

Н.Ж. Сиубаева*

*Академия «Bolashaq», Караганда, Казахстан
(E-mail: nursulu.s@inbox.ru)*

Реализация антикоррупционной политики в системе государственной службы Республики Казахстан: современное состояние и пути совершенствования

В статье установлено, что коррупция подрывает имидж государственной службы Республики Казахстан, сдерживает развитие института государственной службы, препятствует налаживанию конструктивного диалога между властью и общественностью, разрушает основы построения правового государства и гражданского общества. Обосновано, что открытость деятельности органов государственной власти является основополагающим принципом взаимодействия государственных служащих и населения. Приведен перечень антикоррупционных мероприятий, которые должны быть введены в государстве, для достойного функционирования государственной службы и дальнейшего числа фактов коррупции в ней. Автор, исследуя современное состояние и пути совершенствования формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы Республики Казахстан, определил сущность государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы как сложного правового и общественно-политического явления. В статье отмечено, что для эффективного предотвращения и противодействия коррупции требуется совершенствование формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы Республики Казахстан, в частности, нормативного обеспечения предотвращения и противодействия коррупции в этой сфере. Автором предложены антикоррупционные мероприятия, в частности, разработка и утверждение научной Концепции государственной антикоррупционной политики; введение уголовной ответственности за коррупционную деятельность для юридических лиц; обеспечение отсутствия иммунитета для должностных лиц любого уровня; внедрение проверки государственных служащих на полиграфе; создание института донесения о случаях коррупции в органах государственной власти; обеспечение законодательной защиты лиц, сообщивших о факте коррупции, от увольнения с места работы и дискриминации.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, государственная служба, государственные служащие, формирование и реализация антикоррупционной политики.

Введение

Во всем мире коррупция признается большой проблемой для государства и его развития, хотя всегда была присуща почти всем обществам. Независимо от статуса и уровня развития страны, наличие на государственной службе коррупционных проявлений подрывает легитимность власти, угрожает фундаментальным ценностям общества и ее суверенитета, вызывает недоверие со стороны других государств и делает невозможным их сотрудничество. Почти в каждой стране государственная служба является показателем ее развития и непосредственно «лицом» государства.

Способность государственной службы эффективно противодействовать коррупционным проявлениям побуждает ее к совершенствованию своих институтов, что становится примером перманентности изменений в обществе и адекватным ответом на общественные вызовы, является важной основой реалистической перспективы членства Казахстана в ЕАЭС [1; 70].

С первых лет независимости и до сих пор постоянно в отчетах финансовой полиции, в настоящее время уже Национального бюро по противодействию коррупции, материалах научно-практических конференций, конгрессов и различных международных организаций отмечается, что Казахстан испытывает значительное негативное влияние от коррупции. При этом всегда речь о коррупционных проявлениях в медицине, образовательной деятельности, в сфере разрешительной и контрольной деятельности органов государственной власти в отношении предпринимателей, при государственном администрировании и контроле за уплатой налогов и таможенного оформления товаров, в сфере государственных закупок, энергетическом секторе, распределении земли и других при-

*Автор-корреспондент. E-mail: nursulu.s@inbox.ru

родных ресурсов. Особенно опасны проявления коррупции в деятельности судебных и правоохранительных органов.

Актуальность исследования современного состояния формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы обуславливается тем, что коррупция подрывает имидж государственной службы страны, сдерживает развитие института государственной службы, препятствует налаживанию конструктивного диалога между властью и общественностью, разрушает основы построения правового государства и гражданского общества, а действенная антикоррупционная политика обеспечивает решение указанных проблем.

Проблемы формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы Республики Казахстан, внедрения антикоррупционных мероприятий, развития антикоррупционного законодательства исследовали такие ученые, как: Д.У. Балгимбеков, Б.У. Сейтхожин, Б.Ш. Сарсембаев, А.Н. Агыбаев, Е.О. Алауханов, И.Ш. Борчашвили, В.Н. Борков, Б.В. Волженкин, А.И. Долгова, Р.С. Ибрагимов, Е.В. Курбатов, Н.Ф. Кузнецова, В.В. Лунеев, А.В. Наумов, М.С. Нарикбаев, М.О. Нукунов, Д.К. Нурпеисов, С.М. Рахметов и другие.

Целью статьи является анализ современного состояния формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы Республики Казахстан и определение основных направлений ее совершенствования.

Методы и материалы

Методические основы статьи составляют общенаучные методы (анализ, синтез, дедукция, индукция, обобщение, аналогия, переход от абстрактного к конкретному), методы теоретического анализа (системный подход, исторический и логика), методы эмпирического исследования (сравнение, группировка).

Результаты и обсуждение

На современном этапе развития государства одним из самых болезненных катализаторов социального недовольства государственной политикой остается высокий уровень коррупции в системе государственного управления, что требует совершенствования формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы Республики Казахстан, в частности, нормативного обеспечения предотвращения и противодействия коррупции в этой сфере [2; 37].

Исследуя современное состояние и пути совершенствования формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы Республики Казахстан, определим сущность государственной антикоррупционной политики в системе государственной службы как сложного правового и общественно-политического явления, имеющего определенные признаки:

- антикоррупционная политика в системе государственной службы в административно-правовом значении является разновидностью государственной политики и государственного управления;
- государственная антикоррупционная политика в системе государственной службы реализуется с помощью должностных лиц, субъектов антикоррупционной политики;
- антикоррупционная политика в системе государственной службы имеет системный характер, поскольку осуществляется исключительно в рамках сложной социальной системы;
- эта системность является внутренней характеристикой антикоррупционной политики государства, что обеспечивает согласованность, координацию, субординацию, необходимую целеустремленность, рациональность и эффективность указанного процесса;
- реализация антикоррупционной политики является постоянным ежедневным процессом;
- антикоррупционная политика в системе государственной службы осуществляется исключительно на основе действующего законодательства определенного государства;
- общей задачей антикоррупционной политики в системе государственной службы является реализация антикоррупционной функции государства в правовой, политической, социальной, экономической, культурной и других социально важных сферах регулятивного воздействия.

Соответственно этому можно дать такое обобщенное определение: «Антикоррупционная политика в системе государственной службы — это особая разновидность государственной политики, системно и комплексно осуществляющаяся путем целенаправленной, волевой деятельности надлежащих субъектов государственной власти исключительно на основании действующего законодательства с целью предотвращения и противодействия коррупции как негативному социальному явлению»

и заключающаяся во внедрении конкретных мер воздействия на объекты правовых отношений в системе государственной службы, создании нормативных актов, проведении организационных мероприятий, направленных на реализацию антикоррупционной функции государства».

Огромное внимание по предотвращению коррупционных проявлений во всех сферах публичного управления обращает ЕАЭС. На всей его территории особо подчеркивается реализация антикоррупционных механизмов: правового, институционального, информационного и политического. Это объясняется тем, что институты ЕАЭС стремятся выработать единые правовые стандарты в виде гуманитарных актов и общие для стран-членов ЕАЭС институции по осуществлению координации и информационно-аналитического обеспечения антикоррупционных мероприятий на межгосударственном уровне (Eurogol, Eurojust, Olaf, Венецианская комиссия, Gresco и т. п.).

Анализ уровня коррупции, который ежегодно проводит Международная организация по изучению прозрачности (Transparency International) по показателям мирового индекса восприятия коррупции (CPI — Corruption Perception Index), в 2019 г. показал, что лидерами среди 180 стран являются Дания, Новая Зеландия, Финляндия, Сингапур и Швеция, у которых наименьший уровень коррупции. Страной с наибольшим индексом коррупции в мире до сих пор остается Сомали (10 баллов). Казахстан в 2019 г. занял 113-е место (антикоррупционный индекс 34 балла). Такой же индекс имеют Либерия, Малави и Мали [3].

Международные организации указывают, что для эффективной антикоррупционной политики в системе государственной службы необходимы единые подходы и должно быть обеспечено тесное и четкое сотрудничество между органами, ответственными за формирование и реализацию антикоррупционной политики, также обязательное сотрудничество с общественностью и международными организациями.

Следует отметить, что в Казахстане почти в каждом государственном органе существуют Отделы по борьбе с коррупцией, но они проводят в основном просветительскую работу, не существует единой иерархии подотчетности Национальному бюро по противодействию коррупции по вопросам предотвращения коррупции.

Учитывая это, охарактеризуем современное состояние и основные проблемы формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы Казахстана, которые требуют немедленного решения, и предложим ряд рекомендаций по дальнейшему ее совершенствованию с учетом европейского опыта.

С целью изучения современного состояния формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы в августе 2020 г. автором данной статьи был проведен опрос среди руководителей и специалистов пяти областей (Карагандинской, Акмолинской, Алматинской, Актюбинской и Южно-Казахстанской), обучающихся в Академии государственного управления при Президенте РК. В опросе приняли участие 132 респондента, из них 2 чел. — руководителя; 60 — специалистов категорий «Б» и «В»; 70 — не являются государственными служащими. Среди опрошенных государственных служащих (40,6 % — мужчины и 59,4 % — женщины) 2 — относятся к категории «А»; 28 — к категории «Б»; 32 — к категории «В».

По результатам проведенного исследования респонденты считают, что первоочередными проблемами в системе государственной службы, требующих решения: на первом месте (56,39 %) недостаточный уровень оплаты труда и материального обеспечения государственных служащих; на втором (31,13 %) — высокий уровень коррупции в системе государственной службы; на третьем (12,48 %) — отсутствие должного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Одним из главных утверждений среди респондентов является то, что уровень в течение последних лет стабильный — 47,37 %. На вопрос: «Приходилось ли Вам или членам Вашей семьи (когда-либо) давать взятки, «благотворительную помощь» или подарки в указанной сфере?» респонденты дали положительный ответ: в медицине — 64,66 %, образовании — 27,07, правоохранительных органах — 13,53, органах государственной власти — 12,78, судебной системе — 4,51, налоговых органах — 2,26, вооруженных силах — 2,26, таможенных органах — 0,75. Следовательно, можно сделать вывод, что, несмотря на реформирование медицинской сферы, к сожалению, она остается наиболее коррумпированной.

На вопрос: «Как Вы считаете, какие пути совершенствования антикоррупционной политики в системе государственной службы Казахстана будут наиболее действенными?» респонденты ответили, что повышение уровня оплаты труда, материального и социального обеспечения государственных

служащих (50,38 %) и повышение уголовной и дисциплинарной ответственности за злоупотребление властью или полномочиями (46,62 %) будут наиболее действенными в преодолении коррупции в системе государственной службы.

Таким образом, анализ результатов опроса свидетельствует о необходимости осуществления срочных и неотложных мероприятий по совершенствованию формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы Республики Казахстан.

Целью антикоррупционной политики в Республике Казахстан должны стать снижение уровня коррупции и обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией. Заказчиком преодоления коррупции в системе государственной службы Республики Казахстан является общество, а потому оно никак не может оставаться вне поля зрения и за пределами осуществления антикоррупционной политики в системе государственной службы [4; 65].

Одновременно необходимо обеспечить стратегическую коммуникацию, а именно учет общественного мнения в принятии определенных решений, которые будут ограничиваться в условиях прозрачности и открытости в деятельности должностных лиц в системе государственной службы; все решения должны приниматься не по принципу «свой или чужой», а быть экономически обоснованными, взвешенными, приниматься только после детального изучения всех предложенных вариантов. Следовательно, основой формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы должны стать показатели исследования коррупционных проявлений общественностью и оценка их опасности.

Можно согласиться с мнением ученых, которые считают, что в государственном управлении существует объективная необходимость государственного регулирования административных, экономических и других отношений. Государственные органы, выполняющие в обществе контрольные и распределительные функции, вынуждены делегировать государственным служащим полномочия для предоставления этих услуг. В зависимости от моральных качеств государственных служащих возникает проблема относительно отношений общества и государственных служащих [5; 28]. На наш взгляд, такие действия подрывают доверие общества к легитимному выполнению государственными служащими своих функций и провоцируют дальнейшее распространение коррупции в органах государственной власти, что вызывает недоверие общества в действенность главного принципа государственной власти — верховенства права.

Эффективность реализации мер по предупреждению коррупционной преступности не может быть достигнута путем одиночных и несистемных действий на разных уровнях, необходимы долгосрочные социально-экономические, политические и правовые преобразования. Эта деятельность должна основываться на сочетании ряда предупредительных и репрессивных мероприятий [6; 118].

Следовательно, для совершенствования формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы целесообразно осуществить следующие антикоррупционные мероприятия: разработать концепцию государственной антикоррупционной политики и утвердить антикоррупционную программу; обеспечить выполнение принципа равенства всех перед законом; ввести уголовную ответственность за коррупционную деятельность для юридических лиц; внедрить проверку государственных служащих на полиграфе (сейчас это внедряется постепенно); обеспечить отсутствие иммунитета для должностных лиц любого уровня, включая Президента Республики Казахстан; создать институт донесения о случаях коррупции в органах государственной власти, а также законодательную защиту для лиц, которыми предоставлена такая информация, от увольнения с места работы и дискриминации; на законодательном уровне четко разграничить функции между органами, которые осуществляют антикоррупционную деятельность; способствовать развитию активной общественной деятельности и привлечению общественных организаций в сфере противодействия коррупции; обеспечить отчеты политических партий о финансировании предвыборной кампании и беспрепятственное освещение проблем коррупции в средствах массовой информации.

Заключение

Анализ современного состояния формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы Казахстана показал, что, несмотря на ряд проведенных мероприятий, уровень коррупции в системе государственного управления остается достаточно высоким. Именно по этой причине требуются разработка и законодательное утверждение научной Концепции государственной антикоррупционной политики, в которой должны быть четко определены

понятие, сущность и содержание государственной антикоррупционной политики; ее место и роль в публичном управлении; механизмы взаимодействия государства и общественных организаций, политических партий в выработке государственной антикоррупционной политики и т.п. Современный этап развития национального антикоррупционного законодательства как основы осуществления антикоррупционной политики в системе государственной службы характеризуется активной законотворческой работой, однако до антикоррупционного законодательства Республики Казахстан крайне необходимо внести следующие изменения: распространить уголовную ответственность на большую часть коррупционных правонарушений (изменения в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы); ввести более жесткие требования к финансовому контролю государственных служащих.

Основопологающим принципом взаимодействия государственных служащих и населения должна быть открытость деятельности органов государственной власти. Активная позиция и заинтересованность общественности относительно контроля за исполнением властных полномочий должны быть сформированы на уровне гражданского долга и сознания самих граждан, а широкая осведомленность о случаях коррупционных действий, отчетов чиновников относительно результатов расследования дел и принятых мер предотвращения коррупции должно быть не только перед высшим органом государственной власти, но и перед самим населением. Целесообразно выработать механизмы целевого изучения и внедрения передового международного опыта формирования и реализации антикоррупционной политики в системе государственной службы, усовершенствовать и повысить эффективность институциональной базы предотвращения и противодействия коррупции путем оптимизации системы и функций центральных и местных органов государственной власти, а также осуществления процессов дальнейшего реформирования и модернизации государственной службы.

Список литературы

- 1 Хлус А.М. Тенденции уголовного права и криминологии на современном этапе противодействия коррупции / А.М. Хлус // Вестн. Караганд. ун-та Сер. Право. — 2018. — № 2. — С. 70–81.
- 2 Канатов А.К. К вопросу противодействия коррупции («компетентностный подход») / А.К. Канатов // Вестн. Караганд. ун-та Сер. Право. — 2016. — № 3. — С. 37–43.
- 3 Corruption perceptions index 2019. In Transparency International — the global coalition against corruption. [Electronic resource] — Access mode: URL: <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- 4 Ханов Т.А. Проблемы обеспечения прав и законных интересов хозяйствующих субъектов / Т.А. Ханов // Вестн. Караганд. экон. ун-та Казпотребсоюза. — 2013. — № 4. — С. 64–72.
- 5 Агыбаев А.Н. Уголовно-правовые и криминологические меры борьбы с коррупцией: учеб. пос. / А.Н. Агыбаев. — Алматы: Жеті жарғы, 2003. — 250 с.; Агыбаев А.Н. Взятка / А.Н. Агыбаев // Фемида. — 1999. — № 6. — С. 23–29.
- 6 Борчашвили И.Ш. Коррупционные преступления: закон, теория и практика: моногр. / И.Ш. Борчашвили — Алматы: Жеті жарғы, 2008. — 392 с.

Н.Ж. Сиубаева

Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызмет жүйесіндегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаты: қазіргі жағдайы және жетілдіру жолдары

Мақалада сыбайлас жемқорлықтың Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметінің имиджіне нұқсан келтіретіні, мемлекеттік қызмет институтының дамуын тежейтіні, билік пен жұртшылық арасында сындарлы диалог орнатуға кедергі келтіретіні, құқықтық мемлекет пен азаматтық қоғам құрудың негіздерін бұзатыны белгіленген. Мемлекеттік билік органдары қызметінің ашықтығы мемлекеттік қызметшілер мен халықтың өзара іс-қимылының негізін қалаушы қағидаты болып табылатыны негізделген, сондай-ақ мемлекеттік қызметтің лайықты жұмыс істеуі және ондағы сыбайлас жемқорлықты одан әрі азайту үшін мемлекетте енгізілуі тиіс сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-шаралардың тізбесі келтірілген. Мақалада автор Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызмет жүйесіндегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатты қалыптастыру мен іске асыруды жетілдірудің қазіргі жағдайы мен жолдарын зерттей отырып, мемлекеттік қызмет жүйесіндегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы мемлекеттік саясаттың мәнін күрделі құқықтық және қоғамдық-саяси құбылыс ретінде анықтаған. Мақалада сондай-ақ сыбайлас жемқорлықтың алдын алу және оған қарсы іс-қимылды тиімді жүргізу үшін Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызмет жүйесінде сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатты қалыптастыру мен іске асыруды, атап айтқанда, осы саладағы сыбайлас жемқорлықтың алдын алу мен оған қарсы іс-қимылды нормативтік қамтамасыз етуді жетілдіру қажет екені аталған. Автор сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-шараларды, атап айтқанда, мемлекеттік

сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаттың ғылыми тұжырымдамасын әзірлеуді және бекітуді; заңды тұлғаларға сыбайлас жемқорлық қызметі үшін қылмыстық жауапкершілік енгізуді; кез келген деңгейдегі лауазымды адамдар үшін иммунитеттің болмауын қамтамасыз етуді; мемлекеттік қызметшілерді полиграфта тексеруді енгізуді; мемлекеттік билік органдарында сыбайлас жемқорлық жағдайлары туралы хабарлау институтын құруды; сыбайлас жемқорлық фактісі туралы хабарлаған адамдарды жұмыс орнынан шығарудан және кемсітуден заңнамалық тұрғыдан қорғауды ұсынған.

Кілт сөздер: сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясат, мемлекеттік қызмет, мемлекеттік қызметшілер, сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатты қалыптастыру және іске асыру.

N.Zh. Siubayeva

Implementation of anti-corruption policy in the public service system of the Republic of Kazakhstan: current state and ways of improvement

This article establishes that corruption undermines the image of the public service of the Republic of Kazakhstan, hinders the development of the institution of public service, hinders the establishment of a constructive dialogue between the government and the public, and destroys the foundations of building a legal state and civil society. The openness of activities of public authorities is a fundamental principle of cooperation between state officials and the population, and provides a list of anti-corruption measures that should be introduced in the state for the public service and further reduce corruption in it. The author examines the current state and ways to improve the formation and implementation of anti-corruption policy in the public service system of the Republic of Kazakhstan, and defines the essence of the state anti-corruption policy in the public service system as a complex legal and socio-political phenomenon. The article notes that for effective prevention and counteraction of corruption, it is necessary to improve the formation and implementation of anti-corruption policy in the public service system of the Republic of Kazakhstan, in particular, regulatory support for the prevention and counteraction of corruption in this area. The author suggests anti-corruption measures, in particular, the development and approval of the scientific concept of state anti-corruption policy, the introduction of criminal liability for corruption for legal entities, ensuring the absence of immunity for officials of any level, the introduction of polygraph testing of civil servants, the creation of an Institute for reporting cases of corruption in public authorities, ensuring legislative protection of persons who reported the fact of corruption, from dismissal from work and discrimination.

Keywords: anti-corruption policy, public service, civil servants, formation and implementation of anti-corruption policy.

References

- 1 Khlus, A.M. (2018). Tendentsii uholovnoho prava i kriminolohii na sovremennom etape protivodeistviia korruptsii [Trends in criminal law and criminology at the present stage of combating corruption] *Vestnik Karahandinskoho universiteta. Seriya Pravo — Bulletin of Karaganda University. Law series*, 2, 70–81 [in Russian].
- 2 Kanatov, A.K. (2016). K voprosu protivodeistviia korruptsii («kompetentnostnyi podkhod») [On the issue of combating corruption («competence-based approach»)] *Vestnik Karahandinskoho universiteta. Seriya Pravo — Bulletin of Karaganda University. Law series*, 3, 37–43 [in Russian].
- 3 Corruption perceptions index 2019. In Transparency International — the global coalition against corruption. [www.transparency.org](https://www.transparency.org/cpi2018) Retrieved from URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> [in English].
- 4 Khanov, T.A. (2013). Problemy obespecheniia prav i zakonnykh interesov khoziaistvuiushikh subektov [Problems of ensuring the rights and legitimate interests of economic entities] *Vestnik Karahandinskoho ekonomicheskoho universiteta Kazpotrebsoiuza — Karaganda Economic University Bulletin*, 64–72 [in Russian].
- 5 Ahybaev, A.N. (2003). Uholovno-pravovye i kriminolohicheskie mery borby s korruptsiei: uchebnoe posobie [Criminal law and criminological measures to combat corruption] Almaty: Zheti zharhy [in Russian]; Agybaev, A.N. (1999). Vziatka [A bribe] *Femida — Justice*, 6, 23–29 [in Russian].
- 6 Borchashvili, I.Sh. (2008). Korruptsionnye prestupleniia: zakon, teoriia i praktika: monohrafiia [Corruption crimes: law, theory and practice] Almaty: Zheti zharhy [in Russian].