

УДК 342

Н. Е. Урбисина,
старший преподаватель, магистр права
Актюбинского регионального государственного
университета имени К. Жубанова

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Аннотация

В статье рассматриваются конституционные полномочия органов государственной власти в системе противодействия коррупции.

Ключевые слова: конституционное право, государственный орган, противодействие коррупции.

Аңдатпа

Мақалада мемлекеттік билік органының сыбайлас жемқорлыққа қарсы әрекеттің жүйесіндегі конституциялық өкілеттіліктері қарастырылған.

Тірек сөздер: конституциялық құқық, мемлекеттік орган, жемқорлыққа қарсы іс-қимыл.

Abstract

In the article examined Constitutional plenary powers of public authorities in the system of counteraction of corruption.

Keywords: constitutional law, public body, fight against corruption.

Противодействие коррупции – одна из весьма актуальных тем, обсуждаемых сегодня в обществе. Данный вопрос не только вызывает обеспокоенность государственной власти, но и является предметом повышенного общественного внимания. Несмотря на то, что в Республике Казахстан созданы определенные правовые и организационные основы противодействия коррупции, данное негативное явление значительным образом затрудняет функционирование конституционно-правовых механизмов, препятствует проведению общественно-политических преобразований, вызывает серьезную тревогу граждан и их недоверие к государственной власти, создает негативный имидж Казахстана на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности страны. Предпринимаемые в данной части усилия государственной власти и гражданского общества привели к некоторым позитивным изменениям, однако процесс совершенствования антикоррупционных мер продолжается и еще далек от своего завершения.

Коррупция не может рассматриваться в качестве исключительно уголовно-правового и административно-правового явления. Это социальный и общеправовой феномен. По названной причине перед наукой конституционного права возникает ряд задач, связанных с исследованием конституционно-правовых основ антикоррупционной политики, разграничением предметов ведения и компетенций между законодательными (представительными), исполнительными, судебными органами власти. Система конституционных прав и свобод человека и гражданина в ее единстве и многообразии органически взаимосвязана с механизмом предотвращения коррупционных явлений. Коррупция представляет собой одну из угроз конституционной безопасности. При этом в условиях местного самоуправления немаловажную роль в данном процессе должно сыграть разумное и сбалансированное рассредоточение антикоррупционных полномочий при сохранении определенной централизации политики по противодействию коррупции.

Анализ Конституции Республики Казахстан и законодательства показывает, что антикоррупционный потенциал государственной власти используется недостаточным образом. При этом необходимы выработка концепции дальнейшего реформирования конституционного законодательства в сфере полномочий органов государственной власти по противодействию коррупции, определение нормативной базы для краткосрочного и долгосрочного прогнозирования, планирования и практического внедрения полученных результатов в данной сфере [1].

Под конституционной безопасностью следует понимать состояние защищенности конституционного строя и его основных элементов (демократия и народовластие, правовой, социальный и светский характер государственности, республиканская форма правления, верховенство прав человека, государственный суверенитет, гражданство, единство

экономического пространства, разделение властей, идеологическое и политическое многообразие) от внутренних и внешних угроз. Исходя из предложенного подхода, коррупция может квалифицироваться как внутренняя угроза конституционному строю современной Республики Казахстан, выражающаяся в разложении и подкупности значительного числа представителей власти.

В Республике Казахстан сложились конституционные основы государственной службы как важнейшего механизма государственного управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы управления.

Осуществляется подготовка нормативных правовых актов в сфере государственной службы, приняты закон «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 июля 1999 года № 453 и иные нормативные правовые акты. [2] Под противодействием коррупции подразумевается деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В сфере государственного управления коррупционные правонарушения могут иметь место в связи с ненадлежащим предоставлением государственных услуг, с неверным пониманием государственных услуг, с неверным пониманием своих функций органами исполнительной власти, с злоупотреблением служебным положением должностными лицами, превышением власти и т. д. [3, с.141].

На третьей сессии Парламента РК 2006 года были внесены изменения в аспекте оказания государственных услуг. Чиновники стремятся соответствовать требованиям новых стандартов служения потребителю, требованиям так называемого консюмеризма. Приоритетными правилами этой концепции являются, с одной стороны, повышение уровня качественного обслуживания клиентов государственной службы, с другой, осуществление контроля за соблюдением стандарта качества предоставления услуг. Только при неуклонном следовании требованиям положения «О государственной системе стандартизации РК» можно устранить административные барьеры как источник коррупционных правонарушений и, следовательно, достигнуть эффекта в экономическом и социальном развитии государства.

Административные барьеры играют немаловажную роль в активизации коррупционного поведения государственных служащих и потребителей услуг. От величины административного барьера, как устанавливают специалисты, во многом зависит степень коррупционного риска. Что же собой представляет административный барьер? «Административный барьер означает препятствие в получении услуг, недостаток ее доступности, параметры которой, помимо внутренних, содержательных, могут включать временную (потери и затраты времени), стоимостную (цена, затраты), информационную (прозрачность и компетенцию), физическую (комфорт) и коммуникационную (вежливость, дружелюбие) доступность». [4, с. 15] Подвергая административный барьер процедуре измерения, высчитывая ее рейтинг, исследователи определяют, во-первых, степень доступности той или иной услуги, во-вторых, наиболее уязвимые аспекты процесса предоставления услуг, «узкие места» этих услуг.

Социологические исследования, направленные на проверку гипотезы о связи административных барьеров и коррупции, показывают, что негативными характеристиками государственных услуг являются большие очереди, оказание услуг по знакомству, недоброжелательный персонал, отсутствие комфорта в местах ожидания услуги, слишком долгие сроки получения услуг, вымогательство, необоснованное откладывание решения вопроса, отсутствие разъяснительной информации, плохая организация сотрудников, большой перечень документов и т. д. [4, с. 19]. Почти каждый из этих аспектов провоцирует возникновение коррупции, но основными все же выступают большие очереди, долгие сроки получения услуг, большой перечень документов, рельефно же среди них своей противоправной природой выделяются вымогательство и необоснованное откладывание решения вопроса. Последняя характеристика также может восприниматься как один из способов вымогательства и в значительной мере способствует противоправным действиям клиентов, охваченных стремлением к достижению скорого и положительного решения своего вопроса.

Эти и другие административные барьеры, должностные злоупотребления, посягающие на государственный и общественный порядок, на установленный порядок управления, можно рассматривать как способы коррупционного поведения [3, с. 142].

Идея борьбы с коррупцией стала одним из основных направлений «Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года», легла в основу Указа Президента Республики Казахстан от 24.08.2009 № 858, Закона Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267 «О борьбе с коррупцией».

В соответствии с «Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» построение демократического правового государства требует создания адекватной системы органов государственной власти и соответствующей ей целостной системы государственной службы, обеспечивающей реализацию функций государства, повышение эффективности экономики и развитие гражданского общества [5].

Вместе с тем, исследуя Концепцию реформирования и развития системы государственной службы Республики Казахстан, можно увидеть, что современное состояние государственной службы (далее именуется – государственная служба) характеризуется наличием ряда проблем: а) снижение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих; б) слабое использование современных технологий государственного управления, в том числе информационных, отвечающих задачам реализации масштабных общегосударственных программ и проектов; в) низкая эффективность механизма профилактики коррупции и борьбы с ней, а также правовых и организационных мер контроля деятельности органов государственной власти и их аппаратов со стороны гражданского общества; г) несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности и уровню законодательных ограничений, существующих на государственной службе; д) отсутствие надлежащей регламентации деятельности органов государственной власти, их аппаратов и государственных служащих, что способствует бюрократизации отношений между органами государственной власти, структурными подразделениями аппарата органа государственной власти, гражданами Республики Казахстан и структурами гражданского общества; е) информационная закрытость деятельности органов государственной власти.

«Хотя коррупция процветает в государственном управлении, – пишет Ноздрачев А. Ф., – роль законодательства о государственной службе в реальном сдерживании коррупции не стоит преувеличивать, как, разумеется, и преуменьшать. Законодательство о государственной службе обладает, бесспорно, сдерживающим влиянием» [6, с. 3]. Гуцев П. Ю. доказывает, что коррупция в системе государственной службы в большей мере подвержена государственному контролю, а факты коррупционного поведения сравнительно часто становятся объектами производства по делам об административных и уголовных правонарушениях. Не отрицая важности антикоррупционной борьбы с недобросовестными действиями государственных служащих, автор подчеркивает, что эта категория лиц не располагает достаточными властными полномочиями, их роль в государственном управлении производна от решений конституционных органов и высших должностных лиц в государстве.

В целях дальнейшего противодействия коррупции Президент РК Назарбаев Н. А. считает правильным ввести контроль за расходами лиц, занимающих государственные должности. Также Президент Республики Казахстан считает правильным рассмотреть вопрос о расширении перечня лиц, чьи доходы подлежат декларированию (всеобщая декларация) [7]. Современная государственная служба – это «единственная непоколебимо и постоянно растущая индустрия» XXI века. Это квинтэссенция государства. Сильная государственная служба – сильное государство. Поэтому надо обеспечивать практическую реализацию независимости государственной службы от политики, бизнеса и даже законодателя. Регуляционные документы должны учитывать опасность коррупции, не принося в жертву принципы административной свободы и гибкости. Нельзя не согласиться с мнением Тихомирова Ю.: «Государственные служащие по своей природе не могут быть нищими. Если государство их не обеспечивает, они сами свое возьмут. Их денежное содержание должно быть адекватным жизненным стандартам в нашем обществе. Но при этом и обладание государственным служащим богатством неизвестного происхождения является прямым основанием для проведения в отношении него тщательной проверки. Главное средство защиты государственных служащих от коррупционеров – это формирование мощной правоприменительной практики противодействия коррупции, невзирая на лица» [8, с. 12].

Таким образом, можно прийти к выводу, что сущность коррупции заключается в разложении и коррозии власти. При коррупции государственные посты используются не в общественных, а в частных интересах. Коррупция – это не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ лицами, выполняющими государственные

функции, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей либо иное использование ими своих полномочий для получения имущественной выгоды, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ [9].

Коррупция оказывает разрушительное воздействие на общественную психологию, подрывает доверие к власти, препятствует консолидации общества, поскольку люди убеждаются на примерах повседневной жизни в иллюзорности государственной политики, направленной на предотвращение коррупции.

В борьбе с коррупцией необходимо сбалансированное сочетание профилактического и репрессивного подходов. Здесь могут применяться как точечные удары, так и системное воздействие. Предотвратить коррупцию только путем призывов к честности или только путем самого совершенного и строгого законодательства невозможно. Противодействие коррупции как одно из направлений государственной деятельности в Республике Казахстан охватывает комплекс полномочий и публично значимых функций не только государственных органов, но и органов публичной власти Республики Казахстан. В свою очередь, каждому государственному органу отводится своя роль в конституционно-правовом механизме противодействия коррупции: законодательные (представительные) органы осуществляют нормотворческие и контрольные полномочия; исполнительные органы – управленческо-распорядительные функции; судебные органы – защиту прав и законных интересов субъектов правоотношений на основе действительного или предполагаемого нарушения норм права. В отличие от законодательной (представительной) власти, специфика правового регулирования противодействия коррупции в деятельности высших должностных лиц и исполнительных органов государственной власти проявляется в том, что эти органы в большей мере подвержены коррупционным рискам и нередко сами являются источниками коррупции. Конституционная концепция разделения властей и имеющаяся в стране модель правового регулирования организации публичной власти в Республике Казахстан приводят к необходимости исследования в качестве источника коррупции и, одновременно с этим, средства противодействия ей не только органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Республики Казахстан, но и органов судебной власти. Наблюдается высокая степень концентрации судебной власти в рамках предметов ведения, что не может не сказываться отрицательно на динамике коррупционных явлений и процессов.

Изучив и проанализировав данную тему, можно прийти к выводу, что коррупция в Республике Казахстан рассматривается как серьезная угроза поступательному социально-экономическому развитию страны, которая в разной степени оказывает негативное влияние практически на все сферы жизни государства и общества, в том числе и является угрозой конституционному строю государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Конституция РК от 30.08.1995 г. (с изменениями и дополнениями от 02.02.2011).
- 2 Закон от 23 июля 1999 года № 453 «О государственной службе Республики Казахстан».
- 3 Жетписбаева Б. А. Уголовно-правовой анализ коррупционной преступности / Научно-аналитический журнал. Государственное управление и государственная служба. 3/2011.
- 4 Туриспеков З., Джандосова Ж. Административные барьеры как источник коррупционных правонарушений в сфере государственной службы. – Алматы, 2007.
- 5 Указ Президента Республики Казахстан от 24.08.2009 № 858 «О концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года».
- 6 Ноздрачев А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах / А. Ф. Ноздрачев // Адвокат. – 2011. – С. 1–3.
- 7 Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Казахстанский путь – 2050: единая цель, единые интересы, единое будущее» от 17.01.2012.
- 8 Тихомиров Ю. Преодолевать коррупциогенность законодательства / Ю. Тихомиров // Право и экономика. – 2004. – № 5.
- 9 Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267 «О борьбе с коррупцией».

Дата поступления статьи в редакцию 2.10.2014