

Лекция 13. Международные нормативно-правовые акты противодействия коррупции.

План лекции:

1. Классификация коррупции.
2. Антикоррупционные реформы в Казахстане.
3. Чем отличается ценностное лидерство от классического организационного лидерства.

Цель лекции: В ранних ситуативных теориях лидер нередко представлялся как одна из функций группы, «не более чем ее инструмент». Исходя из этого представления, лидером в группе может быть признан тот человек, который наилучшим образом удовлетворяет ее потребности, является носителем ее норм и ценностей.

Закон Республики Казахстан "О борьбе с коррупцией" дает следующее определение коррупции - 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".

Международно-правовое определение коррупции, использующиеся в документах ООН, выглядит следующим образом: коррупция - это

злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц и групп.

Если говорить более простым языком коррупция это использование служебного положения в личных целях. Одним из проявлений коррупции является взятка.

Что такое взятка? Это получение должностным лицом от другого лица денег или иных благ, за которые им будут оказаны какие-либо услуги, связанные с должностью, которую он занимает. При этом указанные деньги и блага не всегда получает лично взяточник, зачастую они могут быть предоставлены близким ему людям или подставным организациям. Взяткой могут быть:

Предметы - деньги, в том числе валюта, банковские чеки и ценные бумаги, изделия из драгоценных металлов и камней, автомашины, квартиры, дачи и загородные дома, продукты питания, бытовая техника и приборы, другие товары, земельные участки и другая недвижимость.

Услуги и выгоды - лечение, ремонтные и строительные работы, санаторные и туристические путевки, поездки за границу, оплата развлечений и других расходов безвозмездно или по заниженной стоимости

Почему коррупция так опасна?

Многие рассматривают дачу взятки и коррумпированность как полезное или, во всяком случае, не вредное явление для себя:

- «Что же тут плохого? Ну, заплатил я больше, зато прошел техосмотр без всяких проблем, еще и время сэкономил».

- «Купил диплом, пристроил сына на престижную работу». Кому от этого плохо?».

В конечном итоге это для всех не только «плохо», но и опасно для каждого, так как власть закона, если она несправедливая, она может сломать любого человека и привести к депрессии и отчуждению.

Попробуем разобраться. Все мы платим различные налоги. Однако отдавая определенную часть дохода государству, мы предполагаем, что оно обеспечивает реализацию социальных услуг: бесплатное образование, здравоохранение, создание инфраструктуры, обеспечение безопасности.

Что же происходит, когда распределение государственных средств происходит по коррупционной схеме?

Пример: Государственный орган заключает контракт на строительство либо ремонт больницы. В процессе заключения контракта отдельный государственный служащий берет взятку за то, чтобы контракт получила фирма, представители которой вступили с ним в «доверительные отношения». Однако за счет издержек по откату ни одна фирма не будет работать себе в убыток. Поэтому такая фирма, получившая «Добро», снизит качество работ и используемых материалов, а заодно и повысит их стоимость. В итоге страдает все общество.

Не стоит забывать, что коррупция не только приносит вред обществу, но и не гарантирует результата! Ведь в коррупционной схеме выигрывает тот, кто может дать больше. Но страшно то, что занятие коррупционной деятельностью неизбежно приносит ущерб сознанию самого лица и его близким, деформации мировоззрения. Актуальность борьбы с этим социально опасным явлением обусловлена рядом обстоятельств коррупция ведет к серьезным нарушениям конституционных прав и свобод граждан;

субъекты коррупционных преступлений, как правило, занимают высокое общественное положение;

изоциррно-интеллектуальные способы совершения; это явление приспосабливается к различным условиям, непрерывно видоизменяясь и совершенствуясь;

огромный материальный и моральный ущерб, причиняемый этим деянием;

исключительная латентность - отсутствуют полные данные, или хотя бы репрезентативные доказательства об этом явлении, еще меньше виновных лиц, предстающих перед уголовным судом, и лишь единицам из них назначается реальное уголовное наказание;

коррупция имеет не только скрытый, но и согласительный характер совершения, она, как правило, не влечет за собой жалоб, так как виновные стороны получают взаимную выгоду от незаконной сделки;

коррупционные действия обычно совершаются в сложных специфических и конфиденциальных видах государственной деятельности, где разобраться непрофессионалу трудно;

коррупция серьезно дискредитирует государственный аппарат, подрывает его авторитет;

указанное явление быстро распространяется в государственно властных структурах; по существу, все охраняемые законом общественные отношения могут стать объектом преступной деятельности коррумпированных должностных лиц.

Вышеизложенный перечень не является исчерпывающим, но даже он свидетельствует о том, что именно сейчас назрела острая необходимость как в разработке теоретических положений, так и в повседневной, практической работе по борьбе с коррупцией. Но прежде, чем призывать к противостоянию какому-либо негативному явлению, последнее необходимо четко и конкретно определить, разобраться в причинах и механизме этого зла.

Казахстан продолжил важную реформу государственной службы, которая была начата еще во время предыдущего раунда мониторинга, и достиг значительного прогресса в этом направлении. Однако ряд выявленных ранее проблем остаются актуальными, в том числе: сохраняется возможность внеконкурсного набора на госслужбу, а также роль политических органов и их представителей в конкурсных и других процедурах; ответственные секретари (руководители аппаратов) назначаются и увольняются политическими органами; не установлено, на основе каких критериев на последней стадии отбора определяется победитель конкурса; сохраняется практика проведения аттестации, которая подменяет прозрачную систему оценки деятельности служащих; не утверждены новые правила поощрения на основе объективных и прозрачных критериев. Положительным является внедрение новой системы оценки служащих на основе показателей и урегулирование порядка проведения конкурсов, в том числе внутренних. Новые Закон о противодействии коррупции и Закон о государственной службе расширили положения о предотвращении и урегулировании конфликта интересов (КИ). Казахстан, при помощи доноров, разработал и распространил методическое пособие по вопросам конфликта интересов на государственной службе. Агентство по делам госслужбы проводит широкую разъяснительную работу, что похвально. Есть первые примеры дел выявления нарушений относительно КИ. При этом, определение КИ не в полной мере соответствует международным стандартам. Отчет признал ответственность за нарушение соответствующих норм неэффективной. Как и ранее, отсутствует механизм контроля за соблюдением ограничений после увольнения со службы. Ограничения в части подарков включены в разные законы и требуют дополнительных разъяснений и информирования для обеспечения их эффективного соблюдения. В органах власти созданы должности уполномоченных по этике, которые должны играть важную роль в вопросах разъяснения и соблюдения антикоррупционных ограничений. Антикоррупционный закон Казахстана содержит только общее положение о

защите разоблачителей (лиц, сообщающих о коррупции), которого недостаточно; действующие нормы о защите участников уголовного процесса имеют ограниченное действие и касаются иной категории лиц. В части декларирования имущества и доходов служащих, Казахстан в очередной раз отложил введение новой системы (в этот раз до 2020 года); при этом актуальной остается ранее высказанная критика, что новая система будет касаться доходов и активов, которые облагаются налогом, что не делает ее эффективной, поскольку декларирование для публичных служащих преследует другие цели и требует более широкой информации. Декларации также остаются закрытыми для общества и публикуются лишь по желанию служащего (хотя такая практика и распространена и даже влияет на оценку служащего). Поскольку в части добропорядочности политических служащих был достигнут лишь незначительный прогресс, отчет рекомендует Казахстану установить детальные правила добропорядочности для политических служащих, на которых не распространяется Закон о государственной службе (относительно конфликта интересов, финансового контроля, ответственности за коррупционные и связанные правонарушения), с учетом специфики их статуса и выполняемых функций, а также внедрить эффективный механизм контроля за соблюдением правил добропорядочности политическими служащими.

Относительно добропорядочности судебной власти, за последние три года Казахстан провел серьезную работу по модернизации и повышению доверия к судебной системе. Среди прочего, были приняты новые редакции базовых законов, новый Кодекс судейской этики, Положение о Судебном жюри, были введены нормы об оценке профессиональной деятельности судьи. Предпринимаются меры по упрощению судопроизводства, повышению его оперативности, автоматизации деятельности судов с тем, чтобы повысить доступ к правосудию и прозрачность судебной системы.

Однако, реформа далека от завершения и большинство ранее указанных проблем остаются актуальными. Среди них: недостаточные гарантии независимости судебной власти и судей как на уровне наивысших нормативных актов, так и на практике; чрезмерная роль политических органов в процессе назначения и освобождения от должности судей; новый порядок формирования Высшего судебного совета хотя и улучшает ситуацию по сравнению с предыдущим регулированием, однако все еще не отвечает международным стандартам; недостаточная открытость и доступность судов для СМИ и общественности; Союз судей не предусмотрен Законом о судебной системе и является добровольной общественной организацией, что, среди прочего, означает, что контроль за соблюдением Кодекса этики выведен за рамки судебной системы. Кроме того, остаются нечеткими основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности; не разделены функции возбуждения дисциплинарного производства и принятия решения по нему; не предусмотрена возможность обжалования решений Судебного жюри в суде. Четвертый раунд мониторинга Казахстана впервые рассмотрел вопросы добропорядочности службы публичного обвинения (прокуратуры).

Эксперты рекомендовали Казахстану, среди прочего, определить в Конституции статус органов публичного обвинения (прокуратуры) и предусмотреть гарантии защиты прокуроров от незаконного вмешательства в их деятельность, гарантируя их автономию, в том числе с точки зрения финансирования. Кроме того, Казахстану следует сократить до минимума внеконкурсные назначения в органы прокуратуры и ввести объективные и прозрачные процедуры и критерии отбора; распространить систему конкурсов на все прокурорские должности и установить в законе четкие, объективные и прозрачные критерии доступа к таким должностям. Следует урегулировать законом: учреждение, реорганизацию или ликвидацию прокуратур, включая специализированные; ежегодную оценку деятельности прокуроров; проведение периодической оценки этических качеств всех прокуроров и соответствия их поведения Кодексу чести сотрудников прокуратуры; перечень оснований и процедуру привлечения прокуроров к дисциплинарной ответственности, санкции за совершение конкретных проступков и сроки давности; размеры окладов прокуроров и исчерпывающий перечень надбавок к ним, устранив со временем денежное поощрение (премии) прокуроров. Отчет также рекомендует рассмотреть возможность создания прокурорского совета как органа прокурорского самоуправления и ввести обязательное декларирование (без привязки к налоговым обязательствам) имущества, доходов и расходов прокуроров и членов их семей с последующим опубликованием таких деклараций. В части антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов, Казахстан достиг прогресса в том, что результаты такой экспертизы публикуются, а сама экспертиза проводится государственным органом (Министерством юстиции) как часть общей юридической экспертизы. Вместе с тем такая экспертиза проводится все еще не по всем проектам НПА, как рекомендовалось. Отчет рекомендует Казахстану возобновить разработку новой редакции закона об административных процедурах, а также принять и обеспечить применение административного процессуального кодекса, который не должен регулировать вопросы привлечения к административной ответственности, а также создать специализированные административные суды для рассмотрения исков частных лиц против публичной администрации. Казахстан сделал важный шаг, приняв долгожданный Закон о доступе к информации в 2015 году и начав его реализацию. Это первый закон о доступе к информации Казахстана. Хотя закон содержит ряд положительных норм, он не соответствует ключевым международным стандартам и передовой практике и должен быть исправлен как можно скорее. Закон пока не работает в полной мере, отсутствует эффективный контроль за его соблюдением. В этой связи отчет рекомендует усилить роль и расширить полномочия Комиссии по доступу к информации, изменив ее статус и обеспечив ее автономию от органов исполнительной власти. Казахстан не выполнил рекомендацию относительно ответственности за диффамацию, активно применяя ее на практике, что ограничивало свободу слова и сообщения о коррупции. Новый отчет рекомендует отменить уголовную ответственность за клевету,

оскорбление и другие похожие деяния, а в случае временного сохранения такой ответственности, перевести ее в разряд уголовных проступков, исключив возможность применения мер наказания, связанных с ограничением или лишением свободы. Отчет приветствует установление размера судебного сбора по искам, требующим возмещения морального вреда, пропорциональном размере от суммы иска; однако, эта мера пока не привела к существенному улучшению положения дел в этом отношении. Казахстану рекомендуется присоединиться к международной инициативе «Партнерство Открытое правительство» (Open Government Partnership). В сфере публичных закупок, Казахстан продолжил проведение реформ, в том числе с целью расширения прозрачности и внедрения электронных процедур. Новый Закон о государственных закупках сократил перечень исключений из сферы действия закона, но перевел большую их часть в разряд закупок из одного источника. Таким образом, объем неконкурентных закупок остается все еще слишком высоким и должен быть сокращен значительным образом. На уровне закона не были урегулированы закупки национальных управляющих холдингов и других подобных субъектов.

Отчет рекомендует Казахстану: далее совершенствовать систему электронных закупок и открыть ее для использования нерезидентами; обеспечить регулярную публикацию обновленной информации о закупках в формате машиночитаемых данных, включая статистику о жалобах и их рассмотрении;

вести прямое обязательное отстранение от закупок за совершение коррупционных правонарушений юридическим лицом или его руководством; усилить механизмы выявления и предотвращения конфликтов интересов в государственных закупках; привести содержание обязательных антикоррупционных заявлений в тендерной документации в соответствие с передовой международной практикой. Важно также интенсифицировать обучение для частного сектора и закупочных организаций по вопросам государственных закупок и добропорядочности. Относительно добропорядочности бизнеса, в отчете приветствуется принятие Казахстаном ряда мер, направленных на предотвращение коррупции в квазигосударственном и частном секторах, и особенно то, что антикоррупционные ограничения теперь распространяются и на работников квазигосударственного сектора. Отчет отмечает большой потенциал Хартии предпринимателей Казахстана по противодействию коррупции, на основе которой планируется принять в том числе типовые кодексы по предпринимательской этике и положительной практике закупок, а также политики и формы по инсайдерской информации, диагностике корпоративного управления, управления рисками и т.д. Позитивны также разработка Типового кодекса корпоративного управления для акционерных обществ с государственным участием, а также Кодекса корпоративного управления Фонда Самрук-Казына. Отчет рекомендует Казахстану организовать систему мероприятий, направленных на содействие реализации на практике, в тесном сотрудничестве с объединениями предпринимателей и

общественными организациями, корпоративных программ соблюдения правил (compliance) с учетом передовой международной практики и стандартов.

Литература: <http://www.enbek.gov.kz/>

<http://www.kapital.kz/>

<http://headhunter.com.kz/>