

ФУНКЦИОНАЛЬНО-СТРУКТУРНЫЙ АНАЛИЗ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ИНСТИТУТОВ КАЗАХСТАНА

¹А.Ж. Панзабекова, ²М.М. Халитова, ³Т.М. Резер

АННОТАЦИЯ

Цель статьи заключается в осуществлении анализа действующих антикоррупционных институтов в Казахстане. Для достижения цели в статье проведен анализ следующих институтов: законодательного и нормативного противодействия коррупции; антикоррупционной экспертизы нормативных актов; общественного контроля коррупционно опасных сфер деятельности власти; институты просвещения и антикоррупционной пропаганды. Исследование построено на методах структурно-функционального и институционального подходов. Информационно-аналитическую базу исследования составили нормативно-правовые акты, законы, государственные программы и стратегии Республики Казахстан в сфере противодействия коррупции. Результаты исследования позволили выявить наиболее сильные области антикоррупционной политики, а также определить зоны отставания некоторых антикоррупционных институтов, требующих дальнейшего совершенствования. Авторами предложены направления мер, реализация которых позволит усилить роль и функции антикоррупционных институтов в Казахстане.

Ключевые слова: антикоррупционные институты, противодействие коррупции, антикоррупционная политика, антикоррупционное просвещение и пропаганда, антикоррупционная экспертиза нормативных актов.

^{1,2} Институт экономики
КН МОН РК,
Алматы, Казахстан

³ Уральский федеральный
университет имени
первого Президента
России Б.Н. Ельцина,
Екатеринбург, Россия

Автор-корреспондент:
А.Ж. Панзабекова
aksanat@mail.ru

Ссылка на данную статью:
Панзабекова А.Ж.,
Халитова М.М., Резер Т.М.
Функционально-
структурный анализ
антикоррупционных
институтов Казахстана //
Адам әлемі. – 2021.
– №1 (91). – С. 114-127.

Информация о финансировании: Данное исследование финансируется Комитетом науки Министерства образования и науки Республики Казахстан (грант № AP08856570)

Қазақстанның сыбайлас жемқорлыққа қарсы институттарын функционалды-құрылымдық талдау

Аннотация. Мақаланың мақсаты – Қазақстандағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес институттарын талдау. Мақсатқа жету үшін мақалада келесі институттар талданады: сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнамалық және реттеуші; нормативтік актілердің сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптамасы; билік қызметінің сыбайлас жемқорлық тұрғысынан қауіпті салаларын қоғамдық бақылау; білім беру және сыбайлас жемқорлыққа қарсы насихат мекемелері. Зерттеу құрылымдық-функционалды және институционалды тәсілдер әдістеріне негізделген. Зерттеудің ақпараттық-талдамалық базасын Қазақстан Республикасының сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл саласындағы құқықтық актілері, заңдары, мемлекеттік бағдарламалары мен стратегиялары құрады. Зерттеу нәтижелері сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаттың күшті аумақтарын анықтауға, сондай-ақ одан әрі жетілдіруді қадет ететін, сыбайлас жемқорлыққа қарсы кейбір институттардың әлсіз

тұстарын анықтауға мүмкіндік берді. Авторлар Қазақстандағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы институттардың рөлі мен функцияларын күшейтетін шаралар бағыттарын ұсынады.

Түйін сөздер: сыбайлас жемқорлыққа қарсы институттар, сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл, сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясат, сыбайлас жемқорлыққа қарсы ағарту және насихаттау, нормативтік құқықтық актілердің сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптамасы.

Functional and Structural Analysis of Anti-Corruption Institutions in Kazakhstan

Abstract. The purpose of the article is to analyze the existing anti-corruption institutions in Kazakhstan. To achieve the goal, the article analyzes the following institutions: legislative and regulatory anti-corruption; anti-corruption expertise of normative acts; public control of corruptly dangerous spheres of activity of power; institutions of education and anti-corruption propaganda. The study is based on the methods of structural-functional and institutional approaches. The information and analytical base of the study was made up of legal acts, laws, state programs and strategies of the Republic of Kazakhstan in the field of combating corruption. The results of the study made it possible to identify the strongest areas of anti-corruption policy, as well as to identify the lagging areas of some anti-corruption institutions that require further improvement. The authors propose areas of measures, the implementation of which will strengthen the role and functions of anti-corruption institutions in Kazakhstan.

Key words: Anti-Corruption Institutions, Countering Corruption, Anti-Corruption Policy, Anti-Corruption Education And Propaganda, Anti-Corruption Expertise Of Regulations.

Введение

В настоящее время Казахстан имеет значительный опыт формирования и развития институтов борьбы с коррупцией. В то же время, масштабы коррупции не сужаются, что вынуждает научное сообщество обращаться к поиску средств противодействия коррупции в различных сферах, но чаще – в социально-политической. Это связано с неспособностью уголовно-правовых и нормативных средств бороться с социальными проблемами общества без помощи других институтов. В законодательных нормах, обеспечивающих защиту современного общества, практически не учитываются возможности более мягких и устойчивых видов воздействия антикоррупционного характера, среди которых антикоррупционное воспитание и образование, антикоррупционное просвещение и пропаганда. Вышеперечисленное обуславливает необходимость максимального использования потенциала структурных институтов антикоррупционной политики, что требует проведения соответствующих исследований.

Методология

Методологическую основу исследования составили принципы диалектики, историзма, системности, структурно-функционального подхода. Логическая последовательность исследования предполагает анализ различных институтов антикоррупционной политики, по мере их значимости для антикоррупционной политики.

Основная часть

Институты законодательного и нормативного противодействия коррупции

В первую очередь рассмотрим институты законодательного противодействия коррупции, поскольку они создают формальную основу для всех других институтов. Казахстан является первым государством в СНГ, принявшим закон о борьбе с коррупцией - Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267-І «О борьбе с коррупцией» [1]. В нём было дано определение коррупции, описаны ответственные за их раскрытие органы, функции государства и прочие

общие положения. Примечательными являются уже тогда появившиеся пункты о предотвращении коррупционных преступлений, т.е. создание законодательного института борьбы с коррупцией началось вскоре после обретения Казахстаном независимости.

Следом была принята Государственная программа борьбы с коррупцией на 1999-2000 гг., в которой были сформулированы главные принципы долгосрочного искоренения коррупции на уровне государства. В этой программе также были описаны тезисы борьбы с причинами, а не просто наказание преступлений.

В 2001 г. началось создание корпуса государственных программ и нормативно-правовых актов, детализирующих антикоррупционную политику государства и предлагающих конкретные меры по предотвращению коррупции через устранение её причин и ухудшение условий для её возникновения. Была сформирована специализированная правоохранительная структура, целью которой стала борьба с экономическими и финансовыми преступлениями, на базе Комитета налоговой полиции – Агентство финансовой полиции.

Дальнейшее совершенствование законодательных и нормативных институтов происходило на базе вышеупомянутых документов и структур.

Сегодня в Казахстане базой антикоррупционного законодательства является новая редакция Закона РК «О противодействии коррупции» [2]. Важнейшее нововведение новой редакции – фокус на превентивных мерах противодействия коррупции, увеличение списка субъектов, вовлеченных в противодействие, описание новых форм противодействия, а также более детализированное описание коррупционных преступлений. Закон также дополняется корпусом нормативно-правовых документов, совершенствующих конкретные меры противодействия коррупции и

сферы их применения. Опишем ключевые документы.

Указ Президента РК «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» [3], устанавливающий персональную ответственность за реализацию мер противодействия коррупции на руководителей государственных органов и организаций с государственным участием. Правительству РК вменяется в обязанность усмотреть мер по стимулированию антикоррупционного поведения, разработать механизм обеспечения прозрачности имущественного положения государственных служащих, создать список должностей с повышенным коррупционным риском и прочие конкретные меры.

Указ Президента РК «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан» [4], который утвердил Этический кодекс государственных служащих РК, положение об уполномоченном по этике, а также отменил некоторые устаревшие правовые акты. Наиболее примечательным в этом указе является попытка закрепить этические нормы для государственных служащих законодательно. Кроме того, указ внедряет институт уполномоченного по этике, которые является государственным служащим, осуществляющим обеспечение соблюдения норм служебной этики и профилактику служебных нарушений на госслужбе, в том числе связанных с коррупцией [5].

Закон РК «О государственной службе Республики Казахстан» [6], не фокусируется на коррупционных преступлениях, однако вводит принципы государственной службы, среди которых есть принцип нетерпимости к правонарушениям, подконтрольности и подотчётности госслужащих, личной ответственности за

ненадлежащее исполнение своих обязанностей, которые косвенно призваны сократить и количество коррупционных правонарушений в том числе. Кроме того, среди обязанностей госслужащих описаны обязанности доносить руководству информацию об известных коррупционных правонарушениях.

Помимо чисто законодательной базы необходимо описать другой блок документов, не являющихся законами, однако определяющими антикоррупционную политику государства в не меньшей, если не большей мере, поскольку они определяют планы и конкретные меры противодействия коррупции.

Основным документом в этом блоке является Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы [7]. Она включает обширный аналитический блок, на основе которого строится план противодействия коррупции. Основной фокус стратегии – профилактика коррупции и совершенствования законодательства. Одним из направлений является просвещение населения в вопросах коррупции, развитие нетерпимости к коррупционным преступлениям.

Ключевыми направлениями стратегии являются:

- противодействие коррупции на госслужбе;
- развитие института общественного контроля;
- борьба с коррупцией в частном и квазигосударственном секторах;
- предупреждение коррупционных преступлений в органах правопорядка;
- развитие антикоррупционной культуры;
- участие в международных инициативах и развитие международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией.

Предполагается, что реализация стратегии приведёт если не к полному искоренению коррупции, то к значительному снижению её уровня во всех сферах общественной жизни.

Упоминания стоит План мероприятий по противодействию теневой экономике на 2019-2021 годы [8], представляющий из себя список разнообразных конкретных мер по реализации антикоррупционной политики с указанием задач, сроков, бюджетов во всех сферах, затронутых коррупцией, с учётом основных направлений антикоррупционной стратегии.

В целом институты законодательного и нормативного противодействия коррупции в Казахстане развиты и представлены большим количеством организованных и взаимосвязанных документов, регламентирующих правила и планы реализации антикоррупционной политики РК. Тем не менее, существуют определённые проблемы. В частности, отечественное право поддерживает доктрину должностного иммунитета высших должностных лиц, включая Президента, членов Правительства, депутатов Парламента и акимов, увеличивая риски потенциальных коррупционных правонарушений на высшем уровне. Кроме того, организационное подчинение Агентства РК по делам государственной службы и Агентства РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью напрямую Президенту Республики в определенной степени исключает возможность его привлечения к ответственности за коррупцию и осложняет публичный контроль.

Отдельные правоведы также критикуют законопроекты за неточность или расплывчатость формулировок, из-за чего разграничить ответственность госслужащих и контролирующих их субъектов, а также затруднительность определения конкретных полномочий этих субъектов [9].

Институты антикоррупционной экспертизы нормативных актов

Отдельной темой являются институты антикоррупционной экспертизы нормативных актов. Антикоррупционная экспертиза НПА была одной из ос-

новых превентивных мер борьбы с коррупцией, исключённой из практики в 2014 году и возвращённой туда в 2016. Пробел в практике объясняется поправками в законодательство [10]. Основным аргументом в пользу исключения экспертизы в этот период была высокая стоимость её проведения.

До 2014 года необходимость проведения антикоррупционной экспертизы учёными-правоведами была обусловлена 2-м и 5-м пунктами 22-й статьи Закона РК «О нормативных правовых актах» от 1998 г. Они же ставили задачи научной экспертизы законопроектов:

- выявление норм и пробелов правового регулирования, способствующих совершению коррупционных правонарушений;

- оценка последствий принятия проекта нормативного правового акта в части возможности совершения коррупционных правонарушений;

- выработка в виде рекомендаций норм проектов нормативных правовых актов, препятствующих совершению коррупционных правонарушений.

С 2016 года научная экспертиза описана в Законе РК «О правовых актах» [11]. Самым заметным отличием между версиями статей в упомянутых законах является список субъектов, уполномоченных осуществлять антикоррупционную экспертизу. В старом законе к экспертизе допускались научные учреждения и высшие учебные заведения соответствующего профиля, в то время как в новом законе упоминаются научные учреждения и уполномоченные организации [12]. Многоплановость субъектов экспертной деятельности гарантирует независимую оценку законопроекта на предмет пробелов или неточностей, которые могут быть использованы для совершения коррупционных преступлений.

Несмотря на законодательное закрепление антикоррупционной экспертизы, у института есть определённые слабости.

Во-первых, в законе «О правовых актах» антикоррупционная экспертиза «может проводиться», а не «должна проводиться», то есть существует элемент добровольности, вместо обязательности, проведения экспертизы. Это потенциальный пробел, который может быть использован для принятия недостаточно безопасных с точки зрения коррупционных рисков законопроектов.

Во-вторых, в законодательстве отсутствует перечень хотя бы ключевых коррупциогенных факторов, на которые законопроект должен быть проверен в ходе экспертизы, ввиду чего перечень таких факторов определяет каждый раз эксперт или экспертная комиссия [13].

Антикоррупционная экспертиза, безусловно, необходимая мера для борьбы с коррупцией, однако одной её, вкупе с уголовной ответственностью за правонарушения, недостаточно, чтобы предотвратить коррупцию. Поэтому необходимо обсудить несколько других институтов, качественно дополняющих законодательные и экспертные.

Институты общественного контроля коррупционно опасных сфер деятельности власти

В пятом приоритете Послания Президента РК «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» от 31 января 2017 года, было сказано, что «многое в борьбе с коррупцией будет зависеть от активного участия всего общества» [14].

Общественный контроль включает в себя несколько элементов: участие общественных организаций, личную заинтересованность граждан в борьбе с коррупцией, участие средств массовой информации, доступ правоохранительных органов к информации о заявителях.

Активное участие общественных институтов в борьбе с коррупцией предполагается в законодательстве РК, в частности Закон «О борьбе с коррупцией» даёт список действий, которые

могут быть предприняты общественными организациями для противостояния коррупционным преступлениям:

- сообщение об известных фактах коррупции;
- внесение предложений по улучшению законодательства в вопросах борьбы с коррупцией;
- участие в развитии антикоррупционной культуры;
- взаимодействие с другими субъектами и органами по борьбе с коррупцией;
- запрос информации о работе антикоррупционных органов;
- проведение исследований, связанных с коррупцией;
- разъяснительная работа в СМИ [15].

Антикоррупционная стратегия на 2015-2025 гг. выделяет общественный контроль как отдельное приоритетное направление борьбы с коррупционными преступлениями. Под «общественным контролем» можно понимать различные феномены, поэтому мы обратимся к законопроекту РК «Об общественном контроле», поскольку именно его формулировка будет использована для создания институтов общественного контроля в РК [16]. Согласно проекту, общественный контроль – это «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в формах общественного мониторинга, общественного слушания и общественной экспертизы, направленных на анализ и оценку действий (бездействия) объектов общественного контроля, затрагивающих права и законные интересы неограниченного круга лиц, а также выработку предложений по его результатам». Иными словами, общество в лице неправительственных организаций может мониторить, обсуждать и привлекать экспертов к оценке действий государственных служащих. Единственными институциональными агентами общественного контроля закон обозначает неправительственные организации.

Согласно заключению юридического

эксперта из Берлинского университета им. Гумбольдта Бланкенагела А., аналогов формальному институту общественного контроля, который возникнет благодаря (потенциально) Закону «Об общественном контроле» нет [9]. В западных обществах общественный контроль со стороны ассоциаций или неправительственных организаций, или даже индивидуумов совершается на основе их основных прав: на свободу ассоциаций, свободу мнений, свободу получения информации, свободу средств массовой информации, а также других прав, в зависимости от ситуации. Всё это, тем не менее, ещё не значит, что в Законе нет необходимости, однако сам по себе он ещё не гарантирует эффективность общественного контроля, для которой необходимо также, чтобы была возможность использовать СМИ и судебную систему для борьбы с выявленными в ходе контрольных мероприятий преступлениями.

Частично регулированием взаимодействия между обществом и государственными органами занимается Закон РК «Об общественных советах» [17]. Целью общественных советов является «выражение мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам». Таким образом, общественные советы могут выбрать повесткой «выражения мнения» вопросы, связанные с коррупцией в государственных органах или частных предприятиях. К их полномочиям относятся:

- обсуждение бюджетов и бюджетного планирования на разных уровнях;
- обсуждение отчётов исполнительных органов;
- участие в разработке и обсуждении законопроектов;
- рассмотрение обращений физических и юридических лиц по общественно-значимым вопросам;
- разработка предложений по совершенствованию законодательства;
- осуществление общественного контроля (п. 8 ст. 5);

– другие, нерелевантные в рамках данной работы.

Таким образом, осуществлять общественный контроль возможно уже сейчас на базе общественных советов. Более того, возникает противоречие между настоящим законом и законопроектом «Об общественном контроле», поскольку последний утверждает НПА в качестве единственных агентов контроля.

Возможности для общественного контроля дает участие правящей партии «Nur Otan» в реализации государственной политики. Была разработана Программа партии Нур-Отан по противодействию коррупции [18], которая предусматривает обширный набор антикоррупционных мер.

В целом, институты общественного контроля в РК ещё находятся на этапе своего становления и развития. Уже есть законы и законопроекты, дающие общественным формированиям осуществлять контроль за деятельностью государственных органов, однако ни сами процедуры контроля, ни алгоритмы взаимодействия общественных организаций и госорганов по этим вопросам не проработаны достаточно.

К примеру, даже несмотря на то, что госорганы РК проводят регулярные встречи с общественностью, отсутствует обратная связь о применении рекомендаций или выводов после этих встреч в работе госорганов. Нет также и возможности выяснить, как используются, если используются, предложения представителей общества [19].

Для большей эффективности общественного контроля необходим доступ к информации, связанной с деятельностью госслужб, а также к аналитике по коррупционным преступлениям.

Ежегодно Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции подготавливается Национальный доклад о противодействии коррупции. В данном

докладе отражается проводимая в республике антикоррупционная политика, принимаемые меры по противодействию коррупции в Казахстане, а также состояние и тенденции распространения коррупции на международном и национальных уровнях [20].

Помимо пассивного доступа к необходимой информации и возможностей получить обратную связь важными являются меры по активной пропаганде и просвещению среди населения о вреде коррупции, для формирования культурных практик, не включающих коррупционные правонарушения. Поэтому необходимо рассмотреть также институты просвещения и пропаганды в антикоррупционном аспекте. Ключевым документом, регулирующим институты антикоррупционного просвещения и пропаганды борьбы с коррупцией, является Антикоррупционная стратегия на 2015-2020 гг.

Институты просвещения

Одним из целевых индикаторов, закреплённых в стратегии, является уровень правовой антикоррупционной культуры, а формирование этой культуры и антикоррупционного сознания ставится в качестве одной из задач.

Одним из путей формирования антикоррупционной культуры в РК является образование и воспитание. Антикоррупционная стратегия заявляет, что основой для изменения отношения к коррупции является идеология добропорядочности. Под этим понимается сочетание ценностей честности, законности, неподкупности и благонадёжности вместе с открытостью и прозрачностью деятельности государственного аппарата. Стратегия предполагает, что для внедрения этих ценностей необходимо прививать их посредством обучения и воспитания с детства. Происходить это будет, по задумке, через создание молодёжного антикоррупционного движения, а также школьных клубов добропорядочности. По данным Национального доклада о

противодействию коррупции за 2020 год участниками антикоррупционного движения является 100 тыс. чел. [21].

По всей республике действует более 4,5 тысяч добровольных школьных клубов «Adal Urpaq» и порядка 750 студенческих клубов «Sanaly Urpaq», которые прививают ценности честности и справедливости [21].

В дополнение к просвещению молодого поколения предполагается повышение правовой грамотности населения всех возрастов через разъяснительную работу.

К основным задачам антикоррупционного просвещения относятся [22]:

- ознакомление с явлением коррупции;
- формирование общего представления о формах коррупции, их историческом развитии, особенностях их выражения в разных сферах жизни и вредных последствиях их реализации;
- развитие нетерпимости к коррупции;
- ознакомление с механизмами борьбы с коррупцией.

Примером реализации стратегии можно считать введение в вузах страны дисциплины «Основы антикоррупционной культуры», преподаваемой на всех образовательных программах. В учреждениях ТИПО, в рамках дисциплины «Основы права» изучается и антикоррупционная деятельность. В общеобразовательных учреждениях проходят занятия по праву, в рамках которых учащиеся знакомятся с феноменом коррупции [23].

В Казахском Национальном Университет им. аль-Фараби в качестве пилотного был реализован проект научно-образовательного кластера по формированию антикоррупционной культуры [24]. Основным его структурным элементом является НИИ «Антикоррупционных технологий». Он объединяет усилия юристов, педагогов, экономистов, социологов, политологов, специалистов по информационным технологиям для разработки новых под-

ходов к борьбе с коррупцией через формирование антикоррупционной культуры. НИИ также проводит различные фундаментальные и прикладные исследования.

В целом для антикоррупционного просвещения достаточно использования существующих образовательных и воспитательных институтов: дошкольного, школьного и высшего образования. Для этого существуют все формальные предпосылки: в Законе РК «Об образовании» предусмотрены возможности для добавления образовательных программ или дисциплин, а содержание образования подразумевает формирование культуры у обучающихся. Однако только лишь образованием и воспитанием добиться формирования антикоррупционной культуры невозможно, поскольку молодые люди, обучающиеся в различных учреждениях образования, составляют не более 40% населения, а значит и с остальными его представителями необходима разъяснительная работа, которую можно проводить с помощью институтов пропаганды.

Институты антикоррупционной пропаганды

Основной задачей антикоррупционной пропаганды является ознакомление широких масс населения с сущностью, причинами, следствиями коррупции, разъяснение необходимости нулевой терпимости к проявлениям коррупции, объяснение возможных путей противодействия ей [25].

Существует два ключевых документа, определяющих реализацию антикоррупционной пропаганды в республике: Антикоррупционная стратегия и Закон РК «О средствах массовой информации» [26].

Антикоррупционная стратегия утверждает необходимость усиления взаимодействия со средствами массовой информации в сфере создания атмосферы добропорядочности и усиления общественного неприятия коррупции.

Предполагается, что для этого будет использовано широкое освещение примеров достойных государственных служащих, распространение информации о возможностях участия общества в противодействии коррупции.

В свою очередь, Закон «О средствах массовой информации» определяет СМИ, а значит и потенциальных реализаторов пропаганды. К ним относятся периодическое печатное издание, теле- и радиоканал, кинодокументалистика, аудиовизуальная запись и иные формы распространения информации, включая Интернет-ресурсы. Таким образом, для реализации антикоррупционной политики государству достаточно сформировать информационный заказ, который можно реализовать множеством способов.

Одним из наиболее перспективных видится использование Интернет-ресурсов в качестве средства правовой пропаганды, поскольку ей сегодня пользуется практически каждый городской житель, и многие жители сельской местности. Для охвата оставшихся эффективными видятся каналы радио- и телевещания. По данным прокуратуры Российской Федерации, эффективными себя показывают также информационно-разъяснительные материалы, размещаемые на улицах, а также социальная реклама [25].

Уже сейчас функционирует первый антикоррупционный медиа-центр, которые обеспечивает трансляцию антикоррупционных материалов в СМИ [21]. Развиваются частные и государственные инициативы, распространяющие информацию на антикоррупционную тематику.

Таким образом, проблемы антикоррупционной пропаганды заключаются не столько в наличии институтов массовой информации или государственных программ, сколько в реализации запланированного: создание качественных информационных материалов и их эффективное распространение на регу-

лярной основе станут залогом успеха, поскольку изменение культуры происходит только в долгосрочной перспективе, эволюционным путём.

Необходимо отдельно упомянуть экономические стимулы коррупции: желание увеличить уровень своих доходов является одним из основных двигателей коррупции в РК. Об этом говорит частота преступлений, связанных с хищением государственных ресурсов или получением взяток: такие преступления составляют 42% от всех в 2020 г. [21]. Понимание экономических основ коррупции позволит разработать меры, связанные с улучшением благополучия граждан, которые будут постепенно, систематически снижать мотивацию к совершению коррупционных правонарушений.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что опыт формирования и развития институтов борьбы с коррупцией в Казахстане реализуется через законотворческую деятельность и планирование. Создание нормативно-правовых актов, законов, государственных программ и стратегий является сильной стороной антикоррупционной политики. Уже сейчас существует целый корпус документов, определяющих цели и полномочия государства в борьбе с коррупцией. Проблема заключается в том, что большую часть истории борьбы с коррупцией государство старалось проводить её централизованно, почти не вовлекая общественность в этот процесс. В некотором смысле государство старается контролировать само себя, что не всегда является эффективным решением.

Активное вовлечение гражданского общества в борьбу с коррупцией – относительно недавняя практика, которая пока даже не имеет хорошего законодательного подкрепления – т.е. государство только начинает использовать

свою сильную сторону – законотворчество – для развития этого института. Более того, одно только законотворчество не способно создать сильный институт общественного контроля, поскольку он должен быть основан на возможностях беспрепятственного распространения информации (свободе СМИ) и возможностях эффективного преследования выявленных преступлений (независимость судов и их подотчётность обществу).

Развитие антикоррупционной культуры – самое молодое направление антикоррупционной политики. Как следствие, его развитие находится на этапе становления, и происходит в основном усилиями государственных или квазигосударственных органов. Формальные институты для просвещения и пропаганды уже существуют – можно успешно пользоваться системой образования для просвещения и СМИ для пропаганды, проблемной зоной в данной ситуации является качество передаваемых сообщений и систематичность их трансляции.

Одной из значительных проблем развития любых из упомянутых институтов в РК является взаимодействие общества и государства, обмен информацией, получение обратной связи в обе стороны. Именно поэтому необходимо развивать институты взаимодействия общество-государство с тем, чтобы минимизировать издержки от обмена информацией, обеспечить её достоверность, а также иметь возможность оценивать эффективность внедряемых мер.

Список литературы

1 Абылкасымов А.Е. Эволюция национального антикоррупционного законодательства и антикоррупционных институтов в Республике Казахстан // Союз криминалистов и кримиологов. – 2018. – №3. – С. 56-64.

2 Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года №410-V ЗПК «О противодействии коррупции» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410/info> (дата обращения: 12.12.2021).

3 Указ Президента Республики Казахстан от 22 апреля 2009 года №793 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан». // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000793_ (дата обращения: 12.12.2021).

4 Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153> (дата обращения: 12.12.2021).

5 Положение об уполномоченном утверждённое указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 153 // URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/kategorii/upolnomochennyepo-etike> (дата обращения: 12.12.2021).

6 Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года №416-V ЗПК «О государственной службе Республики Казахстан». // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 12.12.2021).

7 Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года №986 «Об антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы». // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986> (дата обращения: 12.12.2021).

8 Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2018 года №921 «Об утверждении Плана мероприятий по противодействию теневой экономике на 2019-2021 годы и внесении изменений в Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 мая 2018 года №309 «Об утверждении плана мероприятий на 2018-2020 годы по реализации Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы и противодействию теневой экономике». // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000921> (дата обращения: 17.12.2021).

9 Бланкенегел А. Заключение по законопроекту Республики Казахстан «Об общественном контроле в Республике Казахстан» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31731950 (дата обращения: 12.12.2021).

10 Турецкий Н.Н., Аманбеков Т.Н. О необходимости антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Право и

государство. – №2(83). – 2019. – СС. 4-13.

11 Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года №480-V «О правовых актах» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788#pos=723;-6 (дата обращения: 12.12.2021).

12 Набиева А.С., Какенова Д.К. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как одно из важных направлений предупреждения коррупции в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства Республики Казахстан – 2012. – № 2. – С. 178.

13 Черепанова Е.В. Антикоррупционная экспертиза как элемент правового мониторинга: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2019. – №2. – С. 109-115.

14 Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность. Послание Президента Республики Казахстан от 31 января 2017 года // URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaevanarodu-kazahstana-31-yanvarya-2017-g (дата обращения: 12.12.2021).

15 Указ Президента Республики Казахстан от 22 апреля 2009 года №793 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000793_ (дата обращения: 12.12.2021).

16 Проект Закона Республики Казахстан «Об общественном контроле» // URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=6417609> (дата обращения: 12.12.2021).

17 Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года №383-V «Об общественных советах». // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383> (дата обращения: 12.12.2021).

18 Программа противодействия коррупции партии «Нур Отан» на 2015-2025 годы // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31635947 (дата обращения: 27.12.2021).

19 Злотников С.М., Чеботарев А.Е. Исследование Антикоррупционного информационного центра «Транспаренси Казахстан» (2002-2003). – Алматы: Юрист, 2003. – 64 с.

20 Положение о Национальном бюро по противодействию коррупции // URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nasha-istoriya> (дата обращения: 27.12.2021).

21 Национальный доклад о противодействии коррупции // URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/bko-burlin/press/article/details/48775?lang=ru> (дата обращения: 27.12.2021).

22 Махамбетжанова А.Т. Формирование антикоррупционной культуры среди молодежи // Актуальные научные исследования в современном мире. – 2020. – №3(59) – С. 127-130.

23 Жусупбекова М.К. Анализ законодательства в сфере формирования антикоррупционной правовой культуры // Вестник Института законодательства РК. – 2018. – №1(50). – С. 123-129.

24 НИИ Антикоррупционных технологий // URL: <https://www.kaznu.kz/ru/18775/page/> (дата обращения: 27.12.2021).

25 Лихачёва Е.Ю. Борьба с коррупцией путём антикоррупционного просвещения // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2019. - №6(74). – С. 65-69.

26 Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года №451-І «О средствах массовой информации» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013966 (дата обращения: 27.12.2021).

Transliteration

1 Abylkasymov A.E. Jevoljucija nacional'nogo antikorrupcionnogo zakonodatel'stva i antikorrupcionnyh institutov v Respublike Kazahstan [Evolution of national anti-corruption legislation and anti-corruption institutions in the Republic of Kazakhstan] // Union of criminologists and criminologists. – 2018. – №3. – P. 56-64.

2 Zakon Respubliki Kazahstan ot 18 nojabrja 2015 goda №410-V ZRK «O protivodejstvii korrupcii» [Law of the Republic of Kazakhstan dated November 18, 2015 No. 410-V ZRK "On Combating Corruption"] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410/info> (date of access: 12.12.2021).

3 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 22 aprelja 2009 goda №793 «O dopolnitel'nyh merah po usileniju bor'by s prestupnost'ju i korrupciej i dal'nejshemu sovershenstvovaniju pravoohranitel'noj dejatel'nosti v Respublike Kazahstan» [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated April 22, 2009 No. 793 "On additional measures to strengthen the fight against crime and corruption and further improve law enforcement in the Republic of Kazakhstan"]. // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/>

docs/U090000793_ (date of access: 12.12.2021).

4 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 29 dekabrya 2015 goda №153 «O merah po dal'nejshemu sovershenstvovaniju jeticheskikh norm i pravil povedenija gosudarstvennyh sluzhashhih Respubliki Kazakhstan» [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated December 29, 2015 No. 153 "On measures to further improve the ethical standards and rules of conduct of civil servants of the Republic of Kazakhstan"] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153> (date of access: 12.12.2021).

5 Polozhenie ob upolnomochennom utverzhdennoe ukazom Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 29 dekabrya 2015 goda № 153 [Regulations on the authorized person approved by Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated December 29, 2015 No. 153] // URL: <http://kymet.gov.kz/ru/kategorii/upolnomochennyepo-etike> (date of access: 12.12.2021).

6 Zakon Respubliki Kazakhstan ot 23 nojabrya 2015 goda №416-V ZRK «O gosudarstvennoj sluzhbe Respubliki Kazakhstan». [Law of the Republic of Kazakhstan dated November 23, 2015 No. 416-V ZRK "On the Civil Service of the Republic of Kazakhstan"] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (date of access: 12.12.2021).

7 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 26 dekabrya 2014 goda №986 «Ob antikorrupcionnoj strategii Respubliki Kazakhstan na 2015-2025 gody» [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated December 26, 2014 No. 986 "On the Anti-Corruption Strategy of the Republic of Kazakhstan for 2015-2025"] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986> (date of access: 12.12.2021).

8 Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazakhstan ot 29 dekabrya 2018 goda №921 «Ob utverzhdenii Plana meroprijatij po protivodejstviju tenevoj jekonomike na 2019-2021 gody i vnesenii izmenenij v Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazakhstan ot 21 maja 2018 goda №309 «Ob utverzhdenii plana meroprijatij na 2018-2020 gody po realizacii Antikorrupcionnoj strategii Respubliki Kazakhstan na 2015-2025 gody i protivodejstviju tenevoj jekonomike». [Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan dated December 29, 2018 No. 921 "On approval of the Action Plan to combat the shadow economy for 2019-2021 and amendments to the Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan dated May 21, 2018 No. 309 "On approval of the action plan

for 2018-2020 years for the implementation of the Anti-Corruption Strategy of the Republic of Kazakhstan for 2015-2025 and combating the shadow economy"] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000921> (date of access: 17.12.2021).

9 Blankenagel A. Zakljuchenie po zakonoproektu Respubliki Kazakhstan «Ob obshhestvennom kontrole v Respublike Kazakhstan» [Opinion on the draft law of the Republic of Kazakhstan "On public control in the Republic of Kazakhstan"] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31731950 (date of access: 12.12.2021).

10 Tureckij N.N., Amanbekov T.N. O neobhodimosti antikorrupcionnoj jekspertizy normativnyh pravovyh aktov [On the need for anti-corruption expertise of regulatory legal acts] // Pravo i gosudarstvo. – №2(83). – 2019. – P. 4-13. (in Russ)

11 Zakon Respubliki Kazakhstan ot 6 aprelja 2016 goda №480-V «O pravovyh aktah» [Law of the Republic of Kazakhstan dated April 6, 2016 No. 480-V "On legal acts"] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788#pos=723;-6 (date of access: 12.12.2021).

12 Nabieva A.S., Kakenova D.K. Antikorrupcionnaja jekspertiza normativnyh pravovyh aktov kak odno iz vazhnyh napravlenij preduprezhdenija korrupcii v Respublike Kazakhstan [Anti-corruption expertise of regulatory legal acts as one of the important areas for preventing corruption in the Republic of Kazakhstan] // Vestnik Instituta zakonodatel'stva Respubliki Kazakhstan – 2012. – № 2. – S. 178.

13 Cherepanova E.V. Antikorrupcionnaja jekspertiza kak jelement pravovogo monitoringa: sravnitel'no-pravovoe issledovanie [Anti-corruption expertise as an element of legal monitoring: comparative legal research] // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija. – 2019. – №2. – S. 109-115. (in Russ).

14 Tret'ja modernizacija Kazahstana: global'naja konkurentosposobnost'. Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 31 janvarja 2017 goda [Kazakhstan's Third Modernization: Global Competitiveness. Message of the President of the Republic of Kazakhstan dated January 31, 2017] // URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaeva-narodu-kazahstana-31-yanvarya-2017-g (date of access: 12.12.2021).

15 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 22 aprelja 2009 goda №793 «O dopolnitel'nyh

merah po usileniju bor'by s prestupnost'ju i korrupciej i dal'nejsheму sovershenstvovaniju pravoohranitel'noj dejatel'nosti v Respublike Kazahstan» [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated April 22, 2009 No. 793 "On additional measures to strengthen the fight against crime and corruption and further improve law enforcement in the Republic of Kazakhstan"] // URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000793_\(date_of_access:12.12.2021\)](https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000793_(date_of_access:12.12.2021)).

16 Proekt Zakona Respubliki Kazahstan «Ob obshhestvennom kontrole» [Draft Law of the Republic of Kazakhstan "On Public Control" // URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=6417609> // URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=6417609> (date of access: 12.12.2021).

17 Zakon Respubliki Kazahstan ot 2 nojabrja 2015 goda №383-V «Ob obshhestvennyh sovetah». [Law of the Republic of Kazakhstan dated November 2, 2015 No. 383-V "On Public Councils"] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z150000383> (date of access: 12.12.2021).

18 Programma protivodejstvija korrupcii partii «Nur Otan» na 2015-2025 gody [Anti-Corruption Program of the Nur Otan Party for 2015-2025] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31635947 (date of access: 27.12.2021).

19 Zlotnikov S.M., Chebotarev A.E. Issledovanie Antikorrupcionnogo informacionnogo centra «Transparensi Kazahstan» (2002-2003). – Almaty: Jurist, 2003. – 64 s. (in Russ).

20 Polozhenie o Nacional'nom bjuro po protivodejstviju korrupcii [Regulations on the National Anti-Corruption Bureau] // URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nasha-istoriya> (date of

access: 27.12.2021).

21 Nacional'nyj doklad o protivodejstvii korrupcii [National Anti-Corruption Report] // URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/bko-burlin/press/article/details/48775?lang=ru> (date of access: 27.12.2021).

22 Mahambetzhanova A.T. Formirovanie antikorrupcionnoj kul'tury sredi molodjozhi [Formation of an anti-corruption culture among young people] // Aktual'nye nauchnye issledovaniya v sovremennom mire. – 2020. – №3(59) – S. 127-130. (in Russ).

23 Zhusupbekova M.K. Analiz zakonodatel'stva v sfere formirovanija antikorrupcionnoj pravovoj kul'tury [Analysis of legislation in the field of formation of anti-corruption legal culture] // Vestnik Instituta zakonodatel'stva RK. – 2018. – №1(50). – S. 123-129. (in Russ).

24 NII Antikorrupcionnyh tehnologij [Research Institute of Anti-Corruption Technologies] // URL: <https://www.kaznu.kz/ru/18775/page/> (date of access: 27.12.2021).

25 Lihachjova E.Ju. Bor'ba s korrupciej putjom antikorrupcionnogo prosveshhenija [Fighting corruption through anti-corruption education] // Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. – 2019. – №6(74). – S. 65-69. (in Russ).

26 Zakon Respubliki Kazahstan ot 23 ijulja 1999 goda №451-I «O sredstvah massovoj informacii» [Law of the Republic of Kazakhstan dated July 23, 1999 No. 451-I "On the Mass Media"] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013966 (date of access: 27.12.2021).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Аксана Жакитжановна Панзабекова

Кандидат экономических наук, доцент, главный научный сотрудник, Институт экономики Комитета Министерства образования и науки Республики Казахстан, Алматы, Казахстан, e-mail: aksanat@mail.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6389-9637>

Мадина Муратовна Халитова

Ассоциированный профессор, доктор экономических наук, главный научный сотрудник, Алматы, Казахстан, e-mail: madinakhalidi@mail.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9564-5503>

Функционально-структурный анализ антикоррупционных институтов Казахстана

- Татьяна Михайловна Резер* Доктор педагогических наук, профессор кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления УрФУ имени Б.Н. Ельцина, Екатеринбург, Россия, e-mail: tmrezer@mail.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4793-9918>
- Аксана Жакитжановна Панзабекова* Экономика ғылымдарының кандидаты, доцент, бас ғылыми қызметкері, ҚР БҒМ ҒК Экономика институты, Алматы, Қазақстан, e-mail: aksanat@mail.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6389-9637>
- Мадина Муратовна Халитова* Қауымдастырылған профессор, экономика ғылымдарының докторы, бас ғылыми қызметкер, Алматы, Қазақстан, e-mail: madinakhalidi@mail.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9564-5503>
- Татьяна Михайловна Резер* Педагогика ғылымдарының докторы, Б.Н. Ельцин атындағы ОрФУ мемлекеттік және муниципалдық басқару теориясы, әдіснамасы және құқықтық қамтамасыз ету кафедрасының профессоры, Екатеринбург, Ресей, tmrezer@mail.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4793-9918>
- Aksana Panzabekova* Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Chief Researcher, Institute of Economics of the Science Committee of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan, Almaty, Kazakhstan, e-mail: aksanat@mail.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6389-9637>
- Madina Khalitova* Associate Professor, Doctor of Economics, Chief Researcher, Almaty, Kazakhstan, e-mail: madinakhalidi@mail.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9564-5503>
- Tatyana Rezer* Doctor of Pedagogics, Professor of the Department of Theory, Methodology and Legal support of the State and Menicipal administration of UrFU named after B.N. Yeltsin, Yekaterinburg, Russia, tmrezer@mail.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4793-9918>