

Абылкасымов А.Е.

**ЗАМАНБАП МАМЛЕКЕТТИК-УКУКТУК РЕФОРМАЛАРДЫН
ЭТАБЫНДАГЫ КОРРУПЦИЯГА КАРШЫ САЯСАТЫНЫН МАКСАТЫН ИШКЕ
АШЫРУУДАГЫ КОРРУПЦИЯГА КАРШЫ ЭФФЕКТИВДҮҮЛҮГҮН
ЖОГОРУЛАТУУ КӨЙГӨЙЛӨРҮ**

Абылкасымов А.Е.

**ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ЦЕЛЯХ РЕАЛИЗАЦИИ
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ
ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ РЕФОРМ**

A.E. Abylkasymov

**ISSUES OF IMPROVING THE EFFICIENCY
OF COUNTERING CORRUPTION FOR THE IMPLEMENTATION OF
ANTI-CORRUPTION POLICY AT THE PRESENT STAGE OF
STATE-LEGAL REFORMS**

УДК: 340.130.53:343.352(574)(574.2)

Бул илимий макалада жүргүзүлгөн изилдөөдө Кыргыз Республикасы менен Казакстан Республикасынын ортосунда коррупцияга каршы күрөшүү чөйрөсүндө масштабдуу реформалар жүргүзүлгөнү көрүнүп турат. Биз тараптан өлкөнүн эл аралык-укуктук стандарттарга, конституциялык-укуктук жана укук ченемдик базаны жана коомдук-маданий баалуулуктарга ылайык ички улуттук мыйзамдарын өнүгүү перспективасын иштеп чыгууга арналган атайын юридикалык түшүнүк бар экени далилденип турат. Коррупция менен күрөшүү көйгөйлөрүн чечүү анын улуттук мамиледе чагылдырылган мамлекеттин коррупцияга каршы саясатын, анын кудуреттүүлүгүн жана натыйжалуулугун жүзөгө ашырылышы чагылдырылат. Коррупцияга каршы процесси табияты жана мааниси жараша, натыйжасы көргөзбөсө - анда нөлгө барабар. Ошентип, коррупцияга каршы салыштырмалуу мыйзамдарды изилдөө, коррупцияга каршы саясатты ишке ашыруу боюнча укуктук механизмдердин бүткүл комплексин ачып, Казакстан жана Кыргыз Республикасы коррупцияга каршы укук бузууларды азайтууга багытталган ири масштабдуу иш чараларды жүргүзүп келет.

Негизги сөздөр: коррупция, коррупцияга каршы мыйзамдар, коррупцияга каршы саясат, укук ченемдик актылар, реформа, стратегия, пландар.

Проведенное в настоящей статье исследование подтверждает, что в Республике Казахстан и Кыргызской Республике проведены масштабные реформы в сфере противодействия коррупции. Нами обосновывается, что в результате реформ сложилась целенаправленная правовая концепция, рассчитанная на перспективу развития внутреннего законодательства с учетом международно-правовых стандартов, конституционно-правовых основ и общественно-культурных ценностей. От реализации антикоррупционной политики государства зависит ее жизнеспособность и эффективность отраженных в ней государственных подходов к решению проблемы противодействия коррупции. В противном случае суть и значение антикоррупционного процесса сводится к декларативности, а результаты – к нулю. Таким образом, сравнительно-правовое исследование антикоррупционного законодательства, раскрывая весь комплекс правовых механизмов реализации антикоррупционной политики государства, подтверждает,

что Республика Казахстан и Кыргызская Республика осуществляют масштабные антикоррупционные реформы, направленные на минимизацию коррупционных правонарушений.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционное законодательство, антикоррупционная политика, нормативные правовые акты, реформа, стратегия, планы.

The study conducted in this article confirms that large-scale reforms in the sphere of combating corruption have been carried out in the Republic of Kazakhstan and the Kyrgyz Republic. We justify that as a result of the reforms, a purposeful legal concept has been formed that is designed for the future development of national legislation, taking into account international legal standards, constitutional legal bases and social and cultural values. From the implementation of the anti-corruption policy of the state depends its viability and effectiveness of state approaches reflected in it to the solution of the problem of combating corruption. Otherwise, the essence and significance of the anti-corruption process is reduced to declarations, and the results are to zero. Thus, a comparative legal study of the anti-corruption legislation, revealing the full range of legal mechanisms for implementing the state's anti-corruption policy, confirms that the Republic of Kazakhstan and Kyrgyz Republic are carrying out large-scale anti-corruption reforms aimed at minimizing corruption offenses.

Key words: corruption, anti-corruption legislation, anti-corruption policy, normative legal acts, reform, strategy, plans.

Актуализируя вопросы реализации антикоррупционной политики в государстве, следует согласиться с его мнением, что реализация права – это динамическая, активная часть правового регулирования, проявляющаяся в непосредственном воздействии на волю и сознание людей с тем расчетом, чтобы они действовали в соответствии с требованиями правовых норм и в рамках правовых предписаний. Именно правоприменительные органы (антикоррупционные, правоохранительные, в том числе судебные), наделенные для этого необходимым объемом властных полномочий, направляют свою деятельность на претворение норм права в жизнь [1, с. 175]. От реализации анти-

коррупционной политики государства зависит ее жизнеспособность и эффективность отраженных в ней государственных подходов к решению проблемы противодействия коррупции. В противном случае суть и значение антикоррупционного процесса сводится к декларативности, а результаты – к нулю.

Сравнительно недавно в Республике Казахстан (далее – РК) отмечались очаги коррупции, с которыми невозможно было бороться правовыми методами и все предпринимаемые на уровне правовой системы средства были неэффективными. Анализируя политико-правовую обстановку в стране, Д. Сагпаев считает, что: «Антикоррупционная деятельность в Казахстане неэффективна, так как весьма избирательна». Далее: «В Казахстане на взятках ловят в основном чиновников низшего и среднего звена...» [2].

В Кыргызской Республике (далее - КР) также много высказываний относительно малоэффективности и декларативности антикоррупционной политики и антикоррупционного законодательства. Так, например, на пресс-конференции, посвященной теме «Члены Общественных наблюдательных советов о коррупционных схемах в государственных органах», представитель Общественного совета при Министерстве здравоохранения республики А. Султангазиев отметил, что «антикоррупционный план правительства по факту не приносит результатов». Он также отметил, что сотрудниками данной организации был разработан новый план по борьбе с коррупцией, но его реализация пока не началась [3].

Анализируя антикоррупционную обстановку в стране, **координатор Евразийского центра имени Л.Гумилева в Кыргызстане В.Синько** [4] подчеркивает: «Особое значение коррупция приобретает в современном Кыргызстане, который находится в сложных экономических и социальных условиях. Все предыдущие попытки справиться с коррупцией в основном были декларативными и оказались неудачными». Автор далее отмечает, что «...из 25 рекомендаций, которые были даны по результатам третьего раунда мониторинга Кыргызстана в рамках Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции, который был утвержден в марте 2015 года, прогресс отмечается по 15 рекомендациям, по остальным 10 рекомендациям выявлено отсутствие прогресса».

Далее: «В настоящее время каждый кыргызстанец сталкивается с коррупцией при устройстве ребенка в детский сад, в школу, в высшие учебные заведения, при возникновении проблем с правоохранительными органами, судами, продвижением бизнеса и т.д. Поэтому доклад секретаря Совета обороны Кыргызстана Т.Джумакадырова по случаю подписания президентом КР А. Атамбаевым Указа о государственной стратегии антикоррупционной политики и мерах по противодействию коррупции можно считать половинчатым и декларативным» [4].

Разовые и показательные задержания чиновников не демонстрируют решительность властей серьезно и систематически бороться с коррупцией. Кыргызстанские правозащитники сходятся во мнении, что: «борьба с коррупцией превратилась в небольшое

шоу»; «Да, бывают громкие дела, когда со взятками задерживают чиновников, судей, прокуроров, но системная коррупция никуда не ушла» [5].

По мнению А. Шаршенбаева усилия по сдерживанию коррупции неэффективны. «На деле, все так и осталось на уровне декларирования; государство не предприняло ощутимых шагов, направленных на создание реально работающих механизмов исполнения нормативно-правовых актов, организацию эффективной работы созданных структур и вовлечения общества в деятельность по противодействию коррупции» [5].

Директор Коалиции «За демократию и гражданское общество» Д.Ошуракунова говорит, что: «...несмотря на заявления о борьбе с коррупцией, на самом деле мало что реального было сделано в этом направлении. На данный момент, по ее мнению: «Чтобы система работала надо, чтобы законы работали, чтобы они уважались и вообще уважалась сама Конституция и была адекватная судебная система, адекватные правоохранительные органы, система государственная должна быть реформирована, чтобы уменьшить такие случаи. У нас это затрагивается местами, а целые пласты коррупции не трогаются вообще» [5]. «Чистка избирательна. Ручная реакция и эпизодичные задержания – это и есть вся система борьбы с коррупцией. Вернее, отсутствие системы», – добавила она. Однако, по нашему мнению, ею все «краски сгущаются».

Анализ антикоррупционного законодательства, раскрывая весь комплекс правовых механизмов реализации антикоррупционной политики государства, подтверждает, что Казахстан и Кыргызстан осуществляют масштабные антикоррупционные реформы, направленные на минимизацию коррупционных проявлений. Рассмотренные выше институты антикоррупционной политики в этих странах свидетельствуют о безусловном прогрессе в данной области общественных отношений. Можно констатировать, что в области противодействия коррупции сложилась мощная, целенаправленная правовая концепция, жизнедеятельность которой рассчитана на перспективу развития с учетом международно-правовых стандартов, конституционно-правовых основ и общественно-культурных ценностей. Важным импульсом ее социального обеспечения должны служить правовые механизмы реализации, имеющие для нас интерес в двухаспектном значении:

- на нормативном уровне (практика антикоррупционного нормотворчества);
- в практике правоприменения.

Промежуточным этапом от формулирования политико-правовой программы в стратегическом документе до нормообразования в законодательных источниках служит один из первичных механизмов реализации – планы мероприятий по реализации антикоррупционных программ. Например, в соответствии с Планом мероприятий на 2015-2017 годы по реализации Антикоррупционной стратегии РК на 2015-2025 годы и противодействию теневой экономике, утвержденным Постановлением Правительства от 14 апреля

2015 года №234 на 4 квартал 2015 года Агентством по делам государственной службы и противодействию коррупции по согласованию с Министерством юстиции, заинтересованными государственными органами, партией «Нур Отан» был разработан проект Закона «О противодействии коррупции». Также были предложены планы по реализации антикоррупционной стратегии:

- в сфере государственной службы;
- по внедрению института общественного контроля;
- по противодействию коррупции в квазигосударственном и частном секторах;
- по предупреждению коррупции в судах и правоохранительных органах;
- по формированию уровня антикоррупционной культуры;
- по развитию международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции;
- мониторингу и оценке реализации стратегии;
- противодействию теневой экономике.

Анализ рассматриваемых документов подтверждает их значение в реализации антикоррупционной политики не только на уровне нормообразования, но и в процессе практики правоприменения. Институт общественного контроля, на наш взгляд, наилучшим образом синтезирует связи многоуровневых механизмов реализации права и выявляет их эффективность. В мировой практике институт общественного контроля осуществляется в формах общественной проверки, общественного мониторинга, общественной экспертизы, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления как коллективные обращения (петиции) и правотворческая (законодательная) инициатива граждан, общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания, собрания и сходы местного сообщества [6].

В Казахстане правовые основы общественного контроля заложены в ст. 33 Конституции, Законе от 12 января 2007 года «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», Законе «Об общественном контроле», Законе «Об общественных советах».

Институт общественного контроля – это общественный институт, существующий вне государства. В демократическом государстве законы, принятые парламентом, т.е. большинством демократически выбранных и легитимированных депутатов всегда являются выражением и конкретизацией общественного интереса [7]. Тогда как анализ норм ЗРК «Об общественном контроле» вызывает множество вопросов в отношении «выбранного законодателем варианта делегирования государственных полномочий на частные субъекты или установления правовых рамок общественной деятельности».

В Законе РК от 2 ноября 2015 года №383-V ЗРК «Об общественных советах» их статус остается весьма неопределенным, потому как они формируются при участии государства и, соответственно, в той или иной степени ему подконтрольны. В этой связи стоит

согласиться с мнением, согласно которому общественные советы не обладают полномочиями по осуществлению общественного контроля, а лишь осуществляют консультационные функции, обеспечивающие взаимодействие органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, НПО, научных и иных организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией различных направлений государственной политики [8, с. 35].

В КР антикоррупционные меры также реализуются посредством исследуемого механизма:

- плана мероприятий государственных органов по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики на 2015-2017 годы;
- плана мероприятий Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве по противодействию коррупции на 2017 год;
- детализированного плана поэтапных мероприятий по демонтажу системной коррупции в сфере антимонопольного регулирования, образования и науки КР и других.

Результаты исполнения планов формируются в предусмотренных формах отчетов уполномоченных органов. Например, во исполнение детализированного плана Управление контроля и внутреннего аудита систематически предоставляет отчет по проведенным проверкам субъектов предпринимательства центральному аппарату Государственного агентства антимонопольного регулирования.

Согласно плану мероприятий Правительства КР по противодействию коррупции на 2012-2014 годы, утвержденного Постановлением Правительства от 30 августа 2012 года №596, в обязательства министерств, государственного комитета, административных ведомств и иных органов исполнительной власти, местных государственных администраций и органов местного самоуправления вменялось ежеквартальное представление информации об исполнении Программы, плана и ведомственных планов мероприятий по противодействию коррупции в Министерство экономики и секретариат Совета обороны.

Социальная ответственность законодателя, иного уполномоченного государственного органа на разработку и принятие нормативно-правовых актов в сфере противодействия коррупции заключается, по нашему мнению, в наиболее точном и правдивом отображении антикоррупционной политики в принятом нормативно-правовом акте.

Созданная концептуально-правовая система борьбы с коррупцией в Казахстане имеет характерные особенности, отражающие исторические аспекты социального реагирования на проблему, эволюцию развития антикоррупционного права и законодательства, а также множество соприкасающихся с исследуемой проблемой вопросов, таких как: управление, власть, децентрализация, делегирование и другие. Однако некоторое предвосхищение решения проблемы коррупции, не связанное с названными институтами, а скорее, с проблемой нормообразования, мы наблюдаем в п.1 ст.5 ЗРК «О противодействии коррупции»

2015 года, где в качестве одной из основных целей названо «устранение коррупции в обществе». В данном случае проведенный нами анализ подтверждает, что проявления коррупции, пусть и минимальные, остаются даже в наиболее благополучно справляющихся с коррупцией странах. Полностью коррупция не устранена ни в одной из стран мира.

По нашему мнению, основная цель Закона отражена в его названии (заголовке) – это противодействие коррупции. Механизмы реализации заданной цели в нормативно-правовом порядке должны определить сферы ее реализации, режим правоприменения, средства и методы осуществления, а также социальную значимость данного вида деятельности, например, повышение благосостояния общества, экономический рост, повышение уровня безопасности и т.д.

Другая проблема реализации антикоррупционной политики и правоприменительной практики, исходящая из построения нормативной идеи казахстанского законодательства, образуется, по нашему мнению, вокруг субъектов коррупции и их персонализации в нормативных правовых актах. Анализ антикоррупционного законодательства показывает отсутствие единообразного подхода к вопросу квалификации субъекта коррупционного правонарушения, что уже на нормативно-правовом уровне выявляет множество проблем. Так, например, имеются некоторые несоответствия в нормах Уголовного кодекса РК и ЗПК «О противодействии коррупции». Встает также вопрос о точном определении субъектов квазигосударственного сектора в антикоррупционном законодательстве, в частности, в ЗПК «О противодействии коррупции», так как сам Закон использует термин «квазигосударственный сектор». Отсылочный принцип, реализуемый при этом, не является показателем совершенствования законодательства, а, скорее, наоборот.

Использование собирательного термина «служебное положение» остается без содержательного наполнения, в связи с чем неполной регламентацией охвачены следующие статьи УК: ч. 2 п. 3 ст. 189; ч. 2 п. 3 ст. 190; ч. 2 п. 2 ст. 234; ч. 2 п. 3 ст. 249; ч. 2 п. 4 ст. 307; ч. 2 ст. 368. Хотя в нормативном постановлении ВС РК «О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений» 2015 года уточняется, что судам следует «выяснить вопросы, касающиеся использования лицом, привлекаемым к уголовной ответственности, его статуса, служебных полномочий и связанных с ними возможностей при совершении преступления. Тем не менее, самостоятельного определения понятия «служебные полномочия» ни УК, ни другое антикоррупционное законодательство не содержит.

Таким образом, «служебная компетенция» без ее должностного наполнения, как таковая, остается за пределами коррупционной деятельности и принимается во внимание только при характеристике деятельности указанных выше лиц – субъектов коррупционных преступлений. Соответственно, «служебные полномочия» как совокупность определенных прав и обязанностей при осуществлении какой-либо официальной штатной, оплачиваемой деятельности лица, не

указанного в законодательстве РК как субъекта коррупционного правонарушения, не являются объектом антикоррупционного законодательства, что само по себе подрывает международно-правовую идею борьбы с коррупцией.

Заслуживает, на наш взгляд, пристального внимания позиция законодателя, отраженная в ЗКР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года №75 по исследуемому вопросу. Закон в опосредованной форме решает обозначенную проблему, помимо государственной, дифференцируя такие виды службы как:

- профессиональная служебная деятельность;
- государственная гражданская служба;
- муниципальная служба.

Закон разграничивает и виды должностей, что также влияет на объем служебной компетенции:

- политическая государственная должность;
- специальная государственная должность;
- административная государственная должность;
- политическая муниципальная должность;
- административная муниципальная должность и другие.

В п. 3 ст. 3 Закон четко градирует термины, по отношению к лицам, чей статус выходит за пределы его действия:

- лица, занимающие политические государственные должности, специальные государственные должности и политические муниципальные должности;
- служащие, занятые в органах, учреждениях, предприятиях и организациях, находящихся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, осуществляющие научно-исследовательскую, творческую, преподавательскую, лечебно-оздоровительную и иную деятельность по обслуживанию населения, не связанную с исполнительно-распорядительными функциями, включая руководителей данных учреждений и организаций;

- лица технического и обслуживающего персонала, работающих в государственных органах и органах местного самоуправления.

Таким образом, сравнительно-правовое исследование антикоррупционного законодательства, раскрывая весь комплекс правовых механизмов реализации антикоррупционной политики государства, подтверждает, что РК и КР осуществляют масштабные антикоррупционные реформы, направленные на минимизацию коррупционных правонарушений.

В антикоррупционной сфере в обоих государствах сложилась целенаправленная правовая концепция, рассчитанная на перспективу развития внутринационального законодательства с учетом международно-правовых стандартов, конституционно-правовых основ и общественно-культурных ценностей. Повышение эффективности противодействия коррупции на современном этапе развития государственно-правовых отношений этих государств связывается с коагуляцией эффективных правовых конструкций и их осознанным, посредством научных исследований, восприятием действующего законодательства. Реализация антикоррупционной политики государства и

соответствующих норм законодательства образует самостоятельный институт, аккумулирующий основные проблемы антикоррупционного права.

Литература:

1. Керимов Д.А. Философские проблемы права. - М., 1972. - С. 171-175.
2. Декларативность борьбы с коррупцией в Казахстане начинается сверху // http://rus.azattyq.org/a/kazakhstan_corruption/2193276.html.
3. Борьба с коррупцией в Кыргызстане малоэффективна. // <http://www.easttime.ru/news/kyrgyzstan/borba-s-korrupsiyi-v-kyrgyzstane-maloeffektivna-mnenie-obshchestvenno-go-nablyudatel>.
4. Синько В. Кыргызстан: коррупция и время. // <http://www.gumilev-enter.su/kyrgyzstan-korrupciya-i-vremya/>.
5. Разовые и показательные задержания чиновников не демонстрируют решительность властей серьезно и систематически бороться с коррупцией». // <https://kloop.kg/blog/2015/08/10/iwpr-nerotoplyaemaya-korrupsiya-v-kyrgyzstane/>.
6. Ахметова К.С. Институт общественного контроля в Республике Казахстан: актуальные проблемы и перспективы развития. // ИС «Параграф».
7. Бланкенагел А. Заключение по законопроекту «Об общественном контроле в Республике Казахстан». Подготовлено Центром исследования правовой политики при технической поддержке Посольства Великобритании в Астане. // <https://www.zakon.kz/4701569-zakljuchen>.
8. Гриб В.В. Актуальные проблемы формирования правовых основ общественного контроля. // Конституционное и муниципальное право. - М., 2014. - №12. - С. 35.

Рецензент: д.ю.н., профессор Рысмендеев Б.Дж.
