

# НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ



М. Ш. ҚОҒАМОВ,  
директор НИИ уголовно-процессуальных исследований  
и противодействия коррупции Университета КазГЮУ, д.ю.н.,  
профессор

В статье в хронологическом контексте рассматриваются узловые политические, организационные и правовые вопросы формирования системы противодействия коррупции в Республике Казахстан за годы государственной независимости. Отдельному анализу подвергнуты конституционные основы противодействия коррупции. Выделяются ключевые закономерности и промежуточные итоги этого процесса в разрезе каждого из раскрываемых вопросов.

*Ключевые слова:* коррупция, противодействие коррупции, Послания Президента Республики, Национальное Бюро, государственная служба, правоохранительные органы, общественные советы.

Давно не открытие, что коррупция в нашей стране приобрела масштабы угрозы, существенно снижающей доверие граждан, институтов гражданского общества к органам государственной власти и управления, а также их должностным лицам. Нравственное правило «никогда не брать взятку», к сожалению, еще не стало всеобщим принципом деятельности государственных органов и их должностных лиц. Об этом мы можем судить по данным правовой статистики лиц, привлеченных к уголовной ответственности за коррупционные преступления и из иных, заслуживающих доверие источников официальной и общедоступной информации.

О том, что в целом приносит коррупция в общество и государство, то есть каков характер ее последствий, емко и развернуто описывает преамбула Конвенции ООН против коррупции 2003 года (мы ее ратифицировали), которую советую внимательно прочесть.

В контексте изложенного, уместно вспомнить, что характеристика вреда от коррупции в количественном измерении нашла свое отражение в 2001 г. в Указе Президента РК «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года» (раздел 12 «Административная реформа», п. 5 «Борьба с коррупцией»). Это: повышение стоимости товаров и услуг, связанной с необходимостью увеличения затрат на взятки;

увеличение государственного долга, когда вследствие принятия коррумпированными чиновниками экономически неэффективных или нецелесообразных проектов уменьшается денежный объем бюджетных программ социального характера;

снижение экономического имиджа страны и стандартов, так как поставляются товары низкого качества, приобретаются устарев-

© М. Ч. Когамов, 2015

шие либо ненужные технологии и техника, в таких случаях эффективность инвестиций может оказаться нулевой или даже отрицательной;

неэффективное или нецелевое расходование бюджетных средств;

дополнительные ресурсы на усиление контрольных и надзорных функций государства.<sup>1</sup>

Написано очень реально и правильно. Вот почему за годы государственной независимости в Казахстане сложился широкий и разнообразный механизм, а также опыт противодействия коррупции, который включает в себя:

Первое, политическую волю, установки и приоритеты, реализуемые в различных Посланиях Главы государства народу Казахстана, а также антикоррупционных стратегиях, программах, планах политико-правового характера.

Второе, государственные органы, которые специально созданы для борьбы с коррупцией.

Третье, законодательную основу ведения борьбы с коррупцией.

Очевидно, что эти слагаемые «национальной картины» противодействия коррупции органически взаимосвязаны и друг друга дополняют, что в конечном итоге позволяет проводить системную, последовательную и постоянную кампанию против коррупции в стране.

Об этом, прежде всего, свидетельствуют нормы и положения утвержденной Указом Главы государства в декабре 2014 г. Антикоррупционной Стратегии РК на 2015-2025 гг.,<sup>2</sup> направленной на достижение целей Стратегии «Казахстан-2050», учитывают положения Программы Партии «НұрОтан» по противодействию коррупции на 2015-2025 гг., а также предложения и мнения других общественных объединений.

В частности, Антикоррупционная Стратегия внятно констатирует, что для формирования системы эффективного противодействия коррупции необходимо прежде всего определить основные факторы, способствующие ее проявлениям в современных условиях то, во-первых, несовершенство отраслевых законов, нормы которых

<sup>1</sup>По материалам сайта: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U010000735\\_#z0](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U010000735_#z0) (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>2</sup>Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 гг.: Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986. По материалам сайта: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U140000986> (по состоянию на январь 2016 г.).

при правоприменении нередко создают условия для совершения коррупционных деяний. Гражданам, не разбирающимся в тонкостях юриспруденции, на практике бывает сложно правильно понять и надлежаче трактовать положения таких законов. Это, во-вторых, недостаточная прозрачность государственного и корпоративного управления. Процесс выработки и принятия управленческих решений по-прежнему остается одним из самых закрытых, в том числе в случаях, когда речь идет о решениях, затрагивающих права и законные интересы граждан. Это, в-третьих, сохраняются коррупционные риски, связанные с прямым контактом должностных лиц с населением при оказании государственных услуг. Это, в-четвертых, все еще низкий уровень правовой культуры населения, в том числе самих служащих государственного сектора, что позволяет нечистооплотным работникам использовать его в корыстных, противоправных целях. Это, в-пятых, отсутствие комплексной и целенаправленной информационной работы по формированию антикоррупционной модели поведения граждан и общественной атмосферы неприятия коррупции. Это, в-шестых, недостаточный уровень оплаты труда отдельных категорий государственных служащих и социальных гарантий на государственной службе (раздел 2 п. 2.3).<sup>3</sup>

Итак, политика противодействия коррупции, политическая воля по этому вопросу, прежде всего, сконцентрирована и выражена в разнообразных политико-правовых документах страны, на первое место среди которых я бы поставил Послания Главы государства к народу Казахстана, которыми задается тон и планируется работа общества и государства на календарный год на различных направлениях политического, экономического и правового строительства.

В результате их фрагментарного анализа за все годы оглашения, выявлены те из них, где отчетливо прозвучала актуальность проблемы противодействия коррупции.

Давайте вернемся к ним.

Историческое Послание от 16 октября 1997 г. «Казахстан – 2030»: среди принципов формирования Правительства и местной власти впервые определены решительная и беспощадная борьба с коррупцией и злоупотреблениями властью, очищение государственной службы от некомпетентных чиновников.<sup>4</sup>

Послание от 16 сентября 1998 г.: Глава государства выражает признательность депутатам Парламента за принятие комплекса законов по борьбе с коррупцией; заявляет о том, что закон (О борьбе с коррупцией – М. К.) будет применяться решительно

<sup>3</sup>Там же.

<sup>4</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/page\\_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-oktyabr-1997-g\\_1343986436](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-oktyabr-1997-g_1343986436) (по состоянию на январь 2016 г.).

и в полном объеме. Вот, о чем еще тогда буквально заявил Президент: «Доказательством моей приверженности искоренению коррупции, где бы она ни была обнаружена, – сказал далее Президент, – является тот факт, что я отстраняю от должности тех, кто запятнал свою репутацию. Поверьте, что речь идет о людях, с которыми по-человечески для меня расставаться совсем непросто. Но здесь не должно быть исключений. ... Пусть в этот день и с этой трибуны прозвучат слова о том, что Казахстан не потерпит коррупции». А завершил свое выступление он следующими словами: «Я сделаю все, чтобы в самое ближайшее время заработал новый, наделенный по закону очень широкими полномочиями специальный орган по борьбе с коррупцией, во главе которого должен стать известный, пользующийся доверием человек, способный возглавить кампанию искоренения коррупции в масштабах государства. Здесь придется применять закон со всей строгостью. Мы это обеспечим».<sup>5</sup>

Сказано было, подчеркиваю, в 1998 г. и как показывает ход последующих событий многое в этом плане уже сделано.

За прозвучавшими потом Посланиями народу Казахстана 1999-2001 гг. непосредственно тема противодействия коррупции вновь поднимается в Послании от 16 апреля 2002 г.

В нем Главой государства выделена необходимость принятия мер по совершенствованию кадровой политики в сфере судов и ограничению коррупции в судейском корпусе, усилению роли адвокатуры в правозащитном механизме. В качестве задачи поставлена разработка концепции введения института присяжных заседателей.

Вне всякого сомнения, что эти подходы, были продиктованы важностью укрепления антикоррупционного потенциала в сфере судопроизводства за счет развития состязательных начал в судебном процессе, обеспечения его прозрачности, открытости и доступности для общества и населения.<sup>6</sup>

Прямо не затрагивая проблематику борьбы с коррупцией в Послании от 16 апреля 2003 г. Глава государства, тем не менее, в Послании от 14 марта 2004 г.,<sup>7</sup> опять напоминает о необходимости жесткого преследования за коррупционные преступления в связи с наличием соответствующего законодательства и выделяет среди прочих

<sup>5</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-sentyabr-1998-g\\_1342416797](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-sentyabr-1998-g_1342416797) (по состоянию на январь 2016 года)

<sup>6</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-aprel-2002-g\\_1342416567](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-aprel-2002-g_1342416567) (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>7</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-19-mart-2004-g\\_1342416361](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-19-mart-2004-g_1342416361) (по состоянию на январь 2016 г.).



своих усилий по развитию государственности уже в Послании от 16 февраля 2005 г. также борьбу с коррупцией.<sup>8</sup>

Последовательная реализация комплексной общенациональной программы по борьбе с коррупцией, подчеркивание постоянно-го характера проводимой здесь работы и улучшение ситуации в данном вопросе, а также необходимость и содержание очередной акции по амнистии капиталов и имущества, выведенных из легального оборота, – темы Послания от 1 марта 2006 г.<sup>9</sup>

Системный и комплексный подходы к реализации административных реформ и модернизации исполнительной власти, как факторов противодействия коррупции, отличительная черта Послания от 28 февраля 2007 г.: четкое планирование работы государственных органов; совершенствование методологии задач и функций государственных органов; избавление государственных органов от избыточных и прочих нестратегических видов экономической деятельности; обеспечение эффективности и прозрачности государственных закупок; разработка качественного реестра, стандартов и регламентов всех государственных услуг; выработка мер прозрачности и подотчетности деятельности Правительства и местных органов исполнительной власти; повышение ответственности госслужащих и мотивации их работы; изменение подходов к оценке деятельности государственных органов (качество и эффективность оказываемых услуг, результаты реализации разных программ); продолжение внедрения информационных технологий по результатам создания электронного правительства; наконец, актуальность своевременного принятия необходимой законодательной базы для проведения адмреформы.<sup>10</sup>

Проведение административной реформы в правоохранительных органах, а также во всех организациях, подотчетных Президенту страны, как важнейшее условие преодоления недостатков в их работе по борьбе с преступностью и коррупцией, обеспечение предупреждения и профилактики правонарушений, а не карательные действия, справедливая и эффективная защита прав казахстанцев, ограждение бизнеса от незаконных вмешательств – также среди главных тем Послания от 16 февраля 2008 г.<sup>11</sup>

Требования решительно и жестко бороться с преступностью, коррупцией, мошенничеством, нарушением законов, – также тема Послания от 6 марта 2009 г.<sup>12</sup> и прямо не указанная, но подразумеваемая в Послании от 29 января 2010 г.<sup>13</sup>

Несколько развернутый анализ состояния борьбы с коррупцией (законодательство, уголовная статистика, примеры уголовных дел) и место Казахстана в мировом антикоррупционном рейтинге

получили отражение в Послании от 28 января 2011 г.<sup>14</sup>

Повышение качества государственных услуг населению в качестве важного направления противодействия коррупции и повышения доверия граждан к деятельности государственных органов, – также тема Послания 27 января 2012 г.<sup>15</sup>

И в этом же 2012 г. (14 декабря) в Послании «Стратегия Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства», впервые сделан упор на то, что государство и общество должны единым фронтом выступить против коррупции; что коррупция – не просто правонарушение, а прямая угроза национальной безопасности; что мы должны резко усилить борьбу с коррупцией, в том числе посредством совершенствования антикоррупционного законодательства, с тем чтобы достичь нашей конечной цели – искоренить коррупцию как явление.<sup>16</sup>

Объективно, что два Послания в 2012 г. исключили обращение с Посланием в 2013 г., которое, по сути, заменило Послание за декабрь 2012 г.

Продолжение формирования и реализации новой антикоррупционной стратегии, как-то: борьба с коррупцией является задачей всех и каждого; будут созданы системные условия для противодействия коррупции и формирования в обществе нетерпимости к любым ее проявлениям; система государственного управления должна быть максимально прозрачной и доступной для общественного контроля, – задачи, обозначенные уже в Послании от 17 января 2014 г.<sup>17</sup>

Надо полагать, что происходящие в последние годы и дни события в обществе и государстве (принятие и поэтапная реализация Плана Нации, создание Министерства по делам государственной службы с включением в его состав Национального бюро по противодействию коррупции, принятие Закона «О противодействии коррупции» и ряда взаимосвязанных с ним иных законов, являются реальными фактами последовательной и постоянной политики Главы государства по данному вопросу.

В своей статье, опубликованной 6 января 2016 г. на сайте Акорды «План нации – Путь к казахстанской мечте» Президент Республики особо, в этой связи, отметил, что тем самым модернизирована система не только государственной службы, но и противодействия коррупции, которая будет максимально ориентирована на предупреждение коррупционных проявлений.<sup>18</sup> При этом сама борьба с коррупцией будет приобретать все более последовательный и системный характер. Именно на таком подходе основан новый закон о противодействии коррупции, который основан на международных стандартах и вступил в силу с нового года.

В контексте вышеизложенного, в числе политических документов, положенных в идеологическую основу государственной антикоррупционной Стратегии РК на 2015 – 2025 гг. (эта мысль при-

<sup>8</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/page\\_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-fevral-2005-g\\_1343986671](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-fevral-2005-g_1343986671) (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>9</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/page\\_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-mart-2006-g\\_1343986805](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-mart-2006-g_1343986805) (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>10</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/page\\_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-28-fevralya-2007-g\\_1343986887](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-28-fevralya-2007-g_1343986887) (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>11</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/page\\_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-6-fevralya-2008-g\\_1343986980](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-6-fevralya-2008-g_1343986980) (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>12</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/page\\_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-6-marta-2009-goda\\_1342421128](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-6-marta-2009-goda_1342421128) (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>13</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/page\\_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-29-yanvarya-2010-goda\\_1340624693](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-29-yanvarya-2010-goda_1340624693) (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>14</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/page\\_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-28-01-2011-g\\_1340624589](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-28-01-2011-g_1340624589) (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>15</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/page\\_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-13-01-2012-g\\_1339760819](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-13-01-2012-g_1339760819) (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>16</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/page\\_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-14-dekabrja-2012-g\\_1357813742](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-14-dekabrja-2012-g_1357813742) (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>17</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/page\\_215750\\_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-17-yanvarya-2014-g](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/page_215750_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-17-yanvarya-2014-g) (по состоянию на январь 2016 г.).

<sup>18</sup>По материалам сайта: [http://www.akorda.kz/ru/events/akorda\\_news/press\\_conferences/statya-glavy-gosudarstva-plan-nacii-put-k-kazhstanskoi-mechte](http://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/press_conferences/statya-glavy-gosudarstva-plan-nacii-put-k-kazhstanskoi-mechte) (по состоянию на январь 2016 г.).

сутствует во введении к указанной далее партийной программе) следует назвать Программу партии Нур Отан по противодействию коррупции на 2015-2025 гг., в разработке которой непосредственное участие принимали сотрудники НИИ уголовно-процессуальных исследований и противодействия коррупции Университета КазГЮУ.

В программе партии четко выделены цель, задачи, принципы программы, конкретные меры противодействия коррупции, с акцентом на разработку и продвижение антикоррупционного образования и воспитания уже с ранних лет становления и обучения личности гражданина, а также механизм и мониторинг ее реализации.

Завершая эту часть предлагаемого материала, хочу отметить, что мною затронута лишь небольшая часть всего политического массива документов, касающихся идеологии общества и государства в противодействии коррупции.

Выводы относительно политических основ национальной системы противодействия коррупции могут быть сведены к следующим тезисам:

*Первое.* Как тенденция, устойчивая по времени и подкрепленная политической волей в форме соответствующих принципов, подходов и установок, в обществе и государстве сложилась и действует в целом взвешенная антикоррупционная политика, острие которой, главным образом, направлено на предупреждение актов коррупции, формирование антикоррупционной культуры и мировоззрения.

*Второе.* Антикоррупционная политика общества и государства стабильно характеризуется системным и комплексным подходами, проводится определенная работа по созданию экономических, социальных, культурных, правовых условий, предотвращающих коррупцию.

*Третье.* Функция противодействия коррупции остается незабываемой и приоритетной в деятельности всех государственных и правоохранительных органов.

*Четвертое.* Сильным инструментом в борьбе с коррупцией является наличие специального законодательства.

*Пятое.* Эффективность борьбы с коррупцией значительно усиливает создание и деятельность специализированного государственного органа.

Как показывает наш последующий анализ, далеко непростым может быть охарактеризован процесс создания, а также развития организационных основ противодействия коррупции. Он берет свое начало в суверенном Казахстане с 90-х годов прошлого столетия и может быть условно разделен на пять этапов.

*Первое.* Период с 1991 г. до января 2001 г., когда непосредственно борьбой с коррупцией занимались практически все правоохранительные органы.

*Второе.* Период с января 2001 г. до августа 2014 г., когда эта работа была возложена главным образом на образованное тогда Агентство финансовой полиции Республики Казахстан.

*Третье.* Период, начиная с августа 2014 г. до декабря 2015 г., когда противодействием коррупции начало заниматься Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции.

*Четвертое.* Период, начиная с декабря 2015 г. и по настоящее время, когда эта функция была возложена на Национальное бюро по противодействию коррупции, образованное в структуре Министерства по делам государственной службы.

Нетрудно в этой связи заметить, что независимо от периодических трансформаций государственных органов в области борьбы с коррупцией уровень противостояния государству данному явлению в целом остается адекватным, но недостаточным по объему коррупции в обществе и государстве.

### ВЫВОДЫ ПО ЭТОЙ ЧАСТИ МОГУТ БЫТЬ СВЕДЕНЫ К СЛЕДУЮЩИМ МОМЕНТАМ.

*Первое.* Функция борьбы с коррупцией в системе государственной службы остается в числе приоритетных задач всех государственных органов, должностных лиц, независимо от их ведомственной принадлежности.

*Второе.* Создание Агентства финансовой полиции – первый шаг на пути формирования эффективной и целевой государственной структуры по предупреждению и борьбе с коррупцией.

*Третье.* Приближение в организационном плане функции противодействия коррупции к системе государственной службы – новый шаг и более короткий путь ее искоренения в государственном механизме общества.

Безусловно, важным сегментом национальной системы противодействия коррупции является конституционное и специальное законодательство (право), органически связанное с международными обязательствами Казахстана в данной области.

Так, достаточно очевиден высокий, прежде всего, антикоррупционный аспект всех норм Конституции РК.

Анализ норм Конституции РК убеждает в том, что все ее ключевые положения имеют прямое отношение к вопросам противодействия коррупции. Можно сказать, что Конституцию необходимо рассматривать в качестве фундамента, стратегии, программы, основного правового механизма, базы борьбы с коррупцией.

В чем это проявляется, хотелось бы пояснить на следующих важнейших антикоррупционных конституционных положениях.

Это провозглашение Республики Казахстан также правовым государством, то есть государством, основанным на нормах права, государством закон-



ности, государством судей. Здесь закладывается мысль о том, что все дела и споры должны решаться на основе и в строгом соответствии с действующим правом РК. Правосудие же в РК осуществляется только судом. Антикоррупционный мотив данных конституционных норм очевиден и не требует пояснений.

Это логическое построение и последовательность разделов Конституции, которые указывают на миссию каждого высшего органа государственной власти в системе сдержек и противовесов, как инструмента последовательного связывания ветвей политической власти с помощью права в целях недопущения злоупотреблений, рассматриваемого в качестве ключевого метода преодоления коррупции в системе государственного механизма страны.

Это закрепление структуры действующего права РК и его внутренней непротиворечивости, органическая связь прав и свобод человека с содержанием и применением нормативных правовых актов, обязательность официального опубликования нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, рассматриваемых как важнейшие условия преодоления коррупции.

Против проявлений коррупции направлены все процедуры избрания Президента страны, как главы государства и его высшего должностного лица, гаранта норм Конституции, сроки его пребывания на данном посту, а также ограничения по должности. Как методы противодействия коррупции, к примеру, необходимо рассматривать его взаимоотношения с Парламентом при принятии законов (право возратить закон, его отдельные статьи для повторного обсуждения и голосования), отмену либо приостановление полностью или частично действия актов Правительства и Премьер-Министра, акимов областей, городов республиканского значения и столицы. Серьезный антикоррупционный эффект заложен в положениях п.3 статьи 45 Конституции РК, где закреплена юридическая ответственность Председателей Палат Парламента и Премьер-Министра, соответственно, за законность актов Парламента, подписываемых Президентом, а также актов Президента, издаваемых по инициативе Правительства, также подписываемых Главой государства.<sup>19</sup>

Это определение круга важнейших общественных отношений, регулируемых законами, коллегиальное принятие законов и решение иных вопросов на уровне Парламента страны, процедуры движения законопроекта внутри Парламента и его Палат, ограничения для депутатов Парламента по должности, депутатская неприкосновенность в уголовном процессе, право неутверждения Парламентом отчета Правительства и многое другое, также самостоятельные конституционные факторы противодействия коррупции.

Это точное и безусловное исполнение законов, право отмены или приостановления полностью или частично актов министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов РК, ограничения по должности – таков неполный перечень антикоррупционных методов деятельности Правительства.

Это возложение на Конституционный Совет права исключительного толкования норм Конституции, рассмотрение им до подписания Президентом государства, принятых Парламентом законов на их соответствие Конституции Республики, последствия признания им законов несоответствующими Конституции РК и иной антикоррупционный набор правовых средств данного «телохрани-теля» Конституции и «второго законодателя страны».

Это, несомненно, высокий антикоррупционный механизм зало-

женный в конституционные основы правосудия в стране, в том числе в порядок избрания и назначения судей, судейскую неприкосновенность в уголовном процессе, в ограничения по должности судьи.

Проявления коррупции особенно сильны на местах, в регионах. Поэтому Конституция придает большое значение развитию правовых основ принципа местного самоуправления, как актуальному фактору преодоления коррупции и укрепления имиджа государственной службы на местах: повышение заинтересованности в развитии национальной и местной экономики, создание гибких, разнообразных финансовых систем, позволяющих выделять финансовые ресурсы, соразмерные и достаточные для эффективного выполнения полномочий в интересах местного населения.

Казахстан в 2008 г. ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции, многие нормы и положения которой воспроизведены в отраслевом праве страны.

Наиболее важным шагом было принятие в 1998 г. Закона «О борьбе с коррупцией», который в основном выполнил стоявшие перед ним задачи.

Борьба с коррупцией проходит красной нитью в нормах Концепции правовой политики Республик Казахстан на 2010 – 2020 гг.<sup>20</sup> и более ранних документов этого ряда.

Принципиальные подходы по вопросам противодействия коррупции реализованы в новых УК и УПК. Так, на лиц, совершивших коррупционные преступления, не будет распространяться срок давности, установлен запрет на условное осуждение, введен пожизненный запрет на право занимать должности на государственной службе и т.д. Право досудебного расследования коррупционных уголовных правонарушений непосредственно закреплено за следователями антикоррупционной службы и т.д.

Наконец, коренные изменения произошли в сфере законодательства о государственной службе: приняты в 2015 г. взаимосвязанные между собой новые законы о государственной службе, о противодействии коррупции, о доступе к информации, об общественных советах. Ранее в 2013 г. был принят Закон «О государственных услугах», в 2012 г. Закон «О воинской службе и статусе военнослужащих», в 2012 г. Закон «О специальных государственных органах», в 2011 г. Закон «О правоохранительной службе», в 2011 г. Закон «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» и многие другие законы, где получили свое закрепление системные и целенаправленные меры против коррупции, эффективное исполнение которых представляется главным условием достижения практических результатов в борьбе с коррупцией.

#### ИЗ ИЗЛОЖЕННОГО ВЫШЕ, МОЖНО СДЕЛАТЬ СЛЕДУЮЩИЕ ВЫВОДЫ.

*Первое.* Последовательность и постоянство – характерные черты в становлении и развитии действующего права РК в области противодействия коррупции.

*Второе.* Конституция РК – фундамент, стратегия, программа, основной правовой механизм, база борьбы с коррупцией, потенциал которой необходимо постоянно изучать с целью использования ее арсенала в оказании эффективного противодействия коррупции.

*Третье.* Эффективное исполнение законодательных актов в сфере противодействия коррупции невозможно без принятия реальных, разработанных на основе глубокого анализа иных норматив-

ных правовых актов, как-то Программ, Стратегий, а также Планов по их реализации.

*Четвертое.* В Казахстане сформирован пакет законов, регулирующих четыре колонны государственной службы (гражданская, правоохранительная, специальная и военная) и в целом защищающих ее от проникновения туда случайных лиц.

#### М.Ш. Қоғамов: Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрестің ұлттық жүйесі: саяси, ұйымдастырушылық және құқықтық негізі.

Мақалада хронологиялық мәнмәтінде тәуелсіздік жылдары Қазақстан Республикасында сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл жүйесін қалыптастырудың түйінді саяси, ұйымдастырушылық және құқықтық мәселелері қарастырылады. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрестің конституциялық негізіне жеке талдау жасалған. Қарастырылған мәселелердің әрқайсысы тұрғысынан осы үдерістің

басты заңдылықтары мен аралық нәтижелері атап көрсетіледі.

*Түйінді сөздер:* сыбайлас жемқорлық, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес, Қазақстан Республикасы Президентінің Жолдауы, Ұлттық бюро, мемлекеттік қызмет, құқық қорғау органдары, қоғамдық кеңестер.

#### M. Kogamov: The national system of anti-corruption: political, organizational and legal framework.

The article examines key legal and political issues and organizational matters of forming anti-corruption system in independent Kazakhstan in chronological order. Separate analysis is made on the constitutional framework for anti-corruption. As a result key trends and interim results of forming process are highlighted.

*Keywords:* corruption; anti-corruption; Messages of the President of the Republic; National Bureau; public service; law-enforcement agencies; public councils.

#### НОВЫЕ КНИГИ



**Доклад «О ситуации с правами человека в Республике Казахстан» / Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан. Под общей редакцией Куаныша Султанова, Тастемира Абишева. Астана, 2015. – 124 стр.**

Предлагаемый доклад Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан «О ситуации с правами человека в Республике Казахстан» (далее - доклад) посвящен анализу ситуации с правами человека в Казахстане за период с 1 января 2014 г. по 30 апреля 2015 г.

Доклад одобрен резолюцией Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева от 12 июня 2015 г. №32-52.158.

В докладе дана общая оценка ситуации с правами человека в Казахстане, выявлены узловые проблемы защиты прав человека и пути их решения.

Доклад основан на результатах правозащитной деятельности самой Комиссии по правам человека и ее специальных исследований за истекший период. В нем широко привлечены данные государственных органов и неправительственных правозащитных организаций Республики Казахстан, международных организаций.

Доклад содержит конкретные рекомендации по совершенствованию механизмов защиты гражданских, политических, социальных, трудовых, экономических, жилищных и культурных прав граждан с учетом предложенных Президентом Республики Казахстан пяти институциональных реформ и механизмов их реализации в «100 конкретных шагах».

В докладе также приведены рекомендации Комиссии по дальнейшему совершенствованию правовой политики, национального законодательства и правоприменительной практики в соответствии с нормами международных пактов и конвенций в сфере прав человека, ратифицированных Казахстаном.

Материалы, содержащиеся в докладе, будут полезны органам законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, правоохранительным и правоприменительным органам, адвокатам, представителям институтов внесудебной защиты прав человека, неправительственных и международных организаций, других общественных объединений, дипломатических служб, аккредитованных в Казахстане.

Данная публикация (отчет) подготовлена при технической поддержке Офиса программ ОБСЕ в Астане. Материалы публикации (отчета) не обязательно отражают официальную точку зрения ОБСЕ.

<sup>19</sup>По материалам сайта: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_) (по состоянию на январь 2016 г.)

<sup>20</sup>По материалам сайта: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_) (по состоянию на январь 2016 г.)