РЕКОМЕНДАЦИИ

ВОСЬМОГО ЕВРАЗИЙСКОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ФОРУМА

«Право против коррупции: миссия и новые тренды»

(Москва, 20 марта 2019 года, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации)

Участники Восьмого Евразийского антикоррупционного форума «Право против коррупции: миссия и новые тренды» (далее – Форум), обсудив теоретико-правовые проблемы правового воздействия на коррупцию, распространение которой приводит порой к полному уничтожению законности, а также практические вопросы, связанные с новыми тенденциями в развитии антикоррупционного законодательства, констатируют:

всеобъемлющая коррупция деформирует отношения власти и граждан во многих сферах экономического и социального развития, в конечном счете, ее проявления наносят громадный вред каждой стране и каждому человеку;

евразийские страны за короткий период времени сформировали современное антикоррупционное законодательство, которое вместе с тем, нуждается в постоянном совершенствовании с учетом трансформации коррупции и специфики ее проявлений в различных странах;

в своем развитии национальное правовое регулирование противодействия коррупции в евразийских странах фактически преодолело два отчетливо выделяющихся цикла (формирование антикоррупционного законодательства, включая имплементацию международных антикоррупционных стандартов, и инкорпорация антикоррупционных норм в отрасли публичного и частного права);

в настоящее время в связи с многочисленностью антикоррупционных норм и их «разбросанностью» в разных отраслях законодательства возникла необходимость систематизации законодательства о противодействии коррупции, что можно рассматривать как новый этап в развитии антикоррупционного законодательства;

в своем развитии национальное правовое регулирование противодействия коррупции в евразийских странах фактически преодолело два отчетливо выделяющихся цикла (имплементация международных антикоррупционных стандартов и становление антикоррупционного законодательства; инкорпорация антикоррупционных норм в отрасли публичного и частного права);

в настоящее время обозначаются контуры нового этапа, связанного с систематизацией и модернизацией законодательства о противодействии коррупции;

некоторые запреты и ограничения, установленные в целях противодействия коррупции, претерпели в своем развитии настолько существенные изменения, что их реализация в полном объеме оказалась затруднительной;

помимо репрессивной составляющей арсенал противодействия коррупции необходимо пополнять мерами, стимулирующими позитивное антикоррупционное поведение граждан и организаций и формирующими антикоррупционный иммунитет в процедурах деятельности государственных органов и организаций;

научно обоснованная система диагностики и минимизации коррупционных рисков, антикоррупционной защиты, является залогом снижения коррупционных проявлений в деятельности органов власти и организаций;

попытки расширить сферу воздействия на служебное поведение, иногда оборачиваются  необоснованным вмешательством в личную жизнь; жесткие меры по установлению прозрачности имущественного положения не всегда приводят к ожидаемому позитивному результату.

Участники Форума в целях повышения эффективности антикоррупционного законодательства пришли к следующим выводам и рекомендациям.

1. Современный (третий) цикл развития законодательства евразийских государств по противодействию коррупции требует решения следующих задач:

1) разработка научно-обоснованной концепции модернизации (развития) законодательства о противодействии коррупции;

2) определение направлений систематизации антикоррупционного законодательства о противодействии коррупции, включая укрупнение базового закона о противодействии коррупции;

3) совершенствование понятия и видов запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, конфликта интересов, личной заинтересованности и т.д.;

4) дифференциация запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции в отношении отдельных категорий лиц;

разработка и внедрение новых правовых стимулов добросовестного служебного поведения;

расширение использования информационных технологий в целях упрощения антикоррупционного контроля и управления рисками;

разработка норм об антикоррупционном просвещении и пропаганде и др.

5) изучение эффективности декларирования сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера с целью перехода к модели, позволяющей в условиях развития цифрового общества и информационных технологий оптимизировать процедуры представления указанных сведений и проведения их анализа.

6) дальнейшая институционализация и правовая регламентация социального контроля в сфере противодействия коррупции, в том числе создание дополнительных правовых условий и инфраструктуры для осуществления независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» с одновременным установлением дополнительных требований к опыту и профессионализму экспертов;

7) минимизация коррупционных рисков, порождаемых действующими нормативными правовыми актами, принятыми до внедрения антикоррупционной экспертизы вновь принимаемых нормативных правовых актов, с использованием в этих целях практики установления обстоятельств совершения коррупционных правонарушений в судах.

2. Повышению общего уровня правовой культуры и правосознания, формированию антикоррупционного мировоззрения, а также соблюдению гражданами антикоррупционных стандартов поведения будет способствовать включение в комплекс просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям, в том числе на повышение эффективности антикоррупционного просвещения, следующих мер общесистемного характера:

разработка и апробирование в пилотных регионах научно обоснованной концепции и методики антикоррупционного воспитания и просвещения на разных уровнях образования;

введение специальных образовательных программ по антикоррупционному воспитанию и просвещению на всех уровнях образования для различных категорий обучаемых;

выделение новой составляющей в механизме правового мониторинга - оценки эффективности антикоррупционного воспитания и просвещения, а также оценки уровня восприятия коррупции обществом;

организация прохождения практики будущих государственных служащих в странах, на территории которых успешно реализован опыт противодействия коррупции;

разработка в доступной форме с иллюстрациями серии популярных интерактивных электронных книг и пособий по противодействию коррупции (например, азбука противодействия коррупции) с разъяснениями основных антикоррупционных нормативных правовых актов для различных категорий обучаемых и мер должного поведения для лиц, сталкивающихся с проявлениями коррупции.

Кроме того, в рамках первой ступени высшего образования и дополнительного профессионального образования целесообразно внедрение специального курса обучения антикоррупционным этическим правилам, в том числе, направленным на предупреждение коррупции для различных категорий лиц (например, курс «Антикоррупционная этика).

3. Чрезвычайно сложным является вопрос сохранения интересов. Распространенными являются ситуации, когда частные интересы служащих, формально подпадая под законодательное определение конфликта интересов, не наносят существенного вреда охраняемым общественным отношениям. Однако, реализованная в законодательстве большинства евразийских государств, модель предотвращения и урегулирования конфликта интересов требует однозначного отказа от интереса.

В связи с этим актуальной научной задачей видится изучение вопроса о нормативном закреплении возможности «сохранения интереса», в случае, когда его наличие не несет угрозы охраняемым законом общественным отношениям.

4. В законодательстве евразийских государств практически не регламентированы так называемые предконфликтные ситуации, а также кажущийся или мнимый конфликт интересов, который предусмотрен в зарубежном законодательстве и предполагает ситуацию, когда представление

о конфликте интересов складывается в общественном мнении без существования реальных оснований.

Представляется, что в целях недопущения ущерба авторитету органов государственной и муниципальной власти, организаций, а также репутации отдельных должностных лиц таким мнимым конфликтам интересов также должна даваться правовая оценка на заседаниях комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

5. Целесообразно дополнительное изучение вопроса об ограничении размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений об имущественном положении лиц, не наделенных государственно-властными полномочиями.

6. Принимая во внимание отставание правовых механизмов от стремительно модифицирующихся коррупционных практик в целях обеспечения комплексности противодействия коррупции, необходимо совершенствование правовых и организационных механизмов обеспечения соблюдения антикоррупционных этических норм (этических правил, кодексов корпоративной этики, корпоративного управления). Такие нормы способны дополнить правовые меры, в том числе в вопросах разрешения ситуаций конфликта интересов.

7. Отсутствие нормативно-закрепленного определения антикоррупционной экспертизы составляет один из пробелов законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Кроме того, следует учесть, что в некоторых странах СНГ (например, в Белоруссии, в Казахстане и др.) обозначилась тенденция к возложению функции по проведению антикоррупционной и криминологической экспертизы на специализированные научные учреждения.

В Российской Федерации также обозначаются контуры указанной тенденции. Пункт 39 Национального плана противодействия коррупции на 2018-2010 годы содержит поручение Генеральной прокуратуре Российской Федерации с участием ИЗиСП рассмотреть вопросы о возможности привлечения заинтересованных научных организаций и образовательных организаций высшего образования к участию в проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

8. С внедрением новых цифровых технологий меняется субъектный состав коррупционных правонарушений. Теперь ими становятся администраторы электронных закупочных площадок, помогающие «провести по цене» или создать проблемы конкурентам при подаче ими заявок.

О коррупционных рисках можно говорить в том случае, если лот уже заранее подготовлен для определенного заказчика, то для остальных участников торгов создается максимально сложные условия, например: заявки на участия не принимаются под любыми предлогами, а если и принимаются, то заявки нежелательных участников игнорируются разными способами. К таким способам, например, может относится зависание системы, неактивность клавиш меню подачи заявки и т.д. Таким образом, возникает вопрос относительно установления специфических статусных требований, запретов, ограничений и обязанностей в отношении лиц, администрирующих ЭТП.

9. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» задумывался в качестве рамочного, устанавливающего общие принципы правового регулирования в соответствующей сфере. Превращение данного закона в инкорпорированный акт противоречит его концепции.

Наиболее действенным и эффективным направлением систематизации антикоррупционного законодательства может стать создание своеобразных «модулей» посредством объединения в них правовых норм, имеющих общий предмет регулирования. Речь идет о таких субинститутах как:

антикоррупционная экспертиза;

запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции;

предотвращение и урегулирование конфликта интересов;

представление сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера;

трудоустройство государственных и муниципальных служащих после увольнения со службы;

юридическая ответственность за коррупционные правонарушения;

обязанность организаций принимать меры, направленные на предупреждение коррупции.

При таком способе систематизации законодательства о противодействии коррупции основным результатом данной работы может стать замена базового закона Основами законодательства о противодействии коррупции, содержащими универсальные кросс-отраслевые нормы.

Процесс продолжающейся систематизации антикоррупционного законодательства не может проходить в условиях отсутствия базовой научной концепции. В этой связи актуальной научной задачей видится разработка Концепции развития законодательства о противодействии коррупции.

10. С учетом объема и содержания полномочий в области противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации сформированы значительные по своим масштабам нормативные правовые базы. Ключевую роль в них играют общие комплексные законы субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции.

Законодательство в области противодействия коррупции в некоторых субъектах Российской Федерации носит разрозненный характер, рассредоточено между рядом законов, что приводит к неоправданному «дроблению» предметов правового регулирования между несколькими законами. В этих условиях необходимо укреплять базовые региональные законы как комплексные регуляторы, что позволит добиться усиления системных характеристик законодательства субъектов Российской Федерации о противодействии коррупции. Представляется, что в данном случае вполне уместной была бы такая форма компромиссной систематизации, как консолидация законов субъектов Российской Федерации, которая, как известно, сочетает в себе элементы инкорпорации и кодификации.