
**МЕМЛЕКЕТТІК САЯСАТ ПЕН
МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫ ЖАҢҒЫРТУ**

**МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**MODERNIZATION OF PUBLIC POLICY
AND PUBLIC ADMINISTRATION**

УДК 342.951; 343

Б. А. Жетписбаева,
*профессор Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан*

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН:
ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Аннотация

В статье анализируется принятая в начале 2015 года Антикоррупционная стратегия страны на 2015–2025 годы. Основное внимание уделяется мерам противодействия коррупции в сфере государственной службы, представленным в рамках данной стратегии, пяти институциональным реформам, принятым руководством государства к реализации, концепции новой модели государственной службы.

Ключевые слова: антикоррупционная стратегия, государственная служба, институциональные реформы, коррупция, противодействие коррупции, меритократия, антикоррупционная культура.

Аңдатпа

Мақалада 2015–2025 жылдарына арналған 2015 жылдың басында қабылданған еліміздің сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегиясы талданады. Осы стратегияның шеңберінде ұсынылған мемлекеттік қызметте сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-шаралар, мемлекеттік қызметтің жаңа моделін тұжырымдамасын іске асыру үшін мемлекеттің басшылығы қабылдаған бес институционалдық реформалар сөз етіледі.

Тірек сөздер: сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегия, мемлекеттік қызмет, институционалдық реформалар, сыбайлас жемқорлық, сыбайлас жемқорлықпен күрес, меритократия, сыбайлас жемқорлыққа қарсы қалыптасқан мәдениет

Abstract

The article analyzes adopted in early 2015 the country's Anti-Corruption Strategy for the period from 2015 to 2025. It focuses on measures to counter corruption in the public service, presented in the framework of this strategy, five institutional reforms adopted by the leadership of the state to the realization of the concept of a new model of public service.

Keywords: anti-corruption strategy, public service, institutional reforms, corruption, anti-corruption, meritocracy, anti-corruption culture

Современные вызовы и тренды диктуют необходимость модернизации всех аспектов жизнедеятельности государства. И в первую очередь создания новой модели государственной службы и управления. В Стратегии развития Казахстана до 2050 года четко обозначена основополагающая цель – сформировать новый тип государственного управления, который должен отвечать новым задачам служения обществу и укрепления государственности. Эта же задача составляет основу одной из пяти предложенных Президентом институциональных реформ, а именно – формирование профессионального государственного аппарата. В связи с этим в рамках реализации первой реформы планируется осуществить 15 (из ста) так называемых шагов, среди которых немаловажное

место занимают: модернизация процедуры поступления на госслужбу, причем поступление на госслужбу будет начинаться с низовых должностей; централизация процедуры отбора кандидатов на госслужбу за счет усиления роли Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции; переход на оплату труда по результатам; внедрение новых этических правил с введением должности уполномоченного по вопросам этики; усиление борьбы с коррупцией, что предполагает создание в Агентстве антикоррупционного спецподразделения для системного предупреждения и профилактики коррупционных правонарушений; принятие новых законов о противодействии коррупции и государственной службе и др. [1].

Эти параметры в принципе перекликаются с целевыми индикаторами и задачами новой Антикоррупционной стратегии РК на 2015–2025 годы. Целевыми индикаторами Стратегии определены, прежде всего, качество государственных услуг, доверие общества к институтам государственной власти, затем следуют уровень правовой культуры населения, повышение авторитета страны в международном сообществе.

К числу первостепенных задач Стратегии относится противодействие коррупции в сфере государственной службы. Коррупция в этой сфере имеет особый разрушительный потенциал, так как результатом «неправомерного извлечения материальных и нематериальных благ» является «подрыв интересов общества и снижение авторитета государственной власти». Поэтому государство сосредоточит усилия на ряде мер, реализация которых позволит создать такие условия, когда использование служебных полномочий в корыстных целях будет невыгодным и невозможным. Среди таких мер будут осуществлены:

- декларирование государственными служащими не только своих доходов, но и расходов, что обеспечит прозрачность в системе государственной службы;
- устранение непосредственного контакта чиновника с гражданином при оказании государственных услуг;
- увеличение объема услуг, оказываемых населению, в электронном формате, в том числе и выдача разрешений;
- модернизация системы государственных закупок – наиболее коррупционной сферы деятельности (именно здесь совершается каждое четвертое коррупционное преступление);
- закрепление единого оператора, внедрение автоматизированного подбора товаров, совершенствование процедур приема выполненных работ и услуг;
- максимальная автоматизация процедур оказания государственных услуг, в том числе в таможенной, налоговой сферах, в области сельского хозяйства, земельных отношений, банковской деятельности;
- расширение перечня государственных услуг, предоставляемых населению по принципу «одного окна» (через ЦОНЫ);
- перманентный мониторинг качества и доступности оказания государственных услуг.

В целом, воплощение данных мер позволит улучшить и укрепить состояние и принципы деятельности в сфере государственной службы и прежде всего – принцип прозрачности как ключевой фактор в противодействии коррупции, а также будет способствовать формированию подотчетного государства, как это реализовано в странах развитой демократии.

Следующей задачей Стратегии является внедрение института общественного контроля. Сама действительность диктует необходимость присутствия общественного контроля в сфере государственной службы, создания ее механизма.

В связи с этим будут предприняты следующие меры:

- активизация институтов гражданского общества,
- соответствующее законодательное регулирование;
- принятие закона «Об общественном контроле», который позволит создать целостную систему гражданского контроля посредством нормативно-правового закрепления базовых правил его организации и осуществления;

– принятие закона «О доступе к публичной информации», который закрепит права получателей публичной информации, порядок ее предоставления, учета и использования, исключит необходимость излишних контактов населения с чиновниками;

– формирование правовой основы для проведения общественных слушаний по вопросам, затрагивающим права и интересы граждан, общественной экспертизы решений государственных органов, для заслушивания отчетов руководителей перед общественностью и участия граждан в работе коллегиальных органов;

– участие граждан в решении вопросов местного значения, в мониторинге и контроле использования средств по бюджетным программам местного самоуправления, в связи с чем будет принят закон, предусматривающий расширение полномочий местного самоуправления.

Реализация данной задачи необходима, поскольку деятельность государственных органов в закрытом режиме, как показала практика, несет опасность подрыва авторитета государственной власти, усиления коррупционного поведения госслужащих.

Третья задача Стратегии – противодействие коррупции в квазигосударственном и частном секторах. Данная сфера тоже оказалась под угрозой посягательств коррупционных сил, и уровень коррупции здесь, как отмечается в Стратегии, «вполне сопоставим с ее масштабами в государственном секторе». И в этом секторе необходимы организационно-правовые механизмы, обеспечивающие подотчетность, подконтрольность и прозрачность процедур принятия решений. Это и соблюдение современных принципов деловой этики и добросовестного ведения бизнеса, адекватная деятельность Национальной палаты предпринимателей, это и принятие Антикоррупционной хартии бизнеса, ориентирующей на свободное от коррупции частное предпринимательство республики, обеспечение прозрачности при оказании услуг гражданам субъектами квазигосударственного и частного секторов, расширение использования электронных технологий в банковской сфере, установление четких критериев для определения тарифов в сфере естественных монополий, сокращение участия государства в строительной отрасли и других отраслях экономики, устранение причин ухудшения инвестиционного климата и рисков для предпринимателей.

Данный сектор долгое время был вне поля зрения общества, считалось, что этот сектор далек от коррупционных проявлений. Однако теперь здесь будет установлен общественный контроль и мониторинг.

Четвертая задача, также одна из основных, – предупреждение коррупции в судебных и правоохранительных органах.

Для проведения эффективной антикоррупционной политики государства необходимо в первую очередь осуществить ряд мер по обеспечению верховенства права, профанация и игнорирование этого принципа ведут, как свидетельствует жизненная практика, к безудержному росту коррупции со всеми вытекающими отсюда последствиями. Верховенство права есть стимул к безупречной деятельности системы правосудия – последней инстанции, где гражданин может найти справедливость, обрести веру в добропорядочность той когорты деятелей, кто призван вершить людские судьбы, кому доверено это право. Поэтому в Стратегии постулируется необходимость:

– ужесточения требований к кандидатам в судьи;

– упрощения судопроизводства, повышения его оперативности, автоматизации деятельности судов;

– обеспечения свободного доступа к правосудию, повышения прозрачности в деятельности судебной системы.

Обеспечение верховенства права между тем является квинтэссенцией второй институциональной реформы программы «Нұрлы жол» и предполагает ряд изменений не только в судебной системе, но и в правоохранительных органах. Предполагается улучшить систему отбора сотрудников полиции на основе компетентностного подхода, включить работников правоохранительных органов в систему государственной службы,

создание местной полицейской службы, подотчетной местным исполнительным органам и местному сообществу, обеспечение прозрачности полиции за счет создания системы общественных советов по рассмотрению жалоб граждан на действия полицейских, нарушающих этические нормы, и т. д. Реализация этих задач в унисон Антикоррупционной стратегии позволит работе правоохранительной системы обрести новые качества, придаст новый смысл таким присущим ей функциям, как:

- акцентуация профилактики и предупреждения преступлений, а не только их выявление;
- эффективные механизмы конкурсного отбора и принцип меритократии, действующие в системе административной государственной службы;
- действенность процедуры аттестации и тестирования сотрудников, запрета на их перевод без использования кадрового резерва;
- дальнейшее внедрение новых технологий и автоматизации соответствующих процедур;
- эффективная защита прав граждан, интересов общества и государства.

Пятой задачей Стратегии является формирование антикоррупционной культуры общества [2].

В Стратегии подчеркивается, что нетерпимое отношение к коррупции должно стать гражданской позицией каждого казахстанца, а честность и неподкупность – нормой поведения. Отсюда вырастает задача формирования у общества и прежде всего у государственных служащих антикоррупционной культуры, стойкого иммунитета к коррупции.

Для решения этой задачи большую роль будет играть работа со всеми стратами, слоями общества, начиная с подрастающего поколения. Обучающие антикоррупционные курсы, доступно и квалифицированно раскрывающие механизмы получения гражданами государственных услуг, защиты своих прав и законных интересов, средства массовой информации будут способствовать становлению активной гражданской позиции казахстанцев, их деятельному участию в деле противодействия коррупции, повышению правовой грамотности, правового сознания государственных служащих и общества.

С этой целью в сфере образования будет проводиться работа по реализации образовательных и учебных программ по противодействию коррупции, основам этики, вопросам соблюдения служебной этики государственными служащими; по формированию у госслужащих антикоррупционного мировоззрения и атмосферы нетерпимости к коррупции.

В связи с этим значительной по своему весу и сути становится задача создания резерва для совершенствования управленческого ресурса, повышения его антикоррупционного иммунитета. В этом главную роль будет играть профессиональная подготовка управленческого корпуса. В данном аспекте необходимо акцентировать внимание обучающихся на получении, помимо основного, солидного правового и гуманитарного образования. Нет сомнения в том, что управленец, получивший, наряду с профессиональным образованием, весомую гуманитарную подготовку, знающий труды Аристотеля и аль-Фараби, бессмертные творения Фирдоуси и Ю. Баласагуни, Шекспира и Пушкина, Гете и Абая, приобщенный к высоким интеллектуальным и нравственным основам, шедеврам искусства, будет способен к высокой созидательной деятельности, способен придать особый импульс динамике воплощения государствообразующей идеи – построение подлинно правового демократического государства, свободного от коррупции и иных форм беззакония.

Идеология высококультурного бытия казахстанского общества станет действенной и эффективной в борьбе с коррупцией при условии, если будет в полной мере задействована государственная идеология «Мәңгілік Ел», индикаторами которой являются культура и образование, искусство и литература, язык и религия, право и этика, традиционные духовные ценности и лучшие международные стандарты нравственности. Поэтому в процессе преодоления и предупреждения коррупции и создания эффективной системы государственного управления необходимо в чреде других использовать внутренние и внешние созидательные силы превентивного свойства.

В контексте шестой задачи – развитие международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции – особую актуальность обретают меры по заключению соглашений по оказанию взаимной правовой помощи, экстрадиции преступников и возврату активов, взаимодействию с Европейским Союзом, контролю за офшорными зонами, через которые выводится за рубеж и легализуется капитал, в том числе и сомнительного происхождения, проведению международных антикоррупционных мероприятий, участию в авторитетных международных организациях, обсуждению вопросов борьбы с транснациональной коррупцией [2].

Таковы задачи Антикоррупционной стратегии страны. Они масштабны и в то же время реалистичны по существу. Правильная организация работы по реализации Стратегии, постоянный мониторинг и оценка ее реализации, участие в ней всех государственных органов, организаций и учреждений, компаний с государственным участием, политических партий, общественных объединений, институтов гражданского общества позволят достигнуть целевой установки Стратегии, а именно: повышение эффективности антикоррупционной политики государства, вовлечение в антикоррупционное движение всего общества путем создания нулевой терпимости к любым проявлениям коррупции и снижения в республике уровня коррупции.

Весомым подспорьем в реализации Стратегии явится также предложенный в свое время Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции комплекс инновационных организационно-управленческих мер, направленных на повышение профессионализации государственного аппарата, улучшение кадрового состава, усиление борьбы с коррупцией, повышение качества государственных услуг, в том числе таких как:

- введение института управления талантами;
- поэтапный переход к более совершенным видам тестирования, сокращение количества документов и возможность их сдачи через центры обслуживания населения;
- оценка компетенций руководящего звена на опыте корпоративного сектора и международных консалтинговых услуг;
- четкое законодательное разграничение понятия коррупционных правонарушений от несоблюдения служебной этики;
- введение института «советника по этике»;
- создание Комиссии по защите меритократии [3].

Внедрение универсального принципа меритократии, его надлежащая реализация позволят государству сформировать два типа оптимально функционирующих корпуса государственных служащих – корпус «А» и корпус «Б». Отсюда возникает необходимость выявления способных, талантливых, креативно мыслящих кадров, обладающих высокими профессиональными и нравственными характеристиками, – независимо от возраста и социального положения, как это принято, к примеру, в Сингапуре. В корпусе «А» должны преимущественно числиться служащие, имеющие большой жизненный опыт и практический стаж работы, безупречное реноме: прошедшие определенные ступени служебной иерархии и не запятнавшие себя негативными делами, в том числе и коррупционными. Меритократический способ формирования кадрового корпуса государственной службы и государственного управления позволит избавиться от фаворитизма как источника коррупционной деятельности и стимула для проявления nepotизма, кронизма, основанных на покровительственных отношениях, протектировании, субъективизме, личной преданности, от такого часто встречаемого явления, как конфликт интересов.

Неукоснительная ротация кадров также должна служить повышению эффективности государственной службы, противодействию коррупции. Должностных лиц, не сумевших справиться с возложенными на них полномочиями, не оправдавших доверие народа и государства, необходимо устранять из государственной службы и государственного управления. Необходимо также искоренять практику создания вновь назначенными

руководящими работниками своей команды и незаконного увольнения членов прежнего трудового коллектива, особенно компетентных и высококвалифицированных, что зачастую происходит в настоящее время почти в любой сфере жизнедеятельности страны. Серость и непрофессионализм не приветствуют талант, умение работать в режиме высокого творчества и открытия. С непрофессионализмом и серостью, имморализмом на государственной службе следует бороться, как и с ничем неоправданным прецедентом чиновничества, поощряемым многими руководящими лицами, а также снобизмом, высокомерием многих чиновников, депутатов страны в том числе.

Данные меры по поиску способов качественной реализации новой концепции модели государственной службы не противоречат антикоррупционной политике страны, напротив, они могут содействовать эффективному претворению в жизнь Антикоррупционной стратегии страны в контексте задач Стратегии «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства», а также пяти институциональных реформ, предложенных руководством страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 План нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» Главы государства Нурсултана Назарбаева // «Казахстанская правда» от 20.05.2015 г., № 92 (27968).

2 Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 // «Казахстанская правда» от 30.12.2014 г., № 254 (27875).

3 О Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 119 // «Казахстанская правда» от 30.07.2011 г., № 238–240 (26659–26661).

Дата поступления статьи в редакцию 02.06.2015