

Док.: GA46/LC46/REP/15/r

**СОРОК ШЕСТОЕ ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ПАЧЭС
КОМИТЕТ ПО ПРАВОВЫМ И ПОЛИТИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ**

ДОКЛАД*

**РОЛЬ ПАРЛАМЕНТОВ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЧЭС В УКРЕПЛЕНИИ
ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

Докладчик: г-н Михаил МАЧАВАРИАНИ, Член Комитета (Грузия)

* Текст рассмотрен на Сорок шестом заседании Комитета по правовым и политическим вопросам в Варне 5 октября 2015 г. и утвержден на Сорок Шестой Генеральной Ассамблее в Бухаресте 26 ноября 2015 г.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На Сорок пятом заседании Комитета, проходившим в Баку 5 мая 2015 г., было решено уделить бóльшее внимание проблеме коррупции, проанализировать причины 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 «Роль парламентов государств-членов ЧЭС в укреплении правовой основы противодействия коррупции». Этот доклад представляется на рассмотрение Сорок шестого заседания Комитета в Варне 5-6 октября 2015 г. и Сорок шестого пленарного заседания Генеральной Ассамблеи в Бухаресте 26-27 ноября 2015 г.
3. Коррупция в той или иной степени имеет место в любом обществе. Её природа, причины и последствия, борьба с ней, а также антикоррупционные меры являются предметом незатихающих споров среди политиков, государственных деятелей, журналистов и населения. Коррупция сдерживает экономическое развитие государств и ухудшает качество жизни граждан. Миллионы людей по всему миру ежедневно сталкиваются с административной коррупцией в процессе взаимодействия с институтами, которые предоставляют государственные услуги. Коррупция ложится тяжким бременем на граждан и компании, забирая у них время и ресурсы, становится причиной неудовлетворенности качеством государственных услуг, подрывает доверие к государственным институтам, сдерживает экономический рост и приток инвестиций.
4. В настоящем докладе обращается особое внимание на роль парламентов в борьбе с коррупцией и подчеркивается, что с ростом коррупции менее действенными становятся закон и порядок. Общеизвестно, что коррупция является одной из наиболее серьезных угроз не только для экономики и социального развития отдельных стран, но и для национальной и международной безопасности в целом.
5. Информация для использования в докладе и подготовки рекомендаций была получена от национальных делегаций всех двенадцати стран. Кроме того, справочный материал был получен Международным секретариатом ПАЧЭС из официальных источников в сети Интернет.

II. РОЛЬ ПАРЛАМЕНТОВ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЧЭС В УКРЕПЛЕНИИ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

6. Еще Аристотель говорил, что «самое главное при всяком государственном строе - это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться»¹. Безопасность и благосостояние народа зависят от хорошего правления, то есть способности политической власти эффективно управлять делами нации. Коррупция подрывает принцип верховенства закона и ослабляет институциональные основы политической стабильности, социальное единство и затрудняет экономическое развитие.
7. Коррупция формирует особое коррупционное сознание и задает неверные ориентиры для общества; коррупция делает управление на всех уровнях неэффективным и искажает рабочие отношения. Обычно коррупция ассоциируется

¹ Аристотель, Сочинения в четырех томах, Том 4, стр. 547

с усугублением экономического положения государства, обострением социальных проблем, ростом неравенства и несправедливости в обществе, подрывом доверия населения к власти и ухудшением имиджа страны на мировой арене. Коррупция ведет к повышению уровня преступности, негативно сказывается на инвестиционной деятельности, разрушает веру в демократию и законность. Поэтому борьбе с коррупцией уделяется большое внимание во всех государствах черноморского региона и в мире в целом.

8. Международное сообщество всегда выражало свою озабоченность и готовность к борьбе с коррупцией. В конце 1990-х годов, был принят ряд документов на уровне ООН и Совета Европы по борьбе с коррупцией.
9. 27 января 1999 г. была принята Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию² провозгласившая, что коррупция угрожает верховенству закона, демократии, правам человека, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции; затрудняет экономическое развитие, угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.
10. В 2003 г. в Преамбуле Конвенции ООН против коррупции³ был сделан акцент на сферы жизнедеятельности общества, которые находятся под разрушающим воздействием коррупции, которая представляет собой не локальное, а транснациональное явление, затрагивающее общество и экономику всех стран. Угроза стабильности и безопасности общества, подрыв демократических институтов, этических ценностей, справедливости, нанесение ущерба устойчивому развитию и правопорядку являются основными результатами коррупции. 9 декабря - день открытия для подписания Конвенции ООН является Международным днем борьбы с коррупцией.
11. Коррупция охватывает широкий круг деятельности и обычно определяется как использование служебного положения в личных целях. Проявления коррупции возможно в разных формах. Среди них можно выделить взятку (самая распространенная форма коррупции), так называемый «откат», зачастую присутствующий во взаимоотношениях между бизнес-сектором и представителями государственной власти, растрату бюджетных средств, nepoтизм и часто практикующееся вымогательство.⁴ Последствия коррупции могут различаться по масштабу и виду.
12. Если взятка носит разовый характер, то коррупция это сложная и продуманная система взаимоотношений на различных уровнях, как внутри государственного аппарата, так и между госструктурами и частным сектором. Поэтому борьба с коррупцией это сложный процесс, в который должны быть вовлечены все слои населения, начиная от простого гражданина вплоть до высших чиновников.
13. Злоупотребление властными полномочиями, обогащение чиновников за счет государственных ресурсов не может оставить людей, имеющих гражданскую позицию и избравших действующую власть, равнодушными. Коррупция является огромной проблемой, последствия которой влияют на общее будущее как в рамках

² Все государства ЧЭС ратифицировали эту конвенцию

³ Все государства ЧЭС ратифицировали эту конвенцию

⁴ *Формы коррупции довольно детально описаны в Докладе Комитета ПАЧЭС по правовым и политическим вопросам «Правовая основа борьбы с коррупцией», принятом на Шестнадцатом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ПАЧЭС в Ереване 29-30 ноября 2000 г.; докладчик – г-н Александр Пухкал (Украина)*

одной страны, так и в рамках целых регионов. Корни коррупции лежат глубоко в бюрократических и политических структурах и существенно зависят от социальных условий, особенностей формирования национального сознания и исторической традиции той или иной страны.

14. Коррупция является сложным по своей природе явлением, имеющим экономические, социальные, политические и культурные измерения, которые не могут быть ликвидированы простыми разовыми мерами. Причины коррупции 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.
15. В экономическом аспекте коррупция является порождением экономических отношений и непосредственно влияет на их развитие. Экономический характер коррупции проявляется в дискриминации предпринимателей органами власти в результате злоупотреблений чиновников. Это приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета, так как средства, предназначенные для бюджета садятся в карманы чиновников. Государство теряет финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств. Нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказываются не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки. Это влечет за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции. Замедляется появление эффективных частных собственников, так как источником конкурентных преимуществ становятся не технологические новации и эффективное управление, а навыки выстраивания и использования связей с чиновниками. Теряется доверие к способности власти устанавливать и соблюдать честные правила рыночной экономики. Ухудшается инвестиционный климат.
16. В контексте социологического дискурса коррупция изучается как многомерное социальное явление, которое охватывает все сферы социальных взаимоотношений между гражданским обществом и государством и укореняется в обществе, становясь социальной нормой. Закрепляются и резко увеличиваются имущественное неравенство, бедность большей части населения. Коррупция подстегивает несправедливое перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев населения. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В общественном сознании формируется представление о незащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти. Коррупционность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности. Увеличивается социальная напряженность, бьющая по экономике и угрожающая политической стабильности в стране.
17. В политическом аспекте коррупцию можно рассматривать как способ борьбы за власть, как способ существования власти или как характерную черту политического режима. Происходит смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению интересов власти. Уменьшается доверие к власти, растет ее отчуждение от общества. Тем самым ставятся под угрозу и любые благие начинания власти. Падает престиж страны на международной арене, растет угроза ее экономической и политической изоляции. Коррупция может служить фактором обострения отношений между элитными группами и вести к политической дестабилизации. Граждане разочаровываются в ценностях демократии. Возникает угроза разложения демократических институтов.

18. Коррупция может быть рассмотрена как феномен культуры конкретного общества, уходящий корнями в традицию, ментальность, как мировоззренческая характеристика общества и личности. Коррупция - это идеология служения государственного лица не интересам народа и общества, а интересам своего клана, семьи и себе лично.
19. Коррупция вытекает из недостатков в политическом, экономическом устройстве общества, моральной его деградации, социальной несправедливости, несовершенства законодательства, историко-культурной традиции, политической, экономической и социальной нестабильности. В свою очередь, коррупция процветает, разъедая общество изнутри и укореняясь в общественном сознании. Однако необходимо подчеркнуть, что даже глубоко укоренённую коррупцию можно преодолеть совместными усилиями по изменению системы, порождающей такую коррупцию. Одновременно борьба с коррупцией способствует решению экономических, социальных и политических проблем общества.
20. Уровень коррупции в разных странах разный, имея ограниченный либо широко распространенный характер, т.е. коррупцию можно рассматривать как отдельное либо системное явление. Коррупция напрямую влияет на уровень развития общества. В развитых странах уровень коррупции ниже, чем в развивающихся странах. Если форма коррупции ограниченная, выражающаяся в нескольких индивидуальных действиях, ее можно сравнительно легко обнаружить и наказать. В таких случаях коррумпированность не является нормой поведения в обществе и обеспечивается добросовестность как в государственном, так и в частном секторах. Укрепление демократических институтов необходимо для того, чтобы быстро восстановить не коррумпированную среду. Напротив, если коррупция является широко распространенным, то есть системным, взяточничеством, как в крупных, так и в малых размерах, становится нормой во взаимоотношениях. В такой ситуации уменьшается вероятность ее выявления и наказания и создаются все условия для дальнейшего процветания коррупции. В условиях системной коррупции законы официально существуют, но они вытесняются неофициальными правилами. На практике закон не работает и все определяют неформальные правила, которые приспособляются к формам коррупции.
21. Системная коррупция наиболее распространена в отдельных государственных структурах, таких, как таможня и налоговая инспекция, ведомства общественных работ, а также на разных уровнях правительства. Когда коррупция становится системным явлением в государственном секторе, частные фирмы и компании, сотрудничающие с правительственными структурами, не могут обойти взяточничество. 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.
22. С углублением 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 и расширенные экономические отношения увеличивает потенциальные

последствия от 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.

23. 14 апреля 2011 года в Бухаресте была принята Совместная декларация министров внутренних дел государств-членов Организации черноморского экономического сотрудничества о региональных усилиях по предупреждению и борьбе с коррупцией. В документе отмечается важность повышения уровня прозрачности и подотчетности государственного управления, развития сотрудничества между национальными органами государств-членов ЧЭС участвующих в мероприятиях по борьбе с коррупцией на основе двусторонних или многосторонних соглашений, а также организации совместных региональных инициатив в этом отношении. В Декларации подчеркивается актуальность принятия эффективных мер для предотвращения коррупции и повышения стандартов этического поведения населения, в также укрепления сотрудничества со структурами гражданского общества, с целью уменьшения толерантности в отношении коррупции и углублять понимание этой проблемы. 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.
24. В последние годы политика черноморских стран активно направлена на борьбу с коррупцией. В деятельности правительств значительное место отводится 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 направлены на разработку и совершенствование законодательства в области законности и борьбы с коррупцией. Борьба с коррупцией и правительственные реформы идут рука об руку и страны могут достичь большого прогресса в борьбе с коррупцией, если процесс реформ будет ускорен и расширен. Наряду с этим, реформа правительственных институтов, государственной службы, укрепление правовой и судебно-процессуальной систем имеют не меньшее значение.
25. 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 эффективного социально-экономического развития страны.
26. 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.
27. Информация, поступившая от национальных делегаций, дает общее представление о рамках, в которых проходит борьба с коррупцией в странах-членах ЧЭС. В связи с

тем, что коррупция бросает вызов законности, в странах разрабатываются и осуществляются национальные программы, направленные на борьбу с ней.

28. В Албании сформировалась определенная система организации борьбы с коррупцией, которая включает в себя разработку и принятие антикоррупционной нормативной правовой базы, определение механизма ее выполнения, создание и обеспечение деятельности специальных подразделений по борьбе с коррупцией. Создана прочная законодательная база, определяющая систему мер и принципы борьбы с коррупцией, конкретные организационные, предупредительно-профилактические мероприятия и механизмы борьбы с коррупцией, устранение последствий коррупционных правонарушений, а также предусматривающая уголовную ответственность за коррупционные преступления. Базовым документом, на основе которого организуется антикоррупционная деятельность в стране, является Уголовный кодекс. Основными нормативно-правовыми актами, направленными на противодействие коррупции, также являются Законы: «О декларировании физическими лицами доходов, имущества и источников денежных средств», «Об этике государственных служащих», «О предотвращении конфликта интересов на государственной службе» и «О службе органов внутренних дел министерства внутренних дел». Резолюцией Совета министров от 20 марта 2015 г. утверждена «Межсекторальная стратегия по борьбе с коррупцией на период 2015-2020 гг.» и «Антикоррупционный план действий на период 2015-2017 гг.». Антикоррупционные реформы направлены на совершенствование административных систем, соблюдения законности, справедливости, равенства перед законом и открытости.
29. В Армении решением Народного Собрания «Об одобрении программы Правительства РА» от 22 мая 2014 г. одним из ключевых направлений деятельности правительства была названа борьба с коррупцией. В Армении в 2014 г. была одобрена концепция «Борьбы с коррупцией в системе муниципального управления». Решением Правительства «О создании совета по борьбе с коррупцией и экспертной группы, об утверждении состава совета, порядка деятельности экспертной группы и отдела мониторинга антикоррупционных программ аппарата Правительства РА» была создана новая антикоррупционная система. Совет по борьбе с коррупцией систематизирует реализацию антикоррупционной стратегии и обеспечивает контроль реализации программ. Решением Правительства РА № 1272-Н от 8 октября 2009 г. была утверждена Антикоррупционная стратегия РА и программа мероприятий по ее реализации на 2009-2012 гг. Был разработан и представлен проект постановления Правительства РА «Об утверждении антикоррупционной стратегии Республики Армения и программы мероприятий по ее реализации на 2015-2018 гг.». Проект Стратегии направлен на устранение причин и условий, порождающих и стимулирующих коррупцию, формирование здоровой морально-психологической атмосферы в стране, и борьбу с коррупцией в системе управления.
30. В Азербайджане президентом страны утверждена «Государственная программа по борьбе с коррупцией» и «Национальная стратегия по повышению уровня прозрачности и борьбе с коррупцией». Президент Азербайджана подписал распоряжение об утверждении Национального плана действий на 2012-2015 гг. по борьбе с коррупцией и стимулированию открытого общества. В сфере обеспечения информационной свободы создан единый электронный правительственный портал, посредством которого государственные органы на основе принципа «единого окна» представляют обществу информацию организационного характера. В 2012 г. при президенте Азербайджана учреждено государственное Агентство по оказанию

услуг гражданам и социальным инновациям, которому подчиняются центры «Асан хидмет». В соответствии со статьей 4.2 закона «О борьбе с коррупцией», в 2005 году была учреждена Комиссия по борьбе с коррупцией и принято Положение, регламентирующее ее деятельность. В виду высокой степени опасности, представляемой коррупционными преступлениями для общества, а также в соответствии с 36 статьей Конвенции ООН против коррупции, распоряжением президента Азербайджана в 2004 году, при Генеральной прокуратуре было создано Управление по борьбе с коррупцией, которому даны полномочия по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Два раза в год Управление проводит пресс-конференции, с участием представителей всех слоев общества и средств массовой информации, где участники получают ответы на все вопросы. На официальном сайте Европейского банка реконструкции и развития были опубликованы результаты исследования бизнес-среды и предпринимательского потенциала (BEEPS V), где отмечены успехи борьбы с коррупцией в Азербайджане. Предпринимаемые азербайджанским правительством шаги в борьбе с коррупцией, в том числе принятие нового законодательства и успешная деятельность Главного управления по борьбе с коррупцией при Генеральном прокуроре, получили высокую оценку Европейской Организации экономического сотрудничества и развития.

31. В Болгарии основным законом в борьбе с коррупцией является Уголовный кодекс. В 2008 году был создан Государственное агентство национальной безопасности, а в 2010 году был создан Центр по противодействию и профилактике организованной преступности и коррупции, целью которого является разработка профилактических мер по борьбе с коррупцией. В 2011 году были внесены соответствующие поправки в Закон о судебной системе и Уголовно-процессуальный кодекс. В апреле 2015 года, правительство Болгарии приняло Национальную стратегию по предупреждению и борьбе с коррупцией и организованной преступностью, предусматривающую создание эффективной системы антикоррупционных органов, повышение их эффективности и улучшение координации между ними. Стратегией предусматривается также создание единой структуры по борьбе с коррупционными преступлениями, которая начнет функционирование в 2016 году. В июне 2015 г. Совет министров представил в парламент проект Закона о предупреждении коррупционных поступков лиц, занимающих высокие государственные должности. Для осуществления административного контроля и усиления контроля за исполнением антикоррупционных мер, были созданы инспекции, независимость которых регулируется законом.
32. В Грузии искоренение коррупции и чиновничьего бюрократизма в конкретных сферах государственных услуг включает создание патрульной полиции, укрепление системы сбора налогов, наведение порядка в сфере таможни, обеспечение надежного энергоснабжения, дерегуляцию бизнеса, обеспечение эффективного функционирования системы государственного и гражданского реестров, искоренение коррупции при поступлении в вузы и децентрализацию коммунальных служб. В результате проведенных реформ, в кратчайшие сроки Грузия достигла значительных успехов в борьбе с коррупцией, при этом средства массовой информации использовались для информирования о ходе реформ. Успешная реформа патрульной полиции резко повысило доверие общества к реформам правительства. Были проведены реформы налоговой системы и таможенной службы, а также в области энергетики. Реформы в области регулирования бизнеса, ликвидировали целые ведомства, создав так называемые «единые окна». Антикоррупционные реформы были также проведены в области обеспечения функционирования государственного и гражданского реестров, преобразования

вступительных экзаменов в высшие учебные заведения. Реформы по борьбе с коррупцией были частью более широкого спектра реформ органов местного самоуправления и коммунальных служб, целью которых было приближение органов управления к людям путем повышения прозрачности, ответственности, подотчетности и укрепления финансовой дисциплины. Правительству удалось победить коррупцию во многих сферах государственных услуг.

33. В Греции парламент имеет конституционную роль в борьбе против коррупции. Принятые законы направлены на повышение эффективности предупреждения и искоренения коррупции. Генеральный секретариат по борьбе с коррупцией обновил Национальный стратегический план действий по борьбе с коррупцией, который был принят в 2013 году на 3 года и включает 45 целей, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней. Основными направлениями Национального стратегического плана действий по борьбе с коррупцией является принятие кодекса поведения для членов парламента и увеличение состава контрольно-ревизионной комиссии, которая осуществляет проверку фактов подачи деклараций об имуществе и доходах. Также предусмотрено вступление в силу нового закона о декларировании доходов и имущества, совершенствование законодательства по борьбе с коррупцией в соответствии с международными стандартами, изменение закона о финансировании политических партий в соответствии с международными стандартами и рекомендациями ГРЕКО (Группа государств Совета Европы против коррупции). Национальный стратегический план действий по борьбе с коррупцией предусматривает проведение кампаний по повышению информированности общественности в области борьбы с коррупцией и принятие мер по повышению транспарентности и усилению подотчетности органов государственной власти.
34. В Молдове приняты такие законодательные акты, как: Закон № 90 «О предупреждении коррупции и борьбе с ней», Закон № 239 «О прозрачности процесса принятия решений», Закон № 252 «Об утверждении Положения о функционировании системы антикоррупционных телефонных линий», Закон № 231 «Об утверждении Стратегии реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы». В июле 2011 г. была принята «Национальная стратегия по борьбе с коррупцией на 2011-2015 годы», которая направлена на снижение уровня коррупции в государственном и частном секторах. Среди успехов внедрения указанной Стратегии можно отметить: разработку и обновление антикоррупционной нормативной базы, начало процесса антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов, начало процесса оценки коррупционных рисков в большинстве органов публичной власти, укрепление партнерских отношений между органами публичной власти и гражданским обществом, расширение международного сотрудничества в данной области. Национальный Центр по борьбе с коррупцией является специализированным органом по предупреждению и борьбе с коррупцией, смежными с коррупцией актами и фактами коррупционного поведения. Центр осуществляет свою деятельность на основе принципов законности, беспристрастности, преимущественного применения методов предупреждения коррупции в сравнении с методами борьбы с ней, соблюдения основных прав и свобод человека, сотрудничество с другими органами публичной власти, общественными организациями и гражданами.
35. В Румынии одной из важнейших задач является борьба с коррупцией и повышение уровня доверия граждан к правосудию, а также привлечение гражданского общества в процесс принятия решений. В Румынии были проведены реформы в судебной системе и были приняты законы, устанавливающие новые меры борьбы с

коррупцией. Борьбу с коррупцией контролирует межведомственная комиссия, в состав которой входят министерство юстиции, Высший совет магистратуры, Высший кассационный суд, прокуратура, Национальное управление по борьбе с коррупцией, Управление по расследованию организованных преступлений и терроризма. Парламент Румынии тщательно следит за обеспечением прозрачности и подотчетности в деятельности государственных структур. Были приняты необходимые меры для принятия Кодекса поведения для парламентариев и намечается внесение изменений и дополнений в статью 14 Закона «О статусе депутатов и сенаторов». Эта инициатива также направлена на создание парламентской дисциплины, содержащей положения о прозрачности работы, декларировании собственности, конфликте интересов, мерах для расширения знаний, необходимых для эффективного осуществления депутатских полномочий. С этой целью два комитета парламента по правовым вопросам, а также Объединенный комитет по статусу депутатов и сенаторов изучили замечания, представленные Европейским парламентом. В связи с этим, руководство Палаты Депутатов приняло все необходимые меры для разработки проекта Кодекса поведения депутатов на основе рекомендаций европейских институтов в рамках рабочей группы, в которой также участвуют представители гражданского общества Румынии.

36. В России с ратификацией важных международных документов в сфере противодействия коррупции и принятием базового Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в стране начала формироваться комплексная система антикоррупционных мер, в том числе на государственной гражданской службе. Принятый Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» ввел такой институт, как «увольнение в связи с утратой доверия» на государственной гражданской службе за несоблюдение служащими антикоррупционных ограничений и запретов. Начиная с 2010 г. нормативное оформление получают принципы профессиональной служебной этики государственных гражданских служащих, создающие необходимые условия для антикоррупционного поведения. В 2012 г. был одобрен пакет законов, направленных на формирование комплексной системы мер контроля над доходами и расходами лиц, занятых в сфере государственного и муниципального управления. Работа по совершенствованию антикоррупционного законодательства была продолжена в 2013 г. В рамках реализации задач, поставленных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию в 2012 г., был принят закон о запрете должностным лицам, занимающим ответственные посты в публичной сфере, владеть зарубежными счетами, ценными бумагами и акциями, иностранными финансовыми инструментами. В 2010 г. была утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции, которая является общим программным документом, положения которого направлены на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно конкретизируются с учетом требований времени в Национальном плане противодействия коррупции на соответствующий период, федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В этих документах определена программа действий как органов государственной власти, органов местного самоуправления, так и институтов гражданского общества, организаций и физических лиц.
37. В Сербии принята Национальная стратегия по борьбе с коррупцией на период 2013-2018 гг. и План действий по реализации Национальной стратегии по борьбе с

коррупцией в Республике Сербии на период 2013-2018 гг., которая предусматривает обеспечение соблюдения антикоррупционного законодательства. В Сербии принято профилактическое антикоррупционное законодательство, которое включает Уголовный кодекс, Закон «О борьбе с отмыванием денег», Закон «О конфликте интересов», Закон «О создании Антикоррупционного ведомства», Закон «О свободном доступе к информации, представляющей общественный интерес», Закон «О конфискации доходов от преступной деятельности». Политика реформ в области борьбы с коррупцией осуществляется по трем основным направлениям - антикоррупционная политика, криминализация коррупции и предупреждение коррупции. Антикоррупционное агентство Сербии осуществляет деятельность в области разработки и реализации национальных антикоррупционных планов. Отдельную важную роль в борьбе с коррупцией в Сербии играют общественные и предпринимательские организации.

38. В Турции основными законами в борьбе с коррупцией является Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный Кодекс. Кроме того, важное значение имеют такие нормативные акты как Закон № 3628 «О декларировании имеющейся собственности и борьбе с коррупцией», Закон № 4734 «О проведении государственных тендеров», Закон № 4982 «О праве на получение информации», Закон № 5018 «Об управлении и контроле над государственными финансами», Закон № 5176 «О создании Совета по этике государственных служащих», Закон № 5411 «О банках», Закон № 5510 «О государственном Обществе Социального Обеспечения Турции (SGK)», Закон № 5549 «О предотвращении легализации доходов, полученных преступным путем». В рамках правительственной программы «Укрепление прозрачности и эффективного государственного управления в Турции» и плана действий, принятых советом министров в 2010 г., намечено комплекс мер, направленных на обеспечение прозрачности в государственном управлении и общественной жизни. Антикоррупционные меры были введены также в сфере государственного управления, были проведены соответствующие реформы и внесены соответствующие изменения в законах. В предупреждении коррупции важное место занимает работа Центра связи с общественностью при премьер-министре.
39. В Украине приоритетным направлением стало создание соответствующей законодательной базы, которая бы соответствовала международным стандартам и современным условиям предотвращения и противодействия коррупции. На фоне реформирования правоохранительной системы, неотложных и кардинальных изменений требовала система органов, которые ведут борьбу с коррупцией. В октябре 2014 года был принят так называемый «антикоррупционный пакет» законодательных актов - а именно законы Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики», «О предотвращении коррупции», «О Национальном антикоррупционном бюро Украины». Новыми законами созданы центральный орган исполнительной власти со специальным статусом, который будет обеспечивать формирование и реализацию государственной антикоррупционной политики – Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции, а также новый правоохранительный орган - Национальное антикоррупционное бюро Украины. Национальное антикоррупционное бюро будет заниматься вопросами предотвращения, выявления, пресечения и раскрытия коррупционных преступлений, совершенных высшими должностными лицами, уполномоченными на выполнение функций государства или местного самоуправления, и представляющих угрозу национальной безопасности. Законом Украины «О предотвращении коррупции» систематизированы антикоррупционные меры, введен новый механизм финансового контроля, новые способы мониторинга и предотвращения проявлений коррупции.

40. Можно выделить ряд общих факторов, ставших предпосылкой успеха в проведении антикоррупционных реформ. В частности, можно выделить первостепенное значение сильной политической воли высшего руководства, которая обеспечила быстроту реализации стратегии, предполагающей взаимоусиление реформ по таким направлениям, как профилактика коррупции, ее выявление, а также реализация политики в различных сферах государственных услуг и институциональных преобразований, привлечение новых квалифицированных кадров, ограничение роли государства и использование нетрадиционных методов.
41. Прозрачность и отчетность в деятельности правительства, а также при принятии решений является главным приоритетом в борьбе с коррупцией. 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 общего уровня информированности. В этом отношении роль средств массовой информации приобретает особое значение.
42. 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.
43. Несмотря на то, что стратегии отдельных стран отличаются 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.
44. Несмотря на принимаемые в странах меры, усилия, направленные на борьбу с коррупцией, должны расширяться и увеличиваться. Много еще предстоит сделать для создания подотчетного управления, укрепления законов, направленных против взяточничества и обеспечивающих прозрачность принятия решений; для повышения 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.
45. В связи с этим может быть введен ряд 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.
46. 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 экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) и т.д..

47. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (1996 г.); Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях (1997 г.); Конвенция ОЭСР «О борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок» (1997 г.), Конвенция Совета Европы о правовой ответственности за коррупцию, Двадцать руководящих принципов борьбы против коррупции (1997 г.), Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» (1998 г.); Конвенция ОЭСР против взяточничества (1999 г.); Конвенция против транснациональной организованной преступности (2000 г.); Конвенция ООН против коррупции (2003 г.) являются основными международными инструментами для государств-членов ЧЭС.
48. В современных демократических государствах сложилась определённая система мер по борьбе с коррупцией, основанная на признании права гражданина на чёткое исполнение государственных обязанностей. В интересах борьбы с коррупцией разрабатываются как меры предупредительного характера, направленные на её предотвращение, так и меры уголовно-правового воздействия на лиц, нарушивших соответствующие запреты.
49. Сегодня известны различные формы контроля за деятельностью администрации. Во-первых, это создание независимых контролирующих органов типа получившей большую известность Независимой комиссии по борьбе с коррупцией. Во-вторых, это система контролирующих органов в рамках самого правительства. В-третьих, активизация гражданской инициативы и привлечения к работе групп и отдельных граждан. Обеспечение гласности и открытости на уровне правительства, возрастающий уровень подотчетности государственных чиновников значительно препятствуют злоупотреблениям государственной и личной власти.
50. 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.
51. Например, Совет Европы преследует последовательный подход в борьбе с коррупцией и отмыванием денег путем создания стандартов в форме конвенций и инструментов «мягкого права» (рекомендаций и резолюций) и их соответствия стандартам Совета Европы путем мониторингового механизма: Группа государств против коррупции (ГРЕКО) и Комитет экспертов по оценке мер против отмывания денег и финансирования терроризма (МАНИВАЛ). Подход Совета Европы к противодействию коррупции является многоуровневым и состоит из трех взаимосвязанных элементов: создание европейских норм и стандартов: мониторинг; и соответствие этим стандартам посредством программ по техническому сотрудничеству.
52. Среди антикоррупционных инструментов Совета Европы можно выделить следующие: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию; Конвенция о гражданской ответственности за коррупцию; Дополнительный Протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию; Резолюция «О 20

Руководящих Принципах в противодействии коррупции»; Рекомендация «О кодексе поведения государственных служащих»; Рекомендация Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «Об общих правилах по противодействию коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний»; Рекомендация Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О защите прав заявителей о коррупции».

53. Ответственным за проведение антикоррупционных проектов со стороны Совета Европы является Департамент по противодействию преступлениям, в частности отдел по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономическими преступлениями. Были осуществлены следующие антикоррупционные проекты в странах ЧЭС: 2008-2013 Проект по борьбе с коррупцией в Албании (РАСА); 2008-2010 Поддержка антикоррупционной стратегии в Грузии (ГЕРАС); 2006-2010 Поддержка добросовестному управлению: проект по борьбе с коррупцией на Украине (УРАС); 2007-2009 Поддержка антикоррупционной стратегии в Азербайджане (АЗРАС); 2007-2009 Проект по этике предотвращения коррупции в Турции (ТУЕС). В рамках деятельности Совета Европы осуществляются антикоррупционные проекты в таких странах как Россия, Сербия, Турция, Армения, Азербайджан, Молдова, Грузия, Украина. Они направлены на борьбу с коррупцией, укрепление антикоррупционных механизмов и потенциала судебной системы, развитие добросовестного управления
54. Большинство этих проектов являются совместными проектами Европейского Союза и Совета Европы. Значительная часть финансирования поступает от Европейского Союза (как правило, в рамках программы «Партнерство для модернизации»), а имплементация осуществляется за счет человеческих ресурсов Совета Европы. Для борьбы с коррупцией и сокращения ее масштабов, в первую очередь необходимо определить существующие виды коррупции и степень ее проявления в различных секторах, определить структурные проблемы, понять, кто приобретает выгоду от коррупции, исследовать мотивы возникновения коррупции и выработать долгосрочную стратегию по борьбе с ней. Подобный подход поможет как законодателям, так и правоохранителям получить четкие представления о том, каким образом они могут бороться с коррупцией в той или иной сфере жизни.
55. Объединенная антикоррупционная политика ЕС является частью эффективных действий Евросоюза. Конкретные европейские и международные меры борьбы с коррупцией были изложены в рамках оценки пятилетней деятельности Совета ЕС по содействию развитию всесторонних исследований в сфере борьбы с финансовой преступностью и защите финансовой системы Европейского Союза от коррупционных рисков. Процесс обеспечения эффективности антикоррупционной политики ЕС связан с необходимостью инкорпорации строгих антикоррупционных мер в общий процесс реформы ЕС. Подчеркивается важность введения антикоррупционных стандартов в целях обеспечения «прозрачности» в управлении публичными денежными фондами ЕС и предотвращения коррупции. Европейский Союз имеет два законодательных документа по борьбе с коррупцией: Конвенция ЕС по Борьбе с Коррупцией Среди Государственных Служащих ЕС или Должностных Лиц Стран-Участниц Европейского Союза от 1997 г. и Рамочное Решение о Борьбе с Коррупцией в Частном Секторе от 2003 г. Борьба с коррупцией в рамках Европейского бюро по борьбе против мошенничества (ОЛАФ) включает помощь таможенным службам государств-членов ЕС в выявлении коммерческих операций, которые лишают европейский бюджет дохода. Нормы европейского права относительно взаимной административной помощи служат основой для обмена

информацией и взаимной помощи между Европейской Комиссией и государствами-членами.

Роль национальных парламентов

56. 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.
57. 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.
58. 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.
59. 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.
60. 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.
61. Парламенты должны сыграть ведущую роль в обеспечении внедрения международных норм Конвенции ООН против коррупции в уголовное, административное, банковское, бюджетное, налоговое, таможенное, инвестиционное законодательство.
62. Парламентарии должны поощрять введение эффективных международных стандартов в борьбе с коррупцией через присоединение к соответствующим международным конвенциям, участие в различных программах содействия, создания организационно-правовой основы и т.д.
63. Необходимо установить в соответствии с основополагающими принципами правовой системы, надлежащих мер по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами.
64. Также необходимо рассмотреть возможность укрепления международного сотрудничества по заключению новых специальных соглашений с учетом требований по борьбе с коррупцией в сфере торговли, таможенного режима, налогообложения, и др.
65. Необходимо поощрять страны ЧЭС к укреплению сотрудничества с международными структурами, такими как Комитет ООН по Координации

действий государств-членов ООН в реализации положений Конвенцией ООН против коррупции; Международная ассоциация государственных антикоррупционных органов (ИААСА), Группа экспертов Интерпола по противодействию коррупции (IGEC), Международная группа координации антикоррупционной деятельности (IGAC) и Международная антикоррупционная академия;

III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

66. В широком смысле слова сущность коррупции представляется как такое использование государственными служащими и иными лицами своего служебного положения, полномочий, статуса и авторитета в своих частных интересах, которое наносит ущерб значимым политическим, экономическим, социальным, морально-этическим и иным интересам и ценностям государства и общества и вовлекает в коррупционные отношения других людей, формируя устойчивую систему коррупционных связей. Коррупционные отношения насильно втягивают в свою орбиту все общество. Коррупция распространяется и на частный сектор, профессиональные союзы и политические партии, церковь, спортивные, благотворительные организации, на каждую отдельную личность. Она может не вести к прямому нарушению закона, но проявляется в использовании служебного положения вопреки общественному интересу ради личной выгоды.
67. К причинам распространенности коррупции в современном обществе относятся: отсутствие оптимальной работающей системы антикоррупционных законов и нормативных актов; существенные недостатки в проведении экономических и социальных реформ; создание мощной, широко разветвленной теневой экономики и огромных незаконных доходов, значительная часть которых составляет основной источник финансирования коррупционеров; слабость и политическое безволие государственной власти; слабая кадровая политика государства; неподготовленность правоохранительных органов к противодействию организованной преступности, в том числе и коррумпированным структурам всех уровней; криминализация значительной части политической элиты; чрезмерное вмешательство государства в жизнь общества, отсюда монополия чиновничества на слишком большой объем функциональных возможностей; высокий уровень закрытости в работе государственных ведомств; недостаточная информированность населения о последствиях коррупции для общества; слабость институтов гражданского общества и отсутствие прочных демократических традиций; отсутствие подлинной независимости средств массовой информации; достаточно устойчивая историческая традиция и укорененность коррупции в сознании граждан.
68. 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. Эффективная стратегия противодействия коррупции должна включать в себя несколько базовых направлений, единых для любого общества: сущностную структурную реформу основных государственных институтов; упорядочение системы управления и обеспечения подотчетности государственных органов; изменение морально-этических норм, господствующих в обществе; привлечение к решению этих задач государственных органов, частного бизнеса и гражданского общества.
69. 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. Роль парламентов и парламентариев в борьбе с коррупцией – главная.

70. Кроме того, для противодействия коррупции необходим системный подход, предусматривающий сочетание множества факторов и элементов в комплексе. Необходима четкая стратегия противодействия коррупции, которая будет включать развитие правовых инструментов, институциональных механизмов, следственных и прокурорских аппаратов, общественной осведомленности, образования, усиление роли гражданского общества. Борьба с ней будет эффективна лишь при четкой работе и сочетании всех упомянутых факторов и стратегий и, несомненно, при наличии политической воли.
71. 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 предпринимать индивидуальные и совместные действия, направленные на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней.