Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств

РЕКОМЕНДАЦИИ

по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции

1. Общие положения

Законодательство государств — участников Содружества Независимых Государств в сфере противодействия коррупции базируется на конституции, специальных законах по противодействию коррупции, нормах гражданского, административного, уголовного, уголовно-процессуального законодательства, иных нормативных правовых актах, действующих в сфере противодействия коррупции, а также признанных ими международных договорах.

Учитывая, что коррупция угрожает верховенству закона, стабильности демократических институтов, правам человека и моральным устоям общества, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции и экономическому развитию, связана с организованной преступностью, превратилась в межнациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, государства — участники СНГ полагают, что для эффективного предупреждения данного явления и противодействия ему необходимы всеобъемлющий и междисциплинарный подход, надлежащее правоприменение в ходе уголовного и гражданского судопроизводства, производства по административным делам, основанное на общепризнанных принципах и нормах международного права сотрудничество всех государств для обеспечения эффективности своих усилий в данной области при поддержке и участии гражданского общества, неправительственных и иных организаций, расширение, активизация и надлежащее осуществление международного сотрудничества в уголовно-правовой сфере.

В целях совершенствования правового регулирования противодействия коррупции для государств — участников СНГ разработаны настоящие Рекомендации, основанные на общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договоров, зафиксированных в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, Конвенции ООН против коррупции, Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных

должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, Международном кодексе поведения государственных должностных лиц.

2. Цели совершенствования законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия коррупции

Целями совершенствования законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия коррупции являются:

1) развитие национальных правовых механизмов:

создания и функционирования общегосударственной системы мер по противодействию коррупции;

координации деятельности компетентных государственных и иных органов по противодействию коррупции;

минимизации возможных неблагоприятных последствий, связанных с совершением коррупционных правонарушений;

ответственности, в том числе уголовной, за совершение коррупционных правонарушений;

- 2) сближение (гармонизация) законодательства государств участников СНГ в сфере противодействия коррупции;
- 3) выработка мер, направленных на совершенствование правового регулирования, создание необходимых условий, обеспечивающих выполнение государствами участниками СНГ своих международных обязательств;
- 4) обеспечение надлежащей имплементации в законодательстве государств участников СНГ принципов и норм международных договоров в области противодействия коррупции, заключенных государствами-участниками.

3. Принципы совершенствования законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции

Совершенствование законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции основывается на принципах:

соблюдения норм международного права и выполнения международных обязательств в сфере противодействия коррупции;

признания коррупционных преступлений, осуществляемых с участием транснациональных организованных групп и преступных сообществ, тяжкими либо особо тяжкими преступлениями;

установления и соблюдения государственных антикоррупционных стандартов, включающих комплекс гарантий, ограничений и запретов уголовного, административного и гражданско-правового характера в приоритетных сферах правового регулирования;

криминализации коррупционных общественно опасных деяний (преступлений), установления адекватных мер административной и дисциплинарной ответственности за административные правонарушения и дисциплинарные проступки, носящие коррупционный характер, и обеспечения неотвратимости наказания;

приоритета профилактических мер противодействия коррупции, прежде всего направленных на повышение эффективности, компетентности и авторитета власти, оздоровление социально-психологической обстановки в обществе;

установления гарантий лицам, оказывающим содействие в противодействии коррупции, в том числе гарантий безопасности их жизни и здоровья и прекращения их уголовного преследования в связи с причастностью к совершению коррупционных правонарушений;

взаимодействия государственных органов и их должностных лиц с общественными объединениями, неправительственными, в том числе международными организациями, а также с иными организациями, включая коммерческие, средствами массовой информации и гражданами в сфере противодействия коррупции.

4. Приоритетные направления совершенствования законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права совершенствование законодательства государств — участников СНГ (далее — государство) в сфере противодействия коррупции должно осуществляться по следующим основным направлениям.

4.1. Закрепление в законодательстве государств – участников СНГ согласованных правовых дефиниций в сфере противодействия коррупции

Правовая регламентация в сфере противодействия коррупции предполагает использование единой терминологии. С учетом этого предлагается использовать термины и определения, содержащиеся в модельных законах «Основы законодательства об антикоррупционной политике» и «О противодействии коррупции», а также в международных правовых актах и рекомендациях по противодействию коррупции:

определяющие само понятие «коррупция» и его составные элементы, такие как «коррупционное правонарушение», «злоупотребление служебным положением», «злоупотребление полномочиями», «взятка», «подкуп», «коммерческий подкуп», «посредничество во взяточничестве», «субъекты коррупционных правонарушений», «должностные лица или лица, уполномоченные на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, и приравненные к ним лица», «публичные должностные лица», «иностранные должностные лица», «должностные лица публичных международных организаций», «лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации», «близкие родственники», «выгоды и услуги имущественного характера», «коррупциогенность», «коррупциогенные факторы» и др.;

определяющие понятия в сфере противодействия коррупции, такие как «противодействие коррупции», «субъекты противодействия коррупции», «меры противодействия коррупции», «антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «антикоррупционный мониторинг», «антикоррупционные стандарты», «конфискация» и др.

4.2. Закрепление в законодательстве государств — участников СНГ согласованных подходов к правовой регламентации системы предупреждения (профилактики) коррупции

Система предупреждения (профилактики) коррупции включает комплекс антикоррупционных стандартов и мер общесоциального и специальнопрофилактического характера.

Сферами правового регулирования, в рамках которых разрабатываются и реализуются антикоррупционные стандарты, должны быть признаны:

реализация избирательных прав, деятельность политических партий, государственная и муниципальная служба, работа в коммерческих и некоммерческих организациях;

особые сферы исполнения полномочий государственных органов, в том числе: законотворчество, судебная и правоохранительная деятельность, бюджетный процесс, банковская деятельность, кредитование, эмиссия ценных бумаг, приватизация государственного и муниципального имущества, государственные закупки, регистрация и лицензирование видов деятельности, экспертиза и сертификация товаров и услуг, здравоохранение и образование, природопользование, охрана окружающей среды, таможенное дело.

Отнесение сферы правового регулирования к числу приоритетных является основанием для разработки специализированных нормативных правовых актов или отдельных норм, регламентирующих меры противодействия коррупции в соответствующей сфере. Наиболее важными из них являются:

общий антикоррупционный мониторинг и мониторинг отдельных видов коррупционных правонарушений;

антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов;

пропаганда антикоррупционных стандартов;

содействие гласности и открытости решений, принимаемых лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, и приравненными к ним лицами, если иное прямо не предусмотрено национальным законодательством;

разработка и пропаганда антикоррупционных кодексов или стандартов поведения для надлежащего выполнения государственных функций;

опубликование отчетов о состоянии коррупции и реализации мер анти-коррупционной политики;

антикоррупционное образование и воспитание населения;

оказание государственной поддержки формированию и деятельности общественных объединений, создаваемых в целях реализации антикоррупционной политики;

установление льгот для лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, и приравненных к ним лиц, связанных с длительным сроком безупречной службы;

обязательная периодическая ротация (замена) кадров на государственной службе;

предъявление в установленном законом порядке специальных требований к лицам, претендующим на занятие должностей по выполнению государствен-

ных функций и предоставлению государственных услуг, установление законодательных ограничений для указанных лиц прямо или косвенно вмешиваться в деятельность коммерческих и некоммерческих организаций либо участвовать в их управлении, включая и ограничение на определенный период на занятие должностей в коммерческих и некоммерческих организациях, чья деятельность прямо или косвенно была ранее связана с исполнением ими своих полномочий;

декларирование доходов и имеющегося имущества лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, и приравненных к ним лиц, а также их близких родственников. Нормативными правовыми актами государства устанавливаются основания и порядок проверки достоверности и полноты сведений, представляемых лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, предоставление государственных услуг, и приравненными к ним лицами, а также их близкими родственниками;

установление соответствия расходов, стоимости имеющегося имущества лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, и приравненных к ним лиц, а также их близких родственников их доходам. Получение объяснений лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, предоставление государственных услуг, и приравненных к ним лиц, а также их близких родственников в случае установления несоответствия их расходов, стоимости имеющегося у них имущества их доходам, а также принятие иных мер, направленных на выявление фактов незаконного обогащения^{*};

ведение обособленных регистров лиц, которые в соответствии с судебными решениями подвергнуты мерам уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности за совершение коррупционных правонарушений;

представление органа дознания, следователя, прокурора и частное определение (постановление) суда о необходимости устранения причин и условий, способствовавших совершению коррупционных правонарушений.

4.3. Механизмы обеспечения эффективности деятельности в сфере противодействия коррупции

В соответствии с законодательством государства условиями, необходимыми для обеспечения эффективности противодействия коррупции, признаются:

надлежащая специализация подразделений и служб правоохранительных органов по противодействию коррупции;

внедрение систем профессиональной подготовки и переподготовки сотрудников специальных подразделений и служб правоохранительных органов по противодействию коррупции;

^{*} В соответствии со статьей 20 Конвенции ООН против коррупции 2003 года в государствах – участниках СНГ также могут приниматься такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т. е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

профессиональная подготовка должностных лиц кадровых подразделений органов государственной власти и государственных организаций, ответственных за профилактику и предупреждение коррупционных правонарушений;

профессиональная подготовка должностных лиц и иных сотрудников специально уполномоченного президентом или правительством государства органа по противодействию коррупции.

В законодательстве государства устанавливаются механизмы эффективной реализации полномочий государственных органов в сфере противодействия коррупции, координации такой деятельности и осуществления государственного и общественного контроля за ее выполнением.

4.4. Закрепление в законодательстве государств — участников СНГ согласованных подходов к законодательной регламентации выявления, учета и регистрации коррупционных правонарушений

Для повышения эффективности правового регулирования деятельности уполномоченных государственных органов по выявлению, учету и регистрации коррупционных правонарушений в законодательстве государства необходимо предусмотреть положения, направленные на:

стимулирование деятельности уполномоченных государственных органов по выявлению коррупционных правонарушений, внедрение современного программного и технического обеспечения данного вида деятельности;

закрепление в законодательном порядке обязанностей должностных лиц государственных органов, а также работников государственных организаций и учреждений своевременно сообщать в правоохранительные органы о фактах совершения коррупционных правонарушений, ставших им известными в связи с исполнением своих служебных и профессиональных обязанностей;

стимулирование общественных объединений и иных институтов гражданского общества к обнародованию информации о ставших им известными фактах коррупционных правонарушений;

ведение оперативного учета и централизованных банков данных, содержащих информацию о фактах, которые свидетельствуют о коррупции, в том числе о физических и юридических лицах, причастных к совершению коррупционных правонарушений;

выделение отдельными строками (графами) в официальных формах статистической отчетности государства сведений о коррупционных правонарушениях, о лицах, их совершивших, и об иных лицах, причастных к их совершению, а также о движении уголовных дел указанной категории и о судимости в данной сфере, с сопоставлением данных сведений со статистическими показателями других государств.

4.5. Закрепление в законодательстве государств — участников СНГ согласованных подходов к определению перечней дисциплинарных проступков, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений

В законодательстве государства в сфере регулирования государственной и муниципальной службы, а также приравненной к ним службы, в законодательстве об административных правонарушениях в соответствии с международными стандартами должны быть определены перечни дисциплинарных проступков, носящих коррупционный характер, совершаемых лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, или приравненными к ним лицами. Основными критериями отнесения дисциплинарных проступков к проступкам, создающим условия для совершения коррупционных правонарушений, являются: получение лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, или приравненными к ним лицами какой-либо выгоды от использования своего служебного положения, осуществляемое с нарушением действующего законодательства, приносящее ущерб государственным, муниципальным и общественным интересам, выражающееся в снижении уровня исполнительской дисциплины в системе органов государственной власти и местного самоуправления, а также в деятельности их должностных лиц.

В законодательстве государства об административных правонарушениях должна устанавливаться ответственность юридических лиц за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

4.6. Согласование в уголовном законодательстве государств — участников СНГ подходов к криминализации коррупционных общественно опасных деяний (преступлений)

В законодательстве государства в соответствии с международными стандартами устанавливается уголовная ответственность лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, или приравненных к ним лиц, иностранных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, а также граждан государства, иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение коррупционных преступлений. При этом к коррупционным преступлениям должны быть отнесены противоправные деяния, соответствующие следующим критериям:

наличие надлежащих субъектов общественно опасного деяния, к которым относятся лица, уполномоченные на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, или приравненные к ним лица, иностранные должностные лица и должностные лица публичных международных организаций;

связь общественно опасного деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;

наличие у субъекта общественно опасного деяния корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);

совершение преступления только с прямым умыслом.

К коррупционным преступлениям должны быть отнесены общественно опасные деяния, хотя и не отвечающие указанным критериям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными государством между-

народными правовыми актами, а также связанные с подготовкой условий для получения лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, или приравненными к ним лицами, иностранными должностными лицами и должностными лицами публичных международных организаций выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного предоставления такой выгоды.

В законодательстве государства рекомендуется установить перечни коррупционных преступлений.

К коррупционным преступлениям без каких-либо условий должны быть отнесены^{*}:

нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума;

подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов;

получение взятки;

дача взятки;

коммерческий подкуп;

посредничество во взяточничестве;

злоупотребление полномочиями;

незаконное предпринимательство;

контрабанда (совершенная должностным лицом с использованием своего служебного положения).

К коррупционным преступлениям при наличии определенных условий также могут быть отнесены:

легализация доходов, полученных противозаконным путем;

создание организованной группы или преступного сообщества либо участие в преступном сообществе;

вмешательство в разрешение судебных дел и в производство предварительного расследования;

угроза или насильственные действия в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, судебного пристава, судебного исполнителя, адвоката, эксперта, переводчика;

принуждение лицом, производящим предварительное следствие или осуществляющим правосудие, к даче показаний;

лжесвидетельство;

подкуп или принуждение к даче ложных показаний, ложному заключению либо к неправильному переводу;

воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий;

^{*} Перечень преступлений приведен в соответствии с наименованиями составов преступлений, указанными в модельном Уголовном кодексе для государств – участников Содружества Независимых Государств (принят 17 февраля 1996 года).

фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов;

регистрация незаконных сделок с землей;

превышение служебных полномочий;

злоупотребление правомочиями аудиторами, третейскими судьями, нотариусом или адвокатом;

нецелевое расходование бюджетных средств;

нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов;

служебный подлог;

вынесение заведомо неправосудного приговора, решения или иного судебного постановления;

мошенничество;

присвоение или растрата;

воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности;

монополистические действия и ограничение конкуренции;

принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения.

В качестве квалифицирующих (особо квалифицирующих) признаков составов коррупционных преступлений, влекущих за собой более строгие меры уголовной ответственности, в уголовном законодательстве государства рекомендуется закрепить совершение указанных преступлений:

высшими должностными лицами государства и приравненными к ним по статусу должностными лицами;

группой лиц по предварительному сговору, организованной преступной группой или преступным сообществом;

систематически (неоднократно) – в отношении действий, составляющих объективную сторону уголовно наказуемого деяния;

- с применением насилия или с угрозой его применения;
- с применением оружия или специальных средств;
- с причинением тяжких последствий;
- с извлечением дохода в крупном или в особо крупном размере.

4.7. Закрепление в законодательном порядке согласованных принципов уголовной политики государств — участников СНГ в сфере противодействия коррупции

В уголовном законодательстве государства должны быть реализованы такие подходы к криминализации коррупционных общественно опасных деяний, которые позволят установить эффективные меры ответственности за их совершение согласно законодательству государства, с учетом принципа дифференциации и адекватности наказания за разные по степени общественной опасности виды таких деяний.

При формировании уголовной политики государство должно ориентироваться на общепризнанные нормы международного права, предусматривающие:

введение или усиление уже существующих уголовных санкций, соответствующих тяжести коррупционных преступлений, особенно при наличии квалифицирующих (особо квалифицирующих) признаков;

установление уголовно-правового ограничения на занятие определенных должностей или занятие определенными видами деятельности для лиц, осужденных за коррупционные преступления, в качестве эффективной меры социального контроля, направленной на предупреждение рецидива указанных преступлений;

введение для определенных категорий лиц ответственности за несообщение о фактах коррупционных преступлений, ставших им известными в связи с выполнением своих служебных или профессиональных обязанностей.

4.8. Закрепление в законодательстве государств — участников СНГ согласованных подходов к устранению последствий коррупционных правонарушений

В законодательстве государства в соответствии с международными стандартами должно быть установлено требование об обязательности устранения последствий коррупционных правонарушений, в том числе определены гражданско-правовые средства защиты лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, путем применения следующих мер:

конфискация незаконно полученных денег, ценностей и иного имущества;

признание недействительными нормативных правовых актов, решений, сделок и иных действий, принятых (совершенных) в результате коррупционных правонарушений;

признание ничтожности сделки, заключенной вследствие коррупционного правонарушения;

возмещение вреда, в том числе морального, причиненного коррупционным правонарушением;

правовая защита и социальная реабилитация лиц, которым причинен вред в результате совершения коррупционного правонарушения.

Законодательством государства могут быть предусмотрены иные меры устранения последствий коррупционных правонарушений информационного, общесоциального и иного характера.

4.9. Закрепление в законодательстве государств — участников СНГ согласованных подходов к правовому регулированию вопросов международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции

Каждое государство принимает активное участие в международном сотрудничестве в сфере противодействия коррупции.

Правовую основу международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции составляют международные договоры, двусторонние и многосторонние соглашения и обязательства, основополагающие международные нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции.

Основными направлениями такого сотрудничества являются:

совершенствование правовой базы сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией, выработка согласованной политики, совместных программ, модельных законов и регулирующих положений в сфере противодействия коррупции;

обмен информацией между государствами о мерах борьбы с коррупцией; оказание взаимной правовой помощи по уголовным, административным и гражданским делам о коррупционных правонарушениях;

выработка согласованной политики по гармонизации национального законодательства в сфере противодействия коррупции;

координация действий должностных лиц уполномоченных государственных органов, осуществляющих противодействие коррупции;

проведение совместных оперативных и иных мероприятий по пресечению коррупционных правонарушений;

подготовка квалифицированных кадров в сфере противодействия коррупции.

5. Заключительные положения

5.1. Реализация настоящих Рекомендаций

Реализация настоящих Рекомендаций должна осуществляться путем подготовки и принятия специальных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции, а также внесения изменений в действующие нормативные правовые акты государства. Для придания такой деятельности целевого и комплексного характера на государственном уровне целесообразна разработка планов и программ законотворческой деятельности в сфере противодействия коррупции в тех областях нормативного правового регулирования, которые затрагивает специализированное законодательство о противодействии коррупции.

Планы и программы законотворческой деятельности в сфере противодействия коррупции могут приниматься (утверждаться) как нормативный правовой акт самостоятельно или в составе комплексной программы противодействия коррупции.

При подготовке и реализации планов и программ законотворческой деятельности в сфере противодействия коррупции должен осуществляться государственный и общественный контроль.

5.2. Государственный контроль качества подготовки и реализации законодательства в сфере противодействия коррупции

В целях повышения эффективности деятельности по подготовке и реализации законодательства в сфере противодействия коррупции рекомендуется создание единой системы государственного контроля, включающей парламентский, судебный, финансовый и специальный контроль.

Парламентский контроль осуществляет парламент государства.

Конституционный суд государства осуществляет контроль за конституционностью разрабатываемых и принимаемых нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции в порядке, установленном законодательством государства. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды осуществля-

ют судебный контроль за реализацией положений нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции в порядке, установленном законодательством государства.

Финансовый контроль за деятельностью по подготовке и реализации законодательства в сфере противодействия коррупции осуществляют контрольно-счетный орган, министерство финансов, казначейство, центральный банк государства, финансовые и контрольно-счетные органы субъектов государства (для федеративных государств) во взаимодействии с финансовыми органами муниципальных образований, лицами, осуществляющими функции аудита.

Специальный контроль реализации законодательства в сфере противодействия коррупции осуществляют контрольные органы администрации президента, правительства государства, правоохранительные и иные государственные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции, установленной национальным законодательством.

5.3. Общественный контроль качества подготовки и реализации законодательства в сфере противодействия коррупции

Деятельность по подготовке, принятию и реализации специальных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции должна осуществляться при постоянном общественном контроле.

Основными мерами обеспечения общественного контроля являются:

опубликование официальных докладов и отчетов о деятельности по подготовке, принятию и реализации нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции;

опубликование проектов нормативных правовых актов, пояснительных записок и финансово-экономических обоснований к ним или иное обеспечение возможности ознакомления с ними, а также предоставление информации о порядке направления замечаний и предложений по данным проектам нормативных правовых актов;

направление проектов нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции на независимую правовую и антикоррупционную экспертизу;

вынесение на общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции и проектов национальных (общегосударственных) планов (программ, стратегий) по противодействию коррупции.

Приняты на тридцать восьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 38-17 от 23 ноября 2012 года)