

## Предупредительная направленность Закона «о противодействии коррупции»

Николай МАКСИМЕНКО, кандидат философских наук, профессор Академии гражданской авиации



**В наши дни коррупция является одной из важнейших проблем мирового сообщества. Ее деструктивное воздействие на общество универсально. Она препятствует развитию бизнеса, усугубляет социальное неравенство, делает труднодоступными для наименее обеспеченных слоев населения формально бесплатные государственные услуги (образование, медицина и т. д.). Коррупция разлагает политическую систему, искажая цели общественного развития, и способствует политической нестабильности. Являясь следствием неэффективного управления, коррупция делает это управление еще более неэффективным.**

Тема коррупции является актуальной и для современного Казахстана. По данным Международной неправительственной организации Transparency International индекс восприятия коррупции у Казахстана в 2014 г. составил 29 баллов из 100 (126 место из 174 стран), уступив таким странам бывшего Советского Союза, как Белоруссия (31), Молдавия (35), Армения (37), Грузия (52), Латвия (55), Литва (58), Эстония (69). Суммы отдельных взяток в нашей стране в 2015 году достигали 500 000 долларов; только за семь месяцев прошлого года количество зафиксированных коррупционных преступлений достигло 1728 случаев<sup>2</sup>.

Основным правовым документом, регламентирующим антикоррупционную борьбу в РК, является Закон «О противодействии коррупции», принятый в ноябре 2015 г. и введенный в действие с 1 января 2016 года.

Коррупционные действия Закон делит на два вида: коррупционные преступления и административные коррупционные правонарушения. За первые наступает уголовная ответственность и наказание, предусмотренные Уголовным Кодексом РК, за вторые – административная ответственность и взыскание в соответствии с Кодексом РК об административных правонарушениях.

В случае расхождения Закона с международным договором, ратифицированным РК, применяются правила международного договора.

Закон носит ярко выраженную предупредительную направленность, о чем говорит даже его название: «О противодействии коррупции», в отличие от ранее действующего закона «О борьбе с коррупцией», а также сформулированные здесь основные принципы противодействия коррупции:

- законности;
- приоритета защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- гласности и прозрачности;
- взаимодействия государства и гражданского общества;
- системного и комплексного использования мер противодействия коррупции;
- приоритетного применения мер предупреждения коррупции;
- поощрения лиц, оказывающих содействие в противодействии коррупции;
- неотвратимости наказания за совершение коррупционных правонарушений.

О предупредительной направленности Закона говорят и сформулированные здесь задачи противодействия коррупции:

- формирования в обществе атмосферы нетерпимости к коррупции;

- выявления условий и причин, способствующих совершению коррупционных правонарушений, и устранения их последствий;
- укрепления взаимодействия субъектов противодействия коррупции;
- развития международного сотрудничества по противодействию коррупции;
- выявления, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений.

Другой особенностью Закона является его открытость, заложенная в нем возможность дальнейшей конкретизации и уточнения, приведения, по мере создания соответствующих условий, в соответствие с международными правовыми документами, посвященными антикоррупционной борьбе.

Важное место в предупреждении коррупции занимает антикоррупционный мониторинг, сущность которого составляет сбор, обработка, обобщение, анализ и оценка информации, касающейся эффективности антикоррупционной политики, а также восприятия и оценки уровня коррупции обществом.

Результаты такого мониторинга будут способствовать более тщательному анализу коррупционных рисков и выработке действенных мер по формированию антикоррупционной культуры. Под коррупционными рисками в Законе понимается «возможность возникновения причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений».

Закон предусматривает двухуровневый анализ коррупционных рисков: внешний и внутренний. Внешний анализ осуществляется уполномоченным органом по противодействию коррупции и направлен на выявление коррупционных рисков в нормативных правовых актах и в организационно-управленческой деятельности государственных органов и организаций, субъектов квазигосударственного сектора<sup>3</sup>. Внутренний анализ осуществляют государственные органы, организации и субъекты квазигосударственного сектора, по результатам которого принимают меры по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений.

Другим важным направлением в предупреждении коррупции является формирование антикоррупционной культуры, т. е. деятельность «по сохранению и укреплению в обществе системы ценностей, отражающей нетерпимость к коррупции». Эта деятельность, подчеркивается в Законе, осуществляется посредством комплекса мер образовательного, информационного и организационного характера.

Следующим направлением предупреждения коррупции являются меры финансового контроля, предусматривающие представление деклараций о доходах и имуществе, являющихся объектом налогообложения, лицами, занимающими государственную должность, и их супругами.

Непредставление или представление неполных, недостоверных деклараций влечет дисциплинарную ответственность в предусмотренном законом порядке. За указанные действия, совершенные неоднократно предусмотрена административная ответственность.

Сведения о размерах и об источниках доходов должностных лиц, занимающих ответственные государственные должности могут быть опубликованы. Другими словами, Закон не требует обязательной публикации этих сведений.

Физические и юридические лица, которые участвуют в выполнении функций по управлению государственным имуществом, представляют отчеты обо всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности, связанных с государственной собственностью.

Меры финансового контроля, предусмотренные Законом «О противодействии коррупции в РК», как никакие другие, вступают в наибольшую коллизию с мерами, рекомендованными международными антикоррупционными документами. Например, принятая ООН «Глобальная программа против коррупции», дополненная двумя документами: «Антикоррупционный набор инструментов» и «Руководство ООН по антикоррупционной политике», выступающими ее составной частью, предлагает

включать в декларации не только сведения о доходах, но и расходах, а также осуществлять конфискацию имущества и доходов, происхождение которых чиновник не может или не желает объяснить.

Очевидно, законодатель учитывает здесь неготовность в настоящее время казахстанского общества к таким радикальным мерам, но, в то же время, в Законе четко прослеживается стремление приблизиться к международным стандартам. Об этом говорят следующие его положения.

Начиная с 1 января 2017 года:

1. Расширяется круг лиц, представляющих декларации о доходах и имуществе. К ним относятся:

- лица, занимающие ответственную государственную должность, и их супруги;
- лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и их супруги;
- должностные лица и их супруги;
- лица, приравненные к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и их супруги.

2. При приобретении в отчетный период имущества, эти лица должны указывать в декларациях источники покрытия расходов на это приобретение. Как отмечено в Послании Президента РК Н. А. Назарбаева народу Казахстана от 30 ноября 2015 г. «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие»: «С 1 января 2017 года вступит в силу всеобщее декларирование доходов и расходов. После этого будут приняты меры по раскрытию счетов и активов, где бы они не находились, для выяснения их происхождения и налогообложения, в том числе и с помощью ОЭСР».

3. Непредставление или представление неполных, недостоверных деклараций этими лицами влечет административную ответственность, тогда как до 1 января 2017 г. действует норма, предусматривающая лишь дисциплинарную ответственность.

Начиная с 1 января 2020 года, будут подлежать опубликованию сведения, отраженные в декларациях, представленных следующими лицами и их супругами:

- занимающими политические государственные должности;
- занимающими административные государственные должности корпуса «А»;
- депутатами Парламента РК;
- судьями РК;
- лицами, исполняющими управленческие функции в субъектах квазигосударственного сектора.

Как видим, Закон нацелен на приближение профилактики коррупции к международным стандартам.

В профилактических целях Закон «О противодействии коррупции» устанавливает также антикоррупционные ограничения, которые должны принимать на себя лица, занимающие ответственную государственную должность, лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, лица, приравненные к ним, должностные лица, в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию ими своих полномочий в личных, групповых и иных неслужебных интересах.

Согласие на принятие антикоррупционных ограничений указанными лицами фиксируется в письменной форме. Лица, отказывающиеся от принятия на себя антикоррупционных ограничений, подлежат освобождению от службы.

В Законе определены следующие антикоррупционные ограничения, которые должны брать на себя указанные выше лица:

- осуществление деятельности, не совместимой с выполнением государственных функций;
- недопустимость совместной службы (работы) близких родственников, супругов и свойственников<sup>4</sup>;

– использование служебной и иной информации, не подлежащей официальному распространению, в целях получения или извлечения имущественных и неимущественных благ и преимуществ;

– принятие подарков в связи с исполнением служебных полномочий в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Закон прямо запрещает осуществлять должностные обязанности, если имеется конфликт интересов, под которым понимается «противоречие между личными интересами лиц, занимающих ответственную государственную должность, лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, лиц, приравненных к ним, должностных лиц и их должностными полномочиями, при котором личные интересы указанных лиц могут привести к ненадлежащему исполнению ими своих должностных полномочий». В этом случае они «обязаны в письменной форме уведомить непосредственного руководителя либо руководство организации, в которой они работают, о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только им станет об этом известно».

Закон также требует от субъектов предпринимательства в ходе своей деятельности принимать меры по предупреждению коррупции, основными из которых являются:

– установление системы организационно-правовых механизмов, обеспечивающих подотчетность, подконтрольность и прозрачность процедур принятия решений;

– соблюдение принципов добросовестной конкуренции;

– предотвращение конфликта интересов;

– принятие и соблюдение норм деловой этики;

– принятие мер по формированию антикоррупционной культуры.

Важное значение в предупреждении коррупции Закон придает Национальному докладу о противодействии коррупции, который ежегодно формируется уполномоченным органом и представляется Президенту РК.

Под уполномоченным органом по противодействию коррупции в Законе понимается «государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту РК, и его территориальные подразделения, осуществляющие в пределах своих полномочий функции по реализации антикоррупционной политики РК и координацию в сфере противодействия коррупции». И хотя в самом Законе этот орган непосредственно не называется, таковым, по факту, является Агентство РК по делам государственной службы и противодействию коррупции, которое осуществляет «руководство в сфере государственной службы, оценку и контроль за качеством оказания государственных услуг, а также в пределах, предусмотренных законодательством РК, руководство и межотраслевую координацию и иные специальные исполнительные и разрешительные функции по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных преступлений и правонарушений»<sup>5</sup>. Для выполнения этих функций оно имеет в своем составе антикоррупционную службу, наделенную оперативно-следственными полномочиями, установленными Законом РК «О правоохранительной службе». Это Агентство, согласно Закону, является первым субъектом противодействия коррупции.

Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции выполняет многочисленные функции, начиная с разработки предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере противодействия коррупции, выявления причин и условий, способствующих

возникновению коррупции, и кончая вопросами антикоррупционного воспитания, мониторинга и взаимодействия с гражданском обществом в этой области.

Для выполнения этих функций, оно наделено следующими полномочиями:

– запрашивает у государственных органов, организаций и должностных лиц информацию и материалы;

– в случаях выявления нарушения законодательства РК о противодействии коррупции принимает меры по их устранению;

– определяет порядок проведения антикоррупционного мониторинга.

Антикоррупционная служба уполномоченного органа по противодействию коррупции наделена правами правоохранительных органов, определенными Законом РК «О правоохранительной службе».

Другими субъектами противодействия коррупции являются «государственные органы, субъекты квазигосударственного сектора, общественные объединения, а также иные физические и юридические лица».

Закон прямо обязывает все государственные органы, организации, всех субъектов квазигосударственного сектора и должностных лиц осуществлять противодействие коррупции. Непосредственное выявление, пресечение, раскрытие, расследование и предупреждение коррупционных правонарушений и привлечение лиц, виновных в их совершении, к ответственности возлагается на органы прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, государственных доходов, военной полиции, Пограничной службы Комитета национальной безопасности РК.

Важное место в противодействии коррупции Закон отводит общественности, которая в лице физических лиц, общественных объединений и иных юридических лиц:

- сообщает о фактах совершения коррупционных правонарушений;
- вносит предложения по совершенствованию законодательства по вопросам противодействия коррупции;
- участвует в формировании антикоррупционной культуры;
- осуществляет взаимодействие с другими субъектами противодействия коррупции и уполномоченным органом по противодействию коррупции;
- проводит исследования, в том числе научные и социологические, по вопросам противодействия коррупции;
- проводит разъяснительную работу в средствах массовой информации и организует социально значимые мероприятия по вопросам противодействия коррупции.

Постсоветский менталитет граждан республик бывшего Советского Союза выработал устойчивый стереотип негативного отношения к тем, кто пытается сообщать компетентным властям о фактах нарушения закона, в том числе и о коррупции («сексоты», «доносчики»), что, несомненно, затрудняет антикоррупционную борьбу и вызвало непроработанность этого вопроса в законодательстве. В Конвенции ООН против коррупции предлагается такие акты поощрять и для стимуляции граждан к сообщению о фактах коррупции компетентным лицам принять закон о защите информаторов.

Это предложение Конвенции ООН нашло отражение в Законе «О противодействии коррупции»: статья 24 этого Закона «Сообщение о коррупционных правонарушениях» прямо обязывает компетентные органы принимать меры по поступившему сообщению о коррупционном правонарушении. «Лицо, – говорится здесь далее, – сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в противодействии коррупции, находится под защитой государства и поощряется в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан».

Положения Конвенции ООН против коррупции нашли отражение и в четвертой главе Закона «Устранение последствий коррупционных правонарушений». В этом разделе установлены, во-первых, норма и порядок взыскания (возврата) незаконно полученного имущества или стоимости незаконно предоставленных услуг, и, во-вторых, порядок признания недействительности сделок, договоров, актов и действий, совершенных в результате коррупционных правонарушений.

Как видно из изложенного, Закон РК «О противодействии коррупции» подводит широкие правовые основы для борьбы с этим негативным явлением; в нем заложены предпосылки дальнейшего углубления и конкретизации регулирующих эту борьбу правовых норм в соответствии со степенью экономического, политического, социального и духовного развития казахстанского общества.