

С. А. ШАПИНОВА

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО МЕХАНИЗМА

22 апреля 2009 г. принят Указ Президента Республики Казахстан «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» [1], который призван не только усилить борьбу с преступностью и коррупцией и улучшать правоохранительную деятельность в стране, но и совершенствовать правовой антикоррупционный механизм. Указ содержит комплекс мер, существенно расширяющих возможности государства по противодействию коррупции.

Вопрос борьбы с коррупцией в настоящее время считается одним из актуальных для любого цивилизованного общества, поскольку коррупция разлагает и расшатывает государство изнутри, сводит на нет его достижения. Не случайно борьба с коррупцией является одним из главных приоритетов государственной политики Казахстана.

Следует отметить, что Глава нашего государства постоянно обращает внимание на проблему борьбы с коррупцией в стране. Так, в своем выступлении 16 мая 2007 г. на совместном заседании палат Парламента при рассмотрении изменений и дополнений в Конституцию страны Президент Республики Казахстан особо подчеркнул, что логика административной реформы направлена на усиление борьбы с коррупцией, что антикоррупционная составляющая была и остается основой государственной политики независимого Казахстана [2].

Республика Казахстан первой на постсоветском пространстве приняла законы, направленные на формирование эффективной системы мер противостояния коррупции, в частности, «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 г., «О государственной службе» от 23 июля 1999 г., «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам усиления борьбы с организованной преступностью и коррупцией» от 16 марта 2001 г., «О внесении

изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией» от 25 сентября 2003 г. № 484-II, «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования борьбы с коррупцией» от 21 июля 2007 г. № 303-III и др.

Созданная в республике нормативно-правовая база борьбы с коррупцией, по мнению зарубежных экспертов, является одной из лучших. Например, многие положения Закона РК «О борьбе с коррупцией» показали свою эффективность и используются в соседних странах при разработке аналогичных законов.

Решение проблемы дальнейшей активизации борьбы с коррупцией в нашей республике имеет принципиальное значение для проводимых в масштабах страны прогрессивных реформ и преобразований. Значительная роль в этом направлении принадлежит указам Президента Республики Казахстан «О мерах по совершенствованию системы борьбы с преступностью и коррупцией» от 20 апреля 2000 г., «О государственной программе борьбы с коррупцией на 2001–2005 годы» от 5 января 2001 г., «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины, порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц» от 14 апреля 2005 г. и др. Большое значение также имеют План мероприятий по реализации Государственной программы борьбы с коррупцией на 2001–2005 гг. от 11 апреля 2001 г. № 487 с изменениями и дополнениями от 15 января 2003 г. № 17, от 19 мая 2003 г. № 461 и от 20 марта 2004 г. № 364 и Указ Президента Республики Казахстан «О Государственной программе борьбы с коррупцией на 2006–2010 гг.» от 23 декабря 2005 г. № 1686.

Так, например, для дальнейшего совершенствования правовых механизмов борьбы с коррупцией была принята Государственная программа борьбы с коррупцией на 2006–2010 годы.

Целью Программы является снижение уровня коррупции во всех сферах жизнедеятельности общества путем повышения эффективности координации деятельности государственных органов и институтов гражданского общества. Задачей Программы объявлено обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов граждан и общества от коррупции; совершенствование нормативной правовой базы по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных правонарушений; оптимизация форм, методов средств противодействия коррупции; взаимодействие со структурами гражданского общества; расширение и активизация международного сотрудничества Казахстана в сфере борьбы с коррупцией.

Ключевые направления данной Программы направлены на совершенствование законодательства в сфере борьбы с коррупцией, государственных мер по снижению уровня коррупции, оптимизацию деятельности правоохранительных и судебных органов, взаимодействие с гражданским обществом, укрепление международного сотрудничества.

В частности, в рамках Программы был принят Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 года № 303-III, внесший изменения и дополнения в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования борьбы с коррупцией, которым значительно сужен круг коррупционных преступлений, усиlena ответственность за их совершение. В частности, этим Законом Примечания к статье 307 УК РК дополнены пунктом 5 следующего содержания: «5. Коррупционными преступлениями признаются преступления, предусмотренные пунктом г) части третьей статьи 176, пунктом в) части второй статьи 192, пунктом а) части третьей статьи 193, пунктом а) части третьей статьи 209, статьей 307, пунктом в) части четвертой статьи 308, статьями 310–315, статьей 380 настоящего Кодекса, в случаях получения лицами, их совершившими, имущественных благ и преимуществ».

Однако, говорить о том, что отечественная антикоррупционная система работает вполне эффективно, пока нельзя, поскольку статистика коррупционных правонарушений остаётся негативной, а в группу «лидеров» по распространённости коррупционных отношений входят работники правоохранительных органов, юстиции, акиматов,

здравоохранения и образовательных учреждений. В частности, в 2009г. выявлены 1,4 тысячи коррупционных преступлений, что на 6,2% больше, чем в 2007 г. [3].

Отсутствие реальных результатов борьбы с этим негативным явлением отрицательно сказывается на состоянии общества, снижает проявление гражданских, политических, предпринимательских инициатив, так как предпринимаемые меры по борьбе с коррупцией остаются неадекватными степени опасности и распространённости этого явления. На состоявшемся 28 января 2008 года расширенной коллегии в Генеральной прокуратуре Глава государства подверг острой критике действия правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. До сих пор, подчеркнул Президент, в работе правоохранительной системы наблюдается и разобщенность, и ведомственный подход, и даже противоречия, а в отдельных случаях – противостояние. Борьба с коррупцией представляет особую важность, прежде всего, потому, что это явление значительно снижает конкурентоспособность государства, подрывает в людях веру в закон и справедливость, в конечном счете – доверие к власти [4].

Как показывает опыт других государств, для успешного противостояния коррупции необходимо совершенствование и создание новых механизмов предупреждения и пресечения коррупционных проявлений.

4 мая 2008 г. Казахстан ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции 31.10.2003 г. Этот факт делает актуальным дальнейшее совершенствование национального законодательства и правоприменительной практики в сфере борьбы с коррупцией [5].

В этой связи подписание Указа 22 апреля 2009г. явилось очередным этапом проводимой в Казахстане планомерной и целенаправленной работы по противостоянию коррупции во всех её проявлениях и преступности в целом и направлено на дальнейшее усиление потенциала национального антикоррупционного законодательства.

В настоящее время борьба с корпоративной коррупцией приобретает особое значение, поскольку государство проявляет активную деятельность по финансовой поддержке бизнеса в условиях мирового кризиса, в связи с этим значительные бюджетные средства аккумулируются на счетах частных компаний, банков. Следует

отметить, что коррупционные проявления получают все большее распространение в частном секторе экономики, что требует адекватной реакции государства, в том числе в сфере правоохранительной деятельности. Поэтому для создания механизмов противодействия коррупции в частном секторе в Указе от 22 апреля 2009 г. дано поручение Главы государства выработать меры по противодействию «корпоративной коррупции», что является ярким отражением положений, ратифицированной Казахстаном Конвенции ООН против коррупции.

Известно, что в Казахстане нет сферы, в которой бы коррупция себя не проявила. Сейчас она наиболее заметна в добывающей промышленности, землепользования, государственных закупок и строительстве. В частности, серьезные правонарушения коррупционного характера выявлены при реализации жилья, построенного в рамках Государственной программы развития жилищного строительства в Республике Казахстан на 2005–2007 годы. Это стало предметом рассмотрения Совета безопасности республики. Возбуждено 152 уголовных дела, привлечены к уголовной ответственности заместители акимов ряда городов и областей [6].

Коррупция сильно ослабляет и производственный сектор, где на многих предприятиях руководит нерадивый или вороватый менеджмент, который ухудшает инвестиционный климат и закрывает дорогу в страну добросовестным инвесторам, ослабляет демократические устои общества, веру в закон, в справедливость. Феномен коррупции в Казахстане наиболее отчетливо проявляется при выделении кредитов отечественным компаниям, при передаче предприятий под иностранное управление.

Интерес, на наш взгляд, представляет рекомендация Конвенции ООН против коррупции от 31.10.2003 о включении в национальное законодательство норм об ответственности *юридических лиц*, поскольку в этой Конвенции указано на необходимость всеобъемлющего и многодисциплинарного подхода для эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней, в том числе для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных коррупционными. Так, в ст. 26 Конвенции ООН против коррупции установлено следующее:

«1. Каждое Государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.

2. При условии соблюдения правовых принципов Государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной.

3. Вложение такой ответственности не носит ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления.

4. Каждое Государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции».

Таким образом, в п. 2 ст. 26 Конвенции ООН установлено, что ответственность за коррупционные деяния юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной.

В действующем уголовном законодательстве Республики Казахстан существует «доктрина непризнания уголовной ответственности за юридическим лицом». Следует отметить, что вопрос об установлении уголовной ответственности юридических лиц дискутировался в 1992–1997 годы при разработке проекта Уголовного кодекса Республики Казахстан [7], но был оставлен, поскольку до сих пор не был найден механизм его применения, например, в уголовно-процессуальном законодательстве.

Действующий Уголовный кодекс Республики Казахстан 1997 г. не вполне отвечает реалиям современности. Ссылаясь на Закон РК «О борьбе с коррупцией», У. С. Джекебаев справедливо указывает, что хотя Закон признает субъектами коррупционных правонарушений как физических, так и юридических лиц, однако по сей день не разработан механизм привлечения к уголовной ответственности юридических лиц [8, с. 1].

Сожаление об отсутствии в национальном законодательстве норм об уголовной ответственности юридических лиц и механизма их реализации высказывает Р. Т. Нуртаев, отмечая, что в связи с этим государство недополучает миллиард-

ные суммы налоговых средств именно от организаций. При этом он также констатирует, что необходимо введение в уголовное право ответственность юридических лиц [9, с. 10].

Таким образом, развитие уголовного законодательства должно быть направлено на приведение его в соответствие с международными договорами, ратифицированными Казахстаном. В частности, имеется в виду необходимость введения уголовной ответственности юридических лиц за некоторые категории преступлений, в том числе за экологические, экономические и коррупционные преступления.

Однако следует отметить, что в п. 3 ст. 1 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан есть норма: «Если в ходе производства по уголовному делу возникает необходимость рассмотрения вопроса, который должен быть решен в соответствии с гражданским или административным правом, он решается в порядке гражданского или административного производства».

Мы полагаем, что за совершение физическим лицом коррупционного деяния в интересах юридического лица, последнее может быть привлечено к ответственности в порядке административного производства.

Законом Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» установлено, что правонарушения связанные с коррупцией (коррупционные правонарушения) влекут установленную законодательством не только уголовную ответственность, но также дисциплинарную и административную (часть 2 статьи 2). Так, глава 30-я Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях посвящена административным коррупционным правонарушениям.

Следует обратить внимание на то, что административно-правовые меры реагирования на различные формы отклоняющегося поведения – реальный резерв повышения эффективности борьбы с преступностью, поскольку административная и уголовная ответственность в наибольшей степени тяготеют друг к другу в механизме правовой охраны и нередко дополняют друг друга в борьбе с конкретными правонарушениями, в том числе с коррупционными.

В частности, представляется необходимым обратить внимание на возможности административно-правовых мер борьбы с коррупционными правонарушениями не только физических лиц,

но и на предоставленную законодательством возможность привлечения юридического лица к административной ответственности за эти правонарушения.

Законодательством установлено, что административным правонарушением является противоправное, виновное действие либо бездействие физического лица или противоправное действие либо бездействие юридического лица, за которое Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность (ч. 1 ст. 28). Как видим, законодатель признал юридическое лицо одним из субъектов административной ответственности.

Проблема административной ответственности юридических лиц в теории не получила приемлемого разрешения.

Советское административное законодательство устанавливало административную ответственность юридических лиц (организаций) за ряд правонарушений, в частности, за потраву посевов (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г.), за недоброкачественное строительство и ремонт дорог (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 7 апреля 1955 г.) и др. Однако Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июля 1961 г. «О дальнейшем ограничении штрафов, налагаемых в административном порядке», было отменено наложение штрафов в административном порядке на предприятия, учреждения, организации, и установлено их наложение только на должностные лица. Этим Указом усиливалась личная ответственность должностных лиц за укрепление правопорядка на порученных им участках работы и укреплялось ее обезличенное возложение на юридических лиц. Практика была такова, что ответственность последних покрывалась безответственностью других – конкретных виновников. Штрафы не затрагивали их материального положения.

Но, во-первых, к юридическим лицам продолжали применять административное взыскание в виде штрафа за отдельные нарушения [10]; во-вторых, административная ответственность юридических лиц не сводилась только к административному воздействию в виде штрафа. Указ 1961 года в этом смысле не служил основанием для того, чтобы не признавать юридические лица субъектами административной ответственности.

Применяя классический принцип континентального европейского права – принцип личной ответственности виновного, Л. В. Коваль утверждал, что субъектами административной ответственности не могут быть государственные и общественные организации, что таковыми всегда являются индивидуумы – граждане, в том числе – должностные лица. По его мнению, привлечение к административной ответственности юридических лиц ведет к безответственности конкретных виновников правонарушений [11].

Но еще в 1929 году известный ученый А. Н. Трайнин писал: «...одним лишь тем соображением, что юридическое лицо само действие совершать не может, еще не исчерпывается вопрос об ответственности юридического лица. Проблема должна бы ставиться иначе: возможно ли при известных условиях перенесение на юридическое лицо последствий общественно опасных действий лиц физических, подобно тому, как это имеет место в отношении действий правомерных» [12]. Видимо, законодатель счел возможным такое перенесение. Статьей 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1981 г. «О порядке введения в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административные правонарушениях» было установлено, что вступление в силу этих Основ не затрагивает действующих актов законодательства по вопросам ответственности юридических лиц в административном порядке [13].

Указанная норма имела принципиальное значение для признания юридических лиц одним из субъектов административной ответственности (наряду с другим субъектом – физическим лицом, в частности, гражданином, должностным лицом, иностранным гражданином и лицом без гражданства).

Переход к рыночным отношениям, появление хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм закономерно потребовали совершенствования законодательства и актуализировали административную ответственность юридических лиц [14].

Административная ответственность юридических лиц имеет конкретные особенности в зависимости от того, за нарушение каких отраслей законодательства установлена, либо областей, в

которых административные правонарушения могут иметь свою специфику. Однако, чтобы особенности их ответственности не могли быть продуктом свободного усмотрения, статья 36 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях дает общие правовые основы и принципы административной ответственности юридических лиц.

При этом следует согласиться с Р. Подопригора, который отнес к причинам, способствующим возникновению коррупционных действий, недостаточную проработку теоретических положений Кодекса РК об административных правонарушениях, особенно, в отношении административной ответственности юридических лиц [15]. Но не только теоретически, но и практически затруднено применение главы 30 (административные коррупционные правонарушения) в отношении привлечения к ответственности юридических лиц, поскольку их административной ответственности за коррупционные правонарушения посвящена только ст. 534 этого Кодекса.

В частности, по актам прокурорского надзора акимат г. Астаны запретил деятельность двух незаконно созданных государственных предприятий – ГКП «Центр индустриально-инновационного развития» и ГКП «Автохозяйство г. Астаны» [16].

Однако при запрете деятельности вышеуказанных двух ГКП акиматом столицы нарушены нормы части 1 статьи 53 и части 3 статьи 539 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, требующих наложение административного взыскания в виде запрещения деятельности юридического лица только в судебном порядке по заявлению органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях. Наложив административное взыскание в виде запрета деятельности вместо направления иска в суд о запрещении деятельности двух незаконно созданных государственных предприятий – ГКП «Центр индустриально-инновационного развития» и ГКП «Автохозяйство г. Астаны», акимат г. Астаны превысил свои полномочия, выразившиеся в нарушении требований частей 1 и 2 статьи 53 Кодекса РК об административных правонарушениях, что является вопиющим фактом нарушения законности.

## ЛИТЕРАТУРА

1. См.: Казахстанская правда. 2009. 23 апреля.
2. Казахстанская правда. 2007. 17 мая.
3. Казахстанская правда. 2009. 28 апреля.
4. Шапков В. Шоковая терапия для органов // Экспресс-Казахстан. 2008. 29 января.
5. Закон Республики Казахстан от 4 мая 2008 г. № 31-IV «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Казахстанская правда. 2008. 6 мая.
6. См.: Казахстанская правда. 2007. 26 мая.
7. См., напр.: Джекебаев У.С. Об уголовной ответственности юридических лиц // Советы Казахстана. 1992. 15 июня; его же статья // Изв. НАН РК. Сер. общ. наук. 1993. № 4. С. 72-79; Мамиев К. Нужна ли уголовная ответственность юридических лиц? // Вестник Верховного Суда. 1996. № 1. С. 48-49.
8. Джекебаев У.С. Уголовно-правовые и криминологические проблемы легализации и сделок о признании вины. Научный доклад. Алматы: ЗАО КазГЮУ, 2002.
9. Нуртаев Р.Т. Социально-интегративная роль государства в условиях перехода к рыночным отношениям, создание основ правового государства и формирования гражданского общества в Республике Казахстан // Научные труды «Эділет». 2002. № 1 (11). 3-11 с.
10. См., например, ст. 36 Основ местного законодательства // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 25. Ст. 388; ст. 20 Закона СССР «Об охране и использовании животного мира» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 27, ст. 530 и др.
11. Коваль Л.В. Административно-делictное отношение. – Киев, 1979. – С. 118.
12. Трайнин А.Н. Уголовное право. Часть общая. М., 1929. С. 245.
13. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 8, ст. 178.
14. См. подробнее: Шапинова С.А. Административная ответственность юридических лиц // Изв. МН-АН РК. Сер. обществ. наук. 1998. № 5. С. 29-34.
15. Подопригора Р. Анализ Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях на предмет коррупционности его положений. Выполнено по заказу Независимого информационного агентства «Политон» 20.02.2006 <http://www.club.kz/index.php?lang=ru&mod=analitics&submod=analize&article=334>
16. Заболотских Е. Не бери «на лапу», друг // Известия Казахстан. 2007. 18 января.

## Резюме

Жемқорлыққа қарсы құқықтық механизмді жетілдірудің кейбір аспекттері қарастырылған.

## Summary

In the article considered the some aspects of perfection of the legal anticorruption mechanism.