

УДК 321; 34(574); ББК Х99(5Каз)

*А.А. Пасс*

## **ЭВОЛЮЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В ПЕРИОД ПРЕЗИДЕНТСТВА Н.А. НАЗАРБАЕВА**

Представлено развитие правовых норм Республики Казахстан, направленных на противодействие коррупции. Рассмотрено содержание соответствующих Указов Президента Н.А. Назарбаева, парламентских законодательных актов, статей Уголовного и Административного кодексов, постановлений Верховного Суда. Проанализирован формат специальной научной экспертизы, через которую должны проходить подготовленные законопроекты на предмет коррупционной составляющей. Уделено внимание оптимизации таких государственных функций, как процедура закупок и предоставления услуг, где традиционно велики коррупционные риски. Отмечены позитивные результаты замещения должностей в исполнительных органах власти в порядке, основанном на принципах меритократии. Показано значение превентивных воспитательных мер среди населения в отношении взяточничества. Сделан вывод о необходимости дальнейшей имплементации во внутреннюю нормативную базу ряда положений международных конвенций, зарекомендовавших себя в качестве эффективных инструментов пресечения злоупотреблений полномочиями в корыстных целях.

*Ключевые слова:* Республика Казахстан, президентство Н. А. Назарбаева, антикоррупционное законодательство, государственные закупки, государственные услуги, государственная служба, международные конвенции по борьбе с коррупцией.

DOI: 10.35634/2587-9030-2020-4-2-169-178

### **Постановка проблемы. Политическое лидерство Н.А. Назарбаева и антикоррупционное законодательство в 1990-ые гг.**

Казахстан первым среди стран СНГ стал разрабатывать антикоррупционное законодательство на системной основе. 17 марта 1992 г., через три месяца после принятия Конституционного закона о независимости республики, вышел Указ Президента РК «О мерах по усилению борьбы с организованными формами преступности и коррупцией». Он появился в ответ на активизацию в стране криминальных структур, объектом внимания которых стал государственный аппарат.

Расширение сферы противоправной деятельности обуславливалось началом процесса приватизации. В обстановке, когда вновь созданные госкомитеты по имуществу еще не имели ни опыта работы, ни полноценной нормативной базы для осуществления своих полномочий, разного рода «дельцы», объединившиеся в преступные сообщества, вкуче с недобросовестными чиновниками увидели широкие возможности для незаконного личного обогащения. Этому надо было как-то противостоять.

Указ предписывал установить обязательную процедуру подачи декларации об имущественном положении своей семьи лицами, занимавшими руководящие должности в органах власти и управления, которые приобретали государственное имущество в собственность в порядке приватизации. Также им запрещалось принятие подарков от организаций и граждан в любой форме в связи с исполнением служебных обязанностей [10].

16 июля 1997 г. был принят Уголовный кодекс Республики Казахстан<sup>1</sup> (далее УК РК), в котором, в соответствии со статьей 41 за совершение коррупционных преступлений предусматривалось лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью. Статья 51 санкционировала конфискацию имущества, принадлежащего осужденному, а также добытого преступным путем и переданного другим лицам. Глава 13 (статьи 307 – 315) определяла наказания за коррупционные преступления против интересов госслужбы и госуправления. Большие штрафы или длительное тюремное заключение грозило тем чиновникам, которые: злоупотребляли служебными полномочиями, превышали власть, незаконно участвовали в предпринимательской деятельности, получали и давали взятки, посредничали во взяточничестве, совершали служебный подлог или бездействовали по службе [28].

<sup>1</sup> До этого момента применялся УК Казахской ССР образца 1959 г. с изменениями и дополнениями. Необходимость принятия УК суверенного Казахстана диктовалась признанием приоритетности общечеловеческих ценностей, прав и свобод человека, приведением в соответствие уголовно-правовых запретов условиям нарождающейся рыночной экономики. (Прим. А.П.).

5 ноября 1997 г. увидел свет Указ Президента РК «О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией». Он обязал Правительство РК разработать законопроекты по установлению контроля за крупными денежными расходами ответственных работников государственных органов и принятие иных мер в целях недопущения легализации («отмывания») незаконно нажитых средств. Предусматривалось проведение обязательной специальной проверки госслужащих при их аттестации, решении вопроса о повышении в должности и т.д.

Данный Указ знаменовал собой завершение начального этапа становления нормативной базы. Его отличительным свойством являлось рассмотрение коррупционных деяний в комплексе с другими формами преступности, без глубокого анализа их специфики, что отчасти сдерживало активизацию борьбы с ними [5. С. 152].

Однако казахстанское общество быстро пришло к пониманию серьезной опасности, которую несет в себе коррупция, и осознанию настоятельной необходимости специальных мер противодействия ей, включая принятие законов, где была бы прописана методология и методика организации и функционирования соответствующих институтов.

2 июля 1998 г. Парламент РК принял основополагающий закон «О борьбе с коррупцией», подвергшийся впоследствии основательной корректировке. С 2015 г. действует Закон «О противодействии коррупции». Очередные исправления внесены в него 6 апреля 2016 г. Был расширен понятийный аппарат: увеличен перечень субъектов коррупционных правонарушений, за счет включения в него «лица, исполняющего управленческие функции в «квазигосударственном секторе»<sup>2</sup>; введены в юридический оборот дефиниции «конфликт интересов», «антикоррупционные ограничения», «коррупционный риск», «предупреждение коррупции». Появились нормы о поощрении и защите лиц, оказывающих содействие уполномоченным органам в обезвреживании нечистых на руку чиновников. Среди приоритетных направлений были названы: культивирование в обществе атмосферы нетерпимости к коррупции и развитие международного сотрудничества в борьбе с ней.

Меры противодействия этому социальному злу обрели законченный и системный вид. Они предусматривали: анализ коррупционных рисков; антикоррупционный мониторинг; формирование антикоррупционной культуры; формирование и соблюдение антикоррупционных стандартов; выявление коррупциогенных норм при производстве юридической экспертизы; антикоррупционные ограничения; предотвращение и разрешение конфликта интересов; финансовый контроль; меры противодействия коррупции в сфере предпринимательства; выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений; сообщение о них и устранение их последствий; формирование и публикацию Национального доклада о противодействии коррупции.

Подчеркивалось, что занятие предпринимательской деятельностью несовместимо с выполнением государственных функций. Не допускалась совместная служба близких родственников, супругов или свойственников. Фиксировались компетенция и полномочия различных ведомств и организаций, призванных обуздать коррупцию. Важная роль в этом деле отводилась общественным объединениям. Регламентировался порядок взыскания (возврата) незаконно полученных материальных средств. Все сделки, договоры, акты и действия, совершенные в результате коррупционных правонарушений объявлялись недействительными [31].

Ожидалось, что неуклонная и последовательная реализация положений Закона «О борьбе с коррупцией» приведет к расширению демократических начал, гласности и контроля в сфере управления, укреплению доверия народа к государству и его структурам, создаст условия для поступления на государственную службу достойных и неподкупных граждан, то есть воплотит в жизнь принцип меритократии<sup>3</sup>. Однако отдельными представителями чиновничества, которые не хотели терять личных

<sup>2</sup> Субъекты квазигосударственного сектора – это государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан [3].

<sup>3</sup> Меритократия (от лат. *meritus* достойный и греч. *krátos* власть) – буквально означает власть наиболее одарённых. Термин, введенный английским социологом Митчелом Янгом, на современном этапе характеризует систему, при которой положение человека в обществе определяется его способностями и заслугами, а не социальным положением. (Прим. А.П.).

«дивидендов» от патронажных отношений и привыкли заниматься разного рода «гешефтами», эти прогрессивные начинания воспринимались как угроза. Потребовалось ускорить реформу госслужбы, что и было сделано. Первоначальный вариант Закона «О государственной службе» вступил в силу 23 июля 1999 г., а затем дополнялся и совершенствовался. Сейчас актуальна версия с поправками от 6 апреля 2016 г.

Данным законом впервые на постсоветском пространстве осуществлено разделение государственных служащих на политических и административных<sup>4</sup>. В качестве примера был взят опыт Сингапура – страны, где коррупцию удалось практически ликвидировать [19]. Законодатель ввел обязательный конкурсный отбор на административные государственные должности и предусмотрел социальную защиту тех, кто их замещает, в случае смены политических государственных служащих<sup>5</sup>.

Каждому чиновнику вменили в обязанность незамедлительно доводить до сведения своего руководства и правоохранительных органов о ставших ему известными коррупционных правонарушениях, а также фактах склонения его другими лицами к их совершению. Гражданин, уличенный в коррупционном преступлении или подвергнутый административному взысканию в судебном порядке за проступок коррупционного характера, не мог быть принят на государственную службу. Любому кандидату на должность предстояло пройти предварительную специальную проверку на этот счет в органах национальной безопасности. При предъявлении публичного обвинения в корыстных побуждениях госслужащий должен был в месячный срок принять меры к его опровержению. Полномочия руководителя политического или административного уровня за принятие на работу ранее дискредитировавшего себя лица прекращались незамедлительно.

Надо сказать, что закон создал благоприятные условия для улучшения кадрового состава управленцев, особенно после принципиальных изменений от 26 марта 2013 г., касающихся внедрения прозрачных механизмов поступления на государственную службу, системы оценки и планирования карьерного роста с учетом соблюдения правил служебной этики и предусмотренных антикоррупционных мер. Так, был проведен первый открытый конкурсный отбор на 550 должностей в кадровый резерв управленческого корпуса «А». На начальном этапе тестирования в нем приняли участие свыше 1000 человек – и действующих государственных служащих, и кандидатов, до того не состоявших на госслужбе, при этом 2/3 конкурсантов прошли его успешно. Симптоматично, что среди тех, кто не преодолел пороговые значения, оказалось более 50 действующих акимов районов и городов [2. С. 9].

### **Политическая воля президента и антикоррупционное законодательство в 2000-е гг.**

В январе 2001 г. был принят Кодекс РК об административных правонарушениях, который заменил Административный кодекс Казахской ССР. В течение последующих лет он много раз реформировался. Из 966 статей переработке подверглись 760. Появились 62 новые статьи, исключены 128 статей. Более 50 составов административных правонарушений переведены из административного кодекса в уголовный в качестве «уголовного проступка», представляющего собой промежуточное звено между административным правонарушением и преступлением.

Самые важные из интересующих нас моментов таковы: 1) физическое лицо не подлежит привлечению к ответственности за административное коррупционное правонарушение по истечении одного года со дня его совершения, а юридическое лицо – по истечении трех лет; 2) непредставление избирательной комиссии материалов о признанной судом виновности кандидата на выборную должность в коррупционных преступлениях и правонарушениях влечет штраф в размере двадцати месяч-

<sup>4</sup> Первые отвечают за выработку политики, вторые выполняют принятые решения. При этом административная государственная служба состоит из двух корпусов. Корпус «А» – профессиональные государственные менеджеры – ответственные секретари госорганов, председатели комитетов, городские, сельские и районные акимы (Главы местной исполнительной власти). Корпус «Б» – прочие госслужащие, осуществляющие деятельность на постоянной профессиональной основе. (прим. А. П.).

<sup>5</sup> Тем самым предпринята попытка пресечь одно из самых опасных явлений системной коррупции, а именно «командное перемещение» – когда с назначением на должность нового руководителя происходит также смена работников и в других звеньях организации. В итоге ядро коллектива начинает представлять собой наиболее приближенных к руководителю лиц, сплоченных круговой порукой, а честные и заслуженные сотрудники оказываются на периферии производственных отношений. Их зачастую принуждают к увольнению «по собственному желанию» [13].

ных расчетных показателей (МРП)<sup>6</sup>; 3) сообщение органу, ведущему борьбу с коррупцией, заведомо ложной информации о факте коррупционного правонарушения грозит потерей двухсот МРП; 4) гражданин за предоставление незаконного материального вознаграждения госслужащему, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, обязан перечислить в госбюджет 200 МРП, а организация – 750 МРП; в то же время получение такого вознаграждения лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций (либо приравненным к нему), карается уплатой 600 МРП; 5) за незаконную предпринимательскую деятельность государственных органов и органов местного самоуправления их руководители также должны заплатить 600 МРП; 6) непринятие мер по противодействию коррупции со стороны должностных лиц наказывается штрафом в размере 100 МРП; аналогичной санкции подвергаются начальники, разрешившие прием на работу лиц, ранее совершивших коррупционное преступление [14]. На наш взгляд, реализованный в административном кодексе РК дифференцированный подход при квалификации противоправного поведения, содержащего коррупционную составляющую, создал внятные критерии для оценки характера и степени общественной опасности содеянного. Их применение в отношении назначения наказаний, не связанных с лишением свободы, позволило избежать как слишком мягких, так и чересчур строгих мер.

С 16 мая 2002 г. в Казахстане появился Закон «О государственных закупках». Необходимость детальной регламентации данной сферы деятельности вытекала из ее повышенной коррупциогенности. Одномоментно нейтрализовать этот фактор не удалось. Потребовалась целенаправленная работа по совершенствованию указанного нормативно-правового акта, который претерпел множество редакций. 21 июля 2007 г. он утратил силу. Пришедший ему на смену закон просуществовал до 4 декабря 2015 г. и также был заменен на принципиально новую версию.

Смысл нововведений состоял в том, чтобы повысить прозрачность рынка госзакупок, расширить круг потенциальных участников конкурса, исключить протекционизм и завышение ценовых предложений, усилить конкуренцию между заявками. Достичь этого планировалось при помощи не практиковавшихся ранее процедур. В частности, таких как *формирование республиканского реестра квалифицированных потенциальных поставщиков*, внедрение мониторинга заявок и процесса осуществления государственных закупок, признание права на демпинг при условии внесения дополнительного платежа в обеспечение договора [7]. Одним из слабых мест данного Закона эксперты называли то, что закупки, осуществляемые национальными компаниями и холдингами, а это огромная их часть, не попадали по его юрисдикцию. То есть расходование публичных ресурсов по-прежнему происходило непрозрачно и неконкурентно [12].

В контексте данного исследования представляет интерес Закон РК «О государственных услугах», принятый 13 апреля 2015 г., и статья 21 «Оказание государственных услуг в электронной форме». Ее интенция заключается в минимизации непосредственных контактов услугодателя (госслужащего) и услугополучателя (юридического или физического лица) через организацию подвижной абонентской сети и личных кабинетов пользователей на веб-портале «электронное правительство». По утверждению зарубежных ученых распространение технологии «e-Government» от 10 % до 90 % подразумевает уменьшение случаев коррупции с 23 % до 10 % [30, Р. 209].

Антикоррупционные эффекты от внедрения подобного новшества заключаются в следующем: 1) упрощение правил и процедур предоставления госуслуг, их обезличивание и стандартизация; 2) отслеживание процесса принятия решений и действий ответственного лица; 3) увеличение объема информации, доступной рядовым гражданам; 4) развитие телекоммуникационной инфраструктуры, компьютерной грамотности и культуры рационального, здорового управления обществом [29]. Но в этом перспективном начинании использовались, видимо, далеко не все возможности, так как мировой рейтинг EGDI Казахстана (индекс развития электронного правительства), присуждаемый ООН раз в два года, снизился с 28-го места в 2014 г. до 33-го в 2016 г. и 39-го в 2018 г. [6; 25].

С 1 января 2015 г. действует новый УК РК. В нем имеется отдельная глава «Коррупционные и иные уголовные правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления», где учтена трансформация содержания и тенденций коррупционной преступности, которая произошла в предшествующий период. В новом УК перечень коррупционных преступлений вынесен в глоссарий, разъясняющий некоторые понятия, содержащиеся в кодексе. Это придало ему более удобный формат и правовую четкость. В частности, уточнены такие термины, как «организа-

<sup>6</sup> В 2016 г. в Казахстане один месячный расчетный показатель (МРП) составлял 2121 тенге. (Прим. А.П.).

ционно-распорядительные и административно-хозяйственные функции», «представитель власти», «тяжкие последствия», «существенный вред» и др. Глоссарий подробно описывает, кто является лицом, занимающим ответственную государственную должность или выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации; кого считать должностным лицом, а также лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций или приравненным к нему.

Перечень коррупционных преступлений дополнился такими составами преступлений, как: 1) организация незаконного игорного бизнеса, совершенная должностным лицом лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением льгот и преимуществ или покровительством в иной форме. 2) организация, привлечение, деятельность финансовых пирамид, совершенных должностным лицом с использованием служебного положения.

В статьях о получении и даче взятки появился новый квалифицирующий признак «значительный размер» – сумма денег, ценные бумаги, иное имущество или выгоды имущественного характера стоимостью от 50 до 3000 тысяч МРП. Увеличены минимальные и максимальные пороги пределов крупного и особо крупного размера взятки. Если в прежнем УК крупным размером взятки признавалась сумма свыше 500 МРП, то в новом кодексе – от 3000 до 10000 МРП. Особо крупной стала считаться взятка, превышающая 10000 МРП (ранее – от 2000 МРП)<sup>7</sup>.

В целом, новый УК усилил санкции за коррупцию, в том числе путем введения ряда запретов и ограничений. Если ранее права занимать определенные должности или осуществлять определенную деятельность лишался осужденный на срок до 7 лет, то теперь этот вид дополнительного наказания назначается всем виновным в коррупционных преступлениях, причем обязательно и пожизненно. Коррупционерам оказался закрыт доступ к работе на государственной службе, в судебной системе (судьей), в органах местного самоуправления, в Национальном Банке Республики Казахстан и его ведомствах, в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более 50%, в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более 50% голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, в юридических лицах, более 50% голосующих акций (долей участия) которых принадлежат указанным дочерним организациям.

К совершившим коррупционные преступления не применяется условное осуждение, они не могут быть освобождены от уголовной ответственности в связи с примирением, установлением поручительства, истечением срока давности преступления и приговора. По всем составам коррупционных преступлений предусмотрена конфискация имущества. Новый закон обязывает суды вносить представления о лишении коррупционеров государственных наград, специальных, воинских, почетных или иных званий, классов чинов, дипломатических рангов или квалификационных классов, если они у них имелись до привлечения к ответственности. Ранее это было правом суда, которое использовалось далеко не всегда.

Должностных лиц иностранного государства или международной организации новый УК определил в качестве субъектов получения и дачи взятки прямо в диспозиции статей 366 и 367 УК. Отменена такая мягкая санкция за взяточничество, как ограничение свободы, которое осужденный мог бы отбывать по месту жительства. Более того, получение или дача взятки, совершенные преступной группой, стали особо тяжкими преступлениями. Ранее они относились к категории тяжких.

За получение, дачу взятки и за посредничество при их осуществлении было введено новое наказание – штраф, кратный сумме взятки. Кратный штраф, как альтернативное наказание, упомянут во всех статьях за взяточничество, тогда как ранее по квалифицированным составам применялось только лишение свободы. К примеру, за получение взятки без квалифицирующих признаков предусмотрен штраф в размере 50-кратной суммы взятки (20-кратный размер за дачу взятки). За получение взятки в значительном размере – штраф в размере 60-кратной суммы взятки (30-кратный – за дачу взятки), в крупном размере – 70-кратный (40-кратный – за дачу взятки), в особо крупном размере – 80-кратный (50-кратный – за дачу взятки) [1]. В 2016 г. в Казахстане штрафы за коррупционные правонарушения применены в отношении 470 лиц, общая сумма штрафов составила порядка 2,5 млрд. тенге [20. С. 51].

<sup>7</sup> В данной норме отразились инфляционные процессы в стране. Очевидно стремление законодателя избежать чрезмерного обвинительного уклона в рассмотрении дел, не представляющих исключительной опасности для общества и государства. (Прим. А.П.).

Ужесточение санкций за коррупционные преступления при одновременном усилении контроля за госслужащими и снятии административных барьеров для ведения бизнеса – это ведущий мировой тренд<sup>8</sup> и законодательная власть в Казахстане действовала в его русле. Однако некоторые специалисты считают, и не без основания, что частые обновления соответствующих законов являются косвенным признанием бессилия государства противостоять коррупционным наклонностям чиновников. Ибо наказание, как механизм правового воздействия, тем жестче, чем ниже эффективность профилактики преступлений, относящихся к упомянутой категории. Более того, они предупреждают об опасности тупикового пути в борьбе с коррупцией, когда единственным противовесом остается устранивание и подчеркивают, что одни только усилия по совершенствованию правового поля не в состоянии ее искоренить. Победить мздоимство можно только при общенародной поддержке. Презумпция партнерства всех участников антикоррупционной деятельности должна стать приоритетной. Воспитание нравственного неприятия корыстолюбия следует начинать с самого детства. Главной целью должно быть изменение сознания населения [11].

Несмотря на то, что в период президентства Н. А. Назарбаева в РК удалось создать законодательную базу, отвечающую основным международным стандартам в области противодействия коррупции, при ее разработке не получилось избежать спорных моментов, которые вызывали противоречивые толкования и ошибочные суждения. Для их устранения Верховный Суд Республики Казахстан 27 ноября 2015 г. принял специальное нормативное постановление [21].

Среди его новелл – причисление к коррупционерам тех, кто, хотя и не обладал полномочиями для выполнения в интересах взяткодателя соответствующих действий, но в силу своего должностного положения мог принять меры к совершению этих действий другими лицами.

Расширенной трактовке подверглось понятие «соучастники коррупционного преступления». К ним помимо граждан, которые в целях подкупа госслужащих предоставляли последним имущественные блага и преимущества, отнесены также и те, кто лишь способствовал этому. Были также уточнены дефиниции «должностное лицо иностранного государства», «должностное лицо международной организации», «вымогательство», «посредничество и подстрекательство к получению, либо даче взятки», «получение взятки группой лиц по предварительному сговору», «покушение на получение обусловленной взятки», «провокация взятки», «злоупотребление должностными полномочиями», «коммерческий подкуп».

Органам, ведущим уголовный процесс, предписывалось руководствоваться не только законодательными и иными нормативными актами, но и должностными положениями и инструкциями, определяющими круг и содержание служебных полномочий, а также должностной статус лица, привлекаемого к уголовной ответственности. От них потребовали обеспечить строгое соответствие оперативно-розыскных мероприятий и процедур досудебного расследования положениям действующего уголовно-процессуального кодекса.

Верховный Суд прояснил и вопросы, касающиеся использования служебного статуса, полномочий и связанных с ними возможностей при совершении преступления. Под входящими в служебные полномочия действиями должностного лица предложено понимать те, которые он имел право и (или) был обязан совершить в пределах своей служебной компетенции. Сведения о них теперь необходимо фиксировать в документах досудебного производства и судебных актах при определении квалификации действий обвиняемых.

Под категорию взяточников оказались подведены чиновники, «берущие» не только для себя, но и в интересах других, причем в список криминальных «подношений», кроме денег и всевозможных услуг, попали незаконные льготы, строительные работы, санаторные или туристические путевки, проездные билеты, льготные ссуды или кредиты. Получение денежных средств, иных ценностей за покровительство по службе тоже стало расцениваться как взятка. В документе вновь акцентировалась важность профилактики коррупции: судам вменили в обязанность выносить частные постановления, направленные на устранение фактов, причин и условий, способствовавших ее проявлениям.

Общепризнано, что превенция есть важнейшая составная часть антикоррупционной политики, как и проверка законов, законопроектов на наличие коррупциогенных факторов с целью их после-

<sup>8</sup> В частности, глава Международного Валютного Фонда Кристина Лагард в одном из интервью, датированном маем 2016 г., от лица МВФ предложила ужесточить наказание за коррупцию, параллельно упразднив некоторые законы, мешающие перспективным деловым начинаниям [17].

дующего устранения. В 2009 г. в Казахстане по предложению Президента Н. А. Назарбаева<sup>9</sup> была принята норма, которая предусматривала обязательную научную антикоррупционную экспертизу (НАКЭ) всех готовящихся постановлений Правительства, центральных государственных органов, приказов их руководителей, а также решений маслихатов, акиматов и акимов [8]. Она задумывалась для того, чтобы: 1) выявлять пробелы в правовом регулировании; 2) оценивать последствия принятия нормативного правового акта с точки зрения способствования коррупционным правонарушениям; 3) формулировать рекомендации, препятствующие их совершению. НАКЭ проводили научные учреждения на основе конкурсов и тендеров.

Ученые высоко оценили результативность данной процедуры. Так, **доктор юридических наук, заместитель председателя Правового совета при НДП «Нур Отан», секретарь Казахстанского союза юристов Н. Турецкий**, подсчитал, что прямой экономический эффект, выражающийся в предотвращенном ущербе по отношению к затраченным государственным средствам на проведение НАКЭ составил, в среднем, 3 тенге к одному [27]. Это позволило специалистам отнести Казахстан по критерию «уровень антикоррупционной экспертизы в национальном законодательстве» к развитым странам [26, С. 62], и учесть его успешный опыт при разработке и принятии Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ соответствующего Модельного закона в мае 2012 г. [18].

Однако в апреле 2016 г. в РК появился Закон «О правовых актах». В нем понятие антикоррупционная экспертиза отсутствовало. Вводился другой термин – «научная экспертиза» (НЭ), которая «может проводиться» по инициативе: 1) Президента, депутатов Парламента и Правительства, вносящих законопроект проект в Мажилис; 2) уполномоченного органа, (например, Национального бюро по противодействию коррупции); 3) разработчика, если регламентом или иными юридическими нормами ему такое право предоставлено; 4) заказчика юридической новеллы, когда последняя подготавливается на договорной основе [9].

В постановлении Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2016 г. «Об утверждении Правил проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов» уточнялось, что освобождаются от нее только проекты законов, исходящие непосредственно от Президента РК. Также конкретизировались формы НЭ – правовая, экономическая, лингвистическая и экологическая [24]. И хотя в числе вопросов, которые могли ставиться перед научной правовой экспертизой, есть и такой, как «изучение норм закона на предмет наличия коррупционных рисков», все же представляется, что это шаг назад по сравнению с целевой научной антикоррупционной экспертизой, поскольку та занималась выявлением норм и пробелов правового регулирования, способствующих коррупционным деяниям; оценкой последствий принятия проекта нормативного правового акта с точки зрения возможности их совершения; выработкой рекомендаций, препятствующих подобным правонарушениям в дальнейшем [8].

Наверное, имеет смысл вернуться к прежним положениям, ведь их антикоррупционный потенциал заметно шире, а также рассмотреть возможность передачи функций проведения спецэкспертизы уполномоченному государственному органу или консорциуму научных учреждений и высших учебных заведений с предоставлением ему права привлекать на постоянной основе специалистов по профилю вносимого законопроекта. Думается, такой шаг приведет к накоплению и приумножению ценного опыта, тогда как при конкурсном отборе победителю приходится всякий раз «начинать с нуля», осваивая новую методику оценки.

## Заключение

Таким образом, проведенный анализ показал, что в Республике Казахстан режим постимперской легитимности сохранялся непродолжительное время. В короткий период была разработана собственная система нормативно-правовых актов, которая вывела страну на передовые позиции в Центральной Азии и СНГ в деле борьбы с коррупционной преступностью. Параллельно пришлось решать сложную задачу имплементации мировых стандартов в теорию и практику национального законодательства [23]. Пока не все пожелания мирового сообщества удалось учесть. Но позитивная динамика налицо. Так, во время 3-го раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе про-

<sup>9</sup> На Антикоррупционном форуме партии «Нур Отан» в ноябре 2008 г. Лидер нации заявил: «Должна быть обязательной антикоррупционная экспертиза всех законов и подзаконных актов. Статус этой экспертизы необходимо закрепить законодательно» [22].

тив коррупции 10 октября 2014 г. в адрес РК поступило 19 предложений по совершенствованию национальной антикоррупционной стратегии. По мнению главы Гражданского альянса Казахстана Н. Еримбетова, реализованы 14 из них [4].

Назрела настоятельная потребность рассмотреть вопрос о полном или частичном<sup>10</sup> присоединении к Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (4 ноября 1999 г., г. Страсбург) [15], которая провозглашает право лиц, пострадавших от действий продажных чиновников, подать иск о возмещении нанесенного материального ущерба, упущенной финансовой выгоды и морального вреда, в том числе, к государству или соответствующим властям. Необходимым шагом является признание недействительными не только контрактов, подписанных вследствие негласных коррупционных соглашений, но и тех, что были заключены честно, однако их исполнение сопровождалось актами коррупции.

Пришла пора ратифицировать (пусть с оговорками) Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.) [16]. Имеющиеся в ней статьи и положения об активном и пассивном подкупе должностных лиц и членов публичных собраний, о злоупотреблении влиянием в корыстных целях, об отмывании доходов от преступлений, связанных с коррупцией, а также об уголовной ответственности юридических лиц за коррупционное деяние и выдаче совершивших его по запросу заинтересованной стороны – способны поднять борьбу с коррупцией в Республике Казахстан на более высокий уровень.

Ждут своей очереди такие инициативы, как криминализация незаконного обогащения, сокрытия и непрерывного удержания имущества, заведомо полученного в результате совершения коррупционного преступления. Может быть, ответственность за коррупционные преступления целесообразно распространить не только на работников правоохранительных органов и судей, но и на присяжных заседателей. А наказание за клевету и оскорбление, напротив, следует декриминализировать, и, тем самым, поощрить выявление коррупции со стороны журналистов, активистов гражданского общества, рядовых граждан.

Нуждается в законодательном оформлении лоббистская деятельность, чтобы впредь продвижение корпоративных интересов не наносило урона обществу и государству<sup>11</sup>. Надо, чтобы национальные компании и холдинги тоже подчинялись общим правилам проведения закупок, а не устанавливали их самостоятельно. Желательно ускорить введение всеобщего декларирования и доходов, и расходов, которое пока отложено до 2020 г., хотя должно было начаться в уже 2016 г. Кроме того, сведения из деклараций высших и других должностных лиц, подверженных высокому риску коррупции, а также их ближайших родственников должны подлежать обязательному опубликованию. Тем не менее, имеющиеся в РК юридические основания вполне достаточны для выставления надежного заслона асоциальным устремлениям коррупционеров.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аталыков А. О новшествах противодействия коррупции в Уголовном кодексе Республики Казахстан. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РК. URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/stati/o-novshestvah-protivodeystviya-korruptcii-v-ugolovnom-kodekse-respubliki-kazahstan>. (дата обращения 08.10.2016).
2. Байменов А.М. Государственная служба Республики Казахстан: вызовы и решения // Право и государство. 2013. № 2. С. 7-9.
3. Бюджетный кодекс Республики Казахстан. [Электронный ресурс]. Zakon.kz. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30364477#pos=1;-307](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30364477#pos=1;-307). (дата обращения 09.10.2016).
4. Воротной И. Еримбетов: Дайте реальную картину, а не «мнение нации». [Электронный ресурс]. Atamecen. Business Chennel. 15 октября 2016 г. URL: <http://www.abctv.kz/ru/news/erimbetov-dajte-realnuyu-kartinu-a-nemnenie-nacii>. (дата обращения 20.11.2016).

<sup>10</sup> В конвенции оговаривается прерогатива для любого государства указать конкретную территорию или территории, где планируется ее применение. Проще говоря, возможно ее использование «в тестовом режиме». (Прим. А.П.)

<sup>11</sup> Это предложение впервые было озвучено Президентом РК Р. А. Назарбаевым еще в ноябре 2006 г. на Антикоррупционном форуме НДП «Нур Отан». Однако закон так и не приняли. Рекомендательные нормы в области регулирования лоббистской деятельности изложены в «Принципах прозрачности и честности в лоббизме» (ОЭСР, 2010 г.) и Резолюции № 1908 «Европейский кодекс поведения при лоббировании» Парламентской ассамблеи Совета Европы (Совет Европы, 2010 г.). (Прим. А.П.)



5. Жетписбаева Б.А. Стратегия борьбы с коррупцией. Алматы, 2009. 292 с.
6. Закон Республики Казахстан о противодействии коррупции. [Электронный ресурс]. Zakon.kz. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=33478302#pos=1;-307](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302#pos=1;-307). Дата обращения 09.10.2016.
7. Закон РК «О государственных закупках» от 4 декабря 2015 г. [Электронный ресурс]. Әділет. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>. Дата обращения 19.01.2017.
8. Закон РК «О внесении изменения в Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» по вопросам проведения научной антикоррупционной экспертизы» от 14 октября 2009 г. [Электронный ресурс].
9. Әділет. [https://tengrinews.kz/zakon/parlament\\_respubliki\\_kazahstan/konstitutsionniy\\_stroy\\_i\\_osnovyi\\_gosudarstvennogo\\_upravleniya/id-Z090000194/](https://tengrinews.kz/zakon/parlament_respubliki_kazahstan/konstitutsionniy_stroy_i_osnovyi_gosudarstvennogo_upravleniya/id-Z090000194/). Дата обращения 23.12.2016.
10. Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 г. [Электронный ресурс]. Параграф. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=37312788#pos=1;-227](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788#pos=1;-227). Дата обращения 23.12.2016.
11. Законы Казахстана. [Электронный ресурс]. Tengry news. URL: [https://tengrinews.kz/zakon/prezident\\_respubliki\\_kazahstan/natsionalnaya\\_bezopasnost/id-U920000684\\_](https://tengrinews.kz/zakon/prezident_respubliki_kazahstan/natsionalnaya_bezopasnost/id-U920000684_). (дата обращения 08.10.2016).
12. Идрисов Т. Борьба с коррупцией в проекте нового уголовного кодекса Республики Казахстан. [Электронный ресурс]. Официальный сайт прокуратуры Западно-Казахстанской области. 19.02.2015. URL: <http://bko.prokuror.kz/rus/novosti/stati/borba-s-korrupciey-v-proekte-novogo-ugolovnogo-kodeksa-respubliki-kazahstan> (дата обращения 10.10.2016).
13. Интервью с Д. Котляром, руководителем мониторинговой группы ОЭСР 19 октября 2015 г. [Электронный ресурс]. Центр деловой информации «Капитал». URL: <https://kapital.kz/gosudarstvo/44673/ekspert-oesr-v-kazahstane-ploho-boguytsya-s-korrupciej-na-praktike.html> (дата обращения 18.06.2016).
14. Карменов М.А. Некоторые проблемы противодействия системной коррупции в сфере таможенного дела Республики Казахстан // Фундаментальные и прикладные исследования в современном мире / Материалы IX международной научно-практической конференции 11 марта 2015 г. Т. 4. Санкт-Петербург: ООО «Стратегия будущего», 2015. С. 124-127.
15. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (с изменениями и дополнениями по состоянию на 26. 07. 2016 г.). [Электронный ресурс]. Параграф. URL: [http://online.zakon.kz/m/document/?doc\\_id=31582168](http://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=31582168) (дата обращения 10.10.2016).
16. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.google.kz/search?q=%D0%A3%D0%BA+%D0%A0%D0%9A&gws\\_rd=ssl#q=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F+%D0%BE+%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9+%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8+%D0%B7%D0%B0+%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8E](https://www.google.kz/search?q=%D0%A3%D0%BA+%D0%A0%D0%9A&gws_rd=ssl#q=%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F+%D0%BE+%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9+%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8+%D0%B7%D0%B0+%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8E). (дата обращения 13.10.2014).
17. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. [Электронный ресурс]. КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=121544&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.8554253021478656#0> (дата обращения 16.10.2016).
18. Мир теряет 2 % ВВП из-за коррупции. [Электронный ресурс]. Пронедра. URL: <http://pronedra.ru/globaleconomics/2016/05/12/poteri-mirovogo-vvp-ot-korrupcii/> (дата обращения 10.10.2016).
19. Модельный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Принят на тридцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 37-12 от 17 мая 2012 года). [Электронный ресурс]. Параграф. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31226625#pos=0;0](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31226625#pos=0;0). (дата обращения 23.12.2016).
19. Мухатаева Г. Принцип меритократии в казахстанском государственном управлении. Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан. [Электронный ресурс]. URL: <http://kisi.kz/ru/categories/politicheskaya-modernizaciya/posts/princip-meritokratii-v-kazhastanskom-gosudarstvennom-up> (дата обращения 09.10.2016).
21. Национальный доклад о противодействии коррупции. Астана, 2017. [Электронный ресурс]. Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции. Официальный интернет-ресурс. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyu-doklad-o-protivodeystvii-korrupcii> (дата обращения 25.05.2017). 69 с.
22. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан № 8 «О практике рассмотрения некоторых коррупционных преступлений». [Электронный ресурс]. Параграф. URL: [http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=32988867#pos=1;-263](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=32988867#pos=1;-263). (дата обращения 13.10.2016).
23. Официальный сайт партии «Нур Отан». [Электронный ресурс]. URL: <http://nurotan.kz/ru/content/vystuplenie-na-antikorrupcionnom-fogume-ndp-nur-otan-gastana-6-noyabrya-2008-goda> (дата обращения 23.12.2016).
24. Пасс А.А., Татубаев Т.М. Противодействие коррупции в странах ЕАЭС: имплементация мирового опыта // «Аналитика развития, безопасности и сотрудничества: Большая Евразия – 2030» / Материалы IV Международной научно-практической конференции. Москва, 29 ноября 2017 года. М.: Когито-центр, 2017. С. 128-131.

25. Постановление Правительства РК от 31 августа 2016 г. «Об утверждении Правил проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов». [Электронный ресурс]. Әділет. [https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo\\_respubliki\\_kazahstan\\_premier\\_ministr\\_rk/konstitutsionnyiy\\_stroy\\_i\\_osnovyi\\_gosudarstvennogo\\_upravleniya/id-P1600000497/](https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/konstitutsionnyiy_stroy_i_osnovyi_gosudarstvennogo_upravleniya/id-P1600000497/). Дата обращения 22. 12. 2016.
26. Profit. [Электронный ресурс]. URL: <https://profit.kz/news/48521/Kazahstan-voshel-v-spisok-stran-s-ochen-visokim-urovнем-razvitiya-elektronного-pravitelstva/> (дата обращения 20.04.2019).
27. Семенова С.И. Сравнительно-правовой анализ законодательства стран СНГ по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Правовая информатика. 2013. № 1. С. 61-68.
28. Турецкий Н. Антикоррупционная экспертиза НПА: необходимость или излишество? [Электронный ресурс]. Литер. Республиканская общественно-политическая газета. 31 октября 2014 г. URL: [https://liter.kz/ru/articles/show/3430-antikorrupcionnaya\\_ekspertiza\\_npa\\_neobhodimost\\_ili\\_izlishestvo\\_](https://liter.kz/ru/articles/show/3430-antikorrupcionnaya_ekspertiza_npa_neobhodimost_ili_izlishestvo_). (дата обращения 23.12.2016).
29. Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Министерства юстиции Республики Казахстан. URL: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/906> (дата обращения 08.10.2016).
30. Шерьязданова Г.Р. Электронное правительство как инструмент борьбы с коррупцией: мировой обзор и опыт Казахстана. URL: <http://group-global.org/sites/default/files/publications/%D0%93.%20%D0%A0.%20%D0%A8%D0%B5%D1%80%D1%8C%D1%8F%D0%B7%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf>. (дата обращения 12.10.2016).
31. Andersen T. B. E-Government as an anti corruption strategy // Information Economics and Policy. 2009. № 21. P. 201-210.
32. E-Government Survey: 2014, 2016. [Электронный ресурс]. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2014> (дата обращения 12.10.2016).

Поступила в редакцию 16.09.2019

Пасс Андрей Аркадьевич, доктор исторических наук,  
профессор кафедры политических наук и международных отношений  
ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет» («ЧелГУ»)  
454001, Россия, г. Челябинск, ул. Братьев Кашириных, 129  
E-mail: [pass\\_andrey@mail.ru](mailto:pass_andrey@mail.ru)

*A.A. Pass*

#### **EVOLUTION OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN DURING THE PRESIDENCY OF N.A. NAZARBAYEV**

DOI: 10.35634/2587-9030-2020-4-2-169-178

The development of the legal norms of the Republic of Kazakhstan aimed at countering corruption is presented. The content of the relevant Decrees of the President N. A. Nazarbayev, parliamentary legislative acts, articles of the Criminal and Administrative Codes, decisions of the Supreme Court were reviewed. The format of the special scientific expertise has been analyzed, through which the prepared draft laws on the subject of the corruption component should pass. Attention is paid to the optimization of such state functions as the procurement procedure and the provision of services, where corruption risks are traditionally high. The positive results of filling positions in the executive bodies of power in the manner based on the principles of meritocracy are noted. The importance of preventive educational measures among the population in relation to bribery is shown. The conclusion is made about the need for further implementation of a number of provisions of international conventions in the internal regulatory framework that have proven to be effective tools to curb the abuse of power for mercenary purposes.

*Keywords:* Republic of Kazakhstan, N.A. Nazarbayev presidency, anti-corruption legislation, government procurement, government services, public service, international conventions for the fight against corruption.

Received 16.09.2019

Pass A.A., Doctor of History, Professor of political science and international relations  
Chelyabinsk State University  
Brat'yev Kashirinykh st., 129, Chelyabinsk, Russia, 454001  
E-mail: [pass\\_andrey@mail.ru](mailto:pass_andrey@mail.ru)