

Док. GA16/LC16/REP/00/r

ШЕСТНАДЦАТОЕ ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ
КОМИТЕТ ПО ПРАВОВЫМ И ПОЛИТИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ

Доклад^{*}
«Правовая основа борьбы с коррупцией»

Докладчик: г-н Александр Пухкал, член Комитета по правовым и
политическим вопросам (Украина)

^{*} Текст принят Ассамблей в Ереване 29 ноября 2000 г.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На Пятнадцатом заседании Комитета в Москве 19-20 апреля 2000 г. были заслушаны доклад и рекомендация на тему «Правовая основа сотрудничества правоохранительных, таможенных органов и миграционных властей». Во время дебатов особое внимание было уделено вопросу о коррупции. Подчеркивалось, что коррупция наносит вред экономическому развитию, делая страну уязвимой в период финансовых кризисов и макроэкономической нестабильности; что она ведет к повышению уровня преступности, негативно сказывается на инвестициях, сдерживает рост, разрушает веру в процветание; что она – враг демократии и законности; что она отрицательно сказывается на политических и экономических реформах. Было также отмечено, что борьбе с коррупцией уделяется большое внимание в странах-членах.

На этом заседании члены Комитета решили уделить бóльшее внимание проблеме коррупции, глубже ее исследовать, проанализировать причины ее возникновения и последствия, а также изучить основные принципы борьбы с коррупцией и их применение на практике на национальном, региональном и международном уровнях.

2. В соответствии с этим решением, Комитет ПАЧЭС по правовым и политическим вопросам подготовил доклад «Правовая основа борьбы с коррупцией». Этот доклад представляется на рассмотрение Шестнадцатого заседания Комитета в Киеве 11-12 октября 2000 г. и Шестнадцатого пленарного заседания Генеральной Ассамблеи в Ереване 29-30 ноября 2000 г..
3. Настоящий доклад задумывался как документ, который мог бы служить основой для борьбы с коррупцией, ее профилактики или уменьшения. В нем подчеркивается, что с ростом коррупции менее действенными становятся закон и порядок. В нем говорится о том, что такие меры против коррупции, как прозрачность и отчетность, способствуют достижению процветания народов и торжеству справедливости в странах региона. Он также обращает внимание на необходимость в беспристрастном суде и свободной прессе для того, чтобы открыто обличать коррупцию. В докладе рассматриваются специальные национальные программы и выражается поддержка региональным и международным усилиям, направленным на борьбу с коррупцией и установление справедливого правления. Он также исследует инициативы и мероприятия, проводимые специальными неправительственными организациями.
4. Информация для использования в докладе и подготовки Рекомендации была получена от национальных делегаций Армении, Греции, Молдовы, Турции и Украины. Кроме того, справочный материал был получен Международным секретариатом ПАЧЭС из официальных источников в сети Интернет Совета Европы, Европейского Союза, Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), Объединенных Наций, Всемирной Таможенной Организации, Всемирного Банка, Всемирной Торговой Организации, Глобального Форума по Борьбе с Коррупцией, Международной Прозрачности и др., организаций, участвующих в борьбе с коррупцией.

II. ПРАВОВАЯ ОСНОВА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Коррупция – причины и следствия

5. Коррупция является старым пороком, довольно сложным по своей природе. Разрушая государственные устои и угрожая правопорядку, она распространена в любом обществе независимо от уровня развития или формы правления. Коррупция является огромной проблемой, последствия которой для будущего глобальной экономики, а также развития открытых экономических систем и демократических институтов как в рамках одной страны, так и в рамках целых регионов, нельзя недооценивать. Корни коррупции лежат глубоко в бюрократических и политических структурах и ее влияние на рост и развитие меняется с изменением условий в стране.
6. Коррупция охватывает широкий круг деятельности и обычно определяется как использование служебного положения в личных целях. Взятничество, растрата, хищение государственных фондов, уклонение от уплаты налогов или других сборов, идущих в доход государства и т.д. являются распространенными формами коррупции. Последствия от коррупции могут различаться по масштабу и виду. Коррупция – это не только частное нарушение этических норм, это вопрос глубоких политических и социальных последствий, и для того, чтобы понять, какой вред наносит коррупция экономической или политической системе, необходимо определить ее специфические формы.
7. Взятки являются одним из главных инструментов коррупции. Взятничество распространено как в частном, так и в государственном секторах и используется отдельными группами для «оплаты» приобретаемых у правительства услуг, таких как: (1) *Правительственные контракты*: взятки могут повлиять на выбор правительством фирмы-поставщика товаров, услуг и различных видов работ, а также на условия этих контрактов. (2) *Правительственные льготы*: взятки могут повлиять на распределение правительственных льгот, как в денежном выражении (например, уклонение от налогообложения, субсидии предприятиям или отдельным лицам, доступ к фондам социального страхования и пенсионного обеспечения и т.д.), так и в виде привилегий (как, например, доступ в привилегированные школы, к медицинскому обслуживанию, жилью и недвижимости, акциям приватизированных предприятий и т.д.). (3) *Доход государства*: взятки могут быть предложены для сокращения размера налогов или других сборов, взимаемых государством с частных сторон. (4) *Лицензии*: взятки могут вымогаться или предлагаться за выдачу лицензии, наделяющей эксклюзивным правом, таким, как концессия на развитие земельных угодий или освоение природных богатств. Иногда политики и чиновники намерено проводят такую политику, в результате которой возникают права на контроль, продавая их, они извлекают выгоду для себя. (5) *Экономия времени и уклонение от исполнения правил*: взятки предлагаются для ускорения получения разрешения на правовые действия, такие, как регистрация компании или разрешение на строительные работы. (6) *Влияние на исход судебного или административного разбирательства*: взятки могут повлиять на исход судебного разбирательства в отношении частных сторон, через принуждение правительства или к игнорированию незаконной деятельности или к принятию решений в пользу одной стороны во время судебного разбирательства или других юридических действий.

8. Хищение государственных фондов официальными лицами является другим видом коррупции. Ее крайней формой выражения является крупномасштабная «спонтанная» приватизация государственной собственности руководителями предприятия и другими официальными лицами, что в большей степени характерно для переходных экономик. С другой стороны, мелкие кражи офисного оборудования, канцелярских товаров, транспортных средств, горючего и т.д., обычно совершаются чиновниками среднего или более низкого уровня, в определенной степени компенсируя их низкую зарплату. Хищение государственных фондов происходит в тех случаях, когда система их контроля или недостаточна или не существует вообще, а способность государства найти и наказать злоумышленников находится на том же уровне. Последствия как от хищений в особо крупных размерах, так и от мелких краж могут быть разрушительными для страны, особенно, с переходной экономикой.
9. Кража государственных финансовых ресурсов является другой формой коррупции. Чиновники могут присваивать доходы от налогов или сборов (обычно это происходит в результате тайного сговора с плательщиком), похищать наличность из казны, выплачивать самим себе авансы, которые затем никогда не возвращаются, или делать выплаты в пользу вымышленных рабочих («мертвых душ») с помощью хорошо составленных отчетов. Обычно это происходит, когда финансовый контроль или ослаблен или полностью игнорируется руководителями.
10. Коррупция в правительстве на политическом или бюрократическом уровнях ведет к появлению политической и бюрократической коррупции. Первая может существовать независимо от второй или может быть достигнуто тайное соглашение. На одном уровне политическая коррупция касается законов о выборах, правил финансирования кампаний, конфликта интересов парламентариев и т.д.. На другом, она отражает способ правления в стране и поэтому не может быть уменьшена лишь только через законотворчество. Имеются также случаи, когда в государственные институты проникают криминальные элементы, которые превращают их в орудие собственного обогащения.
11. Коррупция в частном секторе осуществляется через подлог и взяточничество, что также ведет к плачевным результатам. Неотрегулированные финансовые системы и мошенничество отпугивают иностранных инвесторов. Они делают страну уязвимой в период финансовых кризисов и макроэкономической нестабильности. Целые банки и сбережения, а также финансово-кредитные учреждения могут быть захвачены криминальными элементами с целью проведения крупномасштабной аферы.
12. «Льготы», получаемые с помощью коррупции, могут быть огромными (коррупция в крупных размерах) или минимальными (коррупция в малых размерах), а последствия от недобросовестной интерпретации законов могут быть колоссальными или минимальными. Коррупция в крупных размерах связана, зачастую, с международными деловыми сделками и обычно охватывает политиков и чиновников. Коррупция в малых размерах может быть распространена в государственном секторе, когда фирмы и частные лица в поисках лицензии или услуг от правительства вынуждены регулярно прибегать к ней.

13. Область распространения коррупции в разных странах разная, начиная от единичных случаев до общепринятых, т.е. коррупция может быть или изолированной или систематической. Если форма коррупции нераспространенная (или изолированная), выражающаяся в нескольких индивидуальных действиях, ее можно сравнительно легко обнаружить и наказать. В таких случаях некоррупционность является нормой поведения в обществе, и институты, как в государственном, так и в частном секторах поддерживают чистоту общества. Такие институты, формальные и неформальные, достаточно сильны для того, чтобы вернуть систему к некоррупционному равновесию. Напротив, если коррупция является широко распространенным (или систематическим) явлением, взяточничество как в крупных, так и в малых размерах становится нормой во взаимоотношениях между государственным сектором и фирмами или частными лицами, вероятность обнаружения и наказания становится ничтожно малой и создаются все условия для дальнейшего роста коррупции. Когда коррупция является систематическим явлением, официальные законы остаются на месте, но при этом вытесняются неофициальными правилами; взяточничество – незаконно, но, в то же время, все понимают, что без взятки не обойтись, дача взятки считается преступлением, но на практике закон не работает и все определяют неформальные правила. Институты, правила и нормы поведения адаптируются к практике коррупции. В условиях систематической коррупции сурово наказать человека при установлении фактов его коррупционности будет очень сложно, потому что тогда очень многие вокруг (включая правоохранительные органы) должны будут разделить ответственность.
14. Систематическая коррупция наиболее распространена в определенных государственных структурах, таких, как таможня или налоговая инспекция, общественные учреждения или министерства, а также на определенных уровнях правительства. Хотя, в общем, коррупция является более серьезной проблемой для развивающегося общества, систематическая коррупция может получить распространение и в обществе с развитой экономикой, т. е. в индустриально развитых странах. Когда коррупция становится систематическим явлением в государственном секторе, частные фирмы или компании, сотрудничающие с правительственными структурами, вынуждены участвовать во взяточничестве. Контроль за взяточничеством и мошенничеством в государственном секторе может быть установлен с помощью стабильной антикоррупционной правовой базы и развития профессиональных структур, определяющих стандарты в таких областях как бухгалтерский учет и аудит. Контроль за коррупцией в частном секторе требует, в конечном счете, развития культуры ведения бизнеса и этики. Наряду с этим, борьба с коррупцией в государственном секторе может стать предпосылкой для установления контроля за коррупцией в частном секторе.
15. Причины коррупции всегда контекстуальны и кроются в политике страны, бюрократических традициях, политическом развитии и истории общества. Соответственно, влияние коррупции и ее последствия для экономического роста, политического развития и реформ различаются в зависимости от специфических условий страны.

С прогрессом экономического сотрудничества и интеграции в Черноморском регионе, принятие эффективных мер по укреплению законности как основы демократического правления и свободного рынка становится задачей первостепенной важности. Более тесное взаимодействие между странами-партнерами через либерализованную торговлю, финансовые потоки, движение капитала, расширенные экономические отношения увеличивает потенциальные последствия от официальной коррупции, т.е. коррупции основных действующих лиц процесса поддержания равноправного приграничного сотрудничества и законности – полиции, пограничников, сотрудников органов безопасности, юристов, прокуроров или судей, правительственных чиновников и т.д.. В данном случае коррупция, как и везде, подрывает ценности демократии, морали, уменьшает эффективность государственной политики, порождает недоверие к правительству и стоит на пути успешных социальных, экономических и политических реформ. Она сдерживает экономическое развитие, сеет сомнения среди инвесторов, имеет негативные последствия для частного сектора и иностранных инвестиций.

Коррупция в контексте Черноморского Экономического Сотрудничества

16. Так же как и во всем мире, коррупция является серьезной проблемой в черноморских странах и Черноморском регионе. И хотя факты коррупции отмечаются во всех странах, она процветает в государствах с переходной экономикой, где законодательная система или несовершенна или находится в стадии развития. В некоторых странах коррупция повышает уязвимость государства в период экономического кризиса, в других, она становится значительным препятствием на пути экономического оздоровления и стабильности. Коррупция подрывает нормальный бизнес и государственную практику принятия решений, перекашивает распределение финансовых и трудовых ресурсов, сдерживает развитие малого бизнеса, предпринимательства и привлечение иностранных инвестиций. Она наносит непоправимый вред авторитету закона, подрывает доверие к властям, государственным и финансовым институтам и создает обстановку, благоприятную для развития преступности, включая ее организованные формы.
17. Как уже отмечалось, коррупция широко распространена в развивающихся странах и государствах переходного периода в силу чрезвычайно благоприятных правовых и социально-экономических условий. Стремление заработать, помноженное на бедность и низкую зарплату государственного служащего, открывает широкие возможности для коррупции. Кроме этого, уровень всевозможных рисков в развивающихся странах (болезнь, несчастный случай, безработица и т.д.) чрезвычайно высок и люди, как правило, лишены защищающих их механизмов (страхование, социальное обеспечение, развитый рынок труда и т.д.), доступных в более богатых развитых странах. Наряду со слабостью системы, раздутый бюрократический аппарат, нечеткие правила и инструкции также в значительной мере способствуют процветанию коррупции, вовлекающей все большее количество государственных служащих. Слабая отчетность, недостаточно развитые законы и этические принципы создают благоприятную почву для коррупции. А правовые институты, ответственные за соблюдение правил и борьбу с коррупцией, не достаточно подготовлены для этой сложной задачи.

18. В последние годы политика черноморских стран была направлена на борьбу с коррупцией. В деятельности правительства значительное место было отведено экономической политике и организационно-правовым реформам, а также, профилактическим мерам, включающим создание надежной макроэкономической политики, стабильной финансовой системы, справедливого правления и эффективных механизмов, направленных против коррупции. Кроме того, усилия были направлены на разработку или совершенствование законодательства в области охраны закона и борьбы с коррупцией. Следует отметить, что хотя основой законодательства служат глобальные антикоррупционные стандарты и практика, каждая страна проводит реформы в соответствии со своими специфическими политическими, правовыми, экономическими и культурными традициями.
19. Борьба с коррупцией и правительственные реформы во многом связаны друг с другом. Самые первые шаги, направленные на уменьшение размеров коррупции, аналогичны тем мерам, которые были предприняты для реформирования правительства с целью повышения его эффективности. Запутанные правила только способствуют развитию коррупции, в то время, как принятие новых, более четких инструкций может сократить ее размеры. Кроме того, отсутствие отчетности является одним из стимулов развития коррупции, а обязательное ведение отчетности помогает сдерживать ее.
20. Опыт развития стран-членов говорит о том, что коррупция и отсутствие реформ в экономической области и государственном секторе идут рука об руку и что страны могут достичь большого прогресса в борьбе с коррупцией, если процесс реформ будет ускорен и расширен. Значительные изменения, происходящие в экономической политике стран-членов (включая снижение тарифов и упразднение других барьеров на пути международной торговли; отмена субсидирования предприятий; сокращение количества правил и требований для получения лицензий, а также других барьеров для создания новых фирм и привлечения инвесторов; демонополизация и приватизация государственных фондов; прозрачное регулирование банковской деятельности в разумных пределах; стандарты ведения бухгалтерского учета и аудита; и т.д.), несомненно, сократят возможности для коррупции и проложат дорогу для получения ожидаемых результатов. Наряду с этим, реформа правительственных институтов, государственной службы, более совершенный бюджет, управление финансами, сбор налогов, укрепление правовой и судебной-процессуальной систем имеют не меньшее значение.
21. Упразднение ненужного контроля за экономикой и сокращение государственного участия в ней может возыметь положительный эффект на борьбу с коррупцией. Сокращение как масштаба вмешательства, так и администрирования со стороны правительства снижает потенциальные возможности возникновения и развития коррупции. Создание надежной системы государственной службы со строгими правилами, соответствующими санкциями против злоупотреблений и разумной компенсацией для служащих также является важной задачей. Другим ключевым моментом в укреплении системы государственной службы является создание сильных, независимых анти-коррупционных следовательских структур с реальными полномочиями и властью. Это может стать особенно трудной задачей для стран переходного периода, не имеющих ресурсов, чтобы платить нормальную зарплату

госслужащим, однако с сокращением бюрократического аппарата у государства может появиться такая возможность.

22. Черноморским странам необходимо работать над созданием надежной законодательной базы с четкими законами, которым можно было бы легко следовать. Стабильная законодательная база требует грамотного исполнения законов и предписаний и поэтому странам необходимы квалифицированные, честные и соответственно оплачиваемые сотрудники инспектирующих органов, судьи, прокуроры и работники правоохранительных органов, а также надлежащим образом финансируемые суды, независимые от политического давления.
23. Одним из важных факторов, наряду с правительственными реформами, является этическое поведение. Его можно понимать как внутренний отчет перед совестью и использовать в качестве важного инструмента в борьбе с коррупцией. Ее масштабы можно также сократить через реформирование государственного управления путем переподготовки госслужащих, превентивных финансовых законов, а также упразднения практики закулисных решений.
24. Прозрачность и отчетность в деятельности правительства, а также при принятии решений является главным приоритетом в борьбе с коррупцией. Невежеству и секретности должны противостоять информированность и прозрачность. Суть отчетности состоит в синтезе информации и действий со стороны официальных лиц, частных лиц, бизнесменов и неправительственных организаций. Отношение общества к коррупции должно быть менее снисходительным. Огромное значение имеет свободная пресса. Секретность помогает скрывать практику коррупции, в то время, как распространение информации и ее анализ являются эффективным средством повышения общей осведомленности. В этом отношении роль средств массовой информации приобретает особое значение.*
25. Проблема коррупции не решается легко и быстро. Ее порождает комплекс причин, а последствия обходятся довольно дорого. Черноморским странам, как никогда раньше, необходимо сплотиться для борьбы с коррупцией на основе консультаций, обмена информацией и опытом друг с другом для того, чтобы разработать эффективные меры и оказывать активную помощь менее развитым странам в контроле за коррупцией и борьбе с ней.

Национальная политика и программы действий по борьбе с коррупцией

26. Несмотря на то, что стратегия отдельных стран может отличаться от других в силу исторических, политических и культурных традиций, определенные меры и факторы являются основополагающими для эффективной стратегии борьбы с коррупцией, включая создание стабильной правовой основы, привлечение эффективных органов надзора (например, структуры парламентского контроля, независимые судебные органы, открытые и честные выборы) и, самое важное, наличие политической воли для борьбы с коррупцией.

* Доклад «Роль средств массовой информации в развитии сотрудничества в Черноморском регионе», подготовленный Комитетом по культуре, образованию и социальным вопросам, будет утвержден на Шестнадцатой Генеральной Ассамблее в Ереване в ноябре 2000 г.

27. Национальные усилия, направленные на борьбу с коррупцией, зависят, главным образом, от той решительности, с которой они осуществляются, а также от экономической политики и институтов, на которые они опираются. Национальные программы по профилактике и контролю за фактами проявления коррупции включают определение путей и способов осуществления антикоррупционных мер, укрепление усилий по контролю за коррупцией и присоединение к многонациональным правовым актам на международном уровне. Масштаб антикоррупционных стратегий и программ зависит от той особой угрозы, которую коррупция представляет для эффективности социально-экономического развития страны.
28. Сведения, поступившие от национальных делегаций, дают общее представление о рамках, в которых проходит борьба с коррупцией. В некоторых из них, особенно, из стран переходного периода, отмечается, что коррупция является одним из главных препятствий на пути развития. В связи с тем, что коррупция бросает вызов законности, в странах разрабатываются и осуществляются национальные программы, направленные на борьбу с ней. В Армении была разработана национальная программа под названием «Антикоррупционные меры», которая будет принята правительством в ближайшее время. В Азербайджане государственная программа укрепления борьбы с коррупцией, предусматривает всеобъемлющие законодательные, административные и информационные меры для создания эффективной антикоррупционной основы. В Болгарии национальная стратегия борьбы с коррупцией включает среди других мер принятие финансового превентивного закона и создание в рамках министерства внутренних дел следовательской структуры для установления и расследования случаев внутренней коррупции. С целью развития антикоррупционных политических методов и принятия различными государственными властями совместных координированных мер на основе изучения и анализа причин, вызывающих коррупцию в государственных структурах, в Грузии была создана парламентская комиссия по расследованию случаев коррупции. Комиссия также работает над совершенствованием и рационализацией существующего законодательства путем выявления и искоренения положений, косвенно способствующих возникновению коррупции. С другой стороны, антикоррупционная законодательная база состоит из следующих документов: «Закон о конфликте интересов в государственной службе и коррупции», «Административный кодекс», «Закон о государственных поставках» и «Закон об общественной информации». В Греческой Республике проблема коррупции решается в рамках укрепления этических норм государственной службы. Уголовный кодекс, Гражданский кодекс, законы № № 2065/1992, 2429/1996, 2522/1997, 2576/1998, 2477/1997, 2343/1995, 2656/1998 и Президентского Указа 393/1994 являются основной законодательной базой в этом отношении. В Турции соответствующие законодательные рамки обеспечиваются рядом законов, основным среди которых является Уголовный кодекс. На Украине наряду с законами, регулирующими борьбу с коррупцией («Закон о гражданской службе», «Закон о борьбе с коррупцией», «Закон о местном самоуправлении»), Президентские Указы (о создании Координационного Комитета по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, об укреплении борьбы с коррупцией и другими преступлениями в экономической сфере, о создании национальной программы по борьбе с коррупцией – 63 мероприятия в области профилактики и организационно-правовом, информационном и

аналитическом блоках, о мерах по административным реформам на Украине, об изменениях в системе центральных исполнительных органов) и резолюции Верховной Рады (о создании временных комитетов по борьбе с организованной преступностью, коррупцией и взяточничеством, о контроле за исполнением законов и резолюций в области охраны закона и борьбы с преступностью, о создании постоянного комитета по организованной преступности и коррупции) создают необходимую основу для борьбы с коррупцией.

29. Несмотря на принимаемые в странах меры, усилия, направленные на борьбу с коррупцией, должны расширяться и увеличиваться. Многие еще предстоит сделать для создания открытого и подотчетного управления, укрепления законов, направленных против взяточничества и обеспечивающих прозрачность принятия решений; для охраны чистоты рядов органов юстиции, безопасности и финансовой инспекции; для развития открытости и подотчетности в частном секторе; укрепления институтов, обеспечивающих подотчетность как в государственном, так и в частном секторах, включая принципиальные и беспристрастные судебные органы, а также свободную и открытую прессу.
30. В связи с этим может быть введен ряд инновационных и эффективных антикоррупционных механизмов, обеспечена прозрачность и законность и ограничены возможности для роста коррупции. Среди этих мер может быть поощрение специальных организаций к осуществлению контроля за использованием государственных фондов официальными лицами, этика поведения правительственных чиновников, подготовка образовательных программ, направленных на изменение норм поведения и повышение морального облика граждан, подготовка списка компаний, вовлеченных в коррупцию, создание международной системы обмена опытом по борьбе с коррупцией и т.д.
31. Наряду с этим, антикоррупционная деятельность может только выиграть в результате внедрения новых глобальных стандартов и развития прозрачности и подотчетности как в государственном, так и в частном секторах; поощрения региональных подходов к проблеме коррупции; поддержки ключевых структурных реформ в нарождающихся рынках; устранения причин коррупции и создания благоприятного климата для инвестиций, торговли, экономического роста и др.. Выводы и итоговые документы специальных конференций и семинаров, а также региональных и международных мероприятий могут также внести весомый вклад в этом отношении.
32. Национальная законодательная база должна состоять из ряда основополагающих принципов, подходов, законов и инструкций в виде основных антикоррупционных актов на базе международно признанных принципов и норм. Важно также, чтобы страны ЧЭС следовали соответствующим международным правовым актам (конвенциям, соглашениям и нормативной базе) в области борьбы с коррупцией, принятых Европейским Союзом (ЕС), Советом Европы, ООН, Организацией по сотрудничеству и развитию (ОСР) и т.д. *(более подробно в параграфах 37-51 доклада).*

33. Национальная антикоррупционная политика и программы, направленные на борьбу как с коррумпируемыми, так и с коррумпирующими имеют первостепенное значение для успеха борьбы с коррупцией. Несмотря на комплексные и сложные подходы на национальном уровне, ни одна страна не может отгородиться от влияния коррупции из-вне. Поэтому все страны должны сотрудничать друг с другом для того, чтобы бороться с коррупцией на национальном, региональном, а также международном уровнях, а также укреплять усилия для искоренения этого зла.

Международные правовые акты

34. В последние годы проблема коррупции стала вызывать особую озабоченность в глобальном масштабе. Коррупция бросает вызов правительствам во всем мире как в развивающихся, так и в индустриально развитых странах. Следует отметить, что встреча Восьмерки в Бирмингеме в 1998 г. особенно выделила проблему борьбы с коррупцией. Все больше и больше стран объединяются в общем стремлении бороться с коррупцией и строить справедливое и честное общество.
35. Коррупция все чаще становится основной проблемой для обсуждения на многочисленных региональных и глобальных форумах, а вопросы профилактики и наказания лиц, замешанных в коррупции, все чаще затрагиваются в большинстве международных соглашений, резолюций, рекомендаций и многих других аналогичных документах.

Европейские региональные инициативы:

36. На Четвертой Встрече министров внутренних дел государств-членов ЧЭС в Пояне Брашове, Румыния, 27-28 апреля 2000 г. было вновь подтверждено стремление к более широкому и активному сотрудничеству между специальными органами в области борьбы с преступностью и было решено вновь заявить о решимости поддерживать и углублять сотрудничество между специализированными структурами соответствующих учреждений в рамках «Соглашения правительств государств-участников ЧЭС о борьбе с преступностью, особенно, в ее организованных формах», подписанного в Керкуе, Греции, 2 октября 1998 г.. Это соглашение предусматривает среди прочих мер механизм сотрудничества по борьбе с международной незаконной экономической деятельностью, подделкой документов и коррупцией.
37. *Совет Европы* является основным игроком в международной борьбе со взяточничеством и коррупцией. Продолжается сотрудничество по проблеме взяточничества в международных сделках между Рабочей группой Совета Европы по коррупции и Рабочей группой Организации по экономическому сотрудничеству и развитию. Документ Совета Европы «Конвенция по вопросам уголовного права и борьбы с коррупцией» открыта для подписания с 27 января 1999 г.. Конвенция содержит многоплановую концепцию коррупции, включая формы внутреннего и иностранного взяточничества как в государственном, так и в частном секторах. Конвенция об Уголовном кодексе также предлагает механизм наблюдения и контроля, описанный в «Соглашении о создании группы государств против коррупции (GRECO)», вступившим в силу 1 мая 1999 г.. Кроме того, Рабочая группа Совета Европы по коррупции также завершила работу над «Конвенцией по вопросам гражданского права и борьбы коррупцией». В настоящий момент

Совет Европы готовится к 4-ой Конференции специальных агентств по борьбе с коррупцией, основным вопросом которой станет международное сотрудничество в борьбе с коррупцией и офшорными центрами.

38. *Европейский Союз* – Европейская Комиссия приняла в мае 1997 г. обращение к Совету Европы и Европейскому Парламенту о политике Союза против коррупции. В этом обращении описывается всеобъемлющая политика ЕС в отношении коррупции как внутри Европейского Союза, так и в его отношениях со странами за его пределами. В обращении говорится о ряде процедур, включая ратификацию конвенций, рассматривающих активную и пассивную коррупцию официальных лиц ЕС и стран-членов как уголовное преступление, о реформировании государственных поставок и системы аудита. В отношении стран, не являющихся членами ЕС, политика Европейского Союза нацелена на создание антикоррупционных программ совместно с государствами, заключившими соглашения с ЕС о сотрудничестве или помощи.
39. Деятельность *Европейского Банка Реконструкции и Развития (ЕБРР)* в области борьбы с коррупцией осуществляется по четырем основным направлениям: чистота рядов Банка, честность процесса принятия решений, связанных с основной деятельностью Банка, честность клиентов Банка, спонсоров проектов и поставщиков, чистота инвестиционного климата в странах, с которыми сотрудничает Банк. В области развития чистоты инвестиционного климата в странах сотрудничества Банк разработал основные направления корпоративного управления с целью определения стандартов и развития коллективной деятельности среди внутренних и внешних инвесторов, а также подготовил программу сотрудничества с правительствами региона в области укрепления законов и институтов для содействия прозрачности и отчетности, уделив особое внимание процессу банкротства, концессиям, корпоративному управлению и регулированию рынков капитала, безопасности операций и реформированию нормативной базы. Для достижения чистоты инвестиционного климата Банк создал Рабочую группу по инвестиционному климату под председательством главного экономиста.
40. *Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)* является структурой, занимающейся широким кругом вопросов безопасности, включая контроль за вооружением, превентивную дипломатию, меры по укреплению доверия и безопасности, права человека, наблюдение за проведением выборов, а также экономическую и экологическую безопасность. В Организации начались дискуссии по тем мерам, которые ОБСЕ следует предпринять для борьбы с коррупцией через развитие чистоты рядов в правительстве и повышение их этических норм, через справедливое правление и прозрачность. В качестве первого шага было предложено разработать, одобрить и ввести в действие нормативную базу для борьбы с коррупцией. Ключевым моментом в этом направлении является активное участие международных и неправительственных организаций в создании надежного общественного и делового консенсуса, направленного против коррупционной практики.

Глобальные инициативы

41. *Глобальный Форум по борьбе с коррупцией* состоялся в феврале 1999 г., в работе которого приняли участие представители девяноста стран, включая страны Черноморского региона. Это беспрецедентное событие стало поворотным пунктом в усилиях всех стран обеспечить чистоту общества и контроль за коррупцией среди правительственных чиновников, особенно работников юстиции и правоохранительных органов, призванных следить за соблюдением закона. С этого момента значительно возросли усилия, направленные на борьбу с коррупцией, как со стороны глобальных и региональных групп, так и со стороны всех стран. В мае 2001 г. в Нидерландах состоится Второй Глобальный Форум по борьбе с коррупцией. В рамках этого Форума 30-31 марта 2001 г. в Бухаресте состоялась Первая Региональная Конференция Центрально- и Восточно-Европейских стран по борьбе с коррупцией. Конференция была проведена с целью развития деятельности Глобального Форума, направленной на дальнейшее расширение сотрудничества между странами в борьбе с коррупцией.
42. *Организация Объединенных Наций*, выражая озабоченность серьезностью проблем, создаваемых взяточничеством при заключении международных сделок, приняла на своей Генеральной Ассамблее в 1996 г. Декларацию против коррупции и взяточничества в международных торговых сделках, призывая рассматривать иностранное взяточничество как уголовное преступление. В 1998 г. Ассамблея приняла резолюцию, призывающую государства эффективно и координированно классифицировать дачу взятки руководителям государственных ведомств других государств при заключении международных торговых сделок в качестве уголовного преступления и поощрять их к участию в программах по обнаружению, профилактике и борьбе со взяточничеством и коррупцией.
43. *Центр ООН по профилактике международной преступности (СICP)* совместно с Отделом по контролю за наркотиками и профилактике преступлений (ODCCP), а также Институтом ООН по исследованиям в области межрегиональной преступности и юстиции (UNICRI), в Риме, разработали “Глобальную программу против коррупции”. Цель этой программы заключается в предоставлении надежной и своевременной информации по направлениям развития коррупции, в выработке стратегии по сокращению и контролю за коррупцией, а кроме того, в установлении технического сотрудничества с развивающимися странами и государствами переходного периода для профилактики, обнаружения и борьбы с коррупцией.
44. *Программа ООН по развитию (UNDP)* готовит для политиков рекомендации по борьбе с коррупцией. Участие UNDP в этом процессе обусловлено ее мандатом на создание условий для устойчивого развития. Программа развития отчетности и прозрачности (РАСТ) является основным механизмом в рамках UNDP, обеспечивающим эффективной стратегией по поддержке антикоррупционных программ. Ее деятельность сосредоточена на содействии установлению справедливого правления и методов для борьбы с коррупцией, включая политический диалог, создание мощностей и поддержку национальных программ.

45. *Всемирный Банк* рассматривает коррупцию с экономической точки зрения. Деятельность Банка в области борьбы с коррупцией направлена по трем основным направлениям: предотвращение мошенничества и коррупции в рамках проектов, финансируемых банками, содействие странам в их усилиях сократить коррупцию через консультации по проблемам экономических реформ и укрепление организационно-правовой базы.
46. *Международный Валютный Фонд (МВФ)* также понимает значение борьбы со взяточничеством и коррупцией. В связи с тем, что деятельность этого учреждения носит макроэкономический характер, его функции ограничены теми специфическими формами коррупции, которые могут иметь значительные макроэкономические последствия.
47. *Всемирная Торговая Организация (ВТО)* с 1996 г. начала все чаще рассматривать коррупцию в области государственных поставок как важную проблему политики. Конференция ВТО на уровне министров, состоявшаяся в декабре 1996 г., создала Рабочую группу по прозрачности государственных поставок. Эта группа начала изучение проблемы прозрачности процесса государственных поставок с учетом национальной политики.
48. *Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЕСД)* подготовила Конвенцию о борьбе со взяточничеством иностранных государственных служащих в международных деловых операциях, вступившую в силу 15 февраля 1999 г.. Конвенция является важным шагом в рамках объединенных международных усилий по объявлению взяточничества уголовным преступлением и сокращению распространения коррупции в мировой экономике. Она намерена остановить денежный поток взяток, даваемых с целью заключения международных сделок, и укрепить внутренние антикоррупционные меры, нацеленные на повышение норм правления и повышение участия гражданского общества.

Инициативы в частном секторе

49. *Международная Торговая Палата (ИСС)* в течение нескольких лет участвует в национальных и международных мероприятиях по борьбе с коррупцией. В 1996 г. ИСС пересмотрела Правила поведения в борьбе с вымогательством и взяточничеством в международных сделках. В целях распространения этих правил, не являющихся обязательными для членов ИСС, но компании, если захотят, могут к ним присоединиться, ИСС создала постоянный комитет, занимающийся вопросами, представляющими интерес для частного сектора, такими, как взяточничество в частном секторе.
50. *Деловой и промышленный Консультативный Комитет при ОЕСД (ВИАС)* официально признан в качестве органа, представляющего точку зрения деловых и индустриальных кругов в процессе консультаций ОЕСД. ВИАС является контактным звеном между деловыми кругами и правительством, включающим сеть основных промышленных и предпринимательских федераций в странах ОЕСД, а также структурой, координирующей региональные узко специфические и другие деловые ассоциации. ВИАС оказывает значительную поддержку усилиям ОЕСД, направленным на полное осуществление Конвенции о борьбе со взяточничеством с помощью соответствующих мероприятий, и добилась признания роли частного сектора

в процессе контроля, исходя из того, что у частного сектора достаточно стимула, опыта и возможностей, чтобы внести весомый вклад. ВАС рекомендует как международные, так и внутренние меры для оказания содействия компаниям, понуждаемым к даче взяток.

Неправительственные организации

51. Неправительственные организации во всем мире также принимают участие в усилиях национальных правительств и международных организаций, направленных на борьбу с коррупцией. Программы развития гражданского общества предусматривают более активное участие граждан и гражданский контроль. Как и другие международные неправительственные организации, Международная Прозрачность (МП), расположенная в Берлине, нацелена на борьбу с коррупцией и взяточничеством в международных сделках через международные и национальные коалиции, призывающие правительства разрабатывать и воплощать в жизнь эффективные законы, политику и антикоррупционные программы; обеспечивать общественную поддержку программам борьбы с коррупцией и развивать «острова чистоты». В программе Международной Прозрачности имеется более семидесяти разделов, предусматривающих борьбу с коррупцией на национальном уровне.

Роль национальных парламентов

52. Наилучшим барьером для коррупции является хорошо работающий парламент, обеспечивающий прозрачность и отчетность. Национальный парламент, институт общественных представителей, служит основой демократического общества. Олицетворяя высшую политическую власть в стране и контролирующую инстанцию, парламент борется с коррупцией с помощью четкого и справедливого законодательства, включая эффективный государственный контроль.

53. Перед национальными парламентами стоит первоочередная задача модернизировать и упрощать правила, законы, инструкции, административные процедуры и проверять соответствие между различными нормативными документами с целью устранения мотивов для коррупции. Им необходимо разработать и принять законодательство для соответствующих санкций против тех, кто вовлечен в коррупцию, и усовершенствовать механизм контроля.

54. Парламенты также несут ответственность за проведение реформы государственной службы, в результате которой государственные служащие станут подотчетны и будут честно отвечать за все свои действия. С другой стороны, национальные парламенты, должны создавать среду, в которой нет места коррупции. Парламентарии должны не только исполнять законы, но и являть собой пример неподкупности, следуя этическим нормам и правилам поведения.

55. Для успешной борьбы с коррупцией, парламентариям необходимо охранять гражданские свободы, в особенности, свободу прессы и свободу информации, а кроме того, укреплять общественный контроль и защищать независимость суда и средств массовой информации.

56. В рамках развивающегося международного сотрудничества парламентарии, участвуя в различных региональных и международных структурах, могут определять несовершенство и недостатки антикоррупционной деятельности и развивать необходимые механизмы, исходя из опыта, полученного на международной арене. Парламентарии должны поощрять введение эффективных международных стандартов в борьбе с коррупцией через присоединение к соответствующим международным конвенциям, многонациональным механизмам контроля, участие в различных программах содействия, создания организационно-правовой основы и т.д.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

57. Распространение коррупции в стране говорит о плохом управлении и слабых общественных институтах. В борьбе с коррупцией очень важно, чтобы антикоррупционная политика и программы были направлены на необходимые реформы государственного управления и институтов с целью достижения прозрачности и отчетности (подобно реформам в экономической политике, прозрачность, государственный сектор, госслужба, государственные финансы, судебные органы, закон о торговле и т.д.). Реформа в области этики также имеет огромное значение.

58. Коррупция, будучи сложным феноменом, последствия которого сказываются на социальной, экономической, правовой и политической системах, требует всеобъемлющей борьбы, которая, в свою очередь, нуждается в солидной парламентской поддержке. Национальные парламенты совместно с исполнительными, судебными органами, средствами массовой информации и гражданским обществом являются ключевыми действующими лицами в процессе борьбы с коррупцией. Однако, роль парламентов и парламентариев в борьбе с коррупцией – главная.

59. В настоящий момент, международному сотрудничеству на фоне растущей глобализации необходимо обратиться к проблемам коррупции. Это – требование времени. Вместе с тем, уникальные условия и культура каждой отдельно взятой страны определяют специфический характер коррупции. Имеется ряд важных инструментов в решении этой проблемы, придающих более конкретный и эффективный характер антикоррупционной стратегии, в центре которой сотрудничество с соответствующими международными учреждениями и организациями, а также специализированными неправительственными органами.

60. Каждая страна и каждый гражданин должны вести свою собственную борьбу с коррупцией для того, чтобы сохранить демократию, законность и справедливое общество. В то же время, страны должны работать индивидуально и коллективно в рамках региональных и международных структур для того, чтобы дать достойный отпор коррупции.