

УДК 342

Б. А. Жетписбаева,
д. ф. н., научный сотрудник
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан;
М. М. Бейбитов, судья

К ПРОБЛЕМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы антикоррупционной политики страны. Подробному освещению подвергаются концепция государственной службы, принципы меритократии, прозрачного отбора при формировании кадрового резерва государственных служащих. Предлагаются меры по динамизации антикоррупционной стратегии республики, процесса противодействия коррупции в органах исполнительной и законодательной власти.

Ключевые слова: антикоррупционная стратегия, принцип меритократии, коррупция, парламентское расследование.

Аңдатпа

Мақалада сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегия мәселесі қарастырылады. Осыған байланысты мемлекеттік қызмет тұжырымдамасының, меритократия принципінің рөлдері анықталады. Сонымен бірге сыбайлас жемқорлыққа қарсы бағытталған бірқатар тәсілдер ұсынылады.

Тірек сөздер: сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегия, меритократия қағидасы, сыбайлас жемқорлық, парламенттік тергеу.

Abstract

This article discusses the anti-corruption policy. Detailed coverage of the exposed concept of public service, the principles of meritocracy, transparent selection in the formation of personnel reserve civil servants. Proposes measures to dormant anti-corruption strategy of the Republic, the process of combating corruption in the executive and legislative branches.

Keywords: anti-corruption strategy, the principle of meritocracy, corruption, a parliamentary inquiry.

Как показывает практика, коррупция препятствует успешному осуществлению государственными служащими своих функций, обесценивает идею служения государственных служащих обществу, нации, отечеству, деформирует моральные и правовые ценности. Получившая название «беловоротничковой» преступности, она, как показывают социологические исследования, пронизывает собой в настоящее время почти все аспекты взаимодействия государства (или общества) и чиновника, начиная от повседневного взаимодействия чиновников и граждан и заканчивая деятельностью политических институтов. В связи с этой тенденцией Президент страны Н. А. Назарбаев в «Стратегии развития Казахстана – 2050», подчеркивая необходимость совершенствования управленческого ресурса, призвал общество «единым фронтом выступить против коррупции», «искоренить коррупцию как явление» [1]. Искоренив, минимизировав коррупцию, наше государство, безусловно, может войти в число сильных, процветающих государств, а органы трех ветвей власти станут эффективно действенными и респектабельными, вызываящими уважение и доверие нашего общества. И тогда мы сможем быть признаны мировой общественностью.

Знаковые диалоги современных цивилизаций, новые вызовы и тренды глобализации, различные новации в области государствообразования, стремительное развитие науки и техники, неуклонный прогресс в развитии человеческого самосознания и ментальности диктуют необходимость модернизации всех аспектов жизнедеятельности государства. И в первую очередь создание новой модели государственного управления, совершенствования форм взаимодействия властной триады – исполнительной, законодательной, судебной. В стратегии развития Казахстана, нацеленной к 2050 году, Президент страны обозначил основополагающую цель – сформировать новый тип государственного управления, который должен отвечать новым задачам служения обществу и укрепления государственности. Отсюда следует задача воспитать новое поколение государственников, государственных служащих, для которых основополагающими ценностями, отмеченными в концепции государственной службы, являются:

- труд во благо общества и государства;
- принципы служения обществу и государству;
- неприятие любых форм личного обогащения, в том числе и коррупции.

Для реализации этой цели в 2013 году, помимо концепции, принят закон о новой системе государственной службы, инициированный Агентством по делам государственной службы, ныне переформатированным в Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции. Данный факт свидетельствует о том, что Агентство усиливает целевую установку на снижение уровня коррупции в рядах государственных служащих. Следовательно, приоритетными направлениями административной реформы, согласно вышеназванным документам, выступают активизация и усиление антикоррупционных мер, в том числе повышение прозрачности отбора госслужащих, внедрение принципа меритократии. Термин «меритократия» между тем переводится как «власть достойных» и, следовательно, государственный аппарат отныне должен формироваться только из лучших и лучших кадров, для которых кредо служения нации станет доминантным и непреложным. При этом стратегически верным является подход к продвижению претендента по карьерной лестнице «поэтапно», с переходом «от одной ступени в иерархии власти к другой», что предполагает совершенствование навыков и повышение профессионального уровня госслужащего. Исключение должны составить те госслужащие, которые в ходе выполнения надлежащих полномочий продемонстрируют особую результативность и эффективность своей деятельности, неподкупность как доминирующее качество внутренней организации служащего. Внедрение универсального принципа меритократии, его надлежащая реализация позволят государству избавиться от фаворитизма как источника коррупционной деятельности и стимула для проявления nepотизма, кронизма, основанных на покровительственных отношениях, протектировании, субъективизме, личной преданности.

Таким образом, согласно нововведениям в области государственной службы необходимо сконцентрировать усилия на достижении триединой цели, а именно:

- эффективной кадровой политики и управления человеческим капиталом в системе государственной службы;
- высокого качества оказания государственных услуг и эффективности деятельности государственных органов;
- совершенствования этических норм и снижения уровня коррупции.

В связи с этим государственным служащим необходимо придерживаться следующих этических и правовых ориентиров:

- соответствовать морально-этическим требованиям Кодекса чести государственных служащих, а также утвержденным ведомственным правилам служебной этики, определяющим правила поведения госслужащих в зависимости от специфики государственного органа.

– следовать нормам Закона РК «О государственной службе», в структуру которого введена специальная глава по соблюдению норм служебной этики и антикоррупционному поведению, хотя антикоррупционные стандарты пронизывают почти все содержание закона. При этом надо помнить, что данным законом предусмотрена персональная ответственность руководителей госорганов за незаконные кадровые решения, как-то: неправомерное назначение или освобождение лиц с государственных должностей, нарушение порядка проведения конкурса на занятие государственной должности, неправомерное наложение дисциплинарных взысканий;

– выполнять введенную в качестве дополнения норму Положения о порядке прохождения государственной службы, согласно которой политические государственные служащие, являющиеся руководителями государственных органов, акимами, подают в отставку в случае совершения коррупционных преступлений подчиненными государственными служащими, занимающими руководящие должности, назначенными ими, в отношении которых имеется вступивший в законную силу обвинительный приговор суда;

– знать Закон РК «О борьбе с коррупцией» со всеми внесенными за последние годы изменениями и дополнениями с тем, чтобы быть огражденными от совершения коррупционных правонарушений;

– исполнять полномочия строго в соответствии с Законом РК «О государственных услугах», вступившим в силу 20 мая 2013 года. Согласно этому закону задачу по реализации государственной политики в сфере оказания государственных услуг осуществляет Министерство экономики и бюджетного планирования, политику в сфере информатизации и автоматизации государственных услуг определяет Министерство транспорта и массовой коммуникации, полномочия по оценке и контролю за качеством оказания госуслуг возлагаются на Агентство по делам государственной службы.

Осуществление эффективной кадровой политики, основанной на системе конкурсного отбора кадров на государственную службу, ядро которой составляет феномен подлинной меритократии, противостоящей клептократии, позволит, как отмечено, достигнуть повышения:

- уровня доверия населения к системе конкурсного отбора госслужащих;
- уровня доверия государственных служащих и граждан к соблюдению принципов меритократии на государственной службе;
- степени удовлетворенности физических и юридических лиц качеством и доступностью государственных услуг;
- уровня профессионализации, нравственных качеств государственных служащих, а именно их чистоты и неподкупности.

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 отстранять от государственной службы и государственного управления. Нужно и далее 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. В этой связи следует, видимо, обратить внимание на предложение о создании Комиссии по защите меритократии, подобно тому, как существует институт по охране и защите Конституции – Конституционный Совет. Думается, свою лепту по этому вопросу может внести и законодательный орган – Парламент РК, исходя из принципа сдержек и противовесов.

В рамках деятельности Академии государственного управления при Президенте РК предусмотрено осуществление образовательных и учебных программ по противодействию коррупции, основам этики, вопросам соблюдения служебной этики государственными служащими. С целью укрепления у госслужащих антикоррупционного мировоззрения и создания атмосферы нулевой терпимости к коррупции, а также формирования научно-аналитических подходов к проблемам противодействия коррупции Академия проводит динамичную и результативную антикоррупционную просветительскую политику. И в дальнейшем необходимо продолжить работу по:

- совершенствованию форм и методов преподавания, повышению качества содержания и организационного уровня обучающих мероприятий антикоррупционной тематики, созданию соответствующих диалоговых площадок;
- подготовке и изданию учебных пособий и программ, посвященных раскрытию проблем противодействия коррупции и соблюдения служебной этики;
- организации учебных семинаров и тренингов, обеспечивающих углубленное понимание и осознание рисков, связанных с ненадлежащим исполнением функций, поведением коррупционного характера, механизмов противодействия коррупции;
- проведению специальных учебных занятий и тренингов, способствующих углубленному усвоению специфики антикоррупционного законодательства республики, антикоррупционных норм и понятий, таких как, например, коррупционное преступление и правонарушение, субъекты коррупционного преступления, конфискация имущества, конфликт интересов, взяточничество, уголовно-правовые и криминологические аспекты взяточничества, незаконное обогащение и т. д.
- проведению научно-практических семинаров, конференций, круглых столов и др. антикоррупционной тематики с участием международных экспертов, высококвалифицированных специалистов и ученых.
- введению дисциплины по антикоррупционной политике республики во все учебные подразделения Академии государственного управления;
- модернизации профессиональной подготовки управленческого корпуса с введением в образовательный механизм этого направления учебных дисциплин, дающих солидную гуманитарную, а также правовую подготовку. Безусловно, 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, способен к высокой созидательной деятельности, способен привнести особый импульс в динамику воплощения государствообразующей идеи, построения подлинно

правового демократического государства, свободного от проникновения коррупции и иных форм беззакония;

– обучению культуре управления, которая должна представлять собой органичный синтез общепризнанных международных стандартов нравственности и норм национальной этики; актуализации таких понятий, как добропорядочность («неподкупность») и организационная культура;

– восстановлению ранее функционировавшего Центра противодействия коррупции как структурного подразделения Академии, координирующего проведение научных и эмпирических исследований с привлечением специалистов смежных отраслей науки – социологов, политологов, экономистов, юристов и др., магистрантов и докторантов и обучающих мероприятий, мероприятий по обмену опытом в области борьбы с коррупцией (в случае, если не получит поддержку предложение о создании вышеуказанного Института антикоррупционной стратегии).

Кроме того, для усовершенствования системы государственной службы необходимо:

– принятие регулярных мер по повышению персональной ответственности работников, занятых в областях, уязвимых для коррупции – в сфере распоряжения средствами и имуществом; устранение фактора концентрации полномочий у одного лица.

– весомое повышение заработной платы государственных служащих нижнего звена, обеспечение их надежными социальными гарантиями;

– создание законодательных условий для возвращения украденных активов; введение запрета государственным служащим иметь счета в зарубежных банках;

– создание института материального и морального поощрения именно неподкупных чиновников, проработавших с незапятнанной честью многие годы, наряду с поощрением лиц, информирующих о готовящихся или о наличии коррупционных сделок, как это рекомендовано в Конвенции ООН против коррупции.

– при введении принципа прозрачности и подотчетности деятельности государственных органов бремя *доказательства конфиденциальности информации*, содержащейся в правительственных документах, следует возложить на государство, государственные органы, так как это будет способствовать реализации тезиса о том, что «граждане имеют право знать о своем правительстве и его действиях», как это установлено, к примеру, в США.

Многовековой исторический опыт борьбы с коррупцией привел современные народы к осознанию того, что нормы наказания за совершение этого деяния следует закрепить в главнейшем правовом документе государства – конституции. И таковая норма была закреплена, к примеру, в конституции США, которая гласит о том, что за взяточничество, наряду с некоторыми другими преступлениями, президенту США может быть объявлен импичмент. *«Президент, вице-президент и все гражданские должностные лица Соединенных Штатов могут быть отстранены от должности после осуждения в порядке импичмента за государственную измену, взяточничество или другие важные преступления и мисдиминоры»* [статья II, раздел 4; 2, с. 14]. В наше время ответственность за коррупционное деяние в своей конституции, к примеру, предусмотрела восточная страна Тайвань.

Вместе с тем следует создавать условия для равноправного и полноценного участия гражданского общества в управлении государством. Гражданское общество должно активно участвовать в адаптации Конвенции ООН против коррупции в стране, создавать механизмы реализации его положений, в частности, в организации эффективной процедуры проверки деятельности правительства, обеспечении его прозрачности и подотчетности, к примеру, в форме публикации финансовой информации по бюджетам и закупкам, которая должна быть доступной. В этой связи было бы целесообразно следовать *Кодексу добросовестной практики в области финансовой прозрачности Международного валютного фонда*. Участие и надзор со стороны гражданских организаций и средств массовой информации за деятельностью государственных учреждений «играют решающую роль в привлечении государства к ответственности».

Целесообразно также оказывать более активную финансовую и техническую поддержку общественным организациям и это в первую очередь нужно для анализа информации о доходах добывающей промышленности, национальном бюджете или государственных

закупках, которые в основном становятся объектами атаки коррупционных субъектов. В этой связи актуальной становится задача рекламирования электронных проектов, обучение граждан компьютерной грамоте, умению пользоваться правительственными сайтами, интернет-ресурсами.

Практика нашей жизни показывает, что необходимо ввести в государственные высшие учебные заведения страны специальные курсы подготовки кадров для работы с институтами гражданского общества и по связям с общественностью; по активизации средств массовой коммуникации, организации специальных журналистских расследований по соответствующей тематике.

Для эффективной реализации антикоррупционной стратегии государства, на наш взгляд, следует акцентировать роль Парламента в процессе противодействия коррупции. С этой целью было бы эффективным инициировать внесение дополнения в Конституцию РК о предоставлении Парламенту и его Палатам права проводить парламентские расследования случаев коррупционного характера и их изучение. Расследование коррупционных прецедентов требует деятельности определенного подразделения в структуре Парламента либо же следует открыть такое подразделение в составе действующего Комитета по правовым вопросам или Комитета по соблюдению конституционных прав и свобод человека и гражданина Парламента. Думается, создание органа по расследованию коррупционных дел в структуре Парламента приведет к внушительным результатам, ибо эти результаты станут непременно достоянием гласности. К тому же подобные формы расследования закреплены в конституциях многих стран. Особенно в этой связи следует обратить внимание на такую деятельность, как лоббирование, которое нередко носит коррупционный характер. Строжайший контроль за лоббистской деятельностью, реализация подлинного смысла и назначения ее позволили бы снять ореол негатива, которым она окружена. Ведь есть силы, которые воспринимают лоббирование только как вид коррупционного поведения. Пресечение такого рода лоббизма посредством парламентского расследования привело бы к повышению авторитета и уровня нравственной чистоты самого Парламента. Тем самым Парламент внес бы весомую долю в реализацию антикоррупционной стратегии республики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Назарбаев Н. А. *Стратегия развития Казахстана – 2050.* – Астана, 2013.
- 2 Конституция США. – М., 2000.