

Абылкасымов А.Е.

**ЧЕТ ӨЛКӨЛӨРДӨ КОРРУПЦИЯГА
КАРШЫ УКУКТУК МОДЕЛДЕРДИН САЛЫШТЫРМАЛУУ
МҮНӨЗДӨМӨСҮ**

Абылкасымов А.Е.

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
ПРАВОВЫХ МОДЕЛЕЙ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

A.E. Abylkasymov

**COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF
LEGAL MODELS COUNTERING CORRUPTION
IN FOREIGN COUNTRIES**

УДК: 343.352(4/9)

Макалада чет өлкөлөрдөгү коррупцияга каршы укук моделдеринин салыштырмалуу-укуктук анализин жүргүзүү менен, бул же тигил мамлекеттердеги алдыңкы факторлор изилденген, бир моделдердин өзгөчөлүгү жана кээ биринин кемчиликтери каралган. Дүйнө жүзүнүн көбүнчө мамлекеттеринде коррупция ар кандай экономикалык жана саясий структураларда көнүмүш адатка ээ, анын ичинде эле эл аралык уюмдар да бар, атайын максатта мамлекеттин негизги элементтеринин функцияларын жабыркаланып жана бузуп келет. Автор өзүнүн коррупциялык кризисин жеңип дүйнөнүн алдыңкы позицияларына чыккан кээ бир мамлекеттердин коррупцияга каршы иш чараларын жандандыруудагы чет өлкөлүк мамлекеттердин тажрыйбасын карайт. Бул салыштырмалуу анализ кээ бир мамлекеттердеги коррупцияга каршы тажрыйбаларын жана укук колдонуу иш-чараларын эске алып, мамлекеттин коррупцияга каршы ички улуттук мыйзамын, коррупцияга каршы саясатынын эффективдүүлүгүн жогорутуу максатында Казакстан үчүн пайдалуу болот.

Негизги сөздөр: коррупция, коррупцияга каршы мыйзам, укук ченем актылары, коррупцияга каршы саясат, моделдер, мониторинг, жагдай.

В статье проведен сравнительно-правовой анализ правовых моделей противодействия коррупции в зарубежных странах, выявлены доминирующие факторы в той или иной стране, преимуществ одних моделей и недостатки других. Во многих странах мира коррупция является адаптивным поведением различных политических и экономических структур, в том числе международных, которые умышленно искривляют или повреждают ключевые элементы государственных функций. Автор исследует зарубежный опыт по активизации антикоррупционных мер в некоторых странах, позволивших им преодолеть коррупционный кризис и выйти на лидирующие мировые позиции в рейтингах. Данный сравнительный анализ полезен Казакстану в целях повышения эффективности антикоррупционной политики и внутринационального антикоррупционного законодательства страны при учете принятых в различных государствах антикоррупционных мер и внедрения их в практику правоприменения.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционные законы, нормативные правовые акты, антикоррупционная политика, модели, мониторинг, фактор.

The article compares legal analysis of legal models of counteraction to corruption in foreign countries, identifies the dominant factors in a particular country, the advantages of some

models and the shortcomings of others. In many countries of the world, corruption is the adaptive behavior of various political and economic structures, including international ones, that deliberately distort or damage key elements of public functions. The author studies foreign experience on the activation of anti-corruption measures in some countries, which allowed them to overcome the corruption crisis and reach the world's leading positions in the ratings. This comparative analysis is useful for Kazakhstan in order to improve the efficiency of the anti-corruption policy and the national anti-corruption legislation of the country, taking into account the anti-corruption measures taken in various states and introducing them into law enforcement practice.

Key words: corruption, anti-corruption laws, normative legal acts, anti-corruption policy, models, monitoring, factor.

Доктрина борьбы с коррупцией проходит свою эволюцию развития, основываясь на национально-правовых тенденциях, формирующихся в условиях глобализации мировых процессов.

Коррупция является адаптивным поведением различных политических и экономических структур, в том числе международных, которые умышленно искривляют или повреждают ключевые элементы государственных функций. Свою деятельность они развивают с целью захвата важных источников дохода и, обеспечивая собственную безнаказанность, а в большинстве случаев, и легитимность, демонстрируют богатства и накопления как главный показатель социальной ценности и успеха. Поэтому коррупция и ее последствия, на сегодняшний день, становятся одной из самых важных тем мировых событий. В 2015 году во многих странах мира (Бразилия, Гватемала, Гондурас, Ирак, Ливан, Малайзия, Молдова, ЮАР и других) вспыхнули массовые антикоррупционные протесты, похожие на «арабскую весну» [1].

В 2016 году в Великобритании был проведен первый антикоррупционный саммит в целях поиска консенсуса и гарантий в отношении ведения противодействия коррупции по всему миру. Особые усилия в данном направлении прикладывают организации гражданского общества и журналисты, специализирующиеся на «расследовании» социальных казусов, раскрывая настоящих бенефициаров коррупционных схем во всем мире. Конгресс США также планирует

расширить применение своего определения злоупотреблений полномочиями, введенного в рамках санкций против определенных чиновников после кризиса на Украине. Дополнительными пунктами коррупционных правонарушений являются: «экспроприация частного или государственного имущества с целью личной выгоды, коррупция, связанная с государственными контрактами или добычей природных ресурсов, взяточничество, или координация, или перевод сумм, полученных от коррупционных действий, введение иностранных юрисдикций» [1].

В ходе такого процесса в обществе возникает так называемый глобальный антикоррупционный консенсус между различными социальными слоями общества, который находит свое отражение в унифицированных международно-правовых источниках. Многие страны, основываясь на тех возможностях, которые дает международное право в части выработки правовых механизмов борьбы с коррупцией согласно национальным спецификациям коррупции, ввели в практику государственной политики широкий арсенал антикоррупционных мер, заслуживающих самого пристального внимания в целях накопления опыта и совершенствования внутринациональных антикоррупционных институтов.

На современном этапе развития государственно-правовых отношений большинство государств принимает серьезные попытки в борьбе с коррупцией, что подразумевает:

- принятие соответствующих законов и объединение усилий в области международного сотрудничества;
- введение дополнительных карательных инструментов;
- использование административного ресурса;
- привлечение капиталовложений.

Как правило, все последующие меры реализуются посредством вышеуказанного первого пункта, когда государство принимают решение усилить противостояние коррупции, действуя в правовом поле. Если борьба с коррупцией принимает бескомпромиссный характер, это находит выражение в реформах антикоррупционного законодательства, а в случае «мягкого реагирования» государства довольствуются применением принятых международным сообществом антикоррупционных стандартов.

Объектом правовых антикоррупционных реформ становится, прежде всего, уголовно-правовая и административно-правовая сферы, предполагающие более четкую дифференциацию и ужесточение наказаний за коррупцию. Одной из центральных сфер антикоррупционной правовой деятельности государств становится сфера государственного управления, аккумулирующая всю гамму мер противодействия, среди которых основные позиции заняли вопросы этики, трудовые и служебные отношения, институты контроля и надзора и т.п. На эти институты, в аспекте антикоррупционной деятельности, возлагается особая функция, в связи с чем, сущность самого контроля пересматривается как в сторону его упрощения для

снижения возможностей злоупотребления служебным положением, так и в сторону усиления контрольно-ревизионных функций в целях повышения эффективности выявляемости фактов коррупции.

Несмотря на то, что Канада, как многие другие государства с формально определенной моделью права, основывает свою антикоррупционную политику на нормах законодательства (Закон «О коррупционных действиях в отношении иностранных должностных лиц» (The Corruption of Foreign Public Officials Act – CFPOA; Уголовный и Этический кодексы), борьба с коррупцией в данном государстве дополнена членством в международных организациях антикоррупционного профиля, в частности, - в Организации Объединенных Наций (ООН), Организации Экономического Сотрудничества (ОЭСР), Организации Американских Государств (ОАГ), Азиатско-Тихоокеанского Экономического Сотрудничества (АТЭС) [3].

Бескомпромиссность борьбы с коррупцией во многих государствах выражается также в открытом для общества изблечении высокопоставленных чиновников [4, с. 16, 17].

Наиболее громкими коррупционными скандалами оборачиваются факты противозаконного финансирования в политических целях с целью подкупа с участием высокопоставленных политиков в таких странах, как Великобритания, Германия, Франция, Испания, Португалия [5, с. 391].

Финский антикоррупционный опыт важен в связи с тем, что страна является одной из наименее коррумпированных в мире при отсутствии четкости и адресности законодательного регулирования.

В Швеции, например, правовое противодействие коррупции и взяточничеству осуществляется нормами Уголовного кодекса и иными актами, в частности, Кодексом о судопроизводстве, Актом об аудите.

Активную антикоррупционную позицию в Швеции занимают разнопрофильные общественные организации, к позиции которых внимательны и политики и управленцы. Анализ шведской стратегии борьбы с коррупцией представляется целесообразным в связи с тем, что страна смогла преодолеть кризис расцвета коррупции, имевшийся до середины XIX века.

Эффективными средствами антикоррупционной политики в этой стране стали:

- устранение меркантилизма [7];
- введение стимулирующих механизмов (снижение налоговых ставок, введение льгот и субсидий);
- создание новой системы государственного менеджмента, где государственные предприятия, предоставляющие услуги населению, стали формироваться по типу бизнес-корпораций;
- активизация участия профсоюзных объединений, оказывающих давление на процесс принятия политических решений;
- открытие доступа к внутренним государственным документам;
- создание независимой и эффективной системы правосудия [8];

- установление высоких этических стандартов для администраторов;

- внедрение принципа транспарентности деятельности государственных структур и другие.

Результатом таких нововведений, противопоставленных различного рода запретам и усложнениям, стало повышение уровня сознательности и правовой антикоррупционной культуры населения, в итоге всего за несколько лет честность стала социальной нормой среди бюрократии [9].

Говоря об азиатской антикоррупционной модели, близкой Казахстану и Кыргызстану по геополитическому признаку, можно рассмотреть антикоррупционный опыт таких государств, как Китай, Сингапур, Южная Корея, Малайзия, Япония.

Политическому руководству Китая удалось выработать эффективную систему противостояния коррупции, хотя государство имеет тысячелетнюю традицию существования привилегированной бюрократии, что делает коррупцию общественно-приемлемым культурным и экономическим явлением, связанным с функционированием государства.

Возможно, именно поэтому борьба с коррупцией в Китае прошла под эгидой «стратегия войны» - наиболее репрессивной антикоррупционной методологии. Считается, что стратегия «войны» основывается на принципе презумпции виновности в отношении лиц, подозреваемых в совершении коррупционных преступлений, чиновник оказывается перед необходимостью самому доказывать законность принадлежащего ему имущества [10, с. 110-112].

В период с 1951 по 1952 годы на всей территории Китая была проведена эффективная программа под названием «три анти-» (анти-коррупция, анти-бюрократизм, анти-расточительство), в результате которой в качестве санкций за коррупцию вводится смертная казнь, учреждаются специализированные народные суды, а правительство требует от каждого человека сообщать о ставших ему известных случаях коррупции. Помимо этого, в Китае ввели следующие меры:

- «снисходительность» в отношении тех чиновников, которые добровольно сознаются в коррупции (2007 год);

- ротация кадров во всех органах власти;

- контроль за провинциальным звеном партийного и государственного аппарата;

- ограничение излишней самостоятельности и политического веса провинциальных элит;

- реорганизация контролирующих органов и принятие специальных законов, дополняющих уголовный кодекс и предусматривающих более суровые наказания за вступление в коррупционные отношения и другие.

В то же время, применение «стратегии войны», как доказал опыт борьбы с коррупцией, порой несовместимо с принципами демократии и соблюдением прав человека. В этой связи наблюдается рост общественного недоверия к антикоррупционным реформам и можно сделать вывод, что данная стратегия способна принести больше вреда, чем пользы [10, с. 216]. Более того, применение стратегии, как и любого

другого карательного мероприятия, зависит от институциональных рамок, устанавливаемых Конституцией.

Основываясь на «логике контроля за коррупцией» выстроена Сингапурская антикоррупционная модель, отличающаяся строгостью и последовательностью. Так, например, законодательная база Сингапура диктует жесткие меры, где жизнь обвиняемого не по средствам или обладание объектами собственности трактуется как фактическое доказательство получения взятки. Институт государственной службы представляет собой ареол некоего общего идеала честности, основанного на строгих законах и правилах, а также строгих мер их ответственности [2, с. 4].

В настоящее время Сингапур занимает лидирующее место в мире в рейтинге TI по отсутствию коррупции, экономической свободе и развитию, несмотря на то, что, как и Швеция, Сингапур был довольно коррумпированным государством (в частности, на момент обретения независимости). В стране был принят ряд антикоррупционных мер, позволивших преодолеть коррупционный кризис и выйти на лидирующие мировые позиции в рейтингах:

- ужесточение антикоррупционного (уголовного) законодательства;

- четкая регламентация деятельности чиновников и их отчетность о доходах и имуществе;

- ротация чиновников, непредвиденные проверки «по методу случайных чисел» [6];

- введение экономических санкций за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях;

- повышение независимости судебной системы (с повышением заработной платы и повышением привилегированности статуса судей);

- соблюдение высоких этических стандартов;

- принятие жестких мер вплоть до поголовного увольнения сотрудников государственной службы [11];

- введение строгих ограничений и запретов расходов на избирательные кампании и пожертвования в пользу отдельных членов парламента и правительства;

- действие принципов меритократии (личных заслуг), честности, подотчетности обществу, нейтральности и антикоррупционной дисциплины;

- упрощение бюрократических процедур, ликвидация излишних административных барьеров для развития экономики;

- обеспечение режима конфиденциальности и защиты информаторов, сообщающих о случаях коррупции;

- каждые 3-5 лет – мониторинг, анализ и пересмотр антикоррупционных мер [6].

В каждом министерстве Сингапура существует отдел улучшения качества работы, но центральное звено в цепи антикоррупционных органов образует независимое Бюро по расследованию случаев коррупции, в которое граждане напрямую обращаются с жалобами на государственных служащих с требованиями о возмещении убытков [11].

Оклад министров и старших должностных лиц, например, напрямую привязан к показателям экономического развития страны. Так, в 2009 году среднегодовая заработная плата Президента составила 2,25 млн долл. США, Премьер-Министра - 2,18 млн долл., министров - 1,1 млн долл., руководителей среднего звена - 254,7 тыс. долл. [2, с. 12-14]. В 2016 году Премьер-Министр Сингапура являлся самым высокооплачиваемым чиновником и зарабатывал в год 1 571 845 евро. Это в четыре раза больше, чем у экс-президента США Б. Обама [12].

Эти показатели намного выше европейских. Например, в Швейцарии, где одним из главных инструментов антикоррупционной политики также является высокий уровень заработных плат госслужащих, средняя зарплата работников госаппарата в 2009 году составляла 3900 долл. США (5000 швейцарских франков), минимальная – 2700 долл. США (3500 франков). Вместе с тем, зарплата членов Федерального совета с причитающимися вознаграждениями составляла 370 000 долл. США (400 000 франков) в год [2, с. 12-14]. Экс-Премьер-Министр Италии М.Ренци в 2016 году заработал 115 123 евро, при этом итальянский Парламент является самым дорогим в Европе, а его депутаты самые высокооплачиваемые [12].

Экс-Премьер-Министр Великобритании Д.Кэмерон в 2015-2016 гг. получал 194 603 евро годового оклада. Эта сумма включала в себя и зарплату, которую он получал в качестве члена Парламента – 77 000 евро в год [12].

Сравнительный анализ антикоррупционной политики стран азиатской антикоррупционной модели выявляет ряд доминирующих факторов в той или иной стране. Например, в Малайзии при отсутствии жестких инструментов борьбы с коррупцией и органов, обеспечивающих их реализацию, сохраняется высокий экономический уровень развития страны [6].

Южнокорейский опыт борьбы с коррупцией свидетельствует о том, что в стране борьба с коррупцией основывается больше на идеологическом и общенациональном подходах [13].

Японский опыт борьбы с коррупцией, несмотря на развернутое институциональное антикоррупционное регулирование, доказывает наличие лазеек для злоупотреблений высших должностных лиц. Например, Закон «Об этике государственных служащих» [2, с. 15] не распространяет свое действие на политиков -

депутатов Парламента, назначаемых на правительственные посты, что в конечном итоге приводит к дисбалансу политических сил и отражается в структуре государственного аппарата, потому как способствует финансовым структурам успешно «вмешиваться» в политику и решать экономические проблемы в свою пользу.

Таким образом, изучение зарубежного опыта борьбы с коррупцией необходимо в целях повышения эффективности внутринационального антикоррупционного законодательства при учете принимаемых в различных государствах средств и методов и внедрения их в практику правоприменения и достигнутых результатов.

Литература:

1. Чайес С. Системный анализ коррупции в Евразии – пример Кыргызстана. // <http://caa-network.org/archives/7393>.
2. Наумов А.В. Ответственность за коррупционные преступления по законодательству европейских стран. // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. Под редакцией В.В. Лунеева. - М., 2001. - С. 2, 4, 12-15.
3. Штаб-квартира Международной организации парламентариев против коррупции (Global Organization of Parliamentarians Against Corruption – GOPAC). // <http://gopacnetwork.org/>.
4. Лопатин В.Н. Современное состояние и перспективы антикоррупционного законодательства в России. // Материалы научно-практической конференции «Социология коррупции». - М., 2003. - С. 16-17.
5. Лопашенко Н. Коррупция: содержание, проблемы правовой регламентации. // Уголовное право. - М., 2001. - №2. - С. 391.
6. <http://bigpo.ru/potra/>.
7. <https://ru.wikipedia.org/wiki/>.
8. Усиление борьбы с коррупцией выведет Казахстан на новый уровень // <https://365info.kz/2015/05/usilenie-borby-s-korrupciej-vyvedet-kazaxstan-na-novyj-uroven/>.
9. Шведская стратегия борьбы с коррупцией. // <https://ru.wikipedia.org/wiki/>.
10. Антикоррупционная политика. Учебное пособие. // Под редакцией Г.А. Сатарова. - М., 2004. - С. 110-112, 216.
11. Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией // <https://ru.wikipedia.org/wiki/>.
12. <http://www.sbnl.eu/zhizn/politika/premer-ministr-singapura-zarabatyvaet-v-chetyre-raza-bolshe-chem-prezident-ssha/>
13. Борьба с коррупцией по-корейски. // <http://www.matritca.kz/news/38168-borba-s-korrupciej-po-koreyski.html>.

Рецензент: д.ю.н., профессор Рысмендеев Б.Дж.