

Лекция 5

Отечественный и зарубежный опыт противодействия коррупции, международно-правовые стандарты противодействия коррупции

В современном Казахстане ведется активная борьба с проявлениями коррупции на всех уровнях государственного управления, в частном бизнесе, в некоммерческой и общественной деятельности.

В пошаговом плане нации по реализации 5 институциональных реформ Глава государства акцентировал внимание на необходимости выработки новой антикоррупционной политики, поиска новых правовых механизмов и информационных возможностей, более широкого привлечения ресурсов общества для предупреждения и профилактики коррупционных нарушений.

Мировой опыт показывает, что полностью избавиться от коррупции не удаётся ни в одной стране, но существенно снизить ее проявления вполне возможно. Во многих развитых и развивающихся странах мира уровень коррупции был сопоставим с казахстанским, но им удавалось его снизить, и добиться того, чтобы это явление не становилось непреодолимым препятствием для модернизации страны, развития экономики и социума.

Казахстаном используется зарубежный опыт не путем простого копирования тех или иных мер государственного управления, ассоциаций частного бизнеса или общественных организаций, которые показали свою эффективность, а с учетом особенностей сложившегося менталитета местного населения, укладом общественного строя и совершенствования национального законодательства в вопросе противодействия коррупции.

Анализ зарубежного опыта противодействия коррупции может помочь выбрать из мирового опыта набор эффективных антикоррупционных мер, и понять, во-первых, что коррупции можно противодействовать в сложившихся условиях в современном Казахстане. Во-вторых, что существуют проверенные опытом, как принципы и методы эффективного противодействия коррупции, так и показатели, позволяющих обоснованно судить об уровне эффективности применяемых антикоррупционных мер.

Опыт Грузии в противодействии коррупции

Опыт Грузии в борьбе с коррупцией в государственном секторе уникален и успешен, и многие его аспекты могут быть адаптированы и применены в странах, где существуют аналогичные проблемы.

Еще 10 лет назад коррупция пронизывала практически все сферы жизни Грузии. Взятки требовались для того, чтобы получить большинство государственных услуг – от получения водительских прав или паспорта до

регистрации имущества и бизнеса, строительства дома или поступления в вуз. С тех пор меры, предпринятые правительством в рамках политики «нулевой толерантности», резко сократили масштабы неофициальных платежей в различных государственных службах. Эксперты Всемирного банка отмечают, что сегодня «по большинству показателей Грузия значительно приблизилось к наиболее развитым странам Евросоюза».

В соответствии с Индексом восприятия коррупции «Transparency International» в 2014 году Грузия занимала 50 место среди 174 государств мира, в 2004 – 85-е. Это самое сильное из зарегистрированных сокращений коррупции в мире за этот период. Среди государств бывшего Советского Союза Грузию опережают только страны Прибалтики. Для сравнения Казахстан в данном рейтинге за 2015 год занимает 126 место.

Отчетным периодом в реформировании структуры государственного управления и сокращения уровня коррупции в Грузии можно считать 2003 год, после революции Роз и приходу к власти нового правительства. За основу разработки стратегических документов и нормативно-законодательных актов был взят американский, итальянский, новозеландский и британский опыт борьбы с коррупцией, также были приглашены консультанты и эксперты таких международных организации, как Всемирный банк, МВФ и USAID.

Отличительной особенностью Грузинской антикоррупционной модели является отсутствие специального независимого органа по борьбе с коррупцией, как и отдельного органа для разработки антикоррупционной политики. Созданный для координации и мониторинга антикоррупционной деятельности в 2008 году Антикоррупционный совет Грузии ни под одно из этих определений не подходит. Совет не имеет ни собственного штата, ни бюджета, а его члены могут быть отозваны правительством в любое время. Роль секретариата Антикоррупционного совета выполняет аналитический департамент Министерства юстиции Грузии, где работают всего 16 человек, а возглавляет Совет - министр юстиции.

По своим функциям грузинский Антикоррупционный совет является аналогом Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции РК, однако последний имеет более широкие полномочия. Так, АДГСИПК РК должно обеспечивать не только формирование и мониторинг государственной антикоррупционной политики, но и ее реализацию. Специального органа для выявления и расследования коррупционных преступлений на высшем уровне, аналога АДГСИПК РК, в Грузии нет. Расследованием подобных преступлений в Грузии занимаются органы прокуратуры.

Второй важный момент грузинской антикоррупционной модели: борьба с коррупцией не может быть сферой деятельности только каких-то определенных органов, в борьбе с коррупцией были привлечены все государственные органы. Каждый министр индивидуально отчитывается о борьбе с коррупцией в его министерстве.

Антикоррупционная политика Грузии реализуется на основе Антикоррупционной стратегии, Плана действий и Уголовного кодекса Грузии.

Основные результаты проведенных реформ в Грузии:

1. Создание «принципа единого окна» для всех государственных служб. То есть получить любые документы, заключить и расторгнуть брак, открыть фирму и т.д. можно в одном месте – Доме юстиции. В подобных учреждениях собраны в одно целое около 300 различных услуг, и гражданам не приходится обивать пороги других госструктур. В доме юстиции за 15 минут можно получить практически любой документ, начиная с регистрации рождения ребенка и заканчивая визой для иностранцев, видом на жительство или актом на землю. Предварительно нужно лишь записаться на сайте Минюста.

2. Реформы МВД. С начала реформ в 2004 году штат полицейских и дорожных инспекторов был обновлен на 85% и сокращен в несколько раз. Все работники, замешанные в коррупционных делах, – уволены, и большинство из них получили тюремные сроки. Была введена программа популяризации полиции. Работникам правоохранительных органов создали новый имидж, при котором работники полиции всегда подскажут дорогу и будут разговаривать исключительно вежливо и с улыбкой. В результате проведенных реформ полицейские в Грузии не берут денег. Всю базу данных сделали электронной. Найти документы стало легко. Стали жестко взимать штрафы. Нарушений на дорогах стало меньше.

3. Изменения коснулись и процедуры получения водительского удостоверения. В Грузии отменили медосмотр: существует общая база, куда заносятся все посещения врачей. Техосмотр тоже отсутствует – решили, что эта процедура для взяточников полезнее, чем для автомобилистов. Права можно получить, сдав экзамены и заплатив всего 35 долларов пошлины (данные за 2011 год). Всеми этими процедурами занимается сервисное агентство МВД, работающее 24 часа в сутки без праздников и выходных. Процедура регистрации автомобиля занимает 15 минут, включая подбор номера и оплату 40 долларов там же, у представителя любого банка.

4. Важным аспектом борьбы с коррупцией грузинское правительство считает повышение зарплаты чиновникам, ведь от этого напрямую зависит

мотивация сотрудника. Зарботная плата в полиции, а потом и во всем государственном аппарате, выросла за годы реформ в 15–40 раз.

5. На первом этапе реформирования число министерств уменьшилось с 18 до 13, ведомств – с 52 до 34. Численность персонала была сокращена на 35—50%. Перестали существовать как самостоятельные ведомства пожарная инспекция, автоинспекция, санэпидемстанция.

6. Набор кадров в государственный аппарат осуществлялся по принципу меритократии (Люди не имели друг к другу никакого отношения, не имеют родственных связей, не учились в одном университете и т.д.).

7. Реформы в налоговой системе. Вместо 25 налогов, оставили 6 видов. Таможенные пошлины сокращены и почти полностью отменены в 2008 году. Принят закон, позволяющий приватизировать землю, в том числе и сельскохозяйственного назначения.

8. Реформы в системе образования. До проведения реформ каждый университет проводил вступительные экзамены отдельно. “Поступить” в университет стоило несколько тысяч. Сейчас Министерство образования проводит единый экзамен для всех абитуриентов, анонимно, по электронным базам. Затем, по полученным оценкам, абитуриенты поступают в разные ВУЗы.

9. В целях борьбы с коррупцией в Грузии были введены жесткие меры. Например, уголовное наказание не только по факту коррупционного преступления, но и для лиц, требующих или предлагающих взятки. Кроме того, появилась презумпция виновности, когда чиновник должен объяснять, каким путем он получил свое имущество.

10. Реализация антикоррупционной стратегии сопровождалась масштабным информированием населения, показом по телевидению специальных роликов и призывами к гражданам участвовать в антикоррупционной борьбе [4,5,6].

Не все, что было сделано в Грузии, можно повторить в других странах с другими институциональными и политэкономическими условиями и контекстом. Однако, из опыта Грузии можно извлечь множество полезных уроков, которые могли бы быть адаптированы и применены в условиях других стран, перед которыми стоят подобные вызовы преодоления масштабной административной коррупции.

Антикоррупционные меры Гонконга

Согласно данным ежегодного отчета Transparency International об уровне коррупции за 2014 год Гонконг занимает 17 место из 174 стран, балл ИВК составляет 74 балла из 100.

В Гонконге в течение столетий взяточничество было традицией, и казалось, что чиновников и жителей этого города-государства невозможно отучить брать и давать взятки. Но это удалось сделать.

Для достижения этого результата власти города продемонстрировали волю, решимость и последовательность в реализации антикоррупционных мер, причем, не взирая на лица и должности. Эти антикоррупционные меры Гонконг начал реализовывать в 1974 году, когда коррупцией было пронизано 94% всего государственного сектора. И таких мер было всего три.

Мера первая: отмена презумпции невиновности для чиновников. Вместо него применяется принцип «докажи, что купил имущество не на взятки». В этом принципе есть что-то общее с принципом конфискации имущества "in rem", который используется в некоторых странах Запада. В соответствии с нормами законодательства Гонконга, определяющими отказ от презумпции невиновности для чиновников, если чиновник не в состоянии доказать, что законным путем получил средства, которые лежат на его заграничных счетах или на которые приобретена его недвижимость и дорогостоящее имущество, то он будет осуждён на тюремное заключение на срок до 15 лет лишения свободы. Эту норму законодательства органы власти стали последовательно и четко реализовывать. Сразу же после отмены презумпции невиновности несколько крупных чиновников Гонконга оказались за решеткой.

Мера вторая: в 1974 году была создана Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК). Подчиняется она непосредственно генерал-губернатору Гонконга, ни МВД, ни органы госбезопасности влиять на деятельность НКБК не могут. У сотрудников НКБК высокие оклады, они на 20-30% выше, чем у работников силовых ведомств.

Эта комиссия не только выявляет взяточников, но и занимается профилактикой, т.е. предотвращением взяток в сферах, наиболее подверженных коррупции, например, в службах, выдающих различные разрешения на ведение бизнеса или каких-либо работ, в дорожной полиции, в следственных органах и судах. НКБК постоянно анализирует, применяют ли взяточники новые схемы для своих коррупционных действий. Комиссия вправе провести проверку в любом ведомстве и министерстве, если есть хотя бы малейшее подозрение на взяточничество.

За первый год работы НКБК были пойманы и осуждены 220 чиновников-взяточников. Среди них оказался и шеф полиции Гонконга. Против него возбудили уголовное дело, но он успел выехать в Лондон. Тем

не менее, генерал-губернатор Гонконга смог добиться его выдачи, экстрадиции в Гонконг, где и состоялся суд над этим коррупционером.

Для того чтобы у самих специалистов НКБК, обладающих большими полномочиями и подчиняющихся напрямую генерал-губернатору, не возникало соблазнов обогащаться на взятках, работу этой комиссии постоянно контролируют общественные организации, созданные из представителей интеллигенции и частного бизнеса. Если эти общественные контролёры получают какие-то документальные свидетельства того, что кто-то из специалистов НКБК участвовал в коррупции, этот специалист будет уволен со службы, и будет проведено расследование его деятельности.

Мера третья: людям и журналистам предоставили возможность сообщать о взяточниках: обычные люди стали помощниками независимой комиссии по борьбе с коррупцией. А журналистам было позволено копаться в делах любого чиновника. Кроме того, в Гонконге перестали преследовать тех, кто взятку дает, то есть виноват всегда чиновник.

И самое главное, все факты поимки коррупционеров и их ареста широко освещаются в СМИ. Люди начали замечать, что наказывают и высокопоставленных чиновников. Доверие у населения к борьбе с коррупцией возросло. Оно стало поддерживать правительство.

Антикоррупционное законодательство. В качестве первого законодательного акта можно привести Указ о НКБК, который законодательно закрепил такие важные аспекты как, определение термина «коррупция», функциональные и должностные обязательства руководителей НКБК и т.д.

Другим важным документом является Указ о предотвращении взятки, в котором содержится четкая формулировка понятия «взятка». Данным законом НКБК наделена правами обыскивать банковские счета, личные документы подозреваемого, а также конфискацию его имущества. Кроме этого, документ обязывает подозреваемого предоставлять информацию относительно его источников дохода и имущества. Вдобавок к этому, законом обеспечиваются гарантии и защита лицам содействовавшим расследованию. Законом также закреплено, что не только получения взятки в любой форме, но и дача взятки и даже попытка дачи взятки являются противозаконными. Особенно строго очерчены действия госслужащих. К примеру, в статье 10 содержится пункт, согласно которому госслужащий обвиняется в коррупционных действиях, даже при отсутствии доказательств, если его уровень жизни превышает его официальную заработную плату.

Таким образом, рассмотренные выше антикоррупционные меры позволили сделать следующий вывод, что любое приобретение сделанное

чиновником должно быть публичным и обоснованным, а также в этом вопросе могут активно принимать участие представители СМИ.

В Казахстане также поощряются, и приветствуются журналистские расследования в отношении предполагаемых коррупционеров, государственные служащие дают разъяснения по поводу своего имущества или противоправного действия.

Опыт Казахстана в противодействии коррупции

В настоящее время основной формой коррупции в Казахстане по оценкам экспертов Transparency International является нецелевое использование государственных средств. Данные Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции РК свидетельствуют, что 78 процентов коррупционных преступлений совершаются в сфере государственных закупок.

В соответствии с данными ИВК 2014, еще одной серьезной проблемой в Казахстане является рост масштабов теневой экономики. Основными факторами, способствующим процветанию коррупции в Казахстане, являются низкий уровень доверия к правительству, правовая безграмотность, а также отсутствие эффективно работающих правоприменительной системы. Повышение уровня прозрачности и подотчетности в Казахстане станет возможным при совершенствовании механизмов доступа к информации о расходовании государственных средств.

В последние годы Transparency International стремится развивать и другие инструменты измерения коррупции в дополнение к ИВК.

Барометр мировой коррупции — ежегодное социологическое исследование Transparency International, проводимое для определения уровня восприятия коррупции, мнения граждан о том, какие государственные и общественные институты наиболее подвержены коррупции, учесть практический опыт столкновения с коррупцией. Исследование так же предполагает оценку респондентами эффективности деятельности власти по противодействию коррупции.

В 2013 году Казахстан был включен в исследование "Барометр мировой коррупции". Барометр мировой коррупции за 2013 г. отражает ответы 114 270 человек из 107 стран мира; на сегодняшний день этот опрос является самым представительным по охвату государств.

В рамках Барометра мировой коррупции гражданам задаются вопросы, касающиеся восприятия ими коррупции в собственных странах в целом, а также относительно того, в каких институтах проблема коррупции стоит особенно остро. В опросе также предлагается дать оценку опыта

столкновений граждан с проявлениями коррупции при получении 8 видов государственных услуг за последний год. В рамках опроса гражданам предлагается оценить насколько, по их мнению, была эффективна деятельность их правительств по противостоянию коррупции, а также затрагивается готовность респондентов лично включиться в борьбу с коррупцией.

По результатам исследования, проведенного в Казахстане чаще всего граждане давали взятки полицейским. 19% респондентов сообщили, что взятки – это единственный путь получения государственной услуги; 33% платили взятки для ускорения процесса оказания услуг; 39% давали взятки в форме подарков или благодарностей.

Таблица 3. Процент респондентов в Казахстане, которые ответили на вопрос о подверженности коррупции государственных и общественных институтов (Барометр мировой коррупции)

Институты	Процент	Институты	Процент
Политические партии	23%	Частный сектор	40%
Законодательные органы	27%	Система образования	55%
Военкоматы	32%	Судебная система	63%
НПО	23%	Система медицинского обслуживания	54%
СМИ	20%	Правоохранительные органы	66%
Религиозные институты	15%	Государственные служащие	53%

Особую роль республика уделяют рекомендациям от Transparency International

На основе своих исследований, Transparency International предоставила следующие рекомендации по борьбе с коррупцией:

- Честность и неподкупность должны стать основополагающими принципами в работе государственных институтов и служб.
- Правительство должно сделать свою деятельность максимально прозрачной: обнародовать все отчеты для возможности общественного контроля над их деятельностью.
- Принятие и исполнение законов о доступе к информации.
- Принятие и внедрение стандартов по ведению государственных закупок и финансового управления в соответствии со ст. 9 Конвенции ООН против коррупции и Принципами ОЭСР “По обеспечению добросовестности в сфере закупок для государственных нужд”.
- Разработка Кодекса поведения для государственных служащих и обеспечить их полноценное соблюдение.

- Правительства должны обеспечить независимость и беспристрастность судебной системы.
- Выборные должностные лица должны лишаться иммунитета, когда против них выдвигаются обвинения в коррупции.
- Законодательные органы должны ввести обязательные регистры лоббистов.
- Предоставление гражданам действенных инструментов и мер защиты от коррупции.
- Правительство должно принять законы о защите заявителей коррупции, предусматривающие действенные механизмы, которые бы позволяли гражданам сообщать о коррупции в государственных органах и частном секторе, а также защищать их от ответных действий тех, против которых они подали заявление.
- Правительство должно обеспечить граждан эффективными механизмами, позволяющими заявлять о коррупции и получать возмещение ущерба, нанесенного коррупционными деяниями.
- Правительство не должно препятствовать деятельности независимых НПО, которые являются инструментами общественного контроля над деятельностью правительства и помогают простым людям отстаивать свои права и интересы.

Несмотря на невысокий рейтинг ИВК и Барометра мировой коррупции в последнее десятилетие в Казахстане произошли положительные сдвиги в вопросах противодействия коррупции.

В сфере оказания государственных услуг безусловным успехом можно назвать усовершенствование системы оказания государственных услуг и создание центров обслуживания населения, а также перевод большей части государственных услуг в электронный формат. Началось широкое внедрение новых технологий в работу правоохранительных органов, а именно установка камер фиксации правонарушений на автодорогах, это привело к существенному сокращению контактов полицейских и граждан, что, безусловно, снижает уровень коррупционных правонарушений.

Улучшилась работа веб-сайтов государственных органов, тем самым увеличилась прозрачность деятельности данных структур. Продолжается постоянная работа государственных органов с международными организациями. По сравнению с началом 2000-х, государственные органы стали более открыты к различным исследовательским миссиям из международных организаций, приезжающих в Казахстан для проведения различных исследований. К рекомендациям международных и национальных организаций уделяется особое внимание, проводятся многосторонние обсуждения.