

РЕКОМЕНДАЦИИ
ЧЕТВЕРТОГО ЕВРАЗИЙСКОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО
ФОРУМА «ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ»

(Москва, 23–24 апреля 2015 года)

Участники Четвертого Евразийского антикоррупционного форума «Предупреждение коррупции: новые подходы», обсудив научные подходы к имплементации международных и национальных стандартов предупреждения коррупции, а также теоретические и практические вопросы, связанные с повышением эффективности методов общей и частной превенции коррупции, констатируют:

- научное обеспечение противодействия коррупции становится важным элементом государственной антикоррупционной политики;
- предупреждение коррупции является не только задачей органов государственной власти, гражданского общества, но и организаций частного сектора;
- цели предупреждения коррупции определяют комплексную задачу для всех отраслей российского законодательства, поскольку только их сбалансированное взаимодействие может привести к положительным результатам в правоприменительной деятельности;
- наряду с активным использованием потенциала запретительных и ограничительных антикоррупционных мер ощущается острая нехватка механизмов, стимулирующих правомерное поведение;
- необходимо интенсифицировать проведение антикоррупционных исследований в области социологии права и социальной психологии, что позволит более четко оценивать влияние предпринимаемых государством мер на причины, динамику и состояние коррупции;
- установленные законодателем санкции за совершение коррупционных преступлений, не обеспечивающие превенции коррупции,

обуславливают необходимость их систематического пересмотра и оптимизации.

Участники Форума в целях эффективной реализации международных антикоррупционных стандартов в национальных правовых системах приняли следующие рекомендации.

1. Система мер по реализации антикоррупционных стандартов должна опираться на согласование норм международного и национального права. Существенную роль в этом процессе играют международно-правовые стандарты как типовые ориентиры, отражающие единство требований и позиций международного сообщества в области противодействия коррупции.

2. С точки зрения реализации и защиты своих национальных интересов при выполнении международных рекомендательных актов, равно как и в целях повышения эффективности самих международных рекомендательных актов государству целесообразно на уровне правового регулирования осуществить оценку:

– содержательной части международного рекомендательного акта и его соотносимости в целом с правовой системой Российской Федерации, включая ее конституционные основы;

– международного рекомендательного акта по специфике и содержанию конкретных норм, их адресатов, радиуса воздействия с учетом законодательства Российской Федерации, в том числе отраслевого, которое непосредственно может затронуть международная рекомендация;

– адаптационных возможностей международного рекомендательного акта.

3. Профилактика коррупции может быть успешной, только если она охватывает публичную и частную сферы и строится на общих началах: публичности и прозрачности деятельности; недопущения конфликта интересов; контроля и ответственности лиц; сочетания правовых и неправовых инструментов и средств; международного сотрудничества.

Приоритетным направлением исследований в частной сфере должно стать научное осмысление и обоснование этико-правовых начал делового оборота, обеспечивающих способствующих созданию атмосферы нетерпимости к коррупции.

Необходимы научные рекомендации по расширению содержания корпоративных кодексов этики, по совершенствованию закрепленных в них антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей, по дополнению трудовых договоров положениями о разумном и добросовестном исполнении работниками своих обязанностей.

Целесообразно использование и других регуляторов, обеспечивающих потребности антикоррупционной стандартизации, дифференцированных в зависимости от размера организации и профессиональной сферы деятельности с учетом объективных возможностей их реализации. Закрепление таких стандартов может быть осуществлено в национальном законодательстве, в антикоррупционных стандартах торгово-промышленных палат, саморегулируемых организаций, в двусторонних и многосторонних соглашениях, в том числе в рамках региональных объединений (ЕАЭС, ШОС, БРИКС и др.).

4. На национальном уровне предлагается устранить неопределенность понятия коррупционного преступления и сформировать единые подходы к определению перечня таких преступлений, что позволит активизировать международное сотрудничество по преследованию коррупционных деяний, в том числе в направлении репатриации средств, полученных коррупционным путем, а также ориентировать систему профилактики коррупции на конкретные деяния.

В частности, в гражданском законодательстве помимо разработки специальных составов коррупционных сделок представляется перспективным правовое обеспечение применения к ним особых правовых последствий: односторонняя реституция, компенсация причиненного вреда, устанавливаемого в процентном соотношении от цены сделки.

Также в законодательстве следует отдельно предусмотреть возможность взыскания репутационного вреда, причиненного Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию противоправными действиями коррупционера.

5. Основные направления модернизации уголовного законодательства в сфере реализации антикоррупционного противодействия предполагают развитие следующих инструментов уголовно-правового воздействия: криминализация, пенализация, оптимизация законотворческой деятельности в направлении расширения сферы воздействия на различные объекты коррупционных интересов.

Требуется более точное определение признаков коррупционных преступлений, уточнение перечня субъектов составов, устанавливающих ответственность за их совершение, дальнейшее совершенствование механизма уголовно-правового воздействия (динамики санкций) с учетом криминологических аспектов предупреждения коррупционной преступности.

6. Повышение эффективности профилактики коррупции предполагает более масштабную и системную оценку рисков получения коррупционных доходов, построения, правового закрепления и последовательной реализации системы коррелирующих антикоррупционных технологий, позволяющих выявить и пресечь коррупционные правонарушения, минимизировать их ущерб.

Это может быть достигнуто в результате проведения систематических научно-практических исследований в целях глубокого анализа меняющихся способов получения коррупционных доходов и обеспечения своевременного доведения до государственных органов, частного сектора и общественности информации о коррупционных проявлениях в деятельности государственных и частных структур, а также должностных лиц.

В основу проведения подобных исследований может быть положена методология Программы международного научного мониторинга коррупции

(МОНКОР), разработанная на базе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

7. Необходимо проводить исследовательскую работу по имплементации и эффективному применению международных стандартов борьбы с отмыванием преступных доходов (40 рекомендаций ФАТФ), по повышению прозрачности деятельности юридических лиц и юридических образований в рамках мероприятий по деофшоризации экономики, установлению бенефициарного владения и амнистии капиталов.

На национальном уровне должны быть предусмотрены механизмы повышения прозрачности в распределении и использовании государственных ресурсов, в системе государственных закупок, а также применительно к лицам, получающим доступ к государственным средствам и имуществу.

8. Система антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей физических и юридических лиц должна конструироваться на основе и с учетом правового статуса личности, установленного Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, отвечая принципам непротиворечивости, полноты, целостности правового регулирования, одновременно учитывая дифференциацию последнего в зависимости от существующих и потенциальных рисков. К ним относятся:

а) наличие ресурса, ради доступа к которому может осуществляться коррупционный сговор;

б) наличие интереса, который является движущей силой деятельности участников потенциальных коррупционных действий;

в) ущерб, который может нанести интересам государства, общества и личности коррупционное поведение работника, замещающего соответствующую должность;

г) наличие полномочий по принятию решения относительно ресурса, ради доступа к которому может осуществляться коррупционный сговор.

Нарушение запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, является особым видом нарушений. По

этой причине указанные нормы, например в отношении работников Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации и Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также особый порядок привлечения к ответственности за данные правонарушения, специальные меры ответственности за их неисполнение должны быть установлены в Федеральном законе «О противодействии коррупции».

9. Прогнозируемым направлением и тенденцией развития правового регулирования деятельности международных третейских судов является имплементация положений Правил ЮНСИТРАЛ 2014 г. о прозрачности в контексте арбитражных разбирательств между инвесторами и государствами на основе международных договоров. Представляется, что введение института прозрачности арбитражных разбирательств будет способствовать профилактике недобросовестного разбирательства, предотвращению вынесения необоснованных решений, а также повышению профессиональной ответственности арбитров. Кроме того, это создаст возможность обобщения и оценки решений профессиональным сообществом и компетентными правоохранительными органами. В совокупности отмеченные факторы будут способствовать противодействию коррупции.

10. Международная торговая палата (МТП) подчеркивает исключительную важность соблюдения компаниями корпоративных правил, признавая при этом ключевую роль международных организаций и национальных правительств в борьбе со всеми коррупционными практиками, в том числе вымогательством взятки, склонением к передаче взятки и взяточничеством. Учитывая, что соблюдение хозяйствующими субъектами, в частности компаниями, строгих правил по борьбе с коррупцией позволяет им более органично, сбалансированно и эффективно исполнять юридические обязанности, популяризировать среди компаний Правила Международной торговой палаты в Париже по борьбе с коррупцией 1977 г. в редакции 2011 г.

11. В целях развития общей и частной превенции коррупции наряду с уголовным преследованием физических лиц, совершивших коррупционные преступления, целесообразно рассмотреть вопрос о совершенствовании правовых механизмов обращения в доход государства активов, в отношении которых в соответствии с законодательством о противодействии коррупции не представлено обоснования их приобретения на законные доходы.

12. В качестве стимулирования правомерного поведения юридических лиц по раскрытию фактов передачи незаконного вознаграждения от их имени или в их интересах должностным лицам можно предусмотреть в законодательстве условия их освобождения от ответственности в случаях, если:

а) органы управления юридического лица активно способствовали раскрытию и (или) расследованию деяния, совершенного заинтересованным физическим лицом;

б) имело место вымогательство денег, ценных бумаг, иного имущества, оказания услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав со стороны должностного лица;

в) после факта передачи, предложения или обещания заинтересованным физическим лицом должностному лицу денег, ценных бумаг, иного имущества, оказания услуг имущественного характера, предоставления имущественных прав орган управления юридического лица добровольно сообщил о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело или дело об административном правонарушении.

13. В целях стимулирования принятия организациями мер, направленных на предупреждение коррупции, рационально расширить правовые и методические основания учета предпринятых мер при привлечении организаций к ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

14. Перечень категорий лиц, которым в связи с сообщением о фактах коррупции предоставляется защита, должен быть максимально широким. В

него должны входить работники не только государственного сектора, но и частных компаний, реализующих свои антикоррупционные политики, и обычные граждане.

Преследование и ущемление прав и законных интересов лиц, сообщающих о фактах коррупции со стороны должностных лиц, действия которых обжалуются, должно образовывать состав коррупционного правонарушения, за совершение которого в зависимости от степени его общественной опасности могут устанавливаться меры административной и уголовной ответственности.

Кроме того, целесообразно устанавливать меры ответственности для должностных лиц, в том числе работодателей, не обеспечивших реализацию установленных мер по защите лиц, сообщающих о фактах коррупции.

15. Необходимо развивать гражданско-правовые инструменты противодействия коррупции. Так, ст. 235 ГК РФ предусматривает такое основание прекращения права собственности, как обращение в доход государства имущества, в отношении которого в соответствии с законодательством о противодействии коррупции не представлено обоснования его приобретения на законные доходы. Вместе с тем данное положение нуждается в конкретизации. В частности, предлагается:

а) закрепить в ГПК РФ право прокурора на обращение в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации соответствующего имущества;

б) определить порядок управления таким имуществом и его реализации;

в) разработать методические рекомендации по обращению в доход государства имущества, в отношении которого в соответствии с законодательством о противодействии коррупции не представлено обоснования его приобретения на законные доходы.

16. Учитывая сложность освоения навыков, необходимых для применения современных технологий профилактики коррупции, в

образовательные стандарты высшего профессионального образования для всех квалификаций и специальностей необходимо включить изучение таких антикоррупционных инструментов, как антикоррупционная экспертиза, правовой мониторинг, оценка регулирующего воздействия, выявление административных барьеров предпринимательской деятельности и др.

17. В целях развития сравнительно-правовых исследований реализации национальных антикоррупционных стратегий представляется оправданным привлекать более широкий круг международных и зарубежных экспертов, в частности из стран восточно-азиатского региона.

В числе перспективных направлений сравнительно-правовых исследований – вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов, защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции, контроля за имущественным положением публичных должностных лиц в законодательной и правоприменительной практике.

Проведение исследований позволит выявить сходства и различия в применяемых подходах к правовому регулированию рассматриваемых проблем для того, чтобы выработать предложения, которые могут быть использованы для совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

18. Ведущие научные и учебные центры евразийских государств могут способствовать укреплению ресурсной базы Международной антикоррупционной академии, а также распространению сферы ее деятельности на евразийское пространство, в том числе посредством работы постоянного представительства. Это позволит обеспечить учет особенностей правовых и политических систем евразийских государств при организации антикоррупционного обучения.