

ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ ГРУЗИИ)

Жаркымбаева Баян Маратовна

студент, Казахский Национальный Университет имени Аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

Самалдыков Максут Кошекович

канд. юрид. наук, доцент Казахский Национальный Университет имени Аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

За последние десять лет Грузия добилась значительного прогресса в деле борьбы с коррупцией. Этот успех стал возможным во многом благодаря эффективной правоохранительной деятельности и упрощению административных процедур, что позволило искоренить мелкую коррупцию в публичной администрации. Всемирный банк назвал историческим показателем Грузии в борьбе с коррупцией. Грузия набрала 77,4 балла из 100 по эффективности управления коррупцией и тем самым достигла исторического максимума с 1996 года, говорится в исследовании "Индикаторы глобального управления" на сайте Всемирного банка за 2017 год [1]. Казахстан продолжил важную реформу государственной службы, которая была начата еще во время предыдущего раунда мониторинга, и достиг значительного прогресса в этом направлении. Однако ряд выявленных ранее проблем остаются актуальными. В данной статье мы проведем параллель между антикоррупционными мерами в Грузии, которые добились успеха, особенно в системе государственной власти и республикой Казахстан. А также подчеркнем главные проблемы неразрешенных вопросов противодействия коррупции в системе государственной власти в республике Казахстан. Грузия показала хорошие результаты в вопросе уголовного преследования коррупционных преступлений и отмывания денег, использования современных методов конфискации преступных доходов. По нашему мнению, в Грузии органам власти удалось эффективно ограничить коррупцию низкого уровня. В отчете (Грузии, утвержденном на пленарном заседании Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии 15 сентября 2016 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже) обсуждался вопрос широкого применения на практике преследования за преступления, касающиеся злоупотребления властью и превышения полномочий и то, что формулировка этих составов преступлений допускает широкое и нечеткое толкование при открытии уголовного производства [2]. Как и ранее, относительно высокая санкция за основной состав пассивного взяточничества компенсируется широким использованием соглашений о признании вины. В предыдущих отчетах отмечалось беспокойство по поводу злоупотребления процедурой признания вины, но была проведена существенная реформа для устранения этих проблем.

Грузия была лидером в регионе в вопросе установления уголовной ответственности юридических лиц в своем законодательстве. Однако, практика применения такой ответственности практически отсутствует. Дополнительная проблема, которая была выявлена в этом раунде мониторинга, состоит в автономном характере корпоративной ответственности. Отчет находит проблематичным то, что компания будет освобождена от ответственности при определенных обстоятельствах, которые исключают вину или преступность деяния физического лица, которое совершило преступление. Как и в случае с корпоративной ответственностью, отсутствие дел о расследовании подкупа иностранных должностных лиц свидетельствует о необходимости дальнейшего обучения и повышения информированности об этом преступлении. Грузия создала несколько специализированных подразделений для расследования и уголовного преследования коррупции, что похвально. Однако, по мнению экспертов, размещение антикоррупционного агентства в Службе безопасности является

сомнительным. Также высказывается озабоченность тем, что надзор и уголовное преследование сосредоточены в службе публичного обвинения. Размещение в одном ведомстве следователей и прокуроров может подорвать издержки и противовесы при осуществлении полномочий, которые должны существовать как гарантия против ненадлежащим образом мотивированных расследований и случаев бездействия, когда следовало бы осуществлять преследование. Также можно было бы усилить автономию антикоррупционного подразделения в рамках службы публичного обвинения. Антикоррупционные реформы, осуществленные в Грузии за последние три года, опирались в большой мере на инициативы, начатые во время инициирования антикоррупционных реформ в стране. Например, был усилен Закон «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе», усовершенствована система декларирования имущества в электронной форме, введенная в действие в 2010 г., увеличилось число подателей деклараций, и начаты работы по разработке системы контроля и проверки деклараций. Кроме того, электронная система закупок, которая была внедрена в 2010 г., стала более прозрачной, и Агентство государственных закупок начало публиковать в Интернете информацию о контрактах на закупку, заключенных без конкурсного отбора. Сеть центров государственных услуг, созданная с целью упрощения процедур оказания услуг и сокращения возможностей для административной коррупции, была расширена по всей стране. Введены в действие новые общественные центры, и электронные услуги были внедрены еще несколькими учреждениями по предоставлению услуг, включая Министерство экономики и устойчивого развития и Министерство внутренних дел. В целях дальнейшего развития свободы информации в 2013 г. были приняты стандарты инициативного опубликования данных, в том числе на уровне муниципалитетов, и электронных запросов, и был создан портал открытых данных. Прозрачность финансов в политической деятельности была усилена благодаря реформированию избирательного кодекса и Закона «О политических объединениях граждан», и были расширены полномочия и мандат Службы государственного аудита, ответственной за мониторинг финансирования партий.

В дополнение к усовершенствованию уже имеющихся инструментов борьбы с коррупцией, грузинское правительство также инициировало коренную реформу государственной службы на основе принципа карьерной профессиональной службы - принципа, против которого решительно выступало предыдущее правительство. Было принято новое законодательство о защите обличителей. Закон вносит изменения в Закон "О предупреждении коррупции» относительно определения правового статуса обличителей коррупции, их прав и гарантий защиты, обеспечения условий для раскрытия информации о коррупции, которая предусматривает, что право на вознаграждение имеет обличитель, уведомивший о коррупционном преступлении, денежный размер предмета которого либо причиненный государству ущерб от которого в пять тысяч и более раз превышают размер прожиточного минимума для трудоспособных лиц, установленного законом на момент совершения преступления, в частности, через средства массовой информации, журналистов, общественные объединения и профессиональные союзы, которые определены как внешние каналы. Также закон предусматривает внутренние (способы защищенного и анонимного сообщения информации руководителю или уполномоченному подразделения органа, где обличитель работает, проходит службу либо обучение или по заказу которых выполняет работу) и регулярные каналы (анонимное информирование обличителем в частности НАПК) уведомления о коррупционных правонарушениях. Данный закон позволил создать новую эффективную систему предотвращения коррупции на основе международных стандартов. Грузия также приступила к осуществлению ряда важных реформ судебной системы и системы уголовного правосудия.

Эти положительные сдвиги способствовали принятию ЕС соглашения о либерализации визового режима и избранию Грузии в качестве сопредседателя Партнерства «Открытое правительство». Однако некоторые из новых законов и механизмов не вступили в силу на момент проведения мониторинга, поэтому представляется преждевременным оценивать их влияние на уровень коррупции в стране. Рекомендацией 3 третьего раунда мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией было: обеспечить орган, ответственный за координацию политики в области борьбы с коррупцией, надлежащими полномочиями, ресурсами и секретариатом, включая постоянный штат сотрудников, специализирующихся только на сфере борьбы с коррупцией. В связи с этим Антикоррупционный совет (АС) был создан указом президента в 2008 г.; в 2010 г. положения

об АС были включены в Закон «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе». После президентских выборов в 2013 г. АС стал подотчетен правительству. Устав и члены АС были утверждены постановлением правительства в 2013 г. и пересмотрены в 2014 г. Состав АС расширялся несколько раз с целью привлечения новых государственных учреждений, представителей гражданского общества, международных организаций и делового сектора. В настоящее время в состав АС входят 48 членов, из которых 17 членов являются представителями неправительственных организаций, международных организаций, доноров и деловых кругов. Членство в АС является открытым для всех субъектов гражданского общества, и для вхождения в его состав достаточно представить официальное письмо с указанием сферы деятельности и причины вступления в члены; такие просьбы никогда не встречали отказа. Каждый член АС назначает контактное лицо или контактных лиц, с которыми осуществляется сотрудничество и постоянный обмен информацией. Основными функциями АС являются: разработка стратегии борьбы с коррупцией и плана действий, их пересмотр и мониторинг; координация межведомственной деятельности, способствующей реализации соответствующих мер в процессе составления стратегии и плана действий; обеспечение выполнения рекомендаций международных организаций, подготовка национального отчета об их выполнении. Неправительственные организации отмечают, что полномочия АС являются слишком ограниченными, поскольку ему запрещено заниматься случаями, связанными с коррупцией в верхних эшелонах власти, и вопросами правоприменения.

АС представляет собой не самостоятельное учреждение, а механизм координации, состоящий из представителей трех ветвей власти, независимых учреждений, неправительственных и международных организаций и делового сектора. Полномочия АС ограничиваются координацией. Решения и рекомендации АС являются обязательными только для его членов, которые выполняют их на добровольной основе. В прошлом еще не было ни одного случая, когда члены АС не выполняли бы решения или рекомендации АС; однако Служба государственного аудита отказалась принять участие в последнем заседании АС. Положения грузинского законодательства, касающиеся коррупционных правонарушений, в целом признаются как соответствующие международным стандартам (см. отчет Сети ОЭСР о втором раунде мониторинга, отчеты ГРЕКО в рамках третьего раунда оценки).

В Грузии действуют базовые законоположения о доступе к информации, однако отсутствует современный самостоятельный закон о праве на информацию. Не создан специализированный надзорный орган, который бы обеспечивал применение соответствующих положений закона на практике. Это, наряду с отсутствием достаточного количества программ просвещения и повышения осведомленности, негативно влияет на возможность осуществления права на информацию, уровень доступности которой в Грузии остается низким. Усилия правительства по разработке проекта нового Закона «О свободе информации» и содержание этого законопроекта (как его описали власти) являются весьма похвальными, однако, с сожалением следует отметить, что после двух лет работы над проектом закона он еще не представлен в парламент.

Другими проблемами, которые отрицательно влияют на уровень соблюдения закона, являются отсутствие эффективных санкций за нарушение положений о доступе к информации, неэффективный механизм обжалования и дисбаланс между правом на информацию и правом на защиту персональных данных. Право на защиту персональных данных соблюдается более широко благодаря наличию специализированного надзорного органа и применению санкций. Отдельный Закон «О свободе информации» и механизм обеспечения его соблюдения исправил бы ситуацию к лучшему, однако, возможно, также потребуются внести поправки в закон о защите персональных данных, чтобы обеспечить более устойчивый баланс между этими двумя важными правами человека.

Грузия запустила в действие портал открытых данных, однако не имеет всесторонней нормативно-правовой базы для создания инфраструктуры открытых данных и обеспечения того, чтобы государственные органы публиковали и регулярно обновляли высококачественные наборы данных в открытом формате и с открытой лицензией, позволяющей безвозмездное повторное использование данных. Особенно важно установить юридическое обязательство публиковать в формате открытых данных информацию, представляющую значительный общественный интерес, которую можно использовать для

выявления и предотвращения коррупции, например: данные о закупках; бюджетная информация, включая данные обо всех сделках с использованием государственных средств; реестры компаний и недвижимости; данные о финансах политических партий и т.д. Грузия достигла заслуживающих одобрения результатов в реализации планов действий партнерства «Открытое правительство», обеспечив по-настоящему многосторонний процесс и охватив планом действий парламент, что уже стало образцом для подражания во всем регионе. [3]

Казахстан принял новую Антикоррупционную стратегию на 2015-2025 гг., которая ориентирована на сокращение уровня коррупции в таких сферах, как государственная служба, квазигосударственный сектор, частный сектор, судебные и правоохранительные органы. На ее основе все центральные государственные органы утвердили ведомственные планы, а местные исполнительные органы – региональные планы по реализации Стратегии. Однако отчет признал План мероприятий на 2015-2017 гг., в целом, неадекватным ситуации, поскольку многие из его мероприятий не имеют явной антикоррупционной направленности. Новая стратегия и план не были основаны на внедрения механизма мониторинга реализации документов антикоррупционной политики и оценки коррупционных рисков. Это важный этап формирования зрелой антикоррупционной политики. Хотя, по мнению экспертов, еще преждевременно делать вывод об эффективности мониторинга и оценки коррупционных рисков.

Казахстан продолжил позитивную практику проведения секторальных исследований в области борьбы с коррупцией и отдельных исследований восприятия коррупции в разрезе государственных органов. Но при этом не проводится периодическая оценка проблемы коррупции не только в публичном, но и частном секторе, которая бы включала такие компоненты, как наиболее пораженные коррупцией сферы, частота и модели коррупционных практик, субъектный состав коррупционных отношений, виды коррупционных благ. Несмотря на значительное количество информационных кампаний, направленных на предотвращение и борьбу с коррупцией, оценка их влияния на динамику качественных и количественных характеристик коррупции не была проведена. Казахстан сделал важный шаг, приняв долгожданный Закон о доступе к информации в 2015 году и начав его реализацию. Это первый закон о доступе к информации Казахстана. Хотя закон содержит ряд положительных норм, он не соответствует ключевым международным стандартам и передовой практике и должен быть исправлен как можно скорее. Закон пока не работает в полной мере, отсутствует эффективный контроль за его соблюдением. Казахстан не выполнил рекомендацию относительно ответственности за диффамацию, активно применяя ее на практике, что ограничивало свободу слова и сообщения о коррупции. Новый отчет рекомендует отменить уголовную ответственность за клевету, оскорбление и другие похожие деяния, а в случае временного сохранения такой ответственности, перевести ее в разряд уголовных проступков, исключив возможность применения мер наказания, связанных с ограничением или лишением свободы. Отчет приветствует установление размера судебного сбора по искам, требующим возмещения морального вреда, пропорциональном размеру от суммы иска; однако, эта мера пока не привела к существенному улучшению положения дел в этом отношении. Казахстану рекомендуется присоединиться к международной инициативе «Партнерство Открытое правительство» (Open Government Partnership).

В сфере публичных закупок, Казахстан продолжил проведение реформ, в том числе с целью расширения прозрачности и внедрения электронных процедур. Новый Закон о государственных закупках сократил перечень исключений из сферы действия закона, но перевел большую их часть в разряд закупок из одного источника. Таким образом, объем неконкурентных закупок остается все еще слишком высоким и должен быть сокращен значительным образом. На уровне закона не были урегулированы закупки национальных управляющих холдингов и других подобных субъектов. Отчет рекомендует Казахстану: далее совершенствовать систему электронных закупок и открыть ее для использования нерезидентами; обеспечить регулярную публикацию обновленной информации о закупках в формате машиночитаемых данных, включая статистику о жалобах и их рассмотрении; ввести прямое обязательное отстранение от закупок за совершение коррупционных правонарушений юридическим лицом или его руководством; усилить механизмы выявления и предотвращения конфликтов интересов в государственных закупках; привести содержание обязательных антикоррупционных заявлений в тендерной документации в соответствие с передовой международной практикой. Важно также интенсифицировать обучение для частного сектора

и закупочных организаций по вопросам государственных закупок и добропорядочности.

Как отмечает М.К. Самалдыков: «Антикоррупционная программа – официальный документ, который нормативно закрепляет в органическом единстве принципы, задачи, основные направления, способы, конкретные меры и ожидаемые результаты реализации национальной антикоррупционной стратегии». [4]

Сравнивая текст первого закона о борьбе с коррупцией, принятого в 1998 году и новую его редакцию, утверждённую в 2015 году, одно из «маяков» прошлого осталось неизменным – повышение доверия общества к деятельности государственных органов. Однако в корне изменилось то, что пришло осознание того, что действенное искоренение коррупции невозможно без объединения усилий мирового сообщества, государственных органов, бизнеса, неправительственных секторам просто активных граждан. В этом измерении сформирована новая антикоррупционная стратегия нашей страны, разработанная по инициативе Первого Президента Нурсултана Назарбаева. Внедрение в национальную практику противодействия коррупции общепризнанных международных принципов и стандартов является ключевым условием исполнения рекомендаций ООН и ОЭСР [5].

Следуя мировой практике, Казахстан принял решение создать в Агентстве по противодействию коррупции (антикоррупционная служба) несколько новых департаментов: добропорядочности, превенции, партнёрства. Данное изменение схоже с изменениями и внедрениями в антикоррупционное законодательство Грузии: Казахстан так же начал действовать по принципу: благополучие в народе, доверии к нему, выращивая моральные ценности и жизни, согласно нормам и правилам.

Автор считает данное решение верным. Так как если центр тяжести смещается в сторону использования силовых методов, коррупция снижается незначительно и ненадолго, а уровни самосознания и морального устоя у людей ухудшаются. Поэтому, Казахстан делает правильно, так же как и Грузия развивает успешный план грамотного сочетания превенции, просвещения и методов уголовного преследования.

Однако, преимущество одних методов антикоррупционных мер не подразумевает отодвигание остальных мер в сторону. Как уже известно, 20 мая 2019 года Президент Касым-Жомарт Токаев провёл совещание по вопросам повышения эффективности работы по противодействию коррупции, в ходе которого поручил внедрить институт отставки первых руководителей государственных органов в случае совершения подчиненными коррупционного преступления. В настоящий момент Президент республики Казахстан, Касым-Жомарт Токаев, подписал поправки по вопросам государственной службы и противодействия коррупции об ответственности министров за коррупцию подчинённых [6].

В заключение статьи необходимо указать, что меры, предпринимаемые в борьбе с коррупцией в Грузии частично реализованы, так как успех мер в сфере реализации противодействия коррупции в Грузии, по нашему мнению, объясняется тем, что она опиралась больше на доверие людей, создавая такие институты как: добропорядочность, открытый мониторинг и партнёрство. Грузия все больше близка к тому, чтобы свести коррупцию к минимуму, насколько это возможно в такой стране. Создание органов по борьбе с коррупцией, подписание новых законов, принятие новых антикоррупционных реформ – все это положительно сказывается на их уровне коррупции в стране.

Правительство республики Казахстан внедряет в нашу систему по противодействию коррупции мировой антикоррупционный опыт, в том числе и опыт Грузии. Однако не стоит забывать, что каждая страна – это система, не похожая друг на друга и полностью перенять или скопировать ту или иную направленность не получится. Казахстан эффективно борется с коррупцией, так как в нашей стране борьба с коррупцией признана важнейшим стратегическим приоритетом государственной политики, направленной на благосостояние народа. И это объединяет 2 страны – приоритетом которых является минимизировать выявление коррупционных преступлений, принимающих меры по реализации концепции «слышащего государства».

Список литературы:

1. Статистика Грузии в борьбе с коррупциейВсемирногобанка: <http://anticorr.media/vovsemirnom-banke-ocenili-usiliya-gruzii-po-borbe-s-korruptsiej/>
2. Об отчете www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan
3. 4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией : Борьба с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии // Источник: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/токаев-подписал-закон-ответственности-министров-коррупции-385185/
4. Самалдыков М.К. Правовые основы противодействия коррупции курс лекций – Алматы: Қазақ университеті, 2019, с 113
5. Газета Казахстанская правда, 20 ноября 2019 г., Алик Шпекбаев
6. О подписании указа: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/токаев-подписал-закон-ответственности-министров-коррупции-385185/
7. Казахстанская правда, 20 ноября 2019 года, Алик Шпекбаев: Борьба с коррупционерами не должна отодвигать на второй план другие формы и методы противодействия коррупции // Источник: газета Казахстанская правда