

## **Государственная антикоррупционная стратегия в Республике Казахстан**

**Разработчик: ОФ «Транспаренси Казахстан», 2004 г.**

### **I. Законодательная база.**

Правовой основой для определения антикоррупционной стратегии государства и его органов в Республике Казахстан является Закон РК "О борьбе с коррупцией" от 2 июля 1998 года.

Основными целями данного закона, определенными в его же ст. 1, являются:

1) защита прав и свобод граждан, обеспечение национальной безопасности Республики Казахстан от угроз, вытекающих из проявлений коррупции,

2) обеспечение эффективной деятельности государственных органов, должностных и других лиц, выполняющих государственные функции, а также лиц, приравненных к ним, путем предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия правонарушений, связанных с коррупцией, устранения их последствий и привлечения виновных к ответственности;

3) расширение демократических начал, гласности и контроля в управлении государством, укрепление доверия населения к государству и его структурам, стимулирование компетентных специалистов к поступлению на государственную службу, создание условий для неподкупности лиц, выполняющих государственные функции.

Закон "О борьбе с коррупцией" определяет (устанавливает):

- понятие и основные критерии коррупции и основанных на ней правонарушений;

- основные принципы борьбы с коррупцией;

- меры по предупреждению коррупции;

- основные виды правонарушений, связанных с коррупцией, а также условия наступления ответственности за их совершение.

Согласно п. 1 ст. 6 данного закона борьбу с коррупцией в пределах своей компетенции обязаны вести все государственные органы и должностные лица. Руководители государственных органов, организаций, органов местного самоуправления в пределах своих полномочий должны обеспечить исполнение требований настоящего закона и применение предусмотренных в нем дисциплинарных мер, привлекая для этого кадровые, контрольные, юридические и другие службы.

Конкретной же борьбой с коррупционными правонарушениями, связанной с их выявлением, пресечением, предупреждением, а также привлечением лиц, виновных в их совершении, к ответственности, занимаются в пределах своей компетенции органы прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, налоговой, таможенной и пограничной службы, финансовой и военной полиции (п. 2 ст. 6).

Закон также определяет возможность создания и деятельности специального государственного органа по борьбе с коррупцией. Данный орган создается по решению президента Республики Казахстан, который определяет его статус и полномочия (п. 4 ст. 6).

В то же время нельзя не обратить внимание на явные недостатки закона "О борьбе с коррупцией". Прежде всего, очевидно, что он направлен на противодействие коррупции главным образом в системе государственной власти и государственного управления. В связи с этим он практически никак не регулирует вопросы борьбы с коррупцией в таких важных сферах общества, как образование, здравоохранение, культура, спорт и др.

Кроме того, данный закон, как и все действующее законодательство, регулирующее те или иные вопросы борьбы с коррупцией, нуждается в постоянном совершенстве. Тем более, что закон был принят еще в 1998 году. С этого же времени на текущий период существенно расширена законодательная база, регулирующая различные вопросы государственного управления в тех или иных сферах деятельности, созданы новые формы и условия для решения этих вопросов.

Однако за все время действия закона "О борьбе с коррупцией" в него только один раз в соответствии с Законом РК от 8 июня 2001 года было внесено всего лишь одно дополнение, определяющее сущность контрольных и надзорных функций государственных органов. Принятие данного дополнения нельзя назвать значительным шагом по расширению мер и подходов в государственной антикоррупционной политике и улучшению этой политики в целом.

Законодательная база государственной антикоррупционной политики также включает в себя:

1) нормы Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года и Уголовного кодекса Республики Казахстан от 16 июля 1997 года, определяющие категории и состав коррупционных правонарушений и меру ответственности за их совершение;

2) подзаконные нормативно-правовые акты, принятые президентом и правительством Республики Казахстан и регулирующие общие вопросы государственной антикоррупционной политики. К ним, в частности, можно отнести:

- Программу действий Правительства Республики Казахстан по реализации социально-экономических и финансовых мер противодействия коррупции (Утверждена постановлением Правительства РК от 20 июля 1999 года);

- Указ Президента Республики Казахстан "О мерах по совершенствованию системы борьбы с преступностью и коррупцией" от 20 апреля 2000 года;

3) подзаконные нормативно-правовые акты, принятые различными государственными исполнительными органами, носящие, как правило, узковедомственный характер и регулирующие вопросы борьбы с коррупцией, отнесенные к компетенции данных органов. Сюда, в частности, относятся:

- Приказ Министерства внутренних дел Республики Казахстан "О мерах по предупреждению коррупции в подразделениях дорожной полиции МВД Республики Казахстан" от 2 сентября 1998 года;

- Постановление коллегии Министерства юстиции Республики Казахстан "О работе Министерства юстиции, его органов и судов республики по выполнению требований Закона РК "О борьбе с коррупцией" и задачах по реализации Указа Президента РК "О мерах по совершенствованию системы борьбы с преступностью и коррупцией" от 20.04.2000 г." от 24 апреля 2000 года;

- Правила о порядке проведения проверок деятельности государственных органов Республики Казахстан по вопросам соблюдения законодательства о государственной службе и антикоррупционного законодательства (Утверждены приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 13 июля 2000 г.);

- Приказ Генеральной прокуратуры Республики Казахстан от 5 января 2001 года и Верховного суда Республики Казахстан от 4 января 2001 года "Об утверждении и введении в действие инструкции о едином порядке ведения и использования учета субъектов коррупционных правонарушений, статистической карточки учета коррупционных правонарушений и лиц, их совершивших, формы N 1-К";

- Приказ Генеральной Прокуратуры Республики Казахстан "Об организации прокурорского надзора за применением Закона "О борьбе с коррупцией" от 24 апреля 2001 года;

- Постановление Верховного Суда Республики Казахстан "О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях, связанных с коррупцией" от 13 декабря 2001 года.

Обращают на себя внимание факты отмены соответствующими должностными лицами ранее принятых ими нормативно-правовых актов, направленных на борьбу с коррупцией. В частности распоряжением премьер-министра РК № 105-р от 24.07.2000 г. без каких-либо серьезных причин было отменено распоряжение премьер-министра РК № 157-р от 19 августа 1998 г. "О мерах по формированию банка данных о субъектах коррупционных правонарушений". Отмеченный банк данных содержал в себе сведения о государственных служащих, уволенных по отрицательным мотивам, в том числе совершивших коррупционные правонарушения, с целью исключения возможного поступления их повторно на государственную службу.

Иначе говоря, нередко имели место случаи, когда с отменой тех или иных нормативно-правовых актов, связанных с противодействием коррупции, соответствующие государственные органы утрачивали безо всякой замены свои прежние антикоррупционные обязанности, функции и полномочия. Данное обстоятельство, безусловно, повлияло на снижение уровня борьбы с коррупцией.

## **II. Антикоррупционные программы.**

С 1998 года государство разработало и приняло для выполнения две поочередных программы по борьбе с коррупцией, вторая из которых реализуется в настоящее время.

Первая из них - Государственная программа борьбы с коррупцией на 1999-2000 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 7 декабря 1998 года,

исходила из того, что борьба с коррупцией не должна быть борьбой только с последствиями этого явления, которую ведут правоохранительные и специальные органы. Прежде всего, необходимо бороться с причинами, порождающими коррупцию.

В связи с этим данная государственная программа и основные мероприятия по ее исполнению были нацелены на решение достаточно широкого спектра проблем, охватывающих социальные, политические, экономические, правовые аспекты развития общественных отношений с учетом казахстанской специфики и накопленного мировым сообществом опыта борьбы с коррупцией.

Программа также имела своей целью выработку единого механизма исполнения закона "О борьбе с коррупцией", координации усилий в этом процессе всех институтов власти и общества.

Основная задача же этой государственной программы заключалась в придании борьбе с коррупцией общегосударственного характера, обеспечении комплексного решения проблем, порождающих и сопровождающих коррупцию, вскрытии ее подлинных социально-экономических корней, пропаганде законопослушного образа жизни и несовместимости явлений коррупции с постулатами демократического и правового государства.

Программа имела следующие приоритеты:

1. Совершенствование правовой базы борьбы с коррупцией. Данный приоритет предполагал приведение действующего законодательства в соответствие с законом "О борьбе с коррупцией";

2. Предупредительно-профилактические мероприятия. В данном случае предлагалось:

- акцентировать внимание на использовании превентивных мер борьбы с коррупцией, выявлять социальные и экономические корни коррупционных правонарушений и вырабатывать меры борьбы с ними;

- разработать в сферах экономики, финансов и социальной меры противодействия коррупции среди государственных служащих, использовать в этих же целях проводимые реформы в системе государственной службы и работу по привлечению общественности;

- широко использовать средства массовой информации в пропаганде антикоррупционной программы, формировании у граждан позиции неприятия проявлений коррупции.

3. Практические меры борьбы с коррупцией. Здесь имелось в виду осуществление социальных, финансово-экономических и организационно-управленческих мер противодействия коррупции, совершенствование методов и средств борьбы с коррупцией при безусловном и строгом соблюдении законности со стороны правоохранительных и иных государственных органов.

4. Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и судебной системы. К данному приоритету была отнесена координация деятельности государственных органов по борьбе с коррупцией путем рационального распределения функций и оптимизации структуры правоохранительных органов и специальных

служб, установления тесного взаимодействия между ними, повышения профессиональной подготовки, методического и технического обеспечения, а также повышение роли судов в борьбе с коррупцией.

Одной из важных задач данной антикоррупционной государственной программы была разработка долгосрочной стратегии борьбы и с преступностью и коррупцией. Выполнение этой задачи было возложено на Агентство по стратегическому планированию, Министерство юстиции, правоохранительные органы, а также Верховный суд по согласованию.

Нужно отметить, что однозначно давать оценку реализации Государственной программы борьбы с коррупцией на 1999-2000 годы и ее результатам трудно. Хотя очевидно, что далеко не все из предусмотренных ею задач были выполнены. В частности, до сих пор не приняты законы "О личной безопасности участников уголовного процесса, а также должностных лиц органов, ведущих уголовный процесс", "Об органах налоговой полиции".

Судя по всему, у государства до сих пор нет четкой долгосрочной стратегии борьбы с преступностью и коррупцией, во всяком случае в виде одного определенного документа, систематизирующего все основные вопросы и направления деятельности соответствующих органов в данной сфере.

Единственно, что в процессе реализации программы были внесены соответствующие изменения в Уголовный кодекс, принят закон "Об административных процедурах" от 27 ноября 2000 года. С другой стороны, такие законодательные акты, как, например, Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях и закон "Об органах юстиции" от 18 марта 2002 года были приняты позже, в период реализации уже второй государственной антикоррупционной программы.

Нельзя также не отметить, что согласно ежегодному Индексу восприятия коррупции (ИВК), составленному международной антикоррупционной организацией "Транспаренси Интернешнл", если в 1999 году Казахстан занимал малообнадеживающую 84-ю позицию, означавшую довольно высокий уровень коррупции в республике, то в 2000 году неожиданно произошел резкий скачок на 66-е место.

Такое обстоятельство, видимо, можно отнести к заслугам государства и его органов, активизирующих в рассматриваемый период кампанию по борьбе с коррупцией в стране. Хотя по большому счету этот положительный фактор оценивается как таковой лишь в сравнении с ситуацией в предыдущие годы. На практике же серьезных изменений в государственной антикоррупционной политике не произошло.

5 января 2001 года Указом президента РК была утверждена Государственная программа борьбы с коррупцией на 2001-2005 годы. Реализация данной программы предполагает два этапа:

- 1) 2001 - 2003 гг.;
- 2) 2003 - 2005 гг.

Являясь логическим продолжением предыдущей антикоррупционной программы, настоящая программа предусматривает мероприятия, направленные, в первую очередь, на дальнейшее повышение эффективности выявления и устранения условий, порождающих коррупцию, прежде всего, в экономической сфере.

В программе делается упор на повышение ответственности в борьбе с коррупцией не только государственных органов, но и институтов гражданского общества. Особая роль в этой работе отводится средствам массовой информации, которые призваны широко и объективно освещать ход реализации государственной политики в борьбе с коррупцией, активно пропагандировать и разъяснять антикоррупционное законодательство, формировать в обществе обстановку неприятия преступности и коррупции. Государство также рассчитывает на поддержку своей антикоррупционной политики со стороны международных организаций.

Важным моментом данной программы является представленный в ней анализ состояния борьбы с коррупцией в Казахстане. Отметив позитивные, по их мнению, тенденции в этом направлении государственной политики, разработчики программы вместе с тем вынуждены признать и нерешенные проблемы в данной сфере. К таким проблемам отнесены:

1) отсутствие необходимой и совершенной правовой базы для борьбы с коррупцией;

2) фактическое нераспространение предпринимаемых государством антикоррупционных мер в отношении государственных служащих высшего и среднего звеньев, а также неоправданная практика организационно-кадровой политики, создающая благоприятные для коррупции условия;

3) акцентирование внимания государственных органов на борьбу с последствиями, но не причинами и условиями коррупции

4) слабая материально-техническая оснащенность, недостаточная социальная и правовая защита работников правоохранительных органов и судов, достаточно высокий уровень коррупции в их собственных рядах;

5) недостаточная степень доверия гражданского общества к органам государственной власти, низкий уровень правовых знаний населения и, как следствие, его социальной активности. Все это порождает не только слабое исполнение законов и иных норм, но и тормозит развитие в обществе правовой культуры и правовой ответственности, не способствует укоренению традиции широкого использования гражданами своих конституционных прав;

6) недостаточный уровень взаимодействия с иностранными государствами и международными организациями по вопросам противодействия коррупции.

К основным направлениям рассматриваемой государственной антикоррупционной программы отнесены:

1. Совершенствование правовой базы борьбы с коррупцией. Это предполагает разработку и принятие законодательных актов, а также внесение изменений и дополнений в действующее законодательство, регулирующее вопросы борьбы с коррупцией в тех или иных сферах;

2. Практические меры общего характера, включая:

а) предупреждение коррупции в сфере государственной службы;  
б) противодействие "теневой экономике" как источнику коррупции;  
в) обеспечение прозрачности механизмов государственной экономической политики

г) принятие региональных программ борьбы с коррупцией;

3. Укрепление правоохранительных органов и судебной системы посредством осуществления комплекса мер по обеспечению социальных и правовых гарантий для их работников, повышения уровня материально-технического обеспечения данных органов, совершенствования системы подбора, подготовки и переподготовки кадров и т.д.;

4. Пропаганда государственной антикоррупционной политики через средства массовой информации, учебные программы высших учебных заведений и т.д.

5. Развитие международного сотрудничества в борьбе с коррупцией.

Поскольку данная государственная программа по борьбе с коррупцией еще не прошла даже первый этап своей реализации, то оценка ее самой и ее первоначальных результатов преждевременна. Хотя уже сейчас можно отметить отдельные выполненные в ее рамках задачи. В частности, принятие закона "О контроле за исполнением республиканского и местных бюджетов" от 29 января 2002 года.

В то же время нельзя не отметить, что по Индексу восприятия коррупции Казахстан в 2001 году по сравнению с 2000 годом опустился на 5 позиций, заняв 71-е место, а также получил 2,7 балла. Эти показатели свидетельствуют о том, что уровень коррупции в республике заметно вырос, а уровень борьбы с ней, наоборот, снизился. Такое обстоятельство можно назвать следствием слабой борьбы государства и его органов с коррупцией. В связи с этим нельзя признать данную разработчиками второй государственной антикоррупционной программы оценку состоянию коррупции в Казахстане как явлению, имеющему снижающуюся динамику.

Особенно же важно отметить, что ни первая, ни вторая государственные программы по борьбе с коррупцией не привели к активному взаимодействию государства с институтами гражданского общества в процессе противодействия коррупции, что обусловлено главным образом слабой работой государства в этом направлении.

Государство также не стремится вовлечь в этот процесс весь спектр действующих в республике СМИ. Оно предпочитает в этом направлении работать только с теми СМИ, которые находятся на содержании государственного бюджета. Тем самым оно ограничивает свои информационно-пропагандистские возможности в процессе реализации антикоррупционной политики.

Нельзя также назвать высоким уровень сотрудничества Казахстана в борьбе с коррупцией с зарубежными странами, международными странами, иностранными неправительственными организациями. Одним из показателей этого является тот факт, что республика до сих пор не присоединилась к основополагающим международно-правовым документам антикоррупционного характера.

### **III. Специальные государственные органы по борьбе с коррупцией.**

Первым специальным органом по борьбе с коррупцией следует считать Высший дисциплинарный совет (ВДС) Республики Казахстан, образованный Указом Президента РК от 21 октября 1997 года. В ноябре того же года постановлением правительства № 1547 утверждается "Типовое положение о Дисциплинарных советах", в соответствии с которым были образованы дисциплинарные советы в областях, городах Акмола и Алматы. Основными задачами ВДС и дисциплинарных советов в областях были повышение ответственности государственных служащих и не допущение злоупотреблений ими своим служебным положением.

12 ноября 1998 президент РК своим указом N 4143 образовал Государственную комиссию Республики Казахстан по борьбе с коррупцией. Данная комиссия была создана на базе упраздненного этим же указом Высшего дисциплинарного совета. Судя по всему, основными функциями госкомиссии по борьбе с коррупцией были координация антикоррупционной деятельности правоохранительных и иных государственных органов, выработка соответствующих рекомендаций и документов, инициирование расследования фактов коррупции в госаппарате, проведение идеолого-пропагандистских мероприятий и т.п.

23 ноября того же года президент РК своим распоряжением № N 4154 утвердил Положение о Государственной комиссии Республики Казахстан по борьбе с коррупцией, а также состав комиссии. В то же время оба документа по неизвестным причинам не подлежат публикации даже после упразднения данной комиссии, что не позволяет оценить ее деятельность и возможности должным образом.

В то же время, очевидно, что деятельность Госкомиссии по борьбе с коррупцией нельзя назвать эффективной по следующим обстоятельствам.

Во-первых, борьбой с теми или иными правонарушениями коррупционного характера как тогда, так и теперь, занимаются силовые органы. Возможно, что чисто формально они принимали все предписания и рекомендации, которые шли к ним от комиссии, но при этом действовали в основной мере все же по-своему ввиду специфики своей работы, а также отношений их сотрудников к своей работе. Иначе говоря, Госкомиссия и данные органы при всей формальности отношений реально действовали сами по себе и Госкомиссия не имела статуса органа, направляющего деятельность указанных силовых структур.

Во-вторых, Госкомиссия по борьбе с коррупцией не имела своего представительства в областях. Правда, там продолжали действовать дисциплинарные советы, статус и полномочия которых были определены Типовое положение о дисциплинарном совете области, городов Астаны и Алматы, утвержденным постановлением правительства РК № 218 от 10 марта 1999 года. В то же время согласно этому постановлению дисциплинарные советы имели статус консультативно-совещательных органов при соответствующих акимов, а контролирует и проверяет их работу Агентство РК по делам государственной службы.

Иначе говоря, дисциплинарные советы областей в административно-организационном плане не были связаны с Госкомиссией по борьбе с коррупцией. Их отношения включали в себя только то, что диссоветы могли вносить в Госкомиссию

представления о привлечении к ответственности руководителей региональных подразделений государственных органов.

20 апреля 2000 года президент РК принял указ № 377 "О мерах по совершенствованию системы борьбы с преступностью и коррупцией". Примечательно, что этим указом Госкомиссия по борьбе с коррупцией была упразднена. Учитывая, что это упразднение было осуществлено "в целях совершенствования системы борьбы с преступностью и коррупцией", можно предположить, что руководство республики не устраивала деятельность госкомиссии.

В то же время, упразднив Госкомиссию по борьбе с коррупцией, власти не создали ей равноценную замену. По названному выше указу ответственными за антикоррупционную политику государства назначались сразу два подразделения администрации президента РК:

1) Совет безопасности, которому предписывалось обсуждать вопросы борьбы с коррупцией на своих заседаниях для выработки и совершенствования системы стратегических и тактических мер противодействия коррупции. Кроме того, в рамках Совета безопасности должен был быть создан рабочий орган, ответственный за анализ состояния экономической безопасности страны и антикоррупционной деятельности;

2) Государственно-правовой отдел, на которого были возложены координация и контроль за работой правоохранительных органов.

В то же время вряд ли два этих органа можно отнести к полноценным органам по борьбе с коррупцией. Государственно-правовой отдел администрации президента контролирует и координирует работу правоохранительных органов в целом, а не только ее антикоррупционное направление. Что касается Совета безопасности, то задачи у данного органа гораздо больше, чем борьба с коррупцией. К тому же действующий одно время в рамках Совбеза Отдел экономической безопасности, который непосредственно занимался вопросами борьбы с коррупцией, был затем упразднен, а функции и возможности самого Совбеза были заметно урезаны.

В итоге почти два года в стране не было специального органа, который бы занимался исключительно вопросами борьбы с коррупцией. Указанный выше отдел президентской администрации для этого явно не годился. Правда, по некоторым данным, в сентябре 2000 года планировалось создать Агентство по борьбе с коррупцией с передачей ему части функций КНБ и МВД. Но по неизвестным причинам власти на это не пошли.

2 апреля 2002 года президент РК своим указом № 839 образовал Комиссию при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими, а также утвердил положение об этой комиссии и ее состав.

Согласно Положению о Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими данная комиссия является консультативно-совещательным органом при главе государства. Ее задачами являются выработка и принятие согласованных мер, направленных на усиление борьбы с коррупцией и нарушениями государственными

служащими правил служебной этики, повышение уровня ответственности государственных служащих.

К конкретным же функциям комиссии относятся:

1) выработка и внесение главе государства предложений по вопросам борьбы с коррупцией, в том числе по совершенствованию антикоррупционного законодательства, форм и методов борьбы с коррупцией;

2) мониторинг и анализ состояния борьбы с коррупцией, нарушений государственными служащими правил служебной этики;

3) рассмотрение обращений граждан и юридических лиц, а также публикаций в средствах массовой информации о фактах коррупционных правонарушений, допущенных лицами, занимающими ответственные государственные должности, нарушениях этики государственными служащими и подготовка по ним рекомендаций лицам, уполномоченным налагать дисциплинарные взыскания, о проведении служебного расследования.

Для выполнения этих функций комиссия наделена следующими полномочиями:

1) запрашивать от центральных и местных государственных органов информацию, документы и материалы, необходимые для выполнения возложенных на нее задач, за исключением уголовных дел и оперативно-розыскных материалов;

2) заслушивать устные и получать письменные объяснения от должностных лиц государственных органов, а также лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним;

3) направлять правоохранительным и другим государственным органам материалы для проведения проверок и принятия других предусмотренных законодательством мер по фактам нарушений служебной этики и совершения коррупционных правонарушений;

4) заслушивать на своих заседаниях информацию руководителей правоохранительных и иных государственных органов по вопросам исполнения антикоррупционного законодательства;

5) вносить на рассмотрение в соответствующие органы и государственные организации предложения о дисциплинарной ответственности должностных лиц, совершивших коррупционные правонарушения, не обеспечивающих исполнение закона "О борьбе с коррупцией", а также допустивших нарушения правил служебной этики, вплоть до их освобождения от занимаемой должности;

6) координировать деятельность дисциплинарных советов областей, городов Астаны и Алматы;

7) в случае необходимости вносить главе государства предложения о даче поручений или издании по рассматриваемым вопросам соответствующих актов президента республики.

В состав Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими входят председатель, его заместитель, секретарь и члены комиссии – всего 17 человек. Среди них руководители или заместители руководителей Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел, Министерства государственных доходов, Министерства юстиции, Комитета

национальной безопасности, Агентства финансовой полиции, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Агентства по делам государственной службы.

К настоящему времени комиссия провела два своих заседания – 11 апреля и 22 мая 2002 года. На первом из них были рассмотрены организационные вопросы, проект плана работы комиссии на текущий год и положение о регламенте комиссии. На втором заседании комиссии были рассмотрены вопросы исполнения государственными органами Указа Президента РК "О государственной программе борьбы с коррупцией на 2001-2005 годы", заслушана информация Генерального прокурора РК Рашида Тусупбекова о мерах по обеспечению должного взаимодействия госструктур в деле борьбы с коррупцией, совершенствования антикоррупционного законодательства. Кроме того, были рассмотрены персональные дела первого заместителя акима Северо-Казахстанской области Кудайбергена Калиева и начальника областного департамента сельского хозяйства Рашида Сюникаева, допустивших совершение коррупционных правонарушений.

В целом же, нужно отметить, что Комиссия при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими только приступила к исполнению своих обязанностей. Поэтому давать какую-либо оценку ее деятельности преждевременно. Вместе с тем уже сейчас можно отметить некоторые моменты, которые могут привести к снижению эффективности деятельности комиссии.

Во-первых, почти все члены комиссии занимают те или иные должности в госаппарате. Это значит, что они в основном заняты исполнением своих непосредственных обязанностей и в связи с этим могут уделять незначительное внимание своей работе в комиссии.

Во-вторых, как следует из положения, комиссия будет направлять все поступающие к ней материалы, в том числе и жалобы и заявления граждан, для проведения проверок и принятия соответствующих мер в правоохранительные и другие государственные органы.

В то же время у комиссии нет каких-либо рычагов контроля за деятельностью этих органов по принятию ими соответствующих мер по направленным к ним документам и материалам. В связи с этим у граждан и организаций, обратившихся в комиссию по фактам коррупции, с которыми им пришлось столкнуться, нет твердых гарантий, что по их жалобам и заявлениям будут приняты соответствующие меры.

В-третьих, положением установлено, что комиссия координирует деятельность областных дисциплинарных советов. Вместе с тем здесь нет четкого определения этой координации, ее пределов, а главное механизмов взаимодействия комиссии с дисциплинарными советами и их обязанностей по отношению к комиссии. Подобный пробел не способствует полноценному исполнению комиссией своей деятельности на региональном уровне.

В-четвертых, явная зависимость комиссии и ее членов, прежде всего по административно-кадровой и материальной линии, от президента РК и его администрации делает этот орган инструментом исполнения определенной главой

государства политики и снижает уровень его объективности в подходе к назначаемым президентом высокопоставленным чиновникам, совершившим коррупционные правонарушения.

Отдельно следует рассмотреть статус и полномочия дисциплинарных советов, которые являются фактически единственными специальными антикоррупционными органами в областях, включая города Алматы и Астана.

Согласно Типовому положению о дисциплинарном совете области, городов Астаны и Алматы, утвержденному постановлением правительства РК N 218 от 10 марта 1999 года, дисциплинарные советы являются консультативно-совещательными органами при акимах областей.

Дисциплинарный совет образуется акимом и состоит из председателя и 6 членов, которыми являются депутаты маслихатов и авторитетные представители местной общественности. Председатель дисциплинарного совета назначается на должность и освобождается от должности акимом по согласованию с председателем Агентства по делам государственной службы и приравнивается к должности заместителя акима области.

Рабочим органом совета является его секретариат, который формируется за счет общей численности аппарата акима. Численность секретариата устанавливается акимом по предложению председателя Агентства по делам государственной службы. Сотрудники секретариата назначаются на должности и освобождаются от должностей акимом по согласованию с председателем соответствующего совета. Материально-техническое, организационное и информационно-аналитическое обеспечение деятельности совета и его секретариата осуществляется за счет средств соответствующего бюджета области.

Дисциплинарный совет рассматривает дисциплинарные дела в отношении акимов городов, районов, городов в районах и районов в городах, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов, административных государственных служащих группы категорий D и E, а также должностных лиц, иных лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций и лиц, приравненных к ним, в местных исполнительных, правоохранительных органах и иных организациях.

Основными задачами дисциплинарных советов являются:

1) внесение на рассмотрение акимов соответственно областей, городов Астаны и Алматы, иных административно-территориальных единиц, руководителей местных исполнительных, правоохранительных органов и иных организаций рекомендаций о привлечении к дисциплинарной ответственности административных государственных служащих группы категорий D и E, акимов городов, районов, городов в районах и районов в городах, сел, сельских округов, поселков, аулов, должностных лиц, иных лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, и лиц, приравненных к ним в местных исполнительных, правоохранительных органах и иных организациях, допустивших нарушения антикоррупционного законодательства;

2) выработка для акимов и руководителей местных исполнительных и правоохранительных органов рекомендаций и предложений по укреплению государственной дисциплины в пределах соответствующей административно-

территориальной единицы, соблюдению лицами, перечисленными выше, требований антикоррупционного законодательства;

3) рассмотрение обращений граждан, сообщений средств массовой информации, а также информации, полученной из иных источников о фактах нарушения антикоррупционного законодательства;

4) внесение на рассмотрение в Агентство по делам государственной службы предложений, направленных на повышение эффективности организации борьбы с коррупцией, укрепление государственной дисциплины;

5) проведение проверок и подготовка материалов для рассмотрения дисциплинарных дел государственных служащих по поручению Агентства по делам государственной службы.

Вместе с тем некоторые моменты организации дисциплинарных советов вызывают сомнение в эффективности и объективности их деятельности.

Во-первых, налицо факт административной, кадровой, организационной и материальной зависимости дисциплинарных советов от соответствующих акимов. Такая зависимость способствует тому, что те или иные дисциплинарные советы действуют с учетом интересов данных акимов. В этом случае от них не следует ожидать серьезного противодействия коррупции и нарушениям служебной этики в отношении чиновников, тесно связанных с акимами. И, наоборот, они могут быть инструментом давления на чиновников, ставших неугодными акимам.

Во-вторых, непонятна степень функциональной зависимости дисциплинарных советов от центральных органов государственной власти. Агентство по делам государственной службы хотя и контролирует и проверяет работу дисциплинарных советов, однако законодательно не установлены механизмы воздействия агентства на них, если они не справляются или некачественно осуществляют свою работу, не говоря уже о возможных допущениях с их стороны и со стороны их членов тех или иных правонарушений, в том числе коррупционного характера.

С созданием же Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими к ее функциям отнесена координация деятельности дисциплинарных советов. Однако в Положении об этой комиссии не определены конкретные механизмы ее взаимодействия с дисциплинарными советами, в том числе и в плане воздействия на них в случае необходимости.

Кроме того, получается, что теперь дисциплинарные советы будут находиться в тройном подчинении – у акимов, Агентства по делам государственной службы и Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими. Такое же обстоятельство может привести к серьезным нарушениям и сбоям в процессе выполнения дисциплинарными советами своих функций, а также не будет способствовать нормальному взаимодействию их с центральными государственными органами.

Таким образом, приходится констатировать, что, несмотря на наличие в Казахстане специальных органов, деятельность которых направлена на

противодействие коррупции в масштабах как всей республики, так и отдельно взятых регионов, эти органы:

а) находятся в полной административной, кадровой и материальной зависимости от органов президентско-исполнительной власти и, следовательно, действуют исключительно в рамках их интересов;

б) не представляют собой единую административно-функциональную систему, что не позволяет государству проводить единую и согласованную политику борьбы с коррупцией;

в) состоят из людей, работающих в них не на постоянной основе и, видимо, не уделяющих своему участию в этих органах должного внимания.

Все это снижает уровень эффективности и объективности деятельности этих органов по противодействию коррупции и, следовательно, способствует росту и консервации коррупционных отношений в республике.