

Пчелинцев С.В.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ КОРЕЯ

Аннотация

Реформа государственной службы в Республике Корея продолжается с февраля 1998 г. Данная статья является итогом проведенного автором исследования процессов реформирования системы государственной службы в Республике Корея и анализа юридических актов, представляющих наибольший интерес для их понимания. Автор приходит к выводу о том, что в целом принятые в Республике Корея меры по реформированию системы государственного управления направлены на повышение ее эффективности при одновременном сокращении государственных расходов на ее содержание.

Ключевые слова: реформа государственной службы, сокращение расходов, антикоррупционная деятельность, противодействие коррупции, эффективность политической системы.

Процессы реформирования государственного управления в зарубежных странах на современном этапе, особенно в условиях финансово-экономического кризиса, представляют серьезный интерес.

В предлагаемой статье рассматриваются некоторые меры по реформированию системы государственной власти, предпринятые в Республике Корея после избрания в феврале 2008 г. Президентом Республики Корея Ли Мен Бака. Его политика направлена на изменение структуры Правительства Кореи, предполагающее сокращение численности государственных служащих и преобразование (ликвидацию) ряда структур при сокращении расходов на содержание государственного аппарата.

В начале XXI в. в Республике Корея вопросы обеспечения открытости и прозрачности функционирования государственного управления на основе усовершенствованной нормативной базы тесно связывались с проблемой

предотвращения коррупции как «комплексной болезни государственной службы» большинства развитых стран (естественно, с различной степенью влияния на качество принимаемых решений в области государственного управления и оказываемых населению государственных услуг). Считалось, что сама по себе организация антикоррупционной деятельности должна включать в себя комплексные меры, в том числе: разветвленный контроль деятельности государственных служащих; подотчетность государственных служащих; реальную, а не декларируемую открытость (прозрачность) процесса принимаемых ими решений; значительное сужение дискреционных полномочий государственных служащих. При этом антикоррупционные проявления ограничиваются максимально возможной деперсонализацией взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями, в частности путем введения системы электронного обмена информацией, а также детальной регламентацией процедуры взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями государственных услуг).

В Республике Корея большое внимание уделяется трансформации культуры государственного управления с тем, чтобы она отражала постоянно растущие ожидания корейских граждан по повышению эффективности работы государственного аппарата. В связи с этим разрабатываются стандарты честности и этичного поведения государственных служащих всех уровней, особенно высшего звена, что, в свою очередь, направлено на увеличение их ответственности за выполнение своих функций.

25 января 2002 г. в соответствии с Антикоррупционным законом от 24 июля 2001 г. № 6494 была учреждена Корейская комиссия по антикоррупционным мерам, являвшаяся главным национальным органом противодействия коррупции.

Антикоррупционным законом Кореи акт коррупции определяется как действие государственного служащего, направленное на извлечение выгоды для себя или третьей стороны посредством злоупотребления занимаемым положением либо посредством нарушения Законов и подзаконных нормативных актов; а также действие, наносящее вред собственности любого государственного органа в нарушение Законов и подзаконных нормативных актов в процессе исполнения бюджета соответствующего государственного органа, приобретения, управления или распределения собственности соответствующего государственного органа либо заключения и исполнения контракта, по которому соответствующий государственный орган является участвующей стороной.

В Комиссию входило девять специально уполномоченных комиссаров, включая Председателя, трое из которых рекомендованы Национальной Ассамблей, трое – Председателем Верховного Суда и трое – Президентом Кореи. Их нельзя было освободить от исполнения возложенных на них обязанностей либо уволить, что обеспечивало независимость членам Комиссии, необходимую для надлежащего исполнения их обязанностей.

Ежегодно Комиссия определяла «Индекс восприятия чистоты» государственных органов для выработки научных и системных подходов к борьбе с коррупцией. Это мероприятие было нацелено на повышение конкуренции среди государственных органов, стимулирование антикоррупционных уси-

лий в публичном секторе и выявление институтов, провоцирующих коррупцию, а в целом для обеспечения принятия наиболее сбалансированных решений в области противодействия коррупции.

Комиссия занималась совершенствованием институтов государственного управления, применяя системные методы по искоренению основных причин коррупции и в выработке институциональных рекомендаций по вопросам:

- эффективности политической системы;
- вознаграждений за раскрытие фактов уклонений от уплаты налогов;
- прозрачности процедуры торгов;
- надзора за частной практикой в местных правительствах и государственных школах.

Однако в феврале 2008 г. Комиссия по антикоррупционным мерам в результате слияния с аппаратом Уполномоченного по правам человека и Бюро по административной реформе (органа по реакции на современные административные вызовы) была преобразована в Комиссию по антикоррупционным мерам и защите прав человека Республики Корея (далее – КАМ) с сокращением общей численности служащих. Наряду со стремлением экономии государственных расходов формальной причиной принятия такого решения стало то, что в 2007 г. «Индекс восприятия чистоты» государственных органов достиг отметки 8,89 (при максимальном значении 10), что дало возможность декларировать достижение существенных успехов в борьбе с коррупцией.

Сохранившееся в структуре КАМ подразделение по антикоррупционным мерам состоит из 210 человек и включает следующие структурные составляющие: 1) департамент по планированию политики; 2) департамент по правовым вопросам, связям с общественностью и взаимодействию; 3) департамент инспекции докладов.

Основными задачами КАМ, как и ее предшественника, являются:

- Формирование антикоррупционной политики и ее мониторинг, включая:
 - а) определение стратегии антикоррупционной политики и программ, разработка плана их реализации; проведение аналитических исследований на соответствующем уровне в государственных институтах;
 - б) проведение регулярных исследований уровня и причин коррупции, установок и поведения государственных служащих;
 - в) определение и информирование об «Оценке антикоррупционной политики» и «Индексе восприятия чистоты».
- Институциональные усовершенствования, в том числе:
 - а) ликвидация и сокращение необоснованных институтов и практики, которые провоцируют коррупционную деятельность;
 - б) улучшение институциональной структуры путем выработки рекомендаций для институциональных реформ;
 - в) обеспечение действия специального кодекса поведения, представляющего собой крепкий этический фундамент для государственных институтов.
- Обобщение коррупционных отчетов, включая:
 - а) проведение процедур по обработке коррупционных отчетов, защита информаторов и выплата вознаграждений, которые стимулируют прямое участие общественности в выявлении актов коррупции;

- б) предъявление обвинений коррумпированным высокопоставленным госслужащим, обращение в суд за вынесением судебных решений, требование повторного исследования неадекватных результатов и дискриминационных мер, наложенных на осведомителей.
- Содействие антикоррупционному образованию и международному сотрудничеству, в том числе:
 - а) повышение уровня публичной осведомленности по вопросам пагубных последствий коррупции;
 - б) активизация антикоррупционного учебного курса в школах и государственных институтах;
 - в) проведение кампаний по изменению отношения гражданского общества к коррупции;
 - г) совершенствование взаимодействия с международными организациями;
 - д) укрепление системы вознаграждений для поднятия национального престижа в глазах мирового сообщества.

КАМ продолжает осуществлять ранее сформировавшуюся практику деятельности информаторов, сообщающих о любых ставших им известными проявлениях коррупции, регламентированную Антикоррупционным законом.

При КАМ существует Центр сбора коррупционных донесений. Центр открыт для общественности круглосуточно и круглогодично. Он занимается сбором коррупционных донесений, проведением их статистического анализа, предоставлением экспертных консультаций, гарантируя конфиденциальность информатора или осведомителя. Формально граждане и государственные служащие обязаны докладывать о любых проявлениях коррупции соответствующим властям. Те, кому стало известно об акте коррупции, могут сообщить о нем КАМ в любое время лично, по почте, телефону или на веб-сайте.

Процедуры по инспектированию коррупционных докладов различаются в зависимости от должностного положения лица, подозреваемого в коррупции. Если речь идет о государственном служащем высокого ранга, процедура инспектирования выглядит следующим образом.

КАМ осуществляет:

- 1) получение информации и ее фактическое подтверждение;
- 2) формирование материалов дела совместно с Государственной Прокуратурой, которая занимается проведением расследования с уведомлением о его результатах КАМ;
- 3) при необходимости (в случае установления противозаконности действий) КАМ обращается в Высокий суд правосудия за вынесением судебного решения;
- 4) о принятом решении обязательно уведомляется информатор.

В случае, если в коррупции подозревается государственный служащий обычного уровня, то расследованием занимается следственный орган (комиссия по аудиту и инспекции или иной контрольный орган), который сообщает КАМ о результатах не позднее 60 дней после начала расследования. Кроме того, КАМ может потребовать проведения дополнительного расследования в случае неполного результата.

Антикоррупционным законом Кореи впервые введена система защиты информаторов от любых негативных последствий их деятельности. КАМ несет ответственность за защиту личности и положения информаторов, одновременно стимулируя осведомительскую деятельность в отношении коррупционеров.

Основополагающим в этой системе является принцип конфиденциальности. Он заключается в том, что ни один следственный орган не может открыть или намекнуть на личность человека, сообщившего о проблемной ситуации без его на то согласия, и должен предпринимать дополнительные защитные меры для сохранения его личности в тайне. В противном случае КАМ будет требовать проведения расследования по факту распространения информации и принятия дисциплинарных мер в отношении нарушителя. При необходимости КАМ будет просить начальника соответствующего полицейского участка обеспечить физическую защиту информатору.

Информатору также гарантируется ровное и недискриминационное отношение на рабочем месте. В случае если он пострадал от ненадлежащего обращения ввиду его осведомительской деятельности, он может просить КАМ гарантировать его положение, включая восстановление в должности или перевод на другую должность.

В единой параллели с системой защиты информаторов сформирована и действует система вознаграждений за подобную деятельность. Процедура осуществления платежей следующая: по получению от информатора письменного требования уплатить вознаграждение Совещательный совет КАМ по вознаграждениям собирается для определения суммы вознаграждения. После совещания КАМ выплачивает соответствующую сумму вознаграждения в соответствии с законными процедурами. Например, сумма вознаграждения может составлять 200 млн. вон (2 млн. долл. США).

Следует отметить, что в Корее распространена практика благожелательного отношения к информации о неблаговидных поступках государственных служащих, в связи с чем, в отличие от России, там рассматриваются даже анонимные сообщения о подобных фактах.

В 2007 г. КАМ рассмотрено 2544 сообщения информаторов, 92 из которых (3,8%) завершились уголовным преследованием виновных лиц. За первое полугодие 2008 г. количество сообщений составило 691 случай, по 18 из которых (2,5%) возбуждены уголовные дела.

В профилактических целях КАМ издала образовательную брошюру «комикс» для государственных служащих, чтобы углубить их понимание ценности и значения деятельности информаторов. Публикация распространена в отделах общественной работы и обучающих центрах на каждом уровне государственных органов. На 18 страницах буклета объясняется система деятельности осведомителей и вознаграждений за эту деятельность.

КАМ разработан Кодекс поведения государственных служащих, вступивший в силу на основании Указа Президента Кореи от 19 мая 2003 г. в отношении центральных и местных административных органов. Объединяющие существующие нормативные акты идентичной направленности, новый

кодекс этических правил отличается от предыдущих актов строгой императивностью. Кодекс разработан как этические указания для государственных служащих и предусматривает дисциплинарные и карательные меры в отношении государственных органов для борьбы с нарушениями.

Основополагающие моменты Кодекса заключаются в следующем:

- а) государственные служащие могут отказаться от объяснения причин неисполнения обязательств, которые препятствуют выполнению официальных обязанностей;
- б) государственные служащие должны отказаться от выполнения задания, влекущего за собой конфликт интересов;
- в) государственные служащие обязуются докладывать вышестоящему начальству о случаях, когда они подвергаются незаконному стороннему влиянию, а начальники должны предпринимать соответствующие меры;
- г) государственные служащие обязуются не принимать деньги, подарки или иные услуги от связанных с ними по службе сотрудников или иных лиц (хотя практика вручения взаимных подарков и товарищеских застолий существует).

Кодекс служит в качестве:

- а) механизма защиты:

Кодекс помогает госслужащим уберечься от противоправного поведения касательно своих обязанностей и положения, например принятия незаконных указаний от их начальников и вступления в концессионные договоры с использованием своего служебного положения, которые могут привести к развитию широкомасштабной коррупции. Путем обеспечения основного поведенческого критерия для госслужащих Кодекс может защитить госслужащих от возможности совершения серьезного коррупционного преступления и применения следующего за ним наказания;

- б) вспомогательного механизма:

государственные служащие часто сталкиваются с определенным набором таких трудностей, как вмешательство в личные дела, несправедливые указания от вышестоящих начальников, попытки подкупа и т.д. Обеспечивая стандарты действий в таких ситуациях, Кодекс помогает госслужащим принять быстрое и верное решение в подобной ситуации;

- в) руководства по профессиональной этике:

специализированный род занятий государственных служащих требует профессионализма, ответственности и публичных обязательств на основе этических норм поведения;

- г) создателя конкурентоспособности:

КАМ осуществляет исследовательскую деятельность в отношении восприятия коррупции среди граждан и государственных служащих для выработки наиболее рациональных мер противодействия коррупции. По результатам публикуются ежегодные доклады с разделами: причины и характеристика коррупции в Корее; порядок учреждения Комиссии и ее основная деятельность; вероятные направления будущей антикоррупционной политики; иные созвучные проблемы. Ежегод-

ный доклад обеспечивает не только ежегодную хронику деятельности КАМ, но также содержит полезные исследовательские и справочные данные. КАМ организовала официальный веб-сайт, отражающий ее деятельность. КАМ постепенно развивает и совершенствует свою деятельность, в частности посредством международного сотрудничества и взаимодействия с иными органами (прокуратурой и Советом по аудиту и инспекции).

По мнению председателя Комиссии по антикоррупционным мерам и защите прав человека Республики Корея Янг Куна, главным условием повышения эффективности мер по противодействию коррупции являются не карательные меры, а повышение уровня материальной обеспеченности государственных служащих (особенно высокого уровня) и их заинтересованности в сохранении занимаемых ими должностей.

* * *

Продолжающаяся последние десять лет (с февраля 1998 г.) реформа государственной службы Кореи формально призвана решить основную задачу укрепления демократии и открытости государственной службы. Ранее активное участие в этом принимала Комиссия по вопросам государственной службы как ответственная за организационное и правовое обеспечение разработки и реализации государственной кадровой политики, системы квалификационных требований и оплаты труда, за критерии оценки эффективности государственных служащих, подбор кандидатов на замещение должностей высшего уровня, карьерный рост служащих. Ее аппарат составлял 400 человек.

В свою очередь, Министерство внутренних дел и безопасности Кореи действовало как центральный орган управления государственной службой, включая планирование потребностей в рабочей силе на государственной службе, наём государственных служащих более низкого уровня, разработку и внедрение материальных стимулов.

В феврале 2008 г. Комиссия по вопросам государственной службы была ликвидирована, а ее функции переданы департаменту кадров Министерства государственного управления и безопасности Республики Корея.

В настоящее время государственная служба Кореи охватывает практически всех работников, финансируемых из бюджетной сферы, и разграничивается на общую (в сфере управления, консультаций, научных исследований, техники), специальную (судьи, дипломаты, прокуроры, полицейские, пожарные, военнослужащие, работники образования) и техническую (почтальоны, железнодорожники, операторы ЭВМ).

Примечательно, что к карьерным государственным служащим, имеющим право на присвоение им классных чинов (от самого низкого, 9-го до высшего, 1-го, причем чины с 5-го по 1-й присваиваются Президентом Кореи), относятся только работники органов государственной (представительной, исполнительной и судебной) власти, в отличие от других категорий государственных служащих.

Правовой основой функционирования института государственной службы являются Законы «О государственных служащих», «О пенсиях для

государственных служащих», «О дипломатических работниках», «О служащих противопожарной службы», «О педагогах–государственных служащих», «О служащих местных органов власти», «Об этике государственных служащих», Положение об оплате труда государственных служащих и др.

Все профессиональные служащие формально защищены от увольнений (в том числе при смене правительства), что подразумевает нахождение на службе по пожизненному найму в случае отсутствия дисциплинарных преступков. Такой подход обусловлен тем, что государственная служба в Корее является профессией, которую выбирают на всю жизнь, а основным материальным стимулом служит государственное пенсионное обеспечение, которое не распространяется на большинство других категорий граждан.

Стандартный размер пенсии составляет 50% среднемесячной заработной платы государственного служащего за последние 3 года.

На высшие должности, как правило, не назначаются лица старше 40 лет, поскольку до достижения предельного возраста нахождения на государственной службе ими не будет достигнут необходимый для назначения пенсии 20-летний стаж государственной службы (за каждый год сверх 20 лет начисляется дополнительно 2% с предельным общим размером не более 76%).

Предельный возраст нахождения на государственной службе различен в зависимости от должностного положения. Если по высшим группам должностей (от 5-го до 1-го класса) он составляет 60 лет, то по более низким должностям (от 6-го до 9-го класса) он равен 57 годам, а для государственных служащих системы социального обеспечения предельный возраст не превышает 54 лет.

Однако предполагается, что до 2013 г. предельный возраст нахождения на государственной службе будет составлять для всех государственных служащих 60 лет.

Привлекательна существующая система социальных преференций в виде, например, выплаты выходного пособия при увольнении, медицинского обеспечения, образовательных кредитов для детей государственных служащих, повышения заработной платы в случае повышения цен на продукты питания и др.

В то же время размер заработной платы (в среднем 1,5–3 тыс. долл.) не очень значителен по сравнению с коммерческим сектором. В последнее время принимаются меры по ее реструктуризации. Так, предполагается, что уровень надбавки к заработной плате устанавливается исходя из эффективности работы государственных служащих, хотя конкретных критериев оценки показателей их работы нет. Фактически размер заработной платы в основном зависит от должностного положения (класса) и выслуги лет.

На практике пока единственным критерием оценки является мнение руководителя о выполнении сотрудником годового плана работы, который утверждается ежегодно и проверяется ежеквартально. По результатам такой оценки принимается решение о включении государственного служащего в одну из существующих четырех групп должностей (10%, 20%, 30% и 40% от общей численности аппарата), в каждой из которых имеется жестко установленная ежегодная доплата (в среднем 8,5%). Максимальный размер доплаты устанавливается для группы с меньшим количеством сотрудников (10%).

В отличие от российской практики, сведения о доходах государственными служащими не подаются, так как представляемая ими обязательная информация касается только принадлежащего им и супруге (супругу) имущества (особенно собственности за границей) и денежных вкладов в банках стоимостью более 10 млн. вон.

Общий размер отпуска составляет не более 20 дней, хотя на практике, исходя из принципа приверженности труду, приветствуется нахождение в отпуске не более одной недели.

Достаточно развита система дополнительного профессионального образования, охватывающая работу в системе Министерства государственного управления и безопасности Республики Корея, двух основных институтов подготовки государственных служащих, проходящих обучение за государственный счет (Центральный институт обучения государственных служащих при Министерстве государственного управления и безопасности Республики Корея (для работников исполнительной власти) и Центральный институт юридических исследований и практики при Верховном Суде Республики Корея (для судей, прокуроров и адвокатов)).

Общим правилом является проведение конкурса на замещение должностей государственной службы. Вместе с тем в целях привлечения на государственную службу квалифицированных сотрудников с 1999 г. действует система открытых должностей (всего более 130 должностей на уровне помощников министров и генеральных директоров), замещаемых из сторонних кандидатов (не из числа «карьерных» государственных служащих).

В отличие от России, в Корее запрещено совместное нахождение на государственной службе родственников. Кроме того, государственные служащие обязаны доложить руководству об участии в рассмотрении служебного вопроса кого-либо из родственников, что расценивается как конфликт интересов.

* * *

Судебная система Кореи включает Верховный Суд, апелляционные суды (высокие суды), окружные суды (20), муниципальные суды (более 40), а также Патентный суд, Суд по семейным делам (Семейный суд) и Административный суд.

Верховный Суд Кореи является высшим судебным органом и состоит из 14 членов, включая Председателя (Главного судью) и 13 судей, назначаемых на шестилетний срок. Председатель Верховного Суда (Главный судья) назначается Президентом Кореи с согласия Национального Собрания (Парламента), и его переназначение на повторный срок (в отличие от судей) не допускается. Судьи Верховного Суда назначаются Президентом Кореи по представлению Председателя Верховного Суда. Предельный возраст пребывания в должности для Председателя Верховного Суда составляет 70 лет, а для судей Верховного Суда – 65 лет.

Судьи нижестоящих судов назначаются Главным судьей Верховного Суда со сроком полномочий 10 лет (с возможностью их повторного переназначения).

Совмещение судейской работы с другой оплачиваемой работой запрещено.

Патентный суд пересматривает решения, вынесенные Патентным управлением, но при этом высшей судебной инстанцией по патентным делам является Верховный Суд.

Верховный Суд Кореи рассматривает жалобы на решения по уголовным и гражданским делам пяти апелляционных судов (Сеул, Пусан, Кванджу, Тегу, Тхэчжон). В свою очередь, апелляционные суды (состоят из председателя и трех судей) рассматривают жалобы на решения окружных судов. Апелляционные суды также могут выступать в качестве судов первой инстанции по искам против правительственные учреждений и высших должностных лиц, а также по гражданским делам при цене иска более 53 тыс. долл.

Для большей части категории гражданских и уголовных дел судами первой инстанции являются окружные суды, расположенные в Сеуле и главных провинциальных городах.

Кроме того, с 1988 г. функционирует Конституционный Суд Кореи (состоит из 9 судей с шестилетним сроком полномочий), уполномоченный рассматривать дела о конституционности всех законодательных актов, выносить судебные решения по делам об импичменте Президента Кореи и других высших должностных лиц, а также роспуске политических партий.

9 судей Конституционного Суда назначаются в равных долях (по 3) Национальным Собранием, Президентом и Главным судьей Верховного Суда. Председатель Конституционного Суда назначается Президентом Кореи из числа судей с согласия Национального Собрания.

В свою очередь, Верховный Суд Кореи проверяет только законность подзаконных нормативных актов в связи с вопросами, возникшими в конкретном судебном деле.

Правовой основой функционирования судебной системы являются законы «О Верховном Суде» и «О Конституционном Суде».

Судебная и прокурорская должности в Корее являются очень авторитетными и почетными при средней заработной плате около 5 тыс. долл. (у судей Верховного Суда – 12 тыс. долл.). Размер пенсии зависит от выслуги лет и может достигать 75% денежного содержания (при выслуге 30 лет).

Заработка плата (как сведения, предусмотренные законом) судьями не декларируется и не обнародуется.

Каких-либо преференций материального характера (медицинское обеспечение и др.) для судей не предусмотрено. Возможно лишь временное предоставление жилья в сельской местности и маленьких провинциальных городах, где существуют сложности с жилищным фондом. Основным поощрением является зарубежная стажировка (при судебном стаже 7 лет) на 6 месяцев или 1 год, в основном в США и Великобританию, хотя в 2007 г. двое судей проходили переподготовку в России (в МГУ).

Всего в Корее около 2,3 тыс. судей (при численности населения 50 млн. человек). Число судей в Корее значительно меньше (в 4 раза), чем в России (более 30 тыс. судей разного уровня на 150 млн. человек).

Выводы

Принятые в Республике Корея меры по реформированию системы государственного управления направлены на повышение ее эффективности при одновременном сокращении государственных расходов на ее содержание.

На решение этой задачи направлена, в частности, действующая в последние годы тотальная система контроля численности государственных служащих. В этих целях предполагается к уже состоявшемуся в 2008 г. сокращению около 4 тыс. чиновников дополнительно сократить еще около 3 тыс. государственных служащих.

Той же цели служит преобразование ряда государственных структур. В то же время ликвидация Комиссии по вопросам государственной службы, деятельности которой в начале XX в. придавалось весьма серьезное значение в рамках совершенствования процесса государственного управления в целом, неоднозначно оценивается корейскими экспертами в области государственной службы.

Заслуживает внимания и поддержки стремление корейских органов государственной власти широко информировать зарубежных экспертов, в том числе и российских, об отдельных аспектах современного этапа реформирования государственной власти. Среди таких мер, например, можно отметить издание Верховным Судом Республики Корея в 2008 г. на русском языке брошюры «Верховный Суд Республики Кореи», в которой показана действующая структура судебной системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мэннинг Н., Парсон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. М.: «Весь мир». – 2003. – 496 с.
2. Верховный Суд Республики Корея (на русском языке). Сеул: Национальное судебное управление. – 2008. – 79 с.