

# ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВЫХ НОРМ В АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В статье рассматриваются проблемы, связанные с противодействием коррупции в Республике Казахстан и зарубежных странах, вопросы имплементации норм международного права в антикоррупционное законодательство страны, совершенствование уголовного законодательства в отношении и данных преступлений, причины и условия, им способствующие, а также меры, направленные на предупреждение коррупции.

*Ключевые слова:* государство, закон, имплементация, конвенция, коррупция, международные нормы, правонарушения, преступность, противодействие, уголовное законодательство.

Коррупция представляет угрозу для любого цивилизованного общества и для борьбы с нею особое внимание целесообразно уделять положительному опыту развитых стран мира, имплементации норм международного права в национальное антикоррупционное законодательство. В связи с тем, что Казахстаном в 2008 г. была ратифицирована Конвенция ООН против коррупции и в ближайшее время будет принят новый Уголовный Кодекс Республики Казахстан, в котором содержится глава, посвященная ответственности за коррупционные преступления, важное значение приобретает соотношение нашего антикоррупционного законодательства с данной Конвенцией и иными международно-правовыми нормами, направленными на предупреждение коррупции, устранение причин и условий, ей способствующих.

В Послании Главы государства Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева «Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» от 17 января 2014 г. отмечено, что: «Важнейшая задача – продолжить формирование и реализацию новой антикоррупционной стратегии». Как видим, несмотря на то, что после принятия Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 г. прошло 15 лет, тем не менее коррупция по-прежнему представляет значительную угрозу для государства и общества. В законодательстве Республики Казахстан сам термин «коррупция» впервые был употреблен в 1992 г. в Указе Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева «О мерах по усилению борьбы с организованными формами преступности и коррупцией», однако само понятие коррупции в нем не было отражено. В свою очередь, для сравнения, в Российской Федерации определение «коррупция» появилось только в 1993 г. в проекте первого закона о борьбе с коррупцией.

© Г. С. Мауленов, 2014



Г. С. МАУЛЕНОВ,  
главный научный сотрудник НИИ государства и права имени  
Г. Сапаргалиева, д.ю.н., профессор

Вместе с тем, важным «поставщиком» коррупционной практики является широко распространенный метод правительственной политики регулировать рыночные проблемы рыночными средствами – в связи с чем, открываются многочисленные поводы для того, чтобы прибегать к коррупционным отношениям. Государство с переходом к рыночной экономике не утрачивает функции регулятора экономического развития<sup>1</sup>. Особую опасность и подрыв авторитета государственной власти преступление представляет тогда, когда осуществляется посредством осуществления функций власти. Только тот, кто действует как орган власти, может своими действиями ронять достоинство власти и подрывать ее авторитет. Только наделенный полномочиями власти получает более легкую возможность, пользуясь ими, совершать такие правонарушения, которые не могут быть совершены частными лицами, как например, лихоимство и др., – писал в начале XX в. известный юрист Н. М. Коркунов<sup>2</sup>. Беспристрастность, независимость официальных лиц государственных органов при принятии ими соответствующих решений – одно из важнейших условий предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы и тем самым обеспечения справедливой конкуренции на товарных рынках. В целом же приходится отметить, что феномен коррупции связан с деятельностью государства и особенно его монопольными и разрешительными функциями. Но это не означает, что сведение к минимуму этих функций государства автоматически должно вести к снижению уровня коррупции.

Опыт целого ряда государств (Канада, Швеция, Германия, Франция, Голландия, Дания, Финляндия и др.) с низким уровнем коррупции в системе государственной службы, регулирующие функции государства в большинстве сфер государственного управления традиционно высоки. Поэтому наиболее важными с точки зрения снижения уровня коррупции являются реальные способы или технологии осуществления государственных функций. Но некоторые технологии применения государственной власти могут быть питательной средой для коррупции в различных ее формах. Коррупция обусловлена и тем обстоятельством, что одни лишь формальные, закрепленные в законах и иных нормативных правовых актах отношения между государственными и негосударственными

<sup>1</sup>См.: Щетинин В. Одолеем ли коррупцию? Международная жизнь. 1993. №2. С. 77.

<sup>2</sup>См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная. СПб. 1909. С. 699.

структурами не могут обеспечить полноценного функционирования системы государственного управления и объективно в любом обществе дополняются неформальными отношениями. Специфическим видом этих неформальных отношений и является коррупция. В данном контексте любопытно высказывание профессора Д. Шэклтона, который отметил, что: «пока государство в той или иной форме регулирует жизнь общества, оно вынуждено мириться с определенным уровнем коррупции»<sup>3</sup>.

В целом, принятые Законы в настоящее время уже апробированы и теорией, и практикой, которыми наряду с их достоинством выявились и недостатки, но на сегодня очень важное значение в связи с отмеченным Посланием Главы государства приобретает соотношение антикоррупционного законодательства Республики Казахстан с Конвенцией ООН 2003 г. против коррупции, а также имплементация норм международного права в казахстанское законодательство.

В международном праве для обозначения понятия «осуществление» норм международного права широко распространение приобрел термин «имплементация»<sup>4</sup>. Происшедший от английского implementation (осуществление, выполнение), термин «имплементация» прочно укоренился в международно-правовой практике. Его можно встретить в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и ее органов, решениях иных международных организаций, принятых в связи с обсуждением вопросов о ходе реализации международных договоров в гуманитарной сфере. Суверенное равенство государств, их независимость в осуществлении внутренней и внешней политики обусловили то обстоятельство, что они, являясь создателями международно-правовых норм, выступают в то же время основными субъектами их имплементации. Подавляющее большинство международно-правовых норм, содержащихся в Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним 1977 г., реализуется через национальный механизм имплементации.

Однако имплементация норм международного права на национальном уровне – основной, но не единственный путь их реализации. В нормах международного гуманитарного права закреплены дополнительные международно-правовые и организационные средства обеспечения имплементации на международном уровне, которые в своей совокупности составляют международный механизм имплементации норм международного гуманитарного права. Таким образом, под международным механизмом имплементации норм международного гуманитарного права понимается система правовых и организационных средств, как создаваемых совместными усилиями государств, так и используемых индивидуально в целях всесторонней, своевременной и полной реализации принятых в соответствии с международным гуманитарным правом обязательств.

Прежде всего, необходимо дать понятие термину «имплементация». Имплементация в соответствии с нормами международного права представляет собой фактическую реализацию международных обязательств на внутрисударственном уровне, которая осуществляется путем трансформации международно-правовых норм в национальное законодательство.

Способами имплементации являются: инкорпорация; трансформация; общая, частная или конкретная отсылка. При инкор-

<sup>3</sup>См.: Shackleton J. Corruption: An essay in economic analysis // Political quart L., 1978. – Vol. 49, № 1. P. 25-37.

<sup>4</sup>Никифоров Б. С., Решетников Ф. М. Современное американское уголовное право. М., 1990. С. 53.

порации международно-правовые нормы без каких-либо изменений дословно воспроизводятся в законах имплементирующего государства. При трансформации происходит определенная переработка норм соответствующего международного договора при перенесении их в национальное законодательство (обычно это происходит ввиду необходимости учёта национальных правовых традиций и стандартов юридической техники). В случае общей, частной или конкретной отсылки международно-правовые нормы непосредственно не включаются в текст закона, в последнем содержится лишь упоминание о них. Таким образом, при имплементации путем отсылки применение национальной правовой нормы становится невозможным без непосредственного обращения к первоисточнику – тексту соответствующего международного договора.

В ряде государств ратифицированные международные договоры автоматически становятся частью национального законодательства. Присоединение Казахстана к Конвенциям может быть учтено при рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека в Страсбурге, в международных судах, при рассмотрении дел в иностранной юрисдикции. При этом конвенции описывают правовые нормы, многие из которых являются новациями для казахстанского законодательства. Важной чертой Конвенций является расширение круга правонарушений, относимых к коррупционным, по которым наша страна, с одной стороны, приняла обязательства по их криминализации в национальном законодательстве, а с другой стороны, получила правовые инструменты международного сотрудничества в части обмена информацией, совместного проведения расследований, ареста, конфискации и возврата активов, выдачи преступников (для этого теперь не требуется заключение отдельных двусторонних договоров).

В настоящий момент Республика Казахстан осуществляет планомерную работу по приведению уголовного законодательства Республики в соответствие с международным уголовным правом. Так, признавая ценность принципов, на которых базируются общепризнанные нормы международного уголовного права, к которым относится и принцип уголовно-правовой ответственности за серьезное нарушение норм международного уголовного права, нашей республикой были проведены мероприятия по организации на государственном уровне деятельности, направленной на присоединение к отдельным международным договорам и соглашениям, а также для организации работы по внесению соответствующих дополнений в национальное законодательство Республики Казахстан.

Особое значение имеет приведение казахстанского антикоррупционного законодательства в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции. Коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает эффективное государственное управление, нарушает принципы равенства и социальной справедливости и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества. Мировое общество осознает всю опасность коррупции. Можно отметить недавние шаги, принятые Организацией Объединенных Наций, ОЭСР, Европейским Союзом, Советом Европы, Африканским Союзом, Группой государств против коррупции (ГРЕКО). В современном международном праве сформировался институт сотрудничества в борьбе с коррупцией. Нормы этого института определяют преступность «коррупционных» деяний, характеризуют субъектов коррупции, устанавливают правила осуществления юрисдикции, предусматривают меры «содействия» и правовой помощи и другие меры.

Республика Казахстан участвует во многих международных механизмах по борьбе с коррупцией. Так, в 2008 г. наше государство ратифицировало Конвенцию ООН против коррупции, в которой подчеркнута необходимость проводить в первоочередном порядке общую уголовную политику, направленную на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего законодательства и превентивных мер. Кроме того, отмечено, что коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает эффективное государственное управление, нарушает принципы равенства и социальной справедливости, ведет к искажению условий конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества. Конвенция является базовым документом, призванным сформировать уголовно-правовую и антикоррупционную политику на международном уровне, при этом устанавливает обязанность государств закрепить в своем уголовном законодательстве составы таких преступлений, как подкуп государственных должностных лиц, подкуп в частном секторе, злоупотребление влиянием в корыстных целях, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией, и др., а также установить санкции за их совершение.

Эксперты Совета Европы также определяют коррупцию как «взятничество, подкуп и любое другое поведение лица, наделенного ответственностью в общественном и частном секторе и нарушающего свои обязанности, причем это поведение направлено на получение любых неправомερных преимуществ для себя и другого лица». Парадигма коррупционных правонарушений на современном этапе, как видно, наделяется свойством к предельному расширению, в нее включаются новые виды коррупционных деяний. В Конвенции о гражданско-правовой ответственности, принятой Советом Европы, коррупция означает просьбу, предложение, дачу или получение, прямо или опосредованно взятки или любого другого ненадлежащего преимущества, или перспектив таковых, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или перспектив таковых.

В Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (ч. 1 ст. 8) под коррупцией понимается: а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей; б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

В документах 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1979) коррупция означает «выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения». В этой связи, новшеством воспринимается то обстоятельство, что коррупция на современном этапе предполагает вознаграждение, которое не обязательно должно выражаться только в товарно-денежной форме, но и в «любой форме» –

возможно, и не в имущественной, а в интеллектуальной и другого рода формах (к примеру, предоставление права некоему лицу на совершение незаконного деяния с целью обоюдного обогащения), что свидетельствует об ее изощренности, латентности.

Заслуживает интерес и понимание коррупция, принятое в германском антикоррупционном законодательстве, которая означает: злоупотребление государственной должностью, политическим влиянием или положением в сфере торговли или промышленности; предоставление преимуществ третьему лицу; осуществляется с целью получения какой-либо выгоды должностным лицом или третьим лицом; наносит вред обществу (если речь идет о государственной или политической фигуре) или компании (если речь идет о лице, занимающем должность в области коммерции).

Вместе с тем, если подробнее вникнуть в понятие «коррупция» в нашем Законе от 2 июля 1998 г., можно отметить, что его содержание в некотором смысле отличается от международных понятий. Здесь нет слов «злоупотребление», «личная выгода», нет указания на действия в корыстных целях и т. д. Отличается оно и от ряда признанных определений, зафиксированных в документах ООН и Совета Европы: «Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп».

Несомненно, основная цель всех международных антикоррупционных конвенций состоит в том, чтобы помочь государствам и общественности понять коварный характер коррупции и потенциальный вред, который она может нанести благосостоянию всего мира, а также предложить меры, успешно проводимые другими странами, по обнаружению и обузданию коррупции и формированию нетерпимого отношения к ней.

Выделим основные антикоррупционные конвенции: Конвенция ООН против коррупции; Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности; Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию; Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Отметим некоторые их особенности.

1. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Целью Конвенции является создание эффективных средств правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющих им защищать свои права и интересы, включая возможность получения компенсации за ущерб.

2. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. Целью Конвенции является расширение, активизация и надлежащее функционирование международного сотрудничества в области уголовного права стран-участниц Конвенции, с целью предотвращения угрозы верховенству закона, демократии и правам человека, эффективному государственному управлению, принципам равенства и социальной справедливости, конкуренции, экономическому развитию и угрозы стабильности демократическим институтам и моральным устоям общества.

3. Конвенция ООН против коррупции. Целями настоящей Конвенции являются: содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней, поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятие мер по возвращению активов, поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

4. Конвенция ООН против транснациональной организованной

преступности. Цель настоящей Конвенции заключается в содействии сотрудничеству в деле более эффективного предупреждения транснациональной организованной преступности и борьбы с ней.

5. Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств. Одной из целей настоящей Конвенции является повышение роли правительств в предотвращении случаев вымогательства взяток от отдельных лиц и компаний при совершении международных деловых операций. Данные рекомендации составляют базисную структуру мероприятий, направленных против отмывания денег, предназначенных для их применения на общемировом уровне. Они охватывают систему правосудия по уголовным делам и систему принудительных мер, финансовую систему и нормативные акты, регулирующие ее, а также вопросы международного сотрудничества.

В целом, казахстанское уголовное законодательство соответствует международным антикоррупционным стандартам, однако имеются некоторые несоответствия и проблемы, связанные с ответственностью за коррупционные преступления. Так, Конвенция ООН против коррупции предусматривает в качестве коррупционных преступлений 12 составов:

- а) подкуп национальных публичных должностных лиц;
- б) подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций;
- в) хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом;
- г) злоупотребление влиянием в корыстных целях;
- д) злоупотребление служебным положением;
- е) незаконное обогащение;
- ж) подкуп в частном секторе;
- з) хищение имущества в частном секторе;
- и) ответственность юридических лиц;
- й) сокрытие;
- к) воспрепятствование осуществлению правосудия;
- л) отмывание доходов от преступлений<sup>5</sup>.

Вместе с тем Уголовный Кодекс РК не предусматривает ответственности за некоторые деяния, расцениваемые в обозначенных Конвенциях как коррупционные, а именно:

1. Незаконное обогащение и обещание иностранному публичному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации какого-либо неправомерного преимущества в связи с ведением международных

дел, в соответствии со ст. 20 Конвенции ООН против коррупции.

2. Обещание неправомерного преимущества лицу, которое руководит работой организации частного сектора или работает в любом другом качестве в такой организации, в соответствии со ст. 21 Конвенции ООН против коррупции.

3. Сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежность, заведомо предоставляющих доходы от преступлений, предусмотренное п.1 «а», «ii» ст. 23 Конвенции ООН против коррупции.

4. Сокрытие и непрерывное удержание имущества заведомо полученного в результате совершения коррупционного преступления, в соответствии со ст. 24 Конвенции ООН против коррупции.

5. Обещание неправомерного имущества с целью склонения к даче ложных показаний или предоставления доказательств по уголовному делу, в соответствии со ст. 25 Конвенции ООН против коррупции.

Не предусмотрена в УК РК ответственность за коррупционные преступления, совершенные юридическими лицами, в соответствии со ст. 25 Конвенции ООН против коррупции. Отдельные ученые выступают против уголовной ответственности юридических лиц, другие – за. Кроме того, предлагается и выработка системы материальных санкций к юридическим лицам, осуществляющим хозяйственную деятельность за нарушения законодательства, причиняющее ущерб потребителям<sup>6</sup>. Широкое распространение в последнее время получила позиция со ссылкой на правовотворческий опыт европейских стран (например, УК Франции 1992 г.), доказывающая, что ответственность юридических лиц вполне может сосуществовать с принципом личной виновной ответственности и дополнять его<sup>7</sup>.

В Конвенции в отличие от казахстанского законодательства определены и некоторые другие вопросы. Конвенция дает иное толкование отдельных терминов по сравнению с казахстанским законодательством, в частности, с Законом РК от 02.07.1998 г. «О борьбе с коррупцией».

В соответствии с положениями ст. 5 Конвенции ООН «Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции» Казахстан как участник Конвенции, в качестве мер по предупреждению коррупции, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, должен разрабатывать и проводить эффективную и

<sup>5</sup>См.: Алауханов Е. О. Криминология: Учебник. СПб. Изд-во «Юрид. центр – Пресс», 2013. С. 383.

<sup>7</sup>Кузнецова Н. Ф. Новый уголовный кодекс республики Беларусь // Вестник МГУ. Серия 11 «Право». 2000. №3. С. 8.







скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества, отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.

Сравнительный анализ международного и казахстанского законодательства показывает, что почти все из рекомендуемых положений УК РК отнесены к числу коррупционных преступлений, а именно: получение взятки; хищение путем растраты и присвоения с использованием служебного положения; злоупотребление должностными полномочиями; незаконное участие в предпринимательской деятельности; нецелевое расходование бюджетных средств; превышение должностных положений.

Кроме того, вопрос об имплементации международных норм о противодействии коррупции в казахстанское законодательство актуален в связи с ратификацией международных правовых актов. В первую очередь, это связано с Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности (Палермо), которая представляет собой направленное движение к унификации законодательства многих стран по борьбе с крайне радикальными преступными проявлениями. Международные эксперты считают, что признается неэффективной борьба с коррупцией, если в различных странах она понимается по-разному: либо преступление, либо дисциплинарный проступок или просто как необходимое действие для продвижения контракта, своеобразный элемент делового обычая.

В Конвенции даны основные понятия организованной преступности и коррупции в понимании мирового сообщества, поставлена задача криминализации коррупции в национальных правовых системах, впервые коррупция отнесена к организованной преступности (ст. 2 Конвенции). В целом, основные идеи и положения Конвенции в настоящее время в республике изучаются учеными и практиками для возможности их внедрения в последующем в отечественное законодательство.

Вместе с тем, Республика Казахстан до сих пор не присоединилась к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (4 ноя-

бря 1999 г., город Страсбург). Также в рамках международного сотрудничества необходимо активизировать взаимодействие с соответствующими органами за рубежом, реализующими антикоррупционные Программы, внедрять в практику антикоррупционной борьбы положительный зарубежный опыт, максимально учитывая национальный опыт борьбы с коррупцией.

Следовательно, в условиях расширяющихся международных связей, проблема борьбы с коррупцией неразрешима в отдельно взятой стране и требует адекватных скоординированных мер противодействия, как в рамках существующих международных организаций, так и вновь создаваемых.

### **Г. С. Мауленов: Қазақстан Республикасының жемқорлыққа қарсы заңын халықаралық құқықтық нормалармен үйлестіру.**

Мақалада Қазақстан Республикасы мен шет елдердегі жемқорлыққа қарсы әрекеттермен байланысты проблемалар, халықаралық құқық нормаларымен елдің жемқорлыққа қарсы заңын үйлестіру, осы қылмысқа қатысты, оның себептері мен оған ықпал ететін жағдайларға қатысты қылмыстық заңды жетілдіру мәселелері, сондай-ақ жемқорлықтың алдын алуға бағытталған шаралар қарастырылады.

*Түйінді сөздер: мемлекет, заң, үйлестіру, конвенция, жемқорлық, халықаралық нормалар, құқықбұзушылық, қылмыс, қарсы әрекет ету, қылмыстық заң.*

### **G. Maulenov: Imlementation of international legal norms in the anti-corruption legislation of the Republic of Kazakhstan.**

The article discusses issues related to anti-corruption policy in the Republic of Kazakhstan and foreign countries, issues of implementation of international law in the state anti-corruption legislation , improving the criminal law in relation to these crimes, the reasons and conditions that contribute to them , as well as measures aimed at the prevention of corruption.

*Keywords: government, law, implementation, convention, corruption, international norms, offense, crime, counteraction, criminal law.*

