

3.7. ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

А.А. Оразбаева

к.ю.н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Университета КАЗГЮУ

Казахстан с первых дней государственной независимости целенаправленно и поэтапно следует курсу на создание эффективных, соответствующих мировым стандартам, институтов и механизмов противодействия коррупции.¹ Не секрет, что коррупция в любых своих проявлениях приводит к неэффективности работы государственного аппарата, снижению вложений капитала в объекты государства, в целом, сдерживает процесс повышения уровня жизни населения и является одной из основных угроз национальной безопасности Республики Казахстан.

Причины, способствующие совершению коррупционных правонарушений в государственных органах обусловлены не только рядом негативных социальных, экономических, духовно-нравственных факторов, но и недостатками в деятельности органов государственной власти и управления. Условиями же выступают – неполнота законодательно-правовой базы в сфере противодействия коррупции, дефекты правовых норм, которые способствуют совершению коррупционных правонарушений.

Республика Казахстан задекларировала на наивысшем политическом уровне цели борьбы с коррупцией, осуществляет в этом направлении целый ряд мероприятий. Казахстан является участником международных антикоррупционных конвенций и механизмов, в частности, является активным участником Сети Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Централь-

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 г. № 986 «Об утверждении антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы».

ной Азии (Сеть ОЭСР) и ее программы взаимного мониторинга. Кроме того, Казахстан демонстрирует интерес к работе международных антикоррупционных механизмов, инициирован вопрос о присоединении Казахстана к Группе государств против коррупции (GRECO), в феврале 2014 г. государство стало полноправным участником Международной антикоррупционной академии (IACA).

Вопросам борьбы с коррупцией уделяется пристальное внимание со стороны руководства Казахстана. Как и прежде, эта тематика является составляющей ежегодных посланий Президента Республики народу Казахстана.

Как отмечается в отчете проведенного третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции в октябре 2014 г., значительное внимание уделяется формированию у населения нетерпимого отношения к коррупции, проводятся антикоррупционные просветительские и информационные кампании, совершенствуется законодательство о противодействии коррупции.²

Вместе с тем, на сегодня остаётся ряд актуальных проблем в антикоррупционной сфере, которые требуют своего решения.

Рассмотрение механизмов предупреждения и борьбы с коррупцией на примере России и Сингапура позволяет выявить положительный и отрицательный опыт противодействия данному явлению, использовать эффективные механизмы в законодательстве Казахстана.

В России борьба с коррупцией реализуется посредством систематического принятия краткосрочной национальной стратегии на 3-5 лет, на основе которой создается законодательная база противодействия коррупции, принимаются организационные меры по предупреждению коррупции, активизируется дея-

² Отчет третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции, утв. на пленарном заседании Стамбульского плана действий 10 октября 2014 г., Париж // advokatura.kz/wp.../Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.docx.

тельность правоохранительных органов по борьбе с ней.³ Таким образом, национальные стратегии характеризуются своей краткосрочностью, что обязывает уполномоченные органы оперативно реагировать для выполнения данного плана.

В Казахстане Указом Президента РК Н. Назарбаевым от 26 декабря 2014 г. за № 986 утверждена Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 гг.». Целью Стратегии является повышение эффективности антикоррупционной политики государства, вовлечение в антикоррупционное движение всего общества путем создания атмосферы «нулевой» терпимости к любым проявлениям коррупции, снижение в Казахстане уровня коррупции.⁴

Одним из аспектов развития национальных законодательств России и Казахстана по противодействию коррупции является регулирование этического поведения государственных служащих.

Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 г. утверждены Меры по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан.⁵ Данный документ создал прочную основу для формирования в Казахстане профессионального государственного аппарата, построенного на принципах подотчетности, прозрачности и меритократии.

В Российской Федерации требования к служебному поведению, урегулированы Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих

³ О борьбе с коррупцией в системе государственной службы: Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 361. <http://www.prokнадzor.ru>.

⁴ Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 г. № 986 «Об утверждении антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы».

⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 г. № 153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан».

принципов служебного поведения государственных служащих.⁶

Казахстан планировал войти в Группу государств против коррупции (ГРЕКО) в 2015 г., а Россия вошла в нее 1 февраля 2007 г.

Казахстанским и российским законодательством, как отмечают Ассоциация независимых экспертов по коррупции, понятие «коррупции» трактуется несколько иначе, чем в международном. В международном понимании субъекты и объекты подобных преступлений рассматриваются гораздо шире, чем в местных законах. Кроме того, Россия и Казахстан до сих пор не ратифицировали и не присоединились ни к одной международной антикоррупционной конвенции в области борьбы со взяточничеством, отмыванием капиталов и пр., что ограничивает прямое действие этих документов на территории этих стран, снижает эффективность предпринимаемых мер.

Так, согласно классификации ООН выделяют *«мягкую коррупцию»*. В Казахстане и России – это такие явления, как *непотизм* (кумовство, раздача постов и льгот родственникам) и *кронизм* (устойчивые дружеские отношения между высшими должностными лицами государства). Различают и *«бытовую коррупцию»*, в которую вовлечена половина населения России; в Казахстане она несколько выше, что объясняется «восточным» менталитетом.

Наибольшее распространение получила *«административная коррупция»*.

Одним из современных механизмов борьбы с коррупцией в Сингапуре называют Бюро по расследованию случаев коррупции, учрежденное в 1952 г. Закон о предотвращении коррупции, вступивший в силу в 1960 г., наделил Бюро обширными полно-

⁶ Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (в редакции указов Президента Российской Федерации от 20.03.2007 г. № 372; от 16.07.2009 г. № 814) // <http://www.pravo.gov.ru/>.

мочиями в расследовании.⁷

Как отмечал первый премьер-министр Ли Куан Ю: «Бюро вызывает страх в сердцах многих сингапурцев, особенно склонных к коррупционным действиям. Сингапурская бюрократия боится Бюро, как всевидящего ока правящей партии. Бюро уважают за эффективную работу и утонченные методы действия. Его называют также «Бюро по расследованию заразной жадности».⁸

Чтобы закрыть коррупционерам лазейки для ухода от ответственности, антикоррупционное законодательство Сингапура регулярно пересматривается.

Можно выделить несколько уроков из эффективного опыта борьбы с коррупцией в Сингапуре, которые вполне применимы в Казахстане:

Первый урок. Служащие своим поведением, образом жизни должны подавать пример своим подчиненным и всему обществу. Борьба с коррупцией не является эффективной, если осуществляется только среди мелких чиновников, при этом руководители остаются безнаказанными.

Второй урок. Антикоррупционное агентство должно быть «чистым», не задействованным в коррупционной схеме, оно не должно быть, в структуре какого либо другого силового ведомства.

Третий урок. Систематически пересматривать существующую процедуру предоставления государственных услуг, с целью выявление «слабого» неэффективного звена.

Четвертый урок. Финансовое стимулирование государственного служащего, включающее высокую заработную плату, которая может конкурировать с оплатой в частном секторе. В мерах по противодействию коррупции высокая оплата труда стимулирует выполнение своих функций без получения взяток и

⁷ Перевод по изданию: Lee Kuan Yew. The Singapore Story: 1965-2000. From third world to first. Harper Collins Publishers, N.Y., USA, 2000. Ли Куан Ю. Из «Третьего Мира» в «первый». Сингапурская история: 1965-2000. Сингапур и азиатский бум. ОАО «КАЗАХТЕЛЕКОМ», 2003.

⁸ Prevention of Corruption Act. Текст Закона // http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgibin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED.

различных подарков.⁹

Из рассмотренного можно, сделать вывод, что Казахстан повсеместно использует сингапурскую эффективную модель функционирования государственной службы и борьбы с коррупцией. Однако следует еще работать в некоторых направлениях: во-первых, проводить мероприятия по поднятию авторитета власти в глазах населения, которые считают государственную службу коррумпированной; во-вторых, следует более тщательно разработать методы подготовки и обучения кадров; в-третьих, повышение оплаты государственных служащих, именно с той мотивировкой, которая присутствует в Сингапуре. Хотелось также отметить, что в отличии от Сингапура, ставшего независимым в 1965 г., Казахстан получил независимость и стал развиваться только с 1991 г., поэтому нашему государству есть еще чему поучиться.

Таким образом, сравнительно-правовой анализ показывает:

1. Необходимо проводить мероприятия по просвещению граждан, устранению правового «нигилизма» и терпимости общества к любым проявлениям коррупции. Нужно ввести в учебный план среднего, высшего и послевузовского образования дисциплину «Антикоррупционная культура», направленную на антикоррупционное просвещение.

В связи с этим предлагается:

– систематически проводить тематические беседы с учащимися школ и вузов на предмет агитации антикоррупционной грамотности;

– доводить до сведения населения о необходимости сообщения случаев коррупционных действий со стороны государственных служащих.

2. Следует использовать эффективный опыт борьбы с

⁹ Борьба с коррупцией в Сингапуре: извлекая уроки // Источник: Quah, Jon S.T. Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned? Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 9, No. 1 (March 2001). P. 29-35. / Пер. и прим. Г. Гавриша, Центр «Трансперенси Интернешнл-Р» // <http://www.ru-90.ru/node/1487>.

коррупцией в Сингапуре по следующим основным направлениям:

- политические лидеры и руководители своим поведением, скромным образом жизни, нетерпимым отношением к коррупции в любой форме должны показывать пример своим подчиненным и всему обществу. Любой государственный служащий, замеченный в коррупции должен быть наказан, невзирая на его состояние и положение в обществе;

- регулярный пересмотр процедуры предоставления государственных услуг, с целью выявления и устранения неэффективного звена;

- предоставление достойной оплаты государственным служащим, чтобы у них не было необходимости и желания обогащения за счет использования коррупционных схем, также для устранения оттока грамотных, талантливых работников из государственной службы в частный сектор.