения и образования. На втором месте, по мнению предпринимателей, находятся работники суда, прокуратуры, таможни, налоговых органов; работники, занятые в сфере земельных правоотношений и госзаказов.

С другой стороны, статистика обращений в Палату показывает – 40% предпринимателей видят корень своих проблем в несовершенных законах и подзаконных актах, буквально изобилующих коррупционными лазейками.

Именно поэтому мы начали с мониторинга и обозначения проблем в областном законодательстве.

Выражаясь образно, в борьбе с коррупцией мы выбрали оружие, которым владеем лучше всего: это **независимая правовая антикоррупционная экспертиза**.

В декабре 2006 года Палата решила принять участие в конкурсе на выполнение научно-исследовательских работ по разработке и внедрению антикоррупционной программы Саратовской области на 2007-2010 годы.

Тогда для нас было очевидно, что первым шагом в сфере противодействия коррупции должны стать меры по устранению в законодательстве норм, способствующих проявлениям коррупции. Вывод базировался на простой формуле: все отношения в обществе регулируются с помощью права, в России источником права на 70% является законодательство, соответственно, при должном правовом регулировании остается только точно исполнять то, что предписывает закон.

Наряду с проведением антикоррупционной экспертизы проект антикоррупционной программы содержал меры по:

- разработке и принятию закона о противодействии коррупции в Саратовской области;
- популяризации третейского разбирательства как способа снижения судебной коррупции;

- проведению опросов о состоянии коррупции в области;
- организации телефона доверия и многие другие.

Наши исследования легли в основу областной программы противодействия коррупции, работа над которой велась при активном участии представителей делового сообщества. Надо сказать, что на 90 процентов программа, предложенная нами, была принята и реализуется по настоящее время.

### **О методике проведения антикоррупционной экспертизы**

Таким образом, за полтора года до принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» и утверждения методики антикоррупционной экспертизы в нашей области была принята программа противодействия коррупции. Первым шагом ее реализации стало принятие закона Саратовской области «О противодействии коррупции», а затем повсеместная экспертиза действующего на территории области законодательства.

В настоящее время с методикой антикоррупционной экспертизы работают все юристы Палаты. Работе с методикой обучены руководители и специалисты областных ассоциаций предпринимателей, студенты юридических специальностей саратовских вузов.

Проведены обучающие семинары для специалистов 24-х (из 40) муниципальных районов Саратовской области.

Большую помощь нам оказали те методические материалы, которые разработал ЦСР.

### **О работе экспертного совета и аккредитации наших экспертов в Министерстве юстиции России, а также об объединении всех аккредитованных юристов в нашем совете**

Экспертный совет, созданный при Палате, в рамках реализации программы провел экспертизу 313 действующих нормативно-правовых актов Саратовской области.

17 июня 2009 года ТПП Саратовской области в числе первых была аккредитована Министерством юстиции РФ в качестве независимой экспертной организации, уполномоченной на проведение экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность.

3 ноября 2009 года состоялось заседание Экспертного совета с участием представителей прокуратуры Саратовской области, отдела по противодействию коррупции при правительстве Саратовской области, Управления Минюста РФ по Саратовской области, членов Совета и независимых экспертов, аккредитованных при Минюсте России.

Экспертный совет объединил всех независимых аккредитованных при Минюсте РФ экспертов Саратовской области.

## **О совместных проектах с CIPE и USAID**

Проект «Единый голос бизнеса в России», который проводился Центром международного частного предпринимательства (CIPE) при поддержке Национального фонда поддержки демократии (NED).

В рамках этого проекта созданы коалиции бизнес-ассоциаций в 17 регионах России. Они работали по «Программе представления и защиты интересов малого и среднего бизнеса» при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID).

В июле 2008 года Палатой подписано соглашение с Центром международного частного предпринимательства (CIPE), в соответствии с которым достигнута договоренность о совместном финансировании нового проекта «Без права на лево. Эксперты против коррупции». Основной целью проекта является повышение эффективности превентивных мер противодействия коррупции путем внедрения использования методики проведения антикоррупционных экспертиз в практику муниципального нормотворчества.

В апреле-июле 2009 года ТПП Саратовской области осуществляла проект по разработке методики мониторинга регионального законодательства.

## **Об оценке нашей деятельности ТПП Росси и лично Е.М.Примаковым**

11 ноября 2008 года деятельности Палаты в сфере проведения антикоррупционной экспертизы была дана высокая оценка президиумом ТПП РФ, а также лично президентом ТПП РФ Е.М.Примаковым. Решением президиума опыт ТПП Саратовской области по антикоррупционной экспертизе предложено взять на вооружение всем палатам.

24 марта 2009 года в Торгово-промышленной палате Саратовской области состоялся семинар-совещание руководителей региональных торгово-промышленных палат и бизнес-ассоциаций по вопросам антикоррупционного взаимодействия. В работе семинара принял участие президент ТПП Российской Федерации Евгений Примаков, а также представители исполнительных, законодательных и правоохранительных органов власти Саратовской области, представители бизнес-ассоциаций, территориальных палат. Для юристов бизнес-ассоциаций и территориальных палат проведен обучающий семинар по работе с методикой антикоррупционной экспертизы.

## **О взаимодействии с органами власти и прокуратурой в сфере противодействия коррупции**

С момента основания ТПП Саратовской области взаимодействует с органами государственной власти, органами местного самоуправления, с правоохранительными, надзорными органами, органами контроля. Палата привлекает представителей указанных органов к участию в круглых столах, пресс-клубах, семинарах и иных мероприятиях, способствующих установлению контакта бизнес-сообществ и органов власти, разрешению конфликтных ситуаций и вынесению конструктивных предложений по различным вопросам экономического развития Саратовского региона.

ТПП Саратовской области входит в состав общественных советов, созданных при прокуратуре Саратовской области (Общественный совет при прокуратуре Саратовской области по защите малого и среднего бизнеса, консультативный совет по противодействию коррупции при прокуратуре Саратовской области), при ГУВД Саратовской области, при УВД г. Саратова, при УФАС Саратовской области), Экспертного совета по проведению общественной экспертизы нормативно-правовых актов при правительстве Саратовской области.

В последнее время установилось тесное сотрудничество между ТПП Саратовской области и прокуратурой Саратовской области в рамках обновленного 21 июля 2009 года соглашения.

Одним из механизмов работы, выработанных ТПП Саратовской области и прокуратурой Саратовской области, в последнее время является использование прокуратурой при осуществлении контроля за правоприменением нормативных актов результатов независимой антикоррупционной экспертизы, проводимой Палатой.

ТПП Саратовской области сотрудничает с отделом по противодействию коррупции при правительстве Саратовской области с сфере проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

## **О методике мониторинга регионального законодательства**

Работа областной ТПП по экспертизе нормативно-правовых актов и создание механизма совершенствования законодательства путем устранения из него норм, позволяющих их широкую трактовку, выявила ещё одну слабую сторону в формировании отношений между предпринимателями и представителями органов власти: слабую эффективность правоприменения. При отсутствии или при излишнем правовом регулировании у органов власти появляется возможность дополнительных требований, значительно усложняющих процедуры реализации права.

Маленькая иллюстрация из исследования причин неэффективности государственных функций и услуг. Две трети экспертов (67%) полагают, что эффективному предоставлению предпринимателям госуслуг препятствует отсутствие персональной ответственности должностных лиц. При этом оценки представителей бизнеса и органов власти практически совпадают. Однако если власть делает упор на отсутствие персональной ответственности

(80%), то представители бизнеса настаивают на избыточности документов, необходимых для получения государственных услуг и на обширности списка оснований, по которым в предоставлении услуг может быть отказано (60%).

Одной из основных причин неэффективности государственных функций и услуг является, по оценкам бизнеса, безответственность и прямые нарушения законов органами власти. В то же время сами чиновники называют главным недостатком различие норм как следствие низкого качества законодательства. Если сложить правовые аспекты неэффективности, то в итоге приходим к выводу, что первая причина неэффективности госфункций и услуг – слабое правовое регулирование в этой сфере.

В этой связи возникла необходимость в разработке методологии, при помощи которой возможно оценить уровень сложившихся правоотношений по различным критериям.

Методика мониторинга эффективности законодательства и правоприменения представляет собой комплексный метод исследования правового регулирования и правоприменения в сфере отношений государства, предпринимателей и граждан.

Структурно методика состоит из трёх разделов: концепции, методики экспертно-аналитического исследования и методики правовой экспертизы эффективности правового регулирования.

**Целью методики** является изучение и совершенствование правового регулирования отношений государства и субъектов предпринимательской деятельности.

**Основные задачи методики:**

- определение слабых и сильных сторон в сложившейся системе правоотношений;
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов;
- установление причин низкой эффективности системы регулирования правоотношений;
- использование антикоррупционного законодательства как механизма совершенствования отношений государства, субъектов предпринимательской деятельности и граждан.

Приложения являются первым результатом применения методики. Приложение 1 содержит результат правовой экспертизы в сфере земельных правоотношений, приложение 2 - результаты развернутого экспертно-аналитического исследования отношений власти и бизнеса в сфере оказания государственных услуг и выполнения государственных функций.

Надеюсь, что наша совместная деятельность позволит ввести в действие разработанный механизм поиска недочетов в правовом регулировании и совершенствования законодательства. А в дальнейшем, может быть, мы придем к реализации давней мечты наших ученых юристов – к пониманию необходимости прогнозирования применения нашего законодательства.

## **Выводы**

**Вывод 1:** Динамика развития антикоррупционного законодательства в России - это наглядный пример влияния прогрессивного международного законодательства на внутренние процессы в России.

### **Вывод 2**

Действующее законодательство содержит нормы, позволяющие их широкую трактовку, нормы, способствующие проявлению коррупции.

Максимальное сосредоточение таких норм содержится в актах, устанавливающих зависимость предпринимателей и граждан от органов власти и управления.

### **Вывод 3**

Экспертиза НПА на коррупциогенность обязательна при создании нормативных правовых актов, предметом которых является регулирование отношений между органами власти, местного самоуправления, гражданами и организациями.

### **Вывод 4**

Проведение экспертизы НПА на коррупциогенность недостаточно для ликвидации коррупциогенных факторов в системе отношений. Необходим комплексный подход к изучению правоотношений в целом:

- Социологический метод определения слабых сторон законодательства и причин обуславливающих неэффективные правовые отношения.
- Изучение правоприменительной и судебной практики.
- Независимая правовая, в том числе антикоррупционная экспертиза.
- Внесение изменений в действующее законодательство по результатам экспертиз.