

А.К. Канатов

ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», Астана
(E-mail: kahatov_76@mail.ru)

К вопросу противодействия коррупции («компетентный подход»)

В статье рассмотрены возможные направления компетенций государственных органов, организаций, субъектов квазигосударственного сектора и должностных лиц по противодействию коррупции. Предложен детальный научный комментарий к ст.22 Закона РК «О противодействии коррупции», где основной акцент направлен на раскрытие признаков и видов субъектов противодействия. Дан анализ пяти способов воздействия на коррупционные правонарушения (выявление, пресечение, раскрытие, расследование и предупреждение) и привлечения лиц, виновных в их совершении, к ответственности.

Ключевые слова: противодействие коррупции, должностное лицо, квазигосударственный сектор, полномочия, научный анализ, антикоррупционные меры.

В условиях реализации масштабных задач Стратегии «Казахстан–2050» и цели вхождения Казахстана в 30-ку самых развитых стран мира предпринимаются действия по качественному повышению эффективности противодействия коррупции в стране [1].

В настоящей статье речь пойдет о компетенции государственных органов, организаций, субъектов квазигосударственного сектора и должностных лиц через призму новых положений Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». В статье 22 законодатель регламентировал полномочия государственных органов, организаций, субъектов квазигосударственного сектора и должностных лиц по противодействию коррупции [2]. Большинство из этих компетенций имеет «апробированную» природу. Нас же интересует научно-правовой анализ, который будет ограничиваться только отмеченной статьей.

Итак, законодательная оболочка «полномочий» анализируемой статьи выглядит следующим образом:

1) противодействие коррупции в пределах своей компетенции обязаны вести все государственные органы, организации, субъекты квазигосударственного сектора и должностные лица;

2) выявление, пресечение, раскрытие, расследование и предупреждение коррупционных правонарушений и привлечение лиц, виновных в их совершении, к ответственности в пределах своей компетенции осуществляется органами прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, государственных доходов, военной полиции, Пограничной службой Комитета национальной безопасности Республики Казахстан.

1. Согласно законодательному определению, данному в Законе РК «О противодействии коррупции», под противодействием коррупции понимается деятельность субъектов противодействия в пределах своих полномочий по предупреждению коррупции, в том числе по формированию антикоррупционной культуры в обществе, выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, а также по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений и устранению их последствий. Следовательно, предупреждение коррупции строго регламентируется компетенцией субъектов противодействия.

2. К субъектам противодействия в исследуемом случае относятся все государственные органы, организации, субъекты квазигосударственного сектора и должностные лица.

Мировой опыт — Сингапур, Южная Корея, страны Скандинавии, Австралия, Новая Зеландия, США — показывает, что госорганы и квазигосударственный сектор являются компонентами единой системы государственного управления. Республика Казахстан в этом вопросе не исключение.

3. Государственный орган — это часть государственного аппарата, наделенная властными полномочиями и осуществляющая свою компетенцию в рамках действующего законодательства.

Вместе с этим законодательно под государственными органами понимаются государственные учреждения, уполномоченные Конституцией, законами, иными нормативными правовыми актами на осуществление от имени государства функций по: 1) изданию актов, определяющих общеобязательные правила поведения; 2) управлению и регулированию социально значимых общественных

отношений; 3) контролю за соблюдением установленных государством общеобязательных правил поведения.

Под компетенцией государственного органа понимается совокупность установленных полномочий государственного органа, определяющих предмет его деятельности; под полномочиями государственного органа понимаются права и обязанности государственного органа; под правами государственного органа понимается возможность совершать определенные действия, требовать определенного поведения (действий или воздержания от совершения действий) от другого лица (других лиц); под обязанностями государственного органа понимается круг действий, выполнение которых обязательно государственным органом; под задачами государственного органа понимаются основные направления деятельности государственного органа; под функциями государственного органа понимается осуществление государственным органом деятельности в пределах своей компетенции.

Компетенция, полномочия, функции и задачи государственного органа устанавливаются в Конституции, законах и иных нормативных правовых актах, принимаемых Президентом, Правительством, вышестоящим центральным государственным органом по отношению к нему.

К числу государственных органов относятся, например: парламент, министерства, суд, акиматы, маслихаты и т. д.

4. Между тем на организации возложена обязанность по противодействию коррупции.

5. Согласно нормам Бюджетного кодекса, а также законодательству «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности» под субъектами квазигосударственного сектора понимаются государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

По состоянию на 1 января 2015 г. в республике насчитывалось 446 юридических лиц с участием государства, в том числе: 135 акционерных обществ (далее — АО), из них 8 акционерных обществ находятся на стадии ликвидации, проходят процедуру банкротства либо не осуществляют финансово-хозяйственную деятельность; 26 товариществ с ограниченной ответственностью (далее — ТОО), из них вновь созданных 2 («Театр «Астана Балет» и «Центр электронной коммерции») и 5 товариществ с ограниченной ответственностью находятся на стадии ликвидации, проходят процедуру банкротства либо не осуществляют финансово-хозяйственную деятельность; 137 республиканских государственных предприятий (далее — РГП) и 148 республиканских государственных казенных предприятий (далее — РГКП). Например, РГП «Госэкспертиза», ТОО «Казахстанский научно-технический центр развития жилищно-коммунального хозяйства», ТОО «Центр сопровождения проектов государственно-частного партнерства», АО «Национальная компания «КазАвтоЖол», АО «Национальный медицинский холдинг», АО «ФНБ «Самрук-Казына», АО Национальный управляющий холдинг «Байтерек», АО «Национальный управляющий холдинг «КазАгро», АО «Национальная компания «Социально-предпринимательская корпорация «ТОБОЛ» [3].

Соответственно, и субъекты квазигосударственного сектора обязаны со своей стороны в пределах компетенции осуществлять предупреждение коррупции, способствовать формированию антикоррупционной культуры, выявлять и устранять причины и условия, способствующие совершению коррупционных правонарушений и т.д. Вместе с тем осмысление системного подхода к противодействию коррупции в квазигосударственном секторе на нормативном уровне в Казахстане началось с принятием в 2014 г. Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 гг.

Формирование уровня антикоррупционной культуры будет осуществляться посредством создания и проведения масштабных обучающих антикоррупционных курсов в учебных заведениях, государственных органах, среди населения, путем привлечения средств массовой информации к освещению мер, принимаемых государством по противодействию коррупции. Одна из интересных инициатив в этом направлении — это разработка Антикоррупционной хартии бизнеса (предпринимателей), соавтором которой является НПП «Атамекен». В ней провозглашены основные принципы и постулаты свободного от коррупции частного предпринимательства Казахстана.

6. Еще одним из субъектов противодействия коррупции являются должностные лица.

Должностное лицо — это лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, субъектах квазигосудар-

ственного сектора, органах местного самоуправления, а также в Вооруженных силах, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан.

Должностное лицо — это (в отдельности):

1) лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Значит, это должностное лицо государственного органа, которое наделено властными полномочиями в отношении граждан или организаций, в пределах определённой законом компетенции. В частности, сюда относятся законодательная, исполнительная либо судебная ветви государственной власти, все сотрудники правоохранительных и специальных государственных органов, органа военной полиции, военнослужащие, участвующие в обеспечении общественного порядка;

2) лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах. Под организационно-распорядительными функциями понимаем предоставленное в установленном законом Республики Казахстан порядке право издавать приказы и распоряжения, обязательные для исполнения подчиненными по службе лицами, а также применять меры поощрения и дисциплинарные взыскания в отношении подчиненных. Под административно-хозяйственными функциями понимаем предоставленное в установленном законом Республики Казахстан порядке право управления и распоряжения имуществом, находящимся на балансе государственного органа.

Связующим звеном в данном случае выступает речевой оборот «предоставленное в установленном законом Республики Казахстан порядке право», под которым понимаем служебные полномочия должностного лица, а именно права и обязанности, которыми лицо наделено законом в силу занимаемой должности. Например, право лица от имени государственного органа выдавать официальные документы, подтверждающие определённый факт;

3) лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в субъектах квазигосударственного сектора.

О субъектах квазигосударственного сектора было уточнено выше. При этом к иным юридическим лицам, являющимся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан (которые также обязаны противодействовать проявлениям коррупции в пределах своей компетенции), согласно Закону Республики Казахстан от 13 мая 2003 г. № 415 «Об акционерных обществах» относятся: 1) крупный акционер; 2) близкие родственники, супруг (супруга), близкие родственники супруга (супруги) физического лица, указанного в подпунктах 1), 3) и 8) настоящего пункта, за исключением независимого директора общества; 3) должностное лицо общества или юридического лица, указанного в подпунктах 1), 4), 5), 6), 6–1), 7), 8), 9) и 10) настоящего пункта, за исключением независимого директора; 4) юридическое лицо, которое контролируется лицом, являющимся крупным акционером либо должностным лицом общества; 5) юридическое лицо, по отношению к которому лицо, являющееся крупным акционером либо должностным лицом общества, является крупным акционером либо имеет право на соответствующую долю в имуществе; 6) юридическое лицо, по отношению к которому общество является крупным акционером или имеет право на соответствующую долю в имуществе; 6–1) юридическое лицо, по отношению к которому юридическое лицо, указанное в подпункте 6) настоящего пункта, является крупным акционером или имеет право на соответствующую долю в имуществе; 7) юридическое лицо, которое совместно с обществом находится под контролем третьего лица; 8) лицо, связанное с обществом договором, в соответствии с которым оно вправе определять решения, принимаемые обществом; 9) лицо, которое самостоятельно или совместно со своими аффилированными лицами владеет, пользуется, распоряжается десятью и более процентами голосующих акций общества (долей участия организации) либо юридических лиц, указанных в подпунктах 1), 4), 5), 6), 6–1), 7), 8) и 10) настоящего пункта; 10) иное лицо, являющееся аффилированным лицом общества в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан (ст.64 Закона).

Необходимо отметить, что субъекты квазигосударственного сектора, в свою очередь, в соответствии с нормами уголовного законодательства, не являются должностными лицами. Следовательно, анализируемая норма Закона «О противодействии коррупции» по отношению к субъектам квазигосударственного сектора носит превентивный (криминологический) характер, а не нормативный, не обязывающий;

4) лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органах местного самоуправления.

Местное самоуправление — это деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность.

Рамки противодействия коррупции со стороны местного самоуправления регламентированы компетенцией в пределах области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа. Местное самоуправление осуществляется членами местного сообщества непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления. Аким области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа, наряду с функциями государственного управления осуществляет функции органов местного самоуправления. Формой деятельности местного сообщества являются сход местного сообщества и собрание местного сообщества.

Следовательно, должностные лица органов местного самоуправления обязаны в пределах полномочий оказывать противодействие коррупции на (своем) местном уровне. Решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения и подлежат государственной защите;

5) лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в Вооруженных силах, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан.

Вооруженные силы Республики Казахстан — это основа военной организации государства, создаваемая и содержащаяся Республикой Казахстан для обеспечения обороны, отражения агрессии или предотвращения непосредственной внешней угрозы, а также выполнения задач, вытекающих из международных обязательств Республики Казахстан. Любое лицо (структурное подразделение), выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции Вооруженных сил РК, обязано в пределах компетенции противодействовать коррупции.

К другим войскам и воинским формированиям, на которых возложены обязанности по выявлению, пресечению, раскрытию, расследованию и предупреждению коррупционных правонарушений и привлечению лиц, виновных в их совершении, относятся Пограничная служба, органы военной контрразведки и военной полиции Комитета национальной безопасности РК, Служба обороны объектов (Республиканская гвардия) Службы государственной охраны РК, Национальная гвардия РК, военно-следственные органы Министерства внутренних дел, органы управления и воинские части гражданской обороны уполномоченного органа в сфере гражданской защиты, органы военной прокуратуры.

7. Между тем надо отметить, что *все пять способов воздействия на коррупционные правонарушения и привлечение лиц, виновных в их совершении* (выявление, пресечение, раскрытие, расследование и предупреждение) по своей юридической природе являются видами правоохранительной деятельности и грань между ними зыбка.

Выявить правонарушение — это значит обнаружить (установить, зафиксировать, обозначить и т.д.) действие или бездействие, событие, содержащее признаки, характеризующие его как правонарушение, т.е. действие (бездействие, событие), которое в уголовном законе (УК) описывается (квалифицируется) в качестве коррупционного. Нередко выявление факта, содержащего признаки коррупционного правонарушения, не требует особых усилий. О нем становится известно как бы само собой: о его происшествии сообщают люди или организации, которые потерпели негативные последствия от чьих-то вредоносных действий (активное или пассивное вымогательство взятки, различные формы покровительства либо попустительства и др.).

Пресечение — это деятельность следователя или органов дознания по отношению к подследственному лицу с целью предотвратить возможность уклонения этого лица от суда и следствия, от несения ответственности за коррупционное правонарушение.

Раскрытие — это деятельность по расследованию коррупционных правонарушений, направленная на получение информации, дающей основание для выдвижения версии о совершении правонарушения или преступления определенным лицом после того, как все иные взаимоисключающие ее версии будут проверены и отвергнуты.

Расследование представляет собой деятельность органов дознания и следователя по собиранию, проверке и оценке доказательств о событии правонарушения, виновности лица, его совершившего,

а также о мотивах последнего; об обстоятельствах, влияющих на степень и характер ответственности; о размере причиненного ущерба; об условиях, способствовавших совершению коррупционного правонарушения, и другое. Указанная деятельность должна проходить в условиях соблюдения законности, охраны прав и интересов участников процесса.

Предупреждение коррупции — это деятельность субъектов антикоррупционной политики, направленная на выявление, изучение, ограничение либо устранение явлений, порождающих коррупционные правонарушения или способствующих их распространению.

Все пять способов воздействия на коррупционные проявления осуществляются органами прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, государственных доходов, военной полиции, Пограничной службой Комитета национальной безопасности Республики Казахстан в пределах своей компетенции, отраженной в отраслевом законодательстве (в частности, в Законах РК «О прокуратуре», «Об органах национальной безопасности», «Об органах внутренних дел», «Об органах военной полиции», «О правоохранительной службе»), КоАП и УПК РК.

Вместо вывода. Данная статья Закона РК «О противодействии коррупции», в отношении которой проведен научно-правовой анализ, через календарный год уже будет иметь иное наполнение. Вместе с тем настоящий научно-практический анализ имеет опережающий характер с целью недопущения коллизий и пробельности при применении тех или иных правовых норм на практике.

При этом с учетом проведенного анализа было выявлено, что субъекты квазигосударственного сектора в соответствии с нормами уголовного законодательства не являются должностными лицами. Необходимо привести к единому «знаменателю», т.е. понятие должностного лица, закрепленное в УК РК, должно корреспондировать с определением должностного лица, изложенным в Законе РК «О противодействии коррупции».

Список литературы

- 1 Послание Президента Республики Казахстан — Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан — 2050» — новый политический курс состоявшегося государства». — [ЭП]. Режим доступа: <http://www.akorda.kz/kz>.
- 2 Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 г. № 410-V «О противодействии коррупции». — [ЭП]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz>.
- 3 Данные МФ РК. — [ЭП]. Режим доступа: <http://www.minfin.gov.kz>.

А.Қ. Қанатов

Жемқорлыққа қарсы іс-қимыл мәселесі («құзыреттілік тәсіл»)

Мақалада мемлекеттік органдар, ұйымдар, квазимемлекеттік сектор субъектілері мен лауазымды адамдар құзыретінің сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл бойынша ықтимал бағыттары қаралды. «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» Қазақстан Республикасы Заңының 22-бабына толық ғылыми түсініктеме ұсынылды, ол қарсы іс-қимыл субъектілерінің белгілері мен түрлерін ашуға бағытталған. Сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтарға және оларды жасаған адамдарды жазаға тартуға (анықтауға, жолын кесуге, ашуға, тергеп тексеруге және алдын алуға) ықпал етудің бес тәсіліне талдау жасалды.

A.K. Kanatov

To the issue about anti-corruption («competency building approach»)

The article discusses possible areas of competences of state bodies, organizations, entities of quasi-public sector and officials of the Anti-Corruption. A detailed scientific commentary on article 22 of the Law of the Republic of Kazakhstan «On Combating Corruption», where the main accent directed to disclosure of characteristics and types of opposition subjects. The analyzes 5 methods of influence on corruption offenses and the involvement of persons which responsible for their perpetration (detection, suppression, detection, investigation and prevention).

References

- 1 Address of the President of the Republic of Kazakhstan — Leader of the Nation Nursultan Nazarbayev to people of Kazakhstan «Strategy «Kazakhstan – 2050» — a new policy established state», [ER]. Access mode: <http://www.akorda.kz/kz>
- 2 Law of the Republic of Kazakhstan dated November 18, 2015 № 410-V «On Combating Corruption», [ER]. Access mode: <http://adilet.zan.kz>.
- 3 Data of the Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan, [ER]. Access mode: <http://www.minfin.gov.kz>.

Репозиторий Қарғу