

*Е. О. Алауханов*

# **Антикоррупционная правовая политика**

**Алматы  
2009**

УДК 347.1  
ББК 67.410я7  
А 45

*Рекомендовано ученым советом юридического факультета КазНУ  
им. аль-Фараби и международным центром научных исследований  
и правовой экспертизы*

**РЕЦЕНЗЕНТЫ:**

**Рахымбеков Боран Гизатович** — *председатель партийного контроля  
НДП партии «Нур Отан», кандидат юридических наук*

**Калматаев Мурат Дуйсенбинович** — *генерал-майор милиции, ветеран  
Афганской войны, член политсовета НДП партии «Нур Отан», член  
общественного совета по борьбе с коррупцией при НДП партии «Нур  
Отан»*

**Кайдаров Рустем Есимханович** — *генерал-майор юстиции, профес-  
сор, председатель республиканского общественного объединения советов  
генералов РК*

**Алауханов Е.О.** — *доктор юридических наук, профессор*

**А 45 Антикоррупционная правовая политика.**— Алматы: Нур-пресс,  
2009.— 256 с.

**ISBN 9965-813-77-9**

Работа посвящена исследованию коррупции как явления современного обще-  
ства (на пространстве Республики Казахстан) и связанных с ней проблем совер-  
шенствования антикоррупционного законодательства с использованием материа-  
лов стран СНГ.

Издание предназначено сотрудникам правоохранительных органов, научным  
работникам, студентам юридических вузов и факультетов, а также для широкого  
круга читателей, интересующихся проблемами предупреждения преступности.

А  $\frac{1203021300}{00(05)09}$

УДК 347.1  
ББК 67.410я7

**ISBN 9965-813-77-9**

© Е. О. Алауханов, 2009.  
© Нур-пресс, 2009.

## СОДЕРЖАНИЕ

Список обозначений и сокращений.....	4
Введение.....	6
<b>1. Антикоррупционная правовая политика (теоретико-методологический анализ).....</b>	<b>19</b>
1.1. Понятие антикоррупционной политики, ее существенные признаки.....	19
1.2. Правовые принципы и приоритеты антикоррупционной политики государства: институциональное оформление.....	74
1.3. Особенности антикоррупционной правовой политики в Республике Казахстан, ее правовой мониторинг.....	96
<b>2. Политико-правовые технологии противодействия коррупции публичной власти в Республике Казахстан.....</b>	<b>120</b>
2.1. Законодательное обеспечение антикоррупционной политики и разрешение правовых коллизий.....	120
2.2. Нормативно-правовые акты в антикоррупционном измерении.....	141
2.3. Институты гражданского общества как превентивный элемент современного антикоррупционного механизма.....	160
<b>Заключение.....</b>	<b>177</b>
<b>Список использованных источников.....</b>	<b>187</b>
<b>Приложения.....</b>	<b>198</b>

*Судья – это говорящий закон,  
А закон – это немой судья.*

*Цицерон*

### **Обозначения и сокращения**

ВТО – Всемирная торговая организация  
ВИЧ – вирус иммунодефицита человека  
ВВ – внутренние войска  
ВСУ – военно-следственное управление  
ВУЗ – высшее учебное заведение  
ВКО – Восточно-Казахстанская область  
в. – век  
в.в. – века  
ГУВД – Главное управление внутренних дел  
ГСК – Государственный следственный комитет  
ГК – Гражданский кодекс  
г. – год  
г. – город  
г.г. – годы  
ГОРРАЙЛИНОВД – городские, районные и линейные от-  
делы внутренних дел  
ДВД – Департамент внутренних дел  
ДТС – Департамент технической службы  
ЕС – Европейское сообщество  
ЗРК – Закон Республики Казахстан  
ЗКО – Западно-Казахстанская область  
КоАП – Кодекс об административных правонарушениях  
КПС и СУ – Комитет правовой статистики и специальных  
учетов  
КНР – Китайская народная республика  
КНБ – Комитет национальной безопасности  
КазССР – Казахская Советская Социалистическая респу-  
блика  
МВД – Министерство внутренних дел  
МВФ – Международный валютный фонд

МЧС – Министерство чрезвычайных ситуаций  
МО – Министерство обороны  
МОН – Министерство образования и науки  
НПЗ – нефтеперерабатывающий завод  
ООН – Организация Объединенных наций  
ОВД – органы внутренних дел  
ПС – пограничная служба  
РК – Республика Казахстан  
РСФСР – Российская Советская Федеративная Социали-  
стическая республика  
РФ – Российская Федерация  
СПИД – синдром приобретенного иммунодефицита чело-  
века  
СМИ – средства массовой информации  
СНГ – Содружество независимых государств  
СССР – Союз Советских Социалистических республик  
СНК – Совет народных комиссаров  
США – Соединенные Штаты Америки  
УДП – управление дорожной полиции  
УБОП – управление по борьбе с организованной преступ-  
ностью  
УК – Уголовный кодекс  
ФРГ – Федеративная Республика Германия  
ЮКО – Южно-Казахстанская область

*С плохими законами и хорошими чиновниками вполне можно править страной. Но если чиновники плохи, не помогут и самые лучшие законы.*

**Отто фон Бисмарк**

## **ВВЕДЕНИЕ**

Предлагаемая монография посвящена исследованию коррупции как явления современного общества (на пространстве Республики Казахстан) и связанных с ней проблем совершенствования антикоррупционного законодательства. В работе автором дается определение понятия антикоррупционной политики, ее сущностные признаки, рассмотрены ее правовые принципы и приоритеты, особенности, сформулированы предложения по дальнейшему совершенствованию антикоррупционного законодательства, основанные на исследовании факторов, обуславливающих возникновение, развитие и распространение изучаемого феномена, а также на исследовании международного опыта борьбы с коррупцией.

Актуальность данного исследования обусловлена сложностью и многомерностью современного государственного строительства, конфликтогенным характером данного процесса, возникшим вследствие значительных институциональных деформаций в сфере осуществления публичной власти. К наиболее серьезным из них относится коррупция, сущность и причины которой, а также технологии политико-правового противодействия этому опаснейшему явлению необходимо уяснить не только на практическом, но и на теоретико-методологическом уровне, причем сделать это в контексте выявления общих закономерностей трансформации элементов отечественной политической и правовой системы. В этом случае можно говорить о научной обоснованности национальной антикоррупционной политики.

**В Послании Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана 2009 года** сказано: «Необходимо

решительно и жестко бороться с преступностью, коррупцией, мошенничеством, нарушением законов. В это трудное время нужно сделать все, чтобы обеспечить безопасность наших граждан, всего общества» (2).

Продолжая идти по пути совершенствования казахстанской модели политического и государственного устройства, руководство страны планирует совершенствовать современную отечественную политическую систему. В целях реализации этих идей был разработан проект закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», принятый Парламентом Республики Казахстан 21 мая 2007 года. Закон был направлен на дальнейшую модернизацию политических институтов, создание необходимых правовых гарантий развития парламентаризма, повышение эффективности конституционного контроля, развитие многопартийности и становление институтов гражданского общества. В этом отношении научный анализ конституционных новелл не только обогатит науку конституционного права, но и покажет их влияние на политическую систему, выявит роль Конституции в обеспечении стабильности конституционного строя, степень его восприимчивости к демократической модели развития, создания благоприятных условий для развития гражданской инициативы (3, с.18).

Социальная опасность коррупции связана с возникновением латентных и нелегальных институтов и механизмов власти. Самыми опасными последствиями коррупции в органах государственного управления являются рост «теневой» экономики, создание условий для роста криминального бизнеса, что, в свою очередь, приводит к возрастанию масштабов подкупа бюрократии не только на республиканском, но и на региональном уровне.

Глава государства в своем выступлении подчеркнул, что правительство РК предприняло анализ и корректировку дальнейших действий по борьбе с коррупцией. В современных условиях коррупция постепенно из внутригосударственной превращается в общемировую проблему. Силы мирового со-

общества пересматривают свои методы борьбы с коррупцией с учетом новых тенденций развития, принимают новые законы об ужесточении ответственности.

Международная правовая экспертиза отметила особенно высокий уровень антикоррупционной политики в Казахстане.

Указом президента РК был принят Закон «О борьбе с коррупцией» еще 2 июля 1998 года, а также создан специальный орган — Агентство по борьбе с экономической преступностью. В Уголовном кодексе установлен четкий перечень преступлений, признаваемых коррупционными, ужесточена уголовная ответственность за взяточничество. По инициативе президента РК был введен пожизненный запрет на занятие любых должностей в государственных органах и организациях для лиц, ранее уволенных с работы за совершение коррупционного правонарушения; лица, совершившие какое-либо противоправное действие, полностью лишаются всех привилегий. В целях снижения уровня коррупции в судебной системе ужесточена ответственность судей за совершение правонарушений и несоблюдение судейской этики.

Недавно Парламентом принят Закон, предусматривающий более прозрачные процедуры выдвижения судей на руководящие судейские должности.

Антикоррупционные меры предусмотрены и в ряде законодательных актов, регламентирующих государственные закупки, налогообложение, таможенное дело, лицензирование и другие сферы.

В целом, казахстанское законодательное обеспечение антикоррупционной деятельности стало, по сути, модельным для наших коллег по СНГ [4, с.1].

Так, по расчетам Агентства по статистике Республики Казахстан, уровень теневой экономики в нашей стране составляет 22% ВВП. В Правительстве Республики Казахстан полагают, что этот показатель занижен. По некоторым оценкам специалистов, он достигает не менее 40%, а в некоторых сферах и выше [5, с. 2].

Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика - следствие общих политических, социальных и экономических

проблем страны. Коррупция всегда увеличивается, когда страна находится в стадии модернизации. Казахстан переживает сейчас не просто модернизацию, а коренное изменение общественных, государственных и экономических устоев. Поэтому неудивительно, что она следует общим закономерностям развития, в том числе негативным.

Так, по данным международной неправительственной организации Transparency International, по уровню коррумпированности Казахстан находится рядом с такими странами, как Гватемала, Лаос, Замбия, Никарагуа и Парагвай. По мнению специалистов, все, что ниже трех баллов, указывает на тревожную картину, на высокую коррумпированность государственных служащих [6, с. 11].

Таким образом, коррупция выступает одной из основных форм «функциональных» или «профессиональных» видов преступного поведения государственных служащих.

Еще в 1990 году VIII Конгресс ООН в г. Гаване (Куба) предписал разработать Кодекс должностных лиц. Было признано, что проблема коррупции носит всеобщий и всемирный характер, что она оказывает пагубное влияние на экономику, подрывает правительственные решения, наносит ущерб морали, расшатывает доверие граждан, институтов гражданского общества, к правительству, разрушает принцип беспристрастного правосудия и т.д.

В научно-практическом плане исследование коррупции и антикоррупционного правового механизма, особенностей его институционализации связано с выявлением основных тенденций и вектора развития властных практик, как в прошлом, так и на современном этапе, что представляет безусловный интерес и с позиции поиска такого состояния отечественной политической и правовой системы, при котором возможно преодоление отчуждения институтов публичной власти и гражданского общества, человека и государства.

Непринятие радикальных эффективных мер в борьбе с коррупцией может привести к тому, что из криминальной, экономической и социальной проблемы она может перерасти в по-

литическую и приобрести масштабы национального бедствия, подрывающего основы конституционного строя страны. Вот почему Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в своем Послании народу Казахстана «**Казахстан – 2030. Прозрение, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев**» в качестве одного из семи основных приоритетов нашего государства назвал **решительную и беспощадную борьбу с коррупцией**. При этом он особо отметил, что только эффективное сдерживание коррупции является общепризнанным условием построения правового государства [7, с. 4].

**В Государственной программе борьбы с коррупцией на 2006-2010 годы также отмечается, что коррупция тормозит процесс социально-экономического развития, строительства рыночной экономики, привлечения инвестиций и негативно воздействует на политические и общественные институты демократического государства, представляет собой серьезную угрозу будущему развитию страны [8, с. 4].**

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев представил программу вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира, где подчеркнул необходимость последовательной реализации комплексной общенациональной программы борьбы с коррупцией как с угрозой национальной безопасности и общественной стабильности [9, с. 5].

Очевидно, что только в данной плоскости может идти поиск оптимальных проектов дальнейшего государственно-правового развития Республики Казахстан, категориальных оснований постсоветского реформирования, а также юридических механизмов, реально обеспечивающих возможность влияния гражданского общества на функционирование государственного механизма в плане обеспечения режима законности в работе всех его элементов.

Сложность борьбы с этим социальным явлением состоит в том, что коррупция имеет не только скрытый, но и согласительный характер совершения. В большинстве случаев она не влечет за собой жалоб, так как обе стороны получают выгоду от незаконной сделки. Даже вымогательство взятки не всегда

будет обжаловано, поскольку люди далеко не всегда испытывают доверие к процессу борьбы с коррупцией. И для этого имеются определенные основания, как объективного, так и субъективного характера, касающиеся как отечественного, так и зарубежного опыта.

Проблемы, связанные с коррупцией в системе институтов публичной власти, начиная с 90-х гг. XX века и по настоящее время, все чаще и чаще становятся объектом пристального внимания многих отечественных и зарубежных правоведов, политологов, социологов и историков. Вообще, в последнее время тема коррупции стала одной из самых востребованных в разного рода публичных заявлениях, общественных организациях, в работе «круглых столов», СМИ, различных политических дебатах, парламентских слушаниях и т.д. Особое внимание этой проблеме было уделено и во многих выступлениях Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева.

В юридической и политической науках достаточно работ, в которых обсуждаются общетеоретические вопросы коррупции в современном обществе.

Так, в плане разработки концептуально-категориальных оснований и методологии изучения коррупции и антикоррупционного механизма несомненный интерес вызывают труды таких советских и российских ученых, как Г.А. Аванесова, Ю.М. Антоняна, М.М. Бабаева, В.В. Векленко, О.Н. Ведерниковой, Б.В. Волженкина, А.В. Галахова, Я.И. Гилинского, Ю.В. Голика, Б.В. Здравомыслова, З.С. Зарипова, А.А. Жижиленко, В.Ф. Кириченко, Н.И. Коржанской, В.Н. Кудрявцева, В.С. Комиссарова, Н.М. Кропачева, И.С. Лейкиной, Н.А. Лопашенко, С.В. Максимова, А.А. Магомедова, С.Ф. Милюкова, В.Е. Мельникова, В.С. Овчинского, Э.Ф. Побегайло, А.Б. Сахарова, О.В. Старкова, О.В. Филимонова, Д.А. Шестакова, С.Я. Лебедева, А.А. Матвеевой и др.

В Казахстане вопросы борьбы с коррупцией были затронуты в работах Н.М. Абдирова, Б.А. Абдрахманова, Х.А. Абишева, Т.К. Айтмуханбетова, А.Н. Агыбаева, Е.О. Алауханова, М.Т.Алимбекова, З.О. Ашитова, Д.Л. Байдельдинова, Г.И. Бай-



мурзина, С.Н. Баймаганбетова, И.Ш. Борчашвили, К.Ж. Балтабаева, У.С. Джекебаева, Р.Е. Джансараевой, А.Ш. Ещанова, Г.А.Жайлина, С.З. Зиманова, С.С. Сартаева, Г.С. Сапарғалиева, С. Узбекулы, А.С. Ибраевой, Е.И. Каиржанова, М.Ч. Когамова, О. Кобабаева, Е.С. Кемали, З.Ж. Кенжалиева, Г.С. Мауленова, К.А. Мами, А.Х. Миндагулова, С.С. Молдабаева, Э.Б. Мухамеджанова, Е.Н. Нургалиевой, М.С. Нарикбаева, Р.Т.Нуртаева, Е.А. Онгарбаева, С.М. Рахметова, И.И. Рогова, Г.Р. Рустемовой, М.А. Сарсенбаева, А. Смагулова, О. Кобабаева, Т.Е. Каудырова, Л.Ч. Сыдыковой, Н.Н. Турецкого, Б.Х. Толеубековой, Е.З. Тургумбаева, Г.Д. Тленчиевой, К.Ш. Уканова и др.

Данное исследование является институционально-правовым анализом антикоррупционной политики в Республике Казахстан.

Поставленная цель исследования реализуется решением следующих задач:

– типологизировать имеющие место в зарубежной и отечественной литературе концептуальные подходы к коррупции как деструктивному явлению в системе институтов государственной власти;

– выделить и обосновать приоритеты и формы реализации отечественной антикоррупционной правовой политики в контексте первоочередных задач современного государственного строительства;

– провести правовой мониторинг институтов постсоветской антикоррупционной политики и выделить особенности их функционирования в Республике Казахстан;

– в плане создания и внедрения в отечественную политико-правовую жизнь юридических технологий противодействия коррупции как опасному результату издержек современных институциональных реформ проанализировать законодательное обеспечение антикоррупционной политики на предмет разрешений юридических коллизий;

– обосновать необходимость проведения коррупциогенного мониторинга как обязательного этапа и условия разработки и принятия новых законодательных актов в современном Казахстане, предложить его базовые принципы и критерии;

– определить место и роль институтов гражданского общества в процессе формирования и реализации основных направлений антикоррупционной политики.

Объектом исследования являются институциональные искажения в сфере публичной власти современного Казахстана.

Предметом исследования выступают становление и особенности трансформации институтов антикоррупционной политики в постсоветском правовом пространстве.

Методологическую основу исследования определили современные методы познания, включая как всеобщие и общенаучные (диалектический, системно-структурный, институционального измерения, структурно-функциональный, социологический и др.), так и специальные (сравнительно-правовой, историко-юридический, формально-юридический). Большое значение при разработке темы имела идея развития отечественных институтов самобытной государственности в условиях современной глобализации.

Теоретической основой исследования явились научные труды известных зарубежных и отечественных ученых в области общей теории государства и права, конституционного права, муниципального права, уголовного права и криминологии.

Нормативную базу исследования составили основные положения Конституции Республики Казахстан, международно-правовые акты и действующее законодательство Республики Казахстан, Российской Федерации, ФРГ, США и других стран.

Эмпирическую базу исследования составили статистические данные КПС и СУ Генеральной прокуратуры Республики Казахстан и ДТС МВД РК, а также материалы судебно-следственной практики по делам о коррупционных преступлениях лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций (суд Алмалинского района, суд Сары-Аркинского района, суд г. Алматы и г. Астана).

В частности, анализировались материалы 80 уголовных дел коррупционного характера и использовались результаты опросов работников правоохранительных органов и суда (150

человек), проведенных по данной проблеме автором, а также государственными и общественными организациями. Также изучались материалы периодической печати за последние 5 лет и зарубежное законодательство ряда стран.

**Научная новизна исследования** определяется, прежде всего, авторским подходом к пониманию сущностных признаков, принципов, целей и приоритетов современной антикоррупционной политики с точки зрения единства ее институционально-правовых, политических, социально-экономических и духовно-нравственных характеристик и заключается в следующем:

– выявлены сущностные признаки коррупции и антикоррупционной политики на современном этапе развития казахстанской государственности;

– определены основные институты антикоррупционной правовой политики, обозначены приоритеты и перспективы их трансформации, а также факторы и противоречия, обуславливающие низкую эффективность их действия в постсоветский период;

– выделены особенности отечественной антикоррупционной политики, типологизированы ее юридические модели и формы реализации в контексте первоочередных задач государственного строительства, реформы основных институтов государственной службы;

– проанализированы основные противоречия, возникающие в процессе законодательного обеспечения формирующихся институтов антикоррупционного механизма, отмечены возможные варианты их преодоления;

– представлены базовые параметры первичной антикоррупционной экспертизы разрабатываемых и принимаемых в Республике Казахстан законодательных актов, предложены коррективы институтов законотворческого процесса;

– в качестве важнейшего направления превентивной борьбы с коррупцией, значимого элемента механизма правовой институционализации антикоррупционной политики выделены институты гражданского общества в их взаимосвязи с органами государственной власти.

Основные положения, рассматриваемые в данной работе:

**1.** Институциональными искажениями, или деформациями, в системе публичной власти являются такие политико-правовые формы, которые не соответствуют функциональной природе государственных институтов и оказывают деструктивное влияние на институциональную систему в целом.

Одним из опаснейших для современного государственного строительства институциональных искажений является коррупция, представляющая собой злоупотребление властью чиновниками разного уровня для получения выгоды в личных целях. Именно коррупция является всеобъемлющим и глобальным институциональным искажением, существенно нарушающим принципы государственного управления, равенства и социальной справедливости, затрудняющим экономическое развитие и угрожающим стабильности демократических систем и моральным устоям общества.

**2.** Антикоррупционная правовая политика в качестве основных направлений включает в себя следующие формы реализации:

- правотворческую;
- правоприменительную;
- интерпретационную;
- доктринальную;
- правообучающую, которые обуславливают институциональную структуру антикоррупционного механизма, а также основные способы его воздействия на систему властных отношений.

Среди отраслевых видов антикоррупционной правовой политики наиболее важной является конституционно-правовая, которая состоит в выработке и осуществлении юридических идей стратегического плана, связанных с принятием, совершенствованием и реализацией Конституции и конституционного законодательства, ориентирующая законодателя, правоприменителя, институты гражданского общества на создание антикоррупционных нормативно-правовых начал.

**3.** Институционализация современной антикоррупционной политики Республики Казахстан предполагает формирование



контрольной ветви власти, разной по значимости и статусности законодательной, исполнительной и судебной, основными принципами и институтами которой являются:

- независимость;
- принцип централизации управления, который рекомендуется применять в правоохранительных органах, осуществляющих борьбу с коррупцией, обеспечивая независимость контролеров от местных властей и руководителей различных ведомств;
- принципы деполитизации, гласности и коллегиальности;
- институт правовой ответственности и режим законности;
- множественность контрольных органов и институтов и др.

**4.** Правовой мониторинг коррупционных интересов в Республике Казахстан включает в себя несколько взаимосвязанных компонентов:

а) институционально-правовой, касающийся законотворческого и правоприменительного обеспечения антикоррупционных действий органов государственной власти, а также различных структур гражданского общества (фондов, движений, партий, профсоюзов и др.);

б) организационный, предполагающий функционирование антикоррупционных институтов (правоохранительных органов, советов и др.), а также взаимодействие с международными структурами;

в) правокультурный, определяющий отношение населения страны, в том числе представителей власти, малого и среднего бизнеса, религиозных организаций к сформировавшемуся в стране за последние годы коррупционному механизму, основным направлениям и результатам национальной антикоррупционной правовой политики.

В контексте целей и задач правового мониторинга действия, определяемое как коррупция, должны быть классифицированы по ряду оснований:

- бюрократическая и политическая коррупция (коррупция чиновников и политического руководства);
- принудительная и согласованная коррупция;
- централизованная и децентрализованная коррупция.

В зависимости от сферы деятельности различают следующие виды коррупции:

- коррупция в сфере государственного управления;
- парламентская коррупция;
- коррупция на предприятиях.

**5.** Юридическая институционализация антикоррупционной политики в Республике Казахстан в значительной мере осложнена имеющими место коллизиями в текущем уголовном, административном и гражданском законодательстве, что во многом способствует формированию устойчивых антиправовых («теневых») способов разрешения конфликтов, возникающих между институтами гражданского общества и государства.

Отсутствие ясной и научно обоснованной стратегии борьбы с коррупцией в общенациональном масштабе ведет к деформации антикоррупционного законодательства, которое не отличается устойчивостью и не формируется по «опережающему» пути, когда создается система антикоррупционных институтов, препятствующих возникновению коррупционных интересов на государственном уровне. Современная антикоррупционная политика не учитывает особенностей института лоббирования, когда «теневые» структуры, не заинтересованные в своевременном принятии соответствующих законов, определенным образом влияют на депутатский корпус, обеспечивая тем самым «пробуксовывание» в законотворческой деятельности, непринятие многих имеющих позитивный характер для развития институтов отечественной антикоррупционной политики международных рекомендаций.

**6.** Одним из направлений превентивной борьбы с коррупцией является создание законодательства, препятствующего совершению государственными служащими коррупционных сделок, что требует признания обязательного анализа коррупционности законодательных актов, проводимого с целью выявления наиболее типичных и формализованных проявлений коррупционности в тексте принимаемого закона, необходимым этапом и условием современного законотворческого процесса.

**7.** Превентивные действия институтов гражданского общества в отношении возникших в Республике Казахстан корруп-

ционных практик представляют собой многоуровневую систему:

1) на первом уровне субъектом антикоррупционной правовой политики выступает гражданин как участник объективно складывающихся в процессе жизнедеятельности гражданского общества общественных отношений, носитель определенной правовой и политической культуры;

2) на втором (корпоративном) уровне субъектом антикоррупционной правовой политики выступают общественные организации (партии, правозащитные движения и др.), обеспечивающие антикоррупционное противодействие со стороны институтов гражданского общества на профессиональной основе и систематически;

Теоретическая значимость исследования в том, что наши выводы, предложения и рекомендации расширят аспекты исследования специфики институционализации антикоррупционной правовой политики в условиях неустойчивого развития казахстанской государственности. Результаты проделанной работы позволяют выделить своеобразные черты формирования и развития основных институтов антикоррупционного механизма, определить вектор и особенности его эволюции в многовековой истории страны, кроме того, в эпоху современной глобализации.

Содержание данного исследования и полученные в нем выводы найдут применение при чтении учебных курсов по общей теории государства и права, конституционному праву Республики Казахстан, конституционному праву зарубежных стран, а также различных спецкурсов для студентов и аспирантов, в научно-исследовательских работах при анализе актуальных проблем построения правового государства.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования многих его положений в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти (включая правоохранительные органы) и местного самоуправления.

Основные результаты проведенного исследования, теоретические положения, основанные на них выводы и рекомендации прошли апробацию в процессе публикации в СМИ.

## **1. Антикоррупционная правовая политика (теоретико-методологический анализ)**

### ***1.1. Понятие антикоррупционной политики, ее сущностные признаки***

По данным республиканской печати, в Казахстане «ВВП в 1994 г. составлял на душу населения 700 долларов США, в 2004 г. – 2,5 тыс. долларов, в 2005 г. – 3 тыс. долларов США. Наша задача – достичь уровня развитых стран мира – 20 и более 20 тыс. долларов на душу населения». Это – реальная задача. Но тормозит коррупция [10, с.1].

В 2008 году выявлено 132 коррупционных преступления, тогда как в 2007 году – 101. Повысилась эффективность расследования уголовных дел, в суд их направлено сто против 91 в 2007 году. Сумма ущерба по оконченным уголовным делам составила 24,3 миллиона тенге, реально возмещено 19,3 миллиона. Наиболее подверженными коррупции оказались учреждения образования и здравоохранения, акиматы, государственные, контролирующие и правоохранительные органы. А основными составляющими коррупции являются взяточничество, злоупотребление должностными полномочиями, хищение бюджетных средств.

В результате принятых оперативно-розыскных мероприятий ДБЭКП по Костанайской области за 2008 год по фактам уклонения от уплаты налогов возбуждено 92 (в 2007 году - 82) уголовных дела. Выявлено ущерба на сумму 3,7 миллиона тенге (в 2007 – 1,3 миллиона), ущерб возмещен на сумму 1,3 миллиона (в 2007 году – чуть более 710 тысяч тенге) [11, с. 2].

В последнее время в нашей стране часто говорится о необходимости борьбы с коррупцией. Слова «коррупция» и «коррупцированный» прочно вошли не только в научный правовой дискурс, но и стали привычными для большинства населения страны, регулярно оповещаемой СМИ о новых фактах взяточничества среди чиновников различных ведомств из различного уровня.

Президент страны Н.А.Назарбаев в своем выступлении сказал, что **одним из важных инструментов реализации антикоррупционной стратегии является действующая при Президенте Комиссия по вопросам борьбы с коррупцией.**

Противостоять коррупционным проявлениям на региональном уровне призваны областные дисциплинарные советы при Агентстве по делам государственной службы.

Нельзя не отметить огромную работу, которую проводит партия «Нур Отан». При партии созданы республиканский и региональные общественные советы по борьбе с коррупцией, в которые уже поступило около 5000 обращений граждан. Более трети из них получили полное или частичное положительное разрешение.

По поручению президента РК партия контролирует процесс распределения социального жилья во всех регионах страны. Налажено тесное и результативное взаимодействие с населением, исполнительными и правоохранительными органами.

Однако говорить о том, что антикоррупционная система работает полноценно и максимально эффективно, пока не приходится. Статистика коррупционных правонарушений остается негативной.

По результатам социологических опросов, немало жителей республики оказывались в ситуации, когда их вопрос решался эффективнее с помощью взятки. В группу «лидеров» по распространенности коррупционных отношений, по мнению опрошенных, входят работники правоохранительных органов, юстиции, акиматов, здравоохранения, образовательных учреждений.

**С начала года всего по республике зарегистрировано 1581 коррупционное преступление. Осуждены за коррупционные преступления 520 человек, привлечено к дисциплинарной ответственности 990 человек.**

**Только акимами всех уровней совершено 69 коррупционных преступлений, 18 из них уже осуждено.**

К примеру, если взять состояние борьбы с коррупцией в органах внутренних дел РК за 2008 год:

- ужесточен персональный спрос с руководителями органов и подразделений внутренних дел за состояние антикоррупционной и кадровой работы, обеспечение соблюдения дисциплины и законности личным составом;

- в регионах проведены проверки по соблюдению антикоррупционного законодательства с выездом сотрудников МВД;

- проведено 2545 оперативно-профилактических рейдовых мероприятий, в результате которых выявлено 25 преступлений и 87 правонарушений коррупционного характера;

- усилен ведомственный контроль за законностью и обоснованностью принятия следователями и дознавателями процессуальных решений о прекращении и об отказе в возбуждении уголовных дел;

- инициирована передача права прекращения уголовных дел за примирением сторон исключительно судам;

- на основе международного опыта впервые создан Общественный Совет по контролю за деятельностью полиции с правом выработки целевых рекомендаций и публичного вынесения оценок конкретных ситуаций;

- постоянно осуществляется мониторинг средств массовой информации. Ни одна критическая публикация не осталась без внимания, по каждой разработаны и реализуются соответствующие планы реагирования;

- опубликовано в СМИ 374 материала об антикоррупционной деятельности органов внутренних дел;

- проводятся целенаправленные оперативно-профилактические мероприятия по выявлению и пресечению фактов дачи взяток сотрудникам органов внутренних дел. В истекшем году выявлено 43 таких факта;

- принятые меры позволили сократить количество коррупционных преступлений на 25,3% (2007г. – 136, 2006г. – 182), фактов взяточничества на 33,7% (2007г. – 59, 2006г. – 89);

- снижено количество коррупционных правонарушений, совершенных сотрудниками полиции, на 43,4% (2007г. – 324, 2006г. – 572);

- разработана и утверждена Программа борьбы с коррупцией в органах внутренних дел на 2008-2010 годы [12, с. 1-2].

Анализ коррупционных правонарушений, совершенных государственными служащими и должностными лицами в Акмолинской области за 2008 год, показал, что за данный период к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений привлечены 202 государственных служащих, включая должностных лиц. В сравнении с аналогичным периодом 2007 года произошло увеличение коррупционных правонарушений на 28 процентов. Этот рост связан, прежде всего, с активизацией деятельности правоохранительных и других государственных органов по выявлению и пресечению коррупционных правонарушений. Так, больше всего лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности, выявлено в Кокшетау – 41, Астраханском – 24, Жаксынском – 21, Зерендинском – 15, Аккольском – 12, Атбасарском – 11, по десять – в Щучинском и Жаркаинском районах. Из общего числа госслужащих 81 коррупционное правонарушение совершено руководящим составом государственных органов и учреждений. Из всех фактов коррупционных правонарушений 154, или 76 процентов, совершены госслужащими и должностными лицами районного уровня, что свидетельствует о низком уровне профилактической работы среди них [13, с. 3].

Органами финансовой полиции за 12 месяцев 2008 года выявлено 10881 преступление, что на 5,8 процента больше, чем за аналогичный период 2007 года (10288). Незначительный рост увеличения связан с отходом от практики возбуждения уголовных дел по малозначительным преступлениям к выявлению значимых коррупционных и экономических преступлений. В связи с этим число выявленных тяжких преступлений увеличилось на 58,2 процента (с 1893 до 2995). Возросло количество зарегистрированных коррупционных преступлений (с 1330 до 1413), удельный вес которых в общем массиве зарегистрированных всеми правоохранительными органами преступлений этой категории составил 77,7 процента. В целом за совершение коррупционных преступлений предано суду 528 лиц, в т.ч. сотрудников органов внутренних дел, МВД – 41, акимов – 35, комитета по судебному администрированию – 17,

налоговой службы – 15, органов ЧС – 12, юстиции – 10, судей – 8, таможенных органов – 8, органов КНБ, ПС КНБ – 1, служащих прочих госструктур – 378 [14, с. 2].

Анализ показывает, что размер материального ущерба от коррупционных преступлений исчисляется большими суммами.

Такая ситуация, конечно, категорически не устраивает руководство республики. Коррупция угрожает развитию молодого государства, его экономическому росту и политической стабильности. Правительство страны решительно настроено вести самую жесткую и решительную борьбу с ней.

Поэтому сегодня Президент страны объявил о том, что руководство страны принимает Общенациональный план действий по борьбе с коррупцией.

В этой связи, отмечает Президент РК Н.А.Назарбаев, необходимо:

Во-первых, совершенствовать антикоррупционное законодательство. Необходима глубокая «инвентаризация» законодательства, регулирующего различные сферы экономики, государственного управления, в том числе и правоохранительную деятельность.

До сих пор в законодательных актах, относящихся к разрешительной системе, контрольно-надзорной деятельности, государственным закупкам, остаются большие «коррупционные ниши». Причем реальная практика применения законодательства показывает, что оно нередко используется для создания искусственных административных барьеров для развития малого и среднего предпринимательства.

В этой связи должна быть обязательной антикоррупционная экспертиза всех законов и подзаконных актов. Статус этой экспертизы необходимо закрепить законодательно. Данную задачу поручено осуществить партии «Нур Отан».

Прокуратуре необходимо, не дожидаясь принятия специального закона, опротестовывать, а органам юстиции при регистрации проверять на коррупционность все акты, принимаемые госорганами.



Противодействию коррупции должна способствовать регламентация лоббистской деятельности. В этих целях готовится принятие Закона «О лоббировании», который должен установить механизмы, исключающие коррупционные схемы продвижения корпоративных интересов в ущерб интересам общества и государства.

Следует провести работу по коррекции норм Уголовного кодекса. Для уменьшения условий для коррупции необходимо сузить вариативность ответственности за конкретные преступления.

Во-вторых, конкретизировать и оптимизировать функции государственного управления.

К сожалению, за несколько лет проведения административных реформ правительство страны существенно не продвинулось в разграничении функций государственных органов, исключении их дублирования. Президент не раз говорил о том, что государство должно последовательно уходить от практики осуществления избыточных функций, не относящихся к сфере государственной монополии.

Правительство должно, наконец, конкретно определить, что является государственной функцией, а что только государственной услугой. Услуги можно последовательно передавать в конкурентную среду. Отсутствие ясной грани между этими понятиями снижает эффективность государственного управления, является одной из предпосылок для роста коррупционных проявлений.

Важной задачей является обязательное наличие стандартов и процедур оказания государственных услуг, их нормативное закрепление и повсеместное внедрение.

Следует шире использовать возможности электронного Правительства и в целом современных технологий в управлении. Темпы этой работы не удовлетворяют. В нынешнее время наблюдается больше несогласованности и разночтений в данном вопросе, нежели конкретных дел.

Главная задача создаваемого электронного Правительства — это максимальное исключение личных контактов граждан

с чиновниками при оказании последними государственных услуг.

Каждый человек электронным способом должен иметь возможность как на получение полной и достоверной информации об оказываемой услуге, так и на получение самой услуги качественно и в срок.

Представляется необходимым также активизировать внедрение в регионах «электронных акиматов», которые будут работать по принципу «одного окна», выдавать все разрешительные документы на строительство и земельные участки, оказывать другие услуги населению и бизнесу.

**В-третьих**, совершенствовать качество работы государственного аппарата. Противодействию коррупции должно способствовать укрепление системы государственной службы.

Стратегическая задача, которую поставили президент РК и правительство, — создать новую генерацию государственных управленцев.

Это должны быть люди профессионально подготовленные, грамотные, современные, честно работающие на интересы страны, не ангажированные различными заинтересованными частными лицами. Страна стоит на пороге изменения поколения госслужащих.

Необходимо поднять престиж государственной службы, привлечь талантливых молодых людей в государственный аппарат, воспитать их и одновременно решительно очиститься от различных коррупционных элементов.

Без этих условий все намерения по вхождению в число наиболее конкурентоспособных стран мира останутся только планами.

Государственный служащий должен руководствоваться следующими этическими нормами:

- госслужащий должен уметь распоряжаться властью и полномочиями и при этом быть честным;
- на государственной службе нужно работать на благо государства, а не ради собственного благополучия, не путать государственные средства с собственным карманом;



- чиновник должен жить, не боясь вопроса об источнике дохода, так как не должно быть оснований для появления сомнений в этом вопросе;
- важно жить в полном согласии с требованиями законов;
- необходимо на любом посту, на любой должности работать так, чтобы ни при каких обстоятельствах не утратить доверия народа, граждан своей страны;
- казахстанский госслужащий должен быть примером справедливости, скромности, уметь вести себя среди людей;
- прежде чем руководить коллективом, он должен сам научиться подчиняться, уметь выполнять то, чего требует от своих сотрудников;
- необходимо немедленно вмешиваться, принимать меры, если видишь, что наносится ущерб интересам государства или готовится коррупционное деяние.

Это только часть моральных требований к работникам органов государственного управления.

Мерой, реально позволяющей сократить проникновение на государственную службу потенциальных коррупционеров, является создание института кадрового резерва. Администрация Президента должна организовать и возглавить комплексную работу по формированию и продвижению реального кадрового резерва страны.

Правительство и в дальнейшем планирует работать над повышением социальной защищенности государственных служащих, уровня их материального обеспечения, последовательно решать эти вопросы с учетом финансовых возможностей государства.

**По поручению Президента РК Н.А.Назарбаева с 1 января 2009 года на 25% повышается уровень оплаты труда всем категориям государственных служащих. Одновременно на 60% возрастет заработная плата судей местных судов. Еще большее повышение зарплаты ожидает дорожных полицейских – она повышается почти в три раза.**

В этих условиях общество вправе ожидать от государственного аппарата честной и добросовестной работы во благо всех граждан страны.

Большие проблемы накопились в правоохранительной системе. Есть существенные недостатки и недоработки в их работе. Нередко сами работники правоохранительных органов оказываются замешанными в коррупционных преступлениях. Вся правоохранительная система страны нуждается в серьезном реформировании, необходимо сделать ее более эффективной, открытой, работающей исключительно на интересы народа.

Вопросы борьбы с коррупцией следует сосредоточить в одном органе, поднять его статус, дать необходимые полномочия.

В-четвертых, совершенствовать системы выявления и противодействия коррупции. Необходимо добиться того, чтобы каждый осознавал неотвратимость наказания за коррупционное правонарушение.

Также необходимо установить эффективный контроль за источниками доходов чиновников. Действующая система декларирования сведений о доходах и имуществе не всегда позволяет осуществлять надлежащий контроль за достоверностью представляемых сведений. Поэтому следует проработать вопрос о поэтапном переходе к всеобщему декларированию доходов. Особо недопустимо использование чиновниками служебного положения для продвижения своих личных бизнес-интересов. Те чиновники, которые передали бизнес в управление, должны реально от него отойти. Любой случай решения экономических вопросов в пользу своего бизнеса или лоббирования чьих-то интересов в корыстных целях должен приводить к немедленному снятию с должности и наказываться в соответствии с законом.

Агентство по делам государственной службы и Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью должны совместно осуществлять проверку таких фактов.

Следует запустить и другой действенный механизм – постоянный финансовый мониторинг за операциями с денежными средствами в крупных объемах. Это функция недавно созданного Комитета финансового мониторинга Министерства финансов.

Так, в 2003 г. государству было возвращено 4 млрд. тенге, в 2004 – 12,5 млрд., продолжалось следствие на предмет возврата государству еще 26 млрд. тенге. Это бюджетные средства. А внебюджетные, также миллиарды, уходят на сторону, в карманы различных чиновников [15, с. 119].

Весной 2008 г. республиканское движение «Бизнес и проверки» провело анкетирование предпринимателей. В опросе приняли участие представители как крупного бизнеса, они составляют около 3% опрошенных, так и малого (19%) и среднего (78%) бизнеса. Порядка 67% предпринимателей, отвечая на вопрос о проблемах, возникающих в ходе проверок контролирующими органами, отметили, что проверки проводятся без предъявления акта-предписания. 72% проверок проводились без регистрации в комитете по правовой статистике. Около 50% незарегистрированных проверок проводились на основании незарегистрированного акта, подписанного руководителем проверяющего органа. Около 30% - при предъявлении удостоверения сотрудника госоргана.

Причем наибольшее число респондентов указали на то, что при проведении проверок многие госорганы не уведомляют предпринимателей о начале проведения проверки, ссылаясь на Закон «О частном предпринимательстве». Такую внезапность предприниматели расценивают как нарушение своих прав.

Еще один аспект – отсутствие четкой регламентации размеров штрафов за совершенное правонарушение. Проверяющий может по своему усмотрению выбирать сумму штрафа в пределах установленных минимальных и максимальных размеров в отношении каждого правонарушителя. Сумма штрафа колеблется от 5 минимальных расчетных показателей до 2000. Это ведет к злоупотреблениям и коррупции [16, с. 5].

По результатам исследования Всемирного банка, в 2007 году подверглись проверкам 82% предприятий. Независимо от отраслевой принадлежности за период с 2005 по 2007 год в среднем каждое из опрошенных предприятий проверялось контрольными органами 11,65 раза в год, то есть можно предположить, что с частотой раз в месяц. По результатам опроса,

проведенного движением «Бизнес и проверки», сроки варьировались от 1 до 30 дней. В среднем 9,5 дня в год, то есть с учетом частоты проверок предприятие проверяется 110 дней в году [16, с. 5].

Правительству следует разработать и внедрить механизм, обязывающий всех должностных лиц государства своевременно и оперативно реагировать на критические материалы о фактах коррупционных проявлений, изложенных в средствах массовой информации.

Каждый руководитель должен нести персональную ответственность за состояние борьбы с коррупцией в его ведомстве. Для этого необходимо повсеместно ввести рейтинг уровня коррупции государственного аппарата.

Новые задачи стоят перед Агентством по борьбе с экономической и коррупционной преступностью. **Во главе угла должны выступать не только карательные меры, но и профилактика правонарушений, выявление и искоренение схем совершения коррупционных преступлений.**

Агентство должно тесно взаимодействовать с Комитетом финансового мониторинга.

Контролем за расходованием бюджета занимаются разные органы. Деятельность Счетного комитета, Финконтроля Министерства финансов, а также органов, проверяющих исполнение местных бюджетов, осталась бесконтрольной. Правительству необходимо до конца года разобраться в такой ситуации и навести, наконец, порядок.

В-пятых, пресечь коррупцию в финансово-экономической сфере.

Когда в нашей стране говорят о коррупции, почему-то непременно имеют в виду только госслужащих. Между тем, масштабы коррупционных правонарушений в частном секторе если не больше, то уж точно не меньше, чем в госаппарате. До недавнего времени это явление неправильно называлось словом «бизнес», хотя в развитых странах его рассматривают как «корпоративную коррупцию» и прилагают огромные усилия для борьбы с ним, принимаются специальные законы, усиливаются контролирующие функции государства.

В условиях мирового финансового кризиса и в нашей стране особую остроту приобретает проблема «корпоративной коррупции». Именно для борьбы с ней Президентом РК Н.А.Назарбаевым недавно подписан закон об устойчивости финансовой системы. Сейчас важно не допускать, чтобы нечистоплотные бизнесмены, при попустительстве коррумпированных чиновников, расшатывали финансовую устойчивость государства и наносили ущерб экономическим интересам граждан. Необходимо в корне пресекать любого рода махинации, лжебанкротства, незаконный вывоз капитала за рубеж.

Обеспечение соблюдения законности и прозрачности в банковской сфере, защита вкладов и имущественных интересов граждан - одна из главных задач соответствующих органов на сегодняшний день.

Президент РК поручил правительству внести предложения об отмене налоговых льгот для частных застройщиков жилья.

В условиях кризиса также актуальна защита трудовых прав граждан, в связи с чем следует выявлять и пресекать факты незаконных увольнений, несвоевременной выплаты заработной платы работникам.

В-шестых, оптимизировать и обеспечить прозрачность системы государственных проверок.

Следует разобраться и поставить точку в вопросе проверок, проводимых государственными органами. Несмотря на принимаемые меры, поток жалоб на необоснованность проверок не прекращается.

В настоящее время большое количество государственных органов наделено контрольно-надзорными функциями, предусматривающими право осуществления проверок. Разного рода проверки предусмотрены в кодексах, десятках законов, во множестве подзаконных актов. Действующее законодательство допускает возможность проверить любой хозяйствующий субъект или государственное учреждение под самым разным предлогом.

В настоящее время пришла необходимость принятия Закона «О государственном контроле и надзоре».

В-седьмых, сформировать атмосферу нетерпимости к коррупции в обществе. На сегодняшний день это самая важная часть идеологической работы государственных органов. Без нее все вышеперечисленные меры не принесут результата.

К сожалению, в нашем обществе еще не окончательно утвердились нормы и ценности правового сознания. Граждане по-прежнему имеют упрощенные представления о причинах коррупции и методах борьбы с ней, не хватает антикоррупционного просвещения, некоторые граждане сами провоцируют чиновников на получение взятки.

Победить такое зло, как коррупция, невозможно только усилиями государственных и правоохранительных органов. Необходимо наладить взаимодействие с институтами гражданского общества.

Партия «Нур Отан», призванная консолидировать демократические силы общества, должна возглавить эту работу. Существенную роль в этом должен сыграть Комитет партийного контроля, который создается при партии. Важно широко привлекать к этой работе неправительственные организации.

Данный Комитет как постоянно действующий орган партии должен обеспечивать широкую общественную поддержку и активно участвовать в реализации Общенационального плана действий по борьбе с коррупцией.

Совместно с молодежными объединениями Комитет партийного контроля может проводить акции по выявлению и недопущению коррупции в образовательных учреждениях. В сотрудничестве с правозащитными НПО партия в поле зрения должна держать вопросы коррупции в системе здравоохранения и юстиции. В сознании граждан нужно культивировать абсолютную нетерпимость ко всякого рода коррупционным проявлениям. Для этого нужно постоянно вести масштабную антикоррупционную пропаганду в СМИ.

Нужно изучить и мировой опыт в этой области. Например, в Южной Корее право начинать расследование о коррупции имеет любой совершеннолетний гражданин страны.

Уполномоченный государственный орган обязан начать расследование обвинений по любому заявлению. От злоупо-

требления этим правом людей сдерживает одна из статей закона, предусматривающая ответственность за ложное обвинение в коррупции - тюремное заключение до 10 лет.

В Сингапуре государственного служащего, знавшего о готовящемся коррупционном преступлении и не сообщившего о таковом соответствующим органам, увольняют с должности.

В обращении Президента Казахстана к гражданам республики говорится, что «...коррупция все глубже проникает в различные сферы нашей жизни, искажает экономическую политику и стратегию развития страны, ведет к прямому и косвенному хищению бюджета и государственной собственности. А значит, оказывает все более серьезное и негативное влияние на социальную сферу, которое остро нуждается в средствах. Коррупция сильно ослабляет и производственный сектор, где на многих предприятиях руководит неразвитый или вороватый менеджмент, который ухудшает инвестиционный климат и закрывает дорогу в страну добросовестным инвесторам. Более того, она несет и более глобальные угрозы, подрывая демократические устои общества, веру в закон, справедливость. Она подтачивает и нравственные ценности, которые, еще не успев принять форму цивилизованных, общечеловеческих, серьезно искажаются...» [17, с. 13].

Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единственного канонического определения, что обуславливает многообразие подходов к ее исследованию. Исторически первые определения коррупции относятся к области права. С юридической точки зрения коррупцией является то, что называется таковой в уголовном кодексе той или иной страны или что запрещают кодексы профессиональной этики. Преимущество этого подхода состоит в четкости и определенности. Зафиксированные в законе разрешения и запреты определяют поведенческие ориентиры как для общества в целом, так и для отдельного индивида (гражданина и государственного служащего), компенсируя, таким образом, отсутствие индивидуальной или коллективной этики [18, с. 15].

В настоящее время в Республике Казахстан отсутствует единое общепринятое понятие коррупции. Отечественное законодательство, являющееся, как правило, источником наиболее точных дефиниций, такое понятие не использует, тогда как в отечественной и российской юридической науке существует многообразие подходов к его определению.

Кроме того, происходит постоянное изменение границ понятия «коррупция» под влиянием международного уголовного права, крайне озабоченного распространением коррупции в мире и пытающегося найти новые подходы к этой проблеме, в том числе путем расширения самого понятия [19, с. 11].

Под коррупционной преступностью понимается совокупность преступлений коррупционного характера, характеризующихся подкупом, продажностью государственных, иных служащих, и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей [20, с. 33].

В данном определении нашло отражение значения термина «коррупция» от лат. **“corruption”**, под которым понимается подкуп, продажность общественных и политических деятелей, должностных лиц и государственных чиновников.

Сравнительно недавно наиболее распространенным определением коррупции было следующее: «Коррупция - это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях» [21, с. 223-224].

Данное определение содержалось в Справочном документе о международной борьбе с коррупцией, подготовленном Секретариатом ООН (1995 г.), и было воспринято отечественной криминологической наукой, а также специалистами других отраслей знаний. При этом устоявшимся подходом к пониманию коррупции является представление о том, что «коррупция - скорее, синтетическое социальное или криминологическое понятие, чем правовое, поэтому ее надо рассматривать не как конкретный состав преступления, а как совокупность родственных видов, поэтому отечественные криминологи, не-



редко, используют собирательное понятие «коррупционная преступность» как синоним термина «коррупция» [22, с. 55].

Так, Конституционное право регулирует общественные отношения при помощи определенных приемов и методов правового регулирования. К ним относятся следующие:

- метод обязывания,
- метод запрещения,
- метод дозволения,
- метод признания.

В Казахстане каждый должен уважать государственные законы [23, с. 7].

В «Юридической энциклопедии» коррупция определяется как «...преступная деятельность в сфере политики или государственного управления, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей в целях личного обогащения» [24, с. 204].

В «Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» от 17.12.1979 г. говорится, что «...понятие коррупции должно определяться национальным правом», однако дается примерное определение данного явления – «...выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения» [25, с. 145-146].

Аналогичное определение коррупции содержится в отчете Всемирного банка, посвященном роли государства в современном мире: коррупция – это «...злоупотребление государственной властью ради личной выгоды» [26, с. 95].

Такое понимание коррупции существует и в современной криминологии. Например, А.И. Долгова определяет коррупцию как «...социальное явление, характеризующееся подкупом - продажностью государственных или иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей» [27, с. 23-24].

Н.Ф. Кузнецова определяет коррупцию как «...общественно опасное явление, выражающееся в подкупе служащих государственного аппарата и негосударственных структур» [28, с. 111]. Однако существует и представляется правильным более широкое понимание коррупции как социального явления, не сводящегося только к подкупу, взяточничеству.

В связи с этим совершенно справедливо мнение казахстанского исследователя Ж.Д. Бусурманова о том, что главным показателем открытого общества является обеспечение и защита прав и свобод человека [29, с. 11].

Наиболее глубоко и всесторонне понятие коррупции разрабатывалось учеными США. Американские исследователи проблемы коррупции определяют это явление как уклонение политических деятелей, сотрудников госаппарата, бизнесменов и других лиц от выполнения ими своих официальных обязанностей и государственных функций ради личных, семейных или групповых интересов в целях обогащения и повышения своего социального статуса [30, с. 6].

Юридический энциклопедический словарь Дж. Бэллентайна слово «корруптированный» толкует как «...извращающий назначение органов государства в целях извлечения личной выгоды, препятствующий процессу отправления правосудия» [31, с. 78].

Другой авторитетный юридический словарь Г. Блэка определяет коррупцию как:

– деяние, совершаемое с намерением предоставить некое преимущество, несовместимое с официальными обязанностями должностного лица и правами других лиц;

– деяние должностного лица, которое незаконно и неправомерно использует свое положение или статус для извлечения какого-либо преимущества для себя или другого лица в целях, противоположных обязанностям и правам других лиц [32, с. 4].

Известные американские исследователи проблемы коррупции М. Джонстон и Дж. С. Наем определяют ее как «...поведение, отклоняющееся от того, которое предписано должностному лицу имеющимися правилами, и обусловленное желани-



ем получить материальные или статусные преимущества для себя, своей семьи или связанной с собой узкой группы лиц, а также нарушающие ограничения на вмешательство по личным мотивам в отправлении должностных функций» [33, с. 8].

Справедливо отмечает д.ю.н., профессор Д.С. Чукмаитов, что «...практически редко можно встретить человека, полностью удовлетворенного своим положением в обществе» [34, с. 102]. Так и государственный служащий, являясь звеном цепи исполнения государственной функции, в случае неудовлетворения своим положением может навредить всей цепочке, из которой складывается государственная деятельность, т.е. пойти в разрез с законом. Чтобы этого не допустить, нужно создать условия, побуждающие государственного чиновника добросовестно исполнять возложенные на него обязанности, а не наоборот.

Становится очевидным, что без опоры на результаты криминологических исследований, без глубокого изучения закономерностей и тенденций реальной криминологической обстановки (прим. авт. – борьбы с коррупционными преступлениями) невозможно на должном уровне решать уголовно-правовые, процессуальные проблемы [35, с. 45].

Профессор Г.С. Мауленов в числе главных причин коррупции видит «...несовершенство рыночных отношений в экономике, проблемы в законодательстве, издержки в формулировании нравственной позиции граждан» [36, с. 58-59].

Коррупционная преступность – явление классовое и исторически изменчивое. По мнению д.ю.н. профессора Е.И. Каиржанова, «... никто не сможет отрицать историческую объективную реальность возникновения понятия преступности вследствие возникновения частной собственности и раскола общества на антагонистические классы. В доклассовом обществе не было ни понятия преступления, ни понятия преступности» [37, с. 10].

В условиях перехода Республики Казахстан к рыночной экономике возникла система отношений, основанных на купле-продаже всего и вся, поэтому купля-продажа чиновников и их

полномочий – неотъемлемый элемент общества, основанного на рыночной психологии и менталитета мелких лавочников [38, с. 56].

Вообще, о коррупции можно говорить как в широком, так и в узком значении. Рассматривая коррупцию в широком смысле, а именно это в наибольшей степени характеризует ее как социальное явление, отметим, что коррупция в данном аспекте обладает рядом качественных признаков, позволяющих выделить ее из совокупности иных социальных явлений [39, с. 18].

В научной литературе по данной проблематике выделяют следующие социальные признаки коррупции:

- отклоняемость поведения коррумпированной элиты по отношению к интересам общественного большинства;
- использование коррумпированной элитой метода принуждения для достижения властного экономического господства;
- неформальный характер деятельности участников коррупционных отношений;
- нелегитимность использования участниками коррупционных отношений материальных и нематериальных благ, принадлежащих обществу и государству, а также средств их достижения.

Н.А. Шайкенов в своей работе «Тезисы о коррупции» дал достаточно оригинальное, на наш взгляд, объяснение, что такое «коррупция». «Коррупция в узком смысле – явление, когда должностные лица намеренно пренебрегают своими обязанностями или действуют вопреки этим обязанностям ради определенного материального вознаграждения. В коррупцию всегда вовлечены две стороны: тот, кто покупает, и тот, кто, будучи подкуплен, действует вразрез со своим служебным долгом. Наряду с коррупцией в узком смысле существует взяточничество и самостоятельное чиновничье предпринимательство. Взятничество отличается от коррупции тем, что чиновника подкупают не ради нарушения его обязанностей, а ради их исполнения. Взятничество порождается неопределенностью обязанностей виновника, дефицитом (часто искусственно соз-

данным) административных и финансовых возможностей государства» [40, с. 44].

Поэтому коррупция как социальное явление представляет собой неформальное, отклоняющееся поведение управляющей элиты, проявляющееся в нелегитимном использовании ею социальных благ. Сущность коррупции состоит в том, что она искажает общественные отношения, разрушает нормальный порядок вещей в обществе, в результате чего происходит порча, «коррозия власти» [41, с. 87].

Резюмируя вышеизложенное, еще раз необходимо подтвердить тезис о том, что коррупция имеет все необходимые признаки для признания ее в качестве социального явления, поскольку:

- коррупция затрагивает интересы общества в целом, различных социальных групп и отдельно взятой личности;
- коррупция оказывает влияние на внешнюю и внутреннюю политику государства;
- коррупция влияет на государственно-правовые механизмы, а также воздействует на общественные и личные взгляды, формирует определенные морально-нравственные установки и критерии в обществе и др. [42, с. 11].

В этом и некотором другом, собственно, и проявляется социальная опасность коррупции.

Таким образом, при выработке более эффективных методов предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы необходимо учитывать социальную природу этого явления. Но исследование явления коррупции не должно ограничиваться только изучением ее социальных граней. Многоаспектность и многогранность природы коррупции обуславливает необходимость освещения ее институционально-правовой составляющей [43, с. 91].

Наиболее адекватным условием, по-видимому, является признание коррупционными любых действий, нарушающих нормальное, нормативное регулирование и развитие той или иной отрасли, сферы деятельности и страны в целом посредством использования публичных возможностей для реали-

зации личных или корпоративных интересов в ущерб общественным.

Соответствующим нормативным регулированием и развитием той или иной сферы деятельности в стране в целом можно считать такое, которое к настоящему периоду зафиксировано в действующих международных документах и соглашениях, планах и программах развития нашей страны ее отдельных отраслей и регионов, в Конституции Республики Казахстан и принятых на ее основе законах и других нормативных документах.

В 1990 г. VIII Конгресс ООН признал, что коррупция - это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, что она является всеобъемлющей и глобальной проблемой, существенно нарушающей принципы демократии и государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствующей конкуренции, затрудняющей экономическое развитие и угрожающей стабильности демократических институтов и моральных устоев сообщества [44, с. 34].

Главный вред коррупции заключается в том, что она «разъедает» государственную власть, делает ее слабой, немощной и фиктивной. Основным ресурс власти, т.е. доверие к ней со стороны населения – падает. Без этого власть не может проводить какую-либо полноценную политику, какие-либо реформы.

Таким образом, подрывая доверие к власти и ее авторитет, коррупция, в конечном счете, препятствует реализации общественных интересов, свободе личности, причиняет ущерб сотрудничеству с другими государствами, социальной и инвестиционной политике и т.д. Коррупция становится явлением, во многом определяющим политическое, экономическое и культурное развитие общества [45, с. 77-78].

Е.Т. Гайдар в работе с характерным названием «Государство и эволюция» писал, что «...обычная коррупция быстро приводит к формированию значительных состояний. Чиновники интуитивно стараются стабилизировать свое положение, конвертировать свою власть в собственность. Предоставленные

за службу наделы наследуются, затем начинают продаваться. Чуть ослабнет власть - назначенный воевода начинает вести себя как независимый князь. Земля, формально государственная, доходы от которой должны обеспечивать государственные нужды, на деле продается и покупается, концентрируется у богатых чиновников... Собирают налоги в свой карман, пользоваться государственным имуществом как своим - вот их формула приватизации» [46, с. 31].

Таким образом, Е.Т. Гайдар весьма отстраненно констатировал итог первых постсоветских социально-экономических перемен и обозначал его как «обмен власти на собственность...», утверждал, что власть не надо отнимать силой, поскольку ее можно выкупить.

Вполне «ясная» позиция человека, который сам был высокопоставленным чиновником и с высоты своего положения толкнул страну на такую модель приватизации, не учитывая историческую специфику развития национальных правовых и политических институтов, политико-правовой менталитет чиновничества, особенности генезиса и становления институтов государственной, общественной и частной собственности (здесь можно назвать работы таких русских правоведов, как К.Д. Кавелин, Б.Н. Чичерин, А.Д. Градовский, а также западных авторов Р. Пайпса, Г. Симона и др.).

Вообще, отдельные государственные деятели этого периода не только не повысили голос против коррупции, но и порекомендовали также найти способы ее легитимации.

Так, бывший мэр г. Москвы Г. Попов предложил расценивать взятку чиновнику как «плату за усердие последнего», а советник Президента России А. Лившиц заявил, что борьба с коррупцией может «... привести к потере равновесия в экономике», в связи с чем он «против резких движений в вопросах борьбы с коррупцией» [47, с. 8].

Сущность же коррупции состоит в том, что она деформирует социальные связи, разрушает нормальный (правильный, справедливый) порядок вещей в обществе, в результате чего происходит «порча», «коррозия», власти. Коррупция предпо-

лагает использование власти и связанных с ней возможностей не в интересах всего общества, а в интересах отдельных лиц (прежде всего, коррумпированных) или в интересах определенной группы лиц [48, с. 5].

Первопричиной возникновения и роста коррупции является глубинная эгоистическая мотивация поведения государственных чиновников, их стремление к наживе путем использования властных полномочий и служебного положения.

Существуют также производные причины:

- социально-политический (структурный кризис общества и государства, слабость государства);
- экономические (бесконтрольное перераспределение материальных средств, ошибки в производстве экономических реформ);
- нравственно-психологические (изменение системы социальных ценностей и морали, падение общего культурного уровня масс) и др.

Идеология «реформаторов» выступила мощным катализатором коррупции в Казахстане и России. Лозунг «Обогащайтесь!» звучал ведь, по сути, для всех слоев общества. А тезис «лучше купить советских чиновников, чем бороться с ними» сыграл с «реформаторами» злую шутку. «Купленные» чиновники «заразили» криминалом всю власть, все общество. Либеральные реформы вылились в криминально-коррупционную революцию. И хотя депутаты сначала Верховных Советов КазССР и РСФСР, а затем Парламента Республики Казахстан и Государственной думы РФ не раз предлагали соответствующие законы о борьбе с коррупцией. Однако в отличие от Президента России Б.Н. Ельцина **руководство нашей республики первым осознало значимость этой инициативы и 2 июля 1998 года был принят Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией»**. Характерно, что российскую законность эпохи Б.Н. Ельцина Государственная дума РФ определила как «коррупционную».

Между тем власть пока непоследовательно и слабо борется с данным злом. Нужно изучить основные проблемы современ-

ной государственной службы и необходимость ее системного реформирования. Мы должны понимать, что утратили силу прежние нормы морали и идеологического воздействия, регулирования поведения работников органов государственной власти и управления, слабо действуют барьеры на пути злоупотреблений, коррупции и произвола в этих органах [49, с. 4].

В целом, к коррупции следует относить любые действия, способствующие разложению институтов государственной власти и системы государственного управления, разрушению механизмов, обеспечивающих функционирование властных институтов в публичных интересах при формировании и укреплении механизмов их функционирования исключительно в личных или корпоративных интересах, а также в интересах очень узких социальных групп и т.п. [50, с. 4].

Такое понимание способствует выявлению признаков системности в обществе и государстве, о чем свидетельствуют, например, следующие широко распространенные явления:

- государственная политика прямо диктуется частными и корпоративными интересами олигархических групп;
- теневые доходы составляют основную и необходимую часть доходов практически всех чиновников;
- нормой стало несоблюдение, уклонение от соблюдения законов во всех сферах деятельности;
- исполнительная власть активно использует «теневые» формы мобилизации доходов и стимулирования граждан, бизнеса и нижестоящих чиновников для достижения желаемых результатов [51, с. 102].

Как социальное явление коррупция возникает и поддерживается на уровне неформальных социальных связей, составляющих основу общества. Она может быть обнаружена на всех уровнях системы политических и экономических институтов, а также в системах, обеспечивающих его саморегулирование. Не будет преувеличением утверждать, что коррупция в Казахстане вообще стала частью образа жизни наших граждан. Все они, независимо от социального статуса и занимаемых должностей, живут в условиях осуществления тех или иных кор-

рупционных действий и процедур, на которые, чаще всего, их вынуждает власть. Однако иногда и сами граждане с готовностью прибегают к ним для решения разнообразных проблем. На уровне простых граждан коррупцией обычно являются взятки или использование в личных, семейных или клановых интересах тех или иных общественных благ. Возможностей коррупционных действий у чиновников и публичных политиков намного больше и сами коррупционные проявления разнообразнее.

Так, в Астане в 2006 г. сотрудниками КНБ был задержан некий Талгат Д., имевший отношение к департаменту госзакупок столицы. Задержали его при получении от клиента 600 тыс. тенге за «услуги». Главное же в том, что у задержанного чиновника в его компьютерном накопителе – флэшке хранились данные о 18 миллиардах тенге. Причем клиенты-получатели даже не скрывались, фигурировали конкретные фамилии сотрудников акимата Астаны, Администрации Президента, даже Совета безопасности РК. Редакция «Республики» обратилась к секретарю Совета безопасности господину М.Тажину с вопросами: «Можете ли Вы подтвердить информацию о задержании Талгата Д.? Правда ли, что речь идет о хищении столь крупной суммы? Неужели преступники уйдут от ответственности?». Публичного ответа не последовало.

«Мужик наш российский, – писал известный журналист России Н. Варсегов, – в большинстве своем был и есть злоумышленник с недоразвитым чувством долга. Хоть назначьте его губернатором, все равно воровать будет...» [52, с. 120].

Воровство беспрецедентно. Ликвидировано 18 подпольных мини-заводов по переработке нефти в Кызылординской области, где было обнаружено 455 т нефти, 118 т нефтепродуктов. Ежемесячно ими производилась и присваивалась продукция на общую сумму порядка 1 млн. долларов США.

Тревогу вызывают коррупционные преступления в сфере жилищного строительства, в сфере государственных закупок, ставших «золотым дном» для мафиозных кланов и группировок.

В этой связи Президент заявил, что борьба с коррупцией будет основным направлением работы государственных органов.

Стремление быть богатым стало в Казахстане национальным идеалом. Граждан, не имеющих ни богатства, ни власти, охватил ныне страх. Они боятся за будущее своих детей, не защищенных ни властью, ни богатством. Это чувство страха у рядовых стало оружием власти, им пользуются все, в том числе большинство провластных структур, которые угрожают гражданам: «лишим лицензии», «лишим работы», «исключим из института» и т.д. Подобные «угрозы» становятся бедствием для простых граждан государства.

Исследования Е.С. Кемали показывают, что в разрезе областей наибольшее количество коррупционных преступлений зарегистрировано:

- Костанайская область – 217 фактов;
- г. Алматы – 180 фактов;
- Южно-Казахстанская область – 172 факта;
- Восточно-Казахстанская область – 130 фактов;
- Атырауская область – 129 фактов.

При анализе приведенных данных нельзя однозначно считать, что коррупции наиболее подвержена Костанайская область, г. Алматы и т.д., так как количество населения Казахстана по регионам значительно разнится, поэтому необходимо сравнивать показатели объема коррупционной преступности в сопоставлении с численностью населения рассматриваемого региона. Для этого необходимо вывести количественный показатель коэффициента интенсивности по областям, который соответственно составил:

- Костанайская область – 24,10;
- г. Алматы – 13,99;
- ЮКО – 7,54;
- ВКО – 9,13;
- Атырауская область – 26,85 и т.д.

На основе проведенных расчетов можно выделить регионы с наиболее высоким, средним и низким коэффициентом коррупционных преступлений.

**Наиболее высокая интенсивность:** Атырауская область (26,85), Костанайская область (24,10);

**Высокая интенсивность:** Кызылординская область (18,88), Северо-Казахстанская область (18,75);

**Средняя интенсивность:** г. Астана (15,67), Мангистауская область (14,61) Акмолинская область (14,03), Актюбинская область (14,13), г. Алматы (13, 99);

**Низкая интенсивность:** Жамбылская область (10,80), ВКО (9,13), Павлодарская область (8,46), Карагандинская область (8,29), ЗКО (8,16), Алматинская область (7,71), ЮКО (7,54) [53, с. 34-35].

По мере изучения такого явления как коррупция становится все более ясным тот факт, что эпизодическими и отдельными мерами нельзя эффективно противодействовать данному злу.

Коррупция – сложная, комплексная социально-правовая проблема, требующая к себе и соответствующего отношения, т.е. комплексного подхода, сочетающего различные меры и средства. Нужны целенаправленные усилия со стороны государства и гражданского общества, нужна соответствующая антикоррупционная политика, субъектом которой должны стать не только государство, но и институты гражданского общества.

Так, Президент Фонда ИНДЕМ Г.А. Саттаров отмечает, что «...фонд ИНДЕМ занимается проблемой коррупции в России, начиная с 1996 года. И самое главное это то, что с самого начала наш подход к коррупции был не как к проблеме чисто криминальной, а как к проблеме системной, институциональной. Такой подход означает, что для всех нас противодействие коррупции, прежде всего, связано с выявлением причин системы факторов, порождающих коррупцию, и устранением этих причин».

**Следует сказать о коррупции в системе образования и науки.** В системе работают 757 тысяч человек, из них педагогических и научных работников – 405 тысяч. Осуждены за коррупционные преступления в 2008 году 84 человека. «Лидируют» директора школ – 49. Наибольшее количество осуж-



денных из Южно-Казахстанской области – 20, Жамбылской области – 11, Кызылординской – 9. При проведении опроса студентов в декабре 2007 года 94 % опрошенных не отрицали наличие коррупции в вузе и 70% отметили высокий уровень коррупции. Привлечены к дисциплинарной и административной ответственности 890 человек, что составляет 0,11% от числа работников. Это на 222 человека меньше, чем в 2007 году. Для искоренения коррупции предусмотрено создание прозрачных механизмов управления и финансирования.

Для этого будут введены:

- попечительские советы;
- подушевое финансирование;
- соглашения с Акимами о результатах по целевым трансфертам

**(О ходе реализации Послания Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Повышение благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики» (6 февраля 2008 года) // Казахстанская правда, 2009 г. 6 марта. – 28 с.).**

Антикоррупционная правовая политика, конечно, предполагает преодоление достаточно узкого, уголовно-правового подхода к этой проблеме, который за последние годы весьма неплохо представлен в специальной литературе. Необходимо перейти к рассмотрению коррупции в различных эшелонах государственной власти, иных структурах в институциональном измерении, выявить структуру, содержание и особенности имеющих место в стране институциональных искажений в этой сфере общественных отношений, обуславливающих и искомую систему мер борьбы с ними.

В зарубежном политико-правовом экскурсе обращают на себя внимание некоторые доктринальные и практические аспекты коррупции как опаснейшего для существования современных государств феномена. В частности, в рамках этой западной политико-правовой традиции многие исследователи выделяют экономические последствия коррупции, прослеживают взаимосвязь между политико-правовой институционализацией приватизации и «разгулом» коррупционеров, обнару-

живают глубинные источники коррупции на различных этажах властных структур, в том числе и в рамках функционирования различных институтов избирательных систем, рассматривают коррупцию как социально-культурную проблему, оценивают место и роль взяточничества в общем коррупционном механизме и т.д.

**Анализируя имеющиеся место по указанным выше направлениям наработки западных авторов, а также, обобщая полученные ими результаты и выводы, можно сформулировать ряд важных в теоретико-методологическом плане положений.**

1. Антикоррупционное законодательство должно учитывать ряд моментов:

1.1. Чиновники в государственном секторе экономики могут иметь недостаточные стимулы для надлежащего исполнения своих обязанностей, учитывая размер их официального жалования и низкий уровень внутреннего контроля за их деятельностью. Это обстоятельство может служить источником бюрократических проволочек и иных произвольных препятствий для бизнеса и иных (политических, социальных) институтов гражданского общества.

1.2. Участники вполне легальных сделок именно через взятку стремятся снизить издержки, определяемые государством и существующие в виде налогов, таможенных пошлин и др.

1.3. Нелегальный бизнес зачастую покупает у государственных чиновников так называемые «грязные» льготы. В наиболее одиозных случаях нелегальный бизнес и представители организованной преступности подчиняют себе правоохранительные органы и иные институты государственной власти посредством коррупции и запугивания.

1.4. Государственным структурам можно предъявить обвинение в недостаточном предоставлении льгот частным предпринимателям и фирмам, использующим законные основания, а не стремящимся купить эти льготы за взятку.

Таким образом, взятки очищают рынок от лишних «игроков».

1.5. Когда количество льгот и привилегий ограничено, но варьируется, государственный чиновник в процессе правоприменения может сократить официально установленное количество услуг, дабы увеличить свою «ренту», полагающуюся ему в виде вознаграждения за произвольную дележку. Напротив, если государство устанавливает объем предлагаемых льгот ниже монопольного уровня, то коррумпированный чиновник будет стремиться повысить объем предоставляемых им услуг. Он постарается извлечь максимальную выгоду для себя, а не устанавливать оптимальный объем распределяемых услуг.

2. Укоренившаяся коррупция является сдерживающим фактором реформ государственных институтов. Ясно, что фирмы, получившие преимущества благодаря взяткам, либо остающиеся «на плаву» в силу иных видов коррупционной деятельности чиновников, всеми силами (в том числе, и через институты лоббирования) будут пресекать любые попытки повысить прозрачность существующих законов и подзаконных актов. Их «союзники» в государственном аппарате будут также противодействовать попыткам реформ, нацеленных на придание экономике страны более скрытого и конкурентоспособного характера. Подобная практика приводит также к подрыву легитимности государственных институтов в глазах граждан.

3. Коррупция в условиях плановой и переходной экономики может выступать инструментом выравнивания спроса и предложения.

Так, государство, нередко, распределяет бесплатные товары и услуги или продает их по ценам ниже рыночных. Зачастую, существует двойная система цен – низкая государственная цена и более высокая рыночная. В этом случае частные компании будут готовы заплатить государственному чиновнику за право доступа к источникам поставок товаров и услуг по более выгодным ценам. К примеру, в КНР некоторые товары продавались как по льготной государственной, так и по рыночной цене. И хотя в последние годы разброс цен сократился, когда-то эти ценовые ножницы были весьма значительными. Как отмечают китайские исследователи, в 1989 г. рыночная

цена угля составляла 67,4 % государственной. Рыночные цены на некоторые другие виды продукции составляли от 25 % до 47,8 % государственных. Неудивительно, что в Китае получила широкое распространение практика дачи взяток, с помощью которых частные продавцы пытались получить товары по государственным ценам [54, с. 67].

4. Приватизация может снизить уровень коррупции путем вывода определенных активов из-под государственного контроля и перевода практики принятия произвольных решений чиновников в процессе выбора, стимулируемого рыночными механизмами. Однако, и перевод активов в частное владение также чреват «лазейками» для коррупционеров.

Многие мотивы коррупции сопоставимы с теми, которые возникают в процессе распределения контрактов и концессий. Вместо того чтобы давать взятки государственной компании для получения контракта и режима наибольшего благопретствования, участники приватизационного тендера на приобретение государственной компании могут давать взятки работникам государственного органа, ответственного за проведение приватизации, или высокопоставленным членам правительства. За взятки можно купить возможность быть включенным в список участников, допущенных к приватизационному аукциону. Фирма может также платить взятки, чтобы сузить круг возможных претендентов.

5. Многие государственные программы регулирования бюджетных расходов вполне оправданны, и их требуется реформировать, а не отменять. Коррупцию в области налогообложения невозможно одолеть путем отказа от сбора налогов, другие же программы являются реакцией на сбои в функционировании рынка и неудовлетворенный спрос граждан на государственные услуги и социальную справедливость.

Одним из возможных решений может стать прояснение и коррекция существующего законодательства, необходимого для противодействия чиновничьему своеволию и для упрощения надзора. Правила можно упростить и прояснить с помощью публичных разъяснений. Власть должна отдавать

предпочтение простым, не требующим толкований законам в области налогообложения, государственных расходов и регулирования.

6. Эффективная стратегия сдерживания коррупции должна основываться как на усилении сдерживающего эффекта института юридической ответственности, так и на поощрении лиц, представляющих документальные данные о коррупционных деяниях. Сдерживание криминального поведения представителей властных и иных структур зависит от вероятности его обнаружения, наказания и от характера налагаемых санкций – как наказания, вынесенного судебными инстанциями, так и более специфических издержек в виде утраты репутации или общественного порицания.

Успех в выявлении фактов коррупции зависит от поведения инсайдеров, способных сообщить о злоупотреблениях. Зачастую для этого требуется гарантия – послабления для одного из участников коррупционной сделки, что, в свою очередь, порождает интересный парадокс в деятельности правоохранительных властей. Неотвратимость серьезного наказания должна бы служить фактором сдерживания коррупции, однако, выявить факт коррупции с высокой вероятностью можно лишь в том случае, если кому-то из участников коррупционной сделки заранее обещано послабление в наказании.

Основные причины коррупции хорошо известны руководству страны. Как отметил Н.А. Назарбаев на заседании Ассамблеи народов Казахстана (г. Астана, июль 2008 года), «... коррупция тесно связана с различными формами злоупотребления властью, причем на всех ее уровнях. Корни коррупции находятся в самих изъянах устройства экономической и административной жизни, подпитываются некачественным законодательством и распространяются при отсутствии эффективно внешнего контроля за деятельностью должностных лиц и органов власти» [55, с. 3].

В целом, антикоррупционная политика страны должна быть многоплановой и иметь полисистемный характер, т.к. само явление коррупции не имеет одного проявления и измерения,

а всегда поражает основные сферы общественной жизнедеятельности.

Так, экономические причины коррупции как вида корыстной преступности коренятся в фундаментальных социально-экономических проблемах жизни общества, оказавшегося неспособным сочетать экономический прогресс в частную собственность с социальной защищенностью людей.

Экономический упадок, вызванный общим системным кризисом в обществе, обусловил низкую заработную плату государственных служащих, официальные доходы которых не позволяют обеспечить им и их близким достойное существование. Низкая заработная плата – основной экономический фактор, заставляющий чиновников продавать свои услуги тем, кто в них нуждается, что порождает массовую «низовую», в том числе «бытовую» и «деловую» коррупцию.

Нельзя забывать и о том, что капиталы, нажитые незаконным путем в период массовой приватизации в Республике Казахстан, привели в государственные органы власти новый социальный слой - олигархов, владельцев крупной собственности, для которых занятие той или иной государственной должности является источником власти и новых возможностей для размещения и отмывания незаконных доходов.

Председатель Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдению служебной этики государственным служащими Г.А. Саттаров в интервью газете «Казахстанская правда» выразил особую озабоченность коррупционностью судебной системы страны, что, несомненно, должно стать важнейшим направлением антикоррупционной политики страны. Ссылаясь на социологические опросы и результаты специальных исследований, Г.А. Саттаров утверждает, что «...суды весьма уязвимы для коррупционной атаки со стороны бизнеса», «...мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков в стране», «...судебная система встроена в различные коррупционные сети, действующие на разных уровнях власти; например, в сети по развалу уголовных дел и по перехвату чужого бизнеса» [56, с. 2].

Отправной точкой в процессе создания в Казахстане системы противодействия коррупции и предупреждения коррупционных правонарушений следует считать 21.10.1997 года, когда Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев издал Указ «О Высшем дисциплинарном совете Республики Казахстан».

Главными целями Высшего дисциплинарного совета были укрепление государственной дисциплины, повышение ответственности государственных служащих, недопущение ими злоупотреблений властью и служебным положением. В состав этого органа вошли известные и авторитетные в республике люди, представители общественности и ведущих СМИ.

С первых дней своей работы Совет пришел к выводу, что особую опасность коррупция представляет в тех сферах, от которых зависит повседневная жизнь казахстанцев – здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, низовые звенья органов государственного управления, так как именно чиновничий аппарат этих учреждений своими действиями или бездействием подрывает авторитет государства в глазах народа. До 80 % заявлений и обращений граждан, поступающих в Администрацию Президента Республики Казахстан, канцелярию Премьер-министра Республики Казахстан и другие республиканские органы, касались деятельности чиновников областного и районного звена [57, с. 1].

Важным этапом становления системы борьбы с коррупцией в тот период стало создание дисциплинарных советов в регионах.

В сентябре 1998 года Указом Президента Республики Казахстан было создано Агентство по делам государственной службы, что стало институциональным оформлением административной реформы. А менее года спустя Парламент Республики Казахстан принял новую редакцию ЗПК № 453-І «О государственной службе» от 23.07.1999 года, в котором был закреплен ряд антикоррупционных норм, связанных с ограничением поступления на государственную службу лиц, совершивших коррупционные правонарушения, определен порядок наложения взысканий на государственных служащих.

Вообще, в последние годы в нашей стране для обоснования кардинальных реформ и непопулярных мер принято ссылаться на международный опыт. Однако, международный опыт борьбы с преступностью, особенно с коррупцией, используется недостаточно. Между тем в международном праве коррупция в высших эшелонах власти рассматривается как представляющая наибольшую опасность, наносящая наиболее серьезный вред стране.

По сравнению с иными видами коррупции - «бытовой» и «деловой» – «коррупция высшего уровня», то есть политическая и финансовая, рассматривается как угроза экономическому развитию страны, экономической безопасности государства. Отечественные специалисты также отмечают особую значимость проблемы политической коррупции, осуществляемой в целях занятия или сохранения государственной должности, приобретения или упрочения власти.

В связи с осуществляемой в Республике Казахстан административной реформой хотелось бы отметить следующее: можно сколько угодно упразднять и преобразовывать министерства (агентства) и ведомства, поднимать зарплату чиновникам, сокращать государственный аппарат, ликвидировать дублирование функций, но если не установить финансовый и иной государственный контроль над должностными лицами, прежде всего, в высших эшелонах власти с точки зрения повышения эффективности управления страной и борьбы с коррупцией, указанная реформа будет бесполезной.

Конечно же, для эффективного противодействия коррупции было бы очень полезно получение полного и подробного описания ее как системы. Но в силу скрытого характера многих факторов коррупции, явного и неявного противодействия их выявлению заинтересованными лицами, ее объективное и всестороннее описание затруднено и иска фактически не получено. Тем не менее, многие фрагменты коррупционной системы уже изучены, и даже их краткое описание может дать представление о системном характере данного явления.

Таким образом, в Республике Казахстан понимание коррупции в качестве результата и отражения серьезных инсти-



туциональных проблем дает возможность выявления ряда существенных для формирования основных ориентиров антикоррупционной правовой политики моментов:

1. Негативные экономические последствия коррупции в стране можно разделить на две категории: во-первых, это прямые потери от коррупции, например, такие, как потери бюджета при его формировании и исполнении, а во-вторых, совокупность косвенных потерь от коррупции, которые проистекают из-за того, что последняя снижает эффективность экономики в целом, искажаются механизмы и институты рыночной конкуренции, падают инвестиции. В отличие от прямых потерь, косвенные потери оценить гораздо сложнее, соответственно, и подбор необходимых для их предотвращения правовых и политических средств будет трудным и затяжным.

2. По сравнению с западными странами в Казахстане чрезвычайно распространена «низовая коррупция» или «бытовая коррупция», когда граждане сталкиваются с теми или иными видами коррупции при решении обычных проблем (общение с ОВД (полицией), УДП, поступление в некоторые вузы, призыв в армию и т.д.).

3. Для Казахстана специфичен не «захват государственной власти» со стороны представителей крупного бизнеса (что можно наблюдать в странах Запада), а совершенно обратное – чиновники равных уровней стремятся установить коррупционный контроль над бизнесом. По нашему мнению, такая ситуация связана, прежде всего, с крайне слабым развитием и не достаточным уровнем правовой защищенности института частной собственности.

4. В условиях затянувшегося в стране переходного периода развития экономической правовой и политической систем существование коррупции, чаще всего, выгодно не только для чиновников (взятополучателей), но и для «взятодателей». Связано это с очевидными фактами: во-первых, коррупция может быть платой за возможность нарушения закона, во-вторых, коррупция часто выступает как плата за возможность «облегчить себе жизнь», в-третьих, коррупция – это «возна-

граждение» чиновника за помощь в подавлении конкурента, в-четвертых, многие наши граждане прибегают к коррупционному механизму за услуги по решению своего вполне законного дела, когда чиновник просто способствует его продвижению внутри бюрократического аппарата. Бывает и так, что в надежде на получение взятки представители власти искусственно затягивают принятие решений («вымораживают» клиента), однако у большинства граждан обнаруживается весьма низкий уровень правовых умений и навыков, и они просто неспособны разрешать этот вопрос в вышестоящих инстанциях или в судебном порядке, тем более что в этих структурах их также может ожидать долгая бюрократическая проволочка.

5. Современная модернизация идет по довольно примитивной модели механического переноса политико-правовых и социально-экономических институтов, их трансплантации. В рамках такого реформаторского проекта предполагается, что новый институт сразу заработает и даст такой же позитивный результат, какой он обеспечивал в другой стране. Однако, часто возникает неожиданный для властных элит и гражданского общества эффект институциональных искажений, стимулирующий развитие коррупционного механизма вокруг этого института.

Например, правовой институт банкротства в России начал использоваться для того, чтобы с помощью чиновничьего аппарата отбирать собственность незаконными методами у вполне эффективных собственников.

В таких условиях ясно, что вопрос может быть решен не отдельными «всплесками» борьбы российских правоохранительных органов с коррупционерами, не через серию громких скандалов разоблачений «оборотней» всех мастей, а только путем проведения системных мероприятий юридического, политического, экономического и нравственного характера, включенных в общую научно и практически обоснованную стратегию национальной антикоррупционной политики.

С точки зрения А.В. Малько «...антикоррупционная правовая политика есть научно обоснованная, последовательная и



системная деятельность институтов государства и гражданского общества по борьбе с коррупцией» [58, с. 67]. Этот вид правовой политики, по мнению М.А. Краснова, заключается в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни [59, с. 6].

Таким образом, цель антикоррупционной правовой политики заключается в активном и постоянном противодействии коррупции, в борьбе за утверждение режима законности и правопорядка в государстве, за те институты, которые призваны служить обществу, но которые сейчас в немалой степени используют в своих интересах отдельные чиновники, представители организованной преступности, те или иные теневые структуры.

В конечном счете, эта цель связана с наиболее полным обеспечением прав и свобод человека и гражданина, с укреплением дисциплины, с формированием правовой (а не номенклатурно-криминальной) государственности и высокого уровня правовой культуры общества и личности. Все вышеназванное весьма существенно влияет в целом на качество правовой жизни нашей страны, что выражается в уверенности граждан в завтрашнем дне, гарантированности их статуса, возможности планирования своей жизнедеятельности на перспективу, согласованности и предсказуемости действий власти.

К основным задачам антикоррупционной правовой политики относятся:

- оптимизация механизма правового регулирования отношений между институтами публичной власти;
- укрепление законности и правового порядка путем создания системы взаимодействия различных правоохранительных органов, занятых борьбой с коррумпированными чиновниками и иными субъектами, вовлеченными в этот вид преступлений;
- повышение правовой культуры государственных служащих и граждан.

Кроме этого, безусловно, необходимо создание экономического механизма, стимулирующего сведение коррупции в сфере государственной власти к допустимому минимуму.

Основными элементами такого механизма могли бы стать разного рода стимулирующие и поощрительные выплаты чиновникам за какой-либо период «беспорочной» службы гарантированные и достаточно ощутимые надбавки к пенсии и т.д. Хотя справедливости ради стоит отметить, что причины коррупции только отчасти лежат на поверхности, множество факторов так или иначе связано с публичными моментами истории нашего государства и права, национальной правовой и политической ментальностью, правовой культурой и юридическим укладом.

Стоит отметить, что в истории страны коррупция оказывается «вечным спутником» политико-правовой сферы.

Нормы обычного права казахов, принятые в родовых общинах на территории Казахской степи были во многом предопределены традициями законодательного характера, установленными принципами кочевой культуры. В свою очередь особое влияние на процессы номадной (кочевой) цивилизации оказывали устои общественно-государственного устройства Монгольского ханства.

**По мнению Ж.А. Туякбая**, первый этап становления основ правовой системы в Казахстане следует отнести к периоду среднего и позднего средневековья и условно датировать XIV – первой половиной XIX в.в. При этом основной чертой его явилось сочетание правовых устоев традиционной мусульманской системы права и обычно-правовых институтов монгольской кочевой цивилизации с определяющим влиянием последних [60, с. 11].

В этот период в казахском феодальном обществе ответственность за коррупцию, в каком виде мы сегодня ее воспринимаем, не предусматривалась. Тем не менее, до присоединения Казахстана к России коррупция проявлялась в легитимных институциональных формах, когда те или иные подношения представителям знати носили характер обязательной феодальной повинности.

Так, с простых земледельцев в пользу ханов, султанов, биев и других представителей родовой знати регулярно взимался налог «ушур» – десятая часть урожая. Скотоводы платили налог «зякет» – определенное количество того или иного вида скота. Наряду с ними в пользу феодальной верхушки собирались натуральные подарки в виде согума (сырое мясо) или Сыбага (вареное мясо). Кроме того, существовали всевозможные виды подарков представителям знати и аксакалам.

Так, согласно «Описанию киргизских обычаев, имеющих в Орде силу закона», «...согум производится осенью, обыкновенно это имеет в основании то, дабы хан или султан мог прожить всю зиму на иждивении народа. Сыбага производится весной на тех же условиях, как и согум. Ордынец, пользующийся уважением в орде, хотя и занимает какую-либо должность, не может отказываться от принятия подарка, принесенного простым киргизцем» [61, с. 139].

**С начала XVI в. в Казахстане действовали законы хана Касыма, так называемая «Столбовая дорога Касыма», в основу которых были заложены нормы обычного права (адата). Нормы обычного права казахов были окончательно кодифицированы и дополнены в конце XVI века при хане Тауке в виде единого свода под названием “Жеті жарғы” (Семь установлений).**

**Как отмечает Т.М. Культелеев**, в то время казахское обычное право состояло из трех источников: обычая, практики суда биев и положения съезда биев [62, с. 145].

Судебные функции в Казахстане на тот период исполнялись ханами, султанами и биями (родоначальниками) словесно на основании казахского обычного права. Судебное разбирательство хана рассматривалось как последняя судебная инстанция. Эту функцию он осуществлял, разъезжая по степи. За судебное разбирательство он получал определенную сумму вознаграждения, называемую «ханлык». Хан судил на основании обычного права, заменяя пробел в обычном праве своей правотворческой деятельностью. В таком случае судебное решение

хана становилось важным дополнением обычного права и приводило к созданию новых норм права [63, с. 5-6].

По адату сторонам не запрещалось делать судьям тарту (подарок), сыбага (угощение) и т.п. Поэтому представители феодально-родовой знати обычно преднамеренно затягивали, усложняли уголовные дела и другие споры, возникавшие среди населения, с расчетом получить крупное вознаграждение [64, с. 53].

**Как указывает С.З. Зиманов**, «...в 1855 г. казахи рода Берш и Адай (Внутренняя орда) обратились в органы местной власти с групповым письмом о злоупотреблениях султана Кучангалия Шигаева – управляющего первой приморской частью. В нем они писали, что «...ежели ордынцы, имеющие тяжбы, явятся к Шигаеву с деньгами, то жалобы их он разбирает в скором времени. Если же иногда казахи приходят без подарков, то он не только разобрать их жалобы, но даже не показывает им, которые бывают вынуждены возвращаться в свои аулы. Проверка показала, что Шигаев не только творил подобные злоупотребления, но и продавал старшинские должности, за которые он брал по 100 и по 200 рублей серебром» [65, с. 191].

**По мнению С.З. Зиманова**, «...присвоение феодальной знатью прибавочного продукта непосредственных производителей - крестьян - происходило различными способами. В одном случае устанавливались сборы с населения за кочевание для покрытия расхода знати по управлению и т.д. В другом случае оно проводилось на основе исполнения дедовских обычаев «одаривать» представителей знати, приносить “добровольные” приношения влиятельным лицам. В третьем случае, по сути дела, крестьянские отработки выдавались как «помощь» однородичей и т.п. При этом внеэкономическое принуждение нередко сочеталось с экономическим принуждением» [65, с. 200].

**В «Описании киргизских обычаев» д`Андре указано**, что «...каждому лицу, пользующемуся каким-либо уважением в орде, можно получать подарки, хотя то лицо и должностное».

Другой вариант той же записи усиливает норму и говорит, что такое лицо даже «...не может отказываться от принятия подарка» [66, с. 54].

**Как указывает исследователь обычного права казахов Л.С. Фукс**, «...итак, перед нами в форме института обязательного подарка освященное обычаем право султанов и знати вообще бесстыдно грабить зависимых от них людей. В этом подлинная причина и цель сохранения в казахском частнособственническом обществе такого пережитка патриархально-родовых отношений, как обязательный подарок, дающего возможность норму, санкционирующую их грабеж, представить как общую для всех норму правопорядка. Возможно даже, что формально это соответствовало обычно-правовой норме, вуалировавшей таким путем свою грабительскую суть» [66, с. 54-55].

Таким образом, традиции казахов делать подарки и всевозможные подношения имеют традиционный характер, а ее корни уходят в социально-политические и экономические отношения, господствовавшие в казахском обществе в период феодализма. Коррупция проявлялась в легитимных институциональных формах и ее главными факторами в то время были: социальное расслоение общества на богатых и бедных, жесткая иерархия между этими слоями по критерию их состоятельности, а также родовые отношения и патриархальная культура, воспитывавшие у казахов психологию чиновочитания.

*Положения фундаментального свода казахского права «Жеті-жарғы» довольно разнообразны. Они содержат нормы гражданского, административного и уголовного права, а также положения о религии, налогах и другое, охватывая, таким образом, все стороны казахского общества. Децентрализация власти и отсутствие единого государственного чиновничьего аппарата, осуществление государственного управления органами феодальной родовой власти в совокупности исключало возможность хотя бы и формально зарождения в казахском праве норм, предусматривающих ответ-*

*ственность за взяточничество, злоупотребление положением и т.д., то есть за коррупцию.*

Относительно постсоветского периода можно согласиться с теми авторами, которые считают, что «...после губительного для русского народа десятилетия 1991-2001 годов он меньше стал доверять власти, у него возникло стремление снести к минимуму всякие контакты с государством в лице государственных служащих». По мнению Л.А. Морозова, «...важная особенность рыночных преобразований в России состоит в том, что чиновники используют свои рабочие места (точнее - власть и информацию, с ними связанную) как один из ресурсов для частного предпринимательства. Ясно, что осуществляемое ими предпринимательство носит теневой характер...» [67, с. 67].

**Антикоррупционная правовая политика должна включать в качестве основных направлений следующие формы ее реализации:**

- 1) правотворческую;
- 2) правоприменительную;
- 3) интерпретационную (воплощающуюся в актах толкования правовых норм);
- 4) доктринальную;
- 5) правообучающую.

Для достижения цели и задач антикоррупционной правовой политики необходимо использовать следующие сопряженные с ее основными формами средства научного, организованного, правового и иного характера.

На первое место необходимо ставить данные меры, т.к. проблема коррупции исследована явно недостаточно, поэтому и политику можно выстроить ущербную и не соответствующую действительности.

«Миром, как известно, управляют идеи. Поэтому именно в рамках данного направления должна разрабатываться идеология противодействия коррупции, должны предлагаться цели и принципы этого противодействия, конкретные проекты нормативных актов, прогрессивные юридические техноло-

гии решения проблем коррупции» [68, с. 6]. Теоретическое их исследование поможет обобщить и систематизировать накопленные в этой области знания, более эффективно использовать имеющийся опыт, сложившуюся социальную практику, сформировать понятийный аппарат, позволяющий рассматривать коррупцию с научной точки зрения.

В этом вопросе трудно переоценить роль правовой науки. Ведь именно с помощью исследования можно найти слабые, уязвимые места коррупции и предложить системные меры по противодействию ей, найти противоядие от данной социальной «болезни», поразившей постсоветский государственный организм, предвидеть тенденции ее протекания и необходимые рецепты для лечения. В большей степени именно наука даст возможности прогнозирования коррупционных ситуаций и принятия опережающих мер, связанных с предупреждением коррупционных отношений.

Конечно, для этого нужна особая методология исследования проблем коррупции. «Мне представляется, что коррупцию необходимо рассматривать как составную и неотъемлемую часть феномена – «теневой правовой жизни» современного общества. Однако, для более полного познания коррупции (т.е. составной части) требуется основательный анализ целого – теневого сегмента правовой действительности» [69, с. 4-6].

Среди организационно-конституционных мер можно назвать создание различных структур и их действия по борьбе с коррупцией. Поскольку коррупция – глобальное явление, требуются и соответствующие усилия для ее решения: международные контакты, организации и т.п.

**В декабре 1998 года Указом Президента Республики Казахстан утверждена Государственная программа борьбы с коррупцией на 1999-2000 г.г.** Главный принцип этого документа заключался в том, что антикоррупционная деятельность не может и не должна сводиться к борьбе с результатами этого явления, которую до сих пор вели правоохранительные и другие специальные органы. Прежде всего, надо бороться с причинами, порождающими коррупцию.

Накануне принятия данной Программы была создана Государственная комиссия Республики Казахстан, основными функциями которой определены координация антикоррупционной деятельности правоохранительных и иных государственных органов, выработка соответствующих рекомендаций, а также инициирование расследований фактов коррупции в государственном аппарате и проведение идеолого-пропагандистских и профилактических мероприятий.

**2 июня 1998 года принят закон «О борьбе с коррупцией РК» и наряду с этим в целях устранения имеющихся недостатков и дальнейшего совершенствования судебной деятельности по делам о преступлениях, связанных с коррупцией было принято Нормативное постановление № 18 Верховного Суда Республики Казахстан «О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях, связанных с коррупцией» от 13 декабря 2001 года [70, с. 75].**

*В апреле 2000 года Глава государства издал Указ «О мерах по совершенствованию системы борьбы с коррупцией и преступностью». А в январе 2001 года принята Государственная программа борьбы с коррупцией на 2001-2005 гг., ставшая логическим продолжением предыдущей антикоррупционной программы.*

В апреле 2002 года Указом Президента Республики Казахстан была образована Комиссия при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдению служебной этики государственными служащими. Орган был призван координировать деятельность региональных дисциплинарных советов, однако **четких критериев такой координации, а главное – механизмов взаимодействия с ними – не было.** Помимо этого существовала административная, кадровая, организационная и материальная зависимость дисциплинарных советов от исполнительных органов. В настоящий момент Комиссией с 1 января 2008 года в Казахстане внедряется система оценки уровня коррумпированности государственных органов.

Исключительную роль в усилении борьбы с коррупцией сыграл Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по



усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц» от 14.04.2005 года, в соответствии с которым в областях и городах были созданы дисциплинарные советы Агентства по делам государственной службы, финансируемые из республиканского бюджета.

Во исполнение данного Указа Агентством по делам государственной службы был разработан Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан, в котором детализированы нормы и стандарты, предъявляемые к поведению государственных служащих.

**В декабре 2005 года Президент Республики Казахстан утвердил Государственную программу борьбы с коррупцией на 2006-2010 г.г., а в феврале 2006 года вышло Постановление Правительства Республики Казахстан о плане мероприятий по реализации этого стратегического документа.**

Важно отметить, что административная реформа – это также один из важнейших путей борьбы с коррупцией. Ведь именно она призвана сформировать качественно иную модель государственного управления, где «чиновник – это топ-менеджер, а не помазанник Божий и не наместник царя», где «расходы на аппарат определяются целесообразностью, а не идеологическими заморочками», где «закон одинаков для всех граждан – независимо от их социального статуса».

Среди правовых мер особое место занимают меры правотворческие. В этой сфере нужна активная и осознанная деятельность не только институтов государства, но и гражданского общества. Для того чтобы вырвать хотя бы часть законодательных средств из рук коррупционеров, необходимо чаще проводить референдумы и всенародные обсуждения наиболее важных законопроектов.

С мерами и средствами антикоррупционной политики, направленными на обеспечение провозглашенных целей и задач, связаны различные ее виды: конституционная, уголовная, административная и др., что вполне объясняется многообрази-

ем коррупционных правонарушений, которые носят не только уголовно-правовой, но и административный, гражданско-правовой и дисциплинарный характер.

Среди отраслевых видов антикоррупционной правовой политики все более заметной и значимой становится конституционно-правовая, которая состоит в выработке и осуществлении юридических идей стратегического плана, связанных с принятием, совершенствованием и реализацией Конституции и конституционного законодательства.

Именно конституционно-правовая политика должна ориентировать законодателя, правоприменителя, институты гражданского общества на оптимизацию правового регулирования отношений, связанных с реализацией властных полномочий и создавать антикоррупционные нормативно-правовые начала.

«Отсутствие четкой конституционно-правовой политики приводит к негативным результатам. Конституционные институты и нормы принимаются в этом случае без определенной системы, в «безгарантийно-маниловском» режиме, в расчете на идеальные ситуации» [71, с. 6-7].

В силу известного тезиса о том, что право есть «клетка» для власти, необходимо в нормативных актах максимально подробно прописывать процедуры принятия тех или иных управленческих решений, более четко формализовать функции для чиновников и других потенциальных коррупционеров. Другими словами, антикоррупционные меры должны пронизывать все законодательство.

В рамках уголовной антикоррупционной политики важно отметить, что значительная часть коррупционных правонарушений, в том числе и уголовно-наказуемых, совершалась в государственных органах и органах местного самоуправления. Президентом Республики Казахстан были охарактеризованы отправные позиции, от которых необходимо отталкиваться при выработке антикоррупционной политики в стране:

1) определение понятия и характеристики коррупции, ее общественной опасности и распространенности и различных слоев общества;



2) установление основных криминогенных факторов, детерминирующих коррупцию;

3) разработка мер предупреждения коррупции.

Данный подход соответствует методологии и течения преступности, выработанной специальной отраслью знаний – криминологией, представляющей социально-правовую науку, которая изучает преступность, личность преступника, причины и условия преступности, пути и средства ее предупреждения.

Конечно, нужно учитывать и то, что коррупция поразила все ветви и институты государственной власти. «Коррупция эволюционировала, проявляя себя в новых формах. По весьма приближенным к действительности оценочным данным «теневая экономика» в России ежегодно инвестирует до 7 млрд. долларов США на подкуп чиновничества, а организованная преступность на эти же цели тратит до половины преступных доходов... Коррупция высоко латентна, но даже простой перечень некоторых уголовных дел даст представление о том, насколько серьезны ее проявления» [72, с. 6].

Принципами антикоррупционной политики выступают следующие:

1) научность;

2) оперативность;

3) последовательность и постепенность;

4) недопустимость установления двойных стандартов (в частности, необоснованных привилегий и иммунитетов, препятствующих привлечению к ответственности коррупционеров);

5) комплексное использование научных, организационных, правовых и иных мер;

6) сочетание (ограничительных и стимулирующих юридических средств «кнута и пряника»;

7) тесное сотрудничество международных организаций институтов государства и гражданского общества и др.

Только при системной стратегии заинтересованных структур, постоянном использовании разнообразных средств и тех-

нологий масштабы коррупции могут быть минимизированы, и появятся определенные успехи в борьбе с этим весьма распространенным явлением.

Антикоррупционная правовая политика в Казахстане и России, безусловно, должна учитывать, что ядром коррупции в стране традиционно является взяточничество, которое состоит в получении должностным лицом материальной выгоды за совершение определенных действий, связанных с использованием своего служебного положения.

На Руси понятие «взяточничество» издавна ассоциировалось с двумя видами деяний: мздоимством и лихоимством. Мздоимство по дореволюционному российскому законодательству – это получение взятки чиновником за действие (бездействие), выполненное им без нарушения служебных обязанностей, лихоимство же – это те же действия, но связанные с нарушением служебных обязанностей.

Ответственность за взяточничество в России впервые была установлена в Судебнике 1497 г., дополнена в Соборном уложении в 1649 г. и существенно расширена Указами Петра 1 (1713-1724 г.г.), который установил уголовную ответственность не только за получение, но и за дачу взяток, а также распространил нормы о взяточничестве на всех лиц, находившихся на государственной службе.

В качестве меры уголовной ответственности за взяточничество была установлена смертная казнь, сопряженная с конфискацией имущества: «казнить смертью натуральною или политическою, по важности дела, и всего имения лишить».

В СССР, согласно УК РСФСР 1922 года и 1924 года (также действовавших на территории КазССР до 1959 года), получение взятки должностным лицом при отягчающих обстоятельствах также наказывалось смертной казнью с конфискацией имущества.

Реальный ход реформ сопровождался беспрецедентным ростом числа чиновников, торгующих своими полномочиями, и подкупающих их лиц.

Кроме этого, в 1990-е г.г., в начале капиталистической институциональной трансформации, когда иностранцам необходимо было проникнуть в политику и экономику нашей страны (преимущественно объекты крупной промышленности, НПЗ, месторождения добычи природных ресурсов и т.д.), они с готовностью платили чиновникам наличными суммами, переводом денег на счета в зарубежных банках, поездками за границу, огромными гонорарами за лекции и книги, оплатой обучения детей за границей и т.д. Теперь же, когда коррупция стала массовой и разъедает страну, мировая общественность все чаще обвиняет страны СНГ (в частности, Россию) в том, что они являются криминальным, «провалившимся» государством в том смысле, что демократические реформы в ней провалились и вместо них процветают преступность и коррупция.

За последние годы проведены сотни мероприятий по искоренению коррупции во всех уголках планеты. Но ситуация в ряде регионов, к которым, констатирую это с большим прискорбием, относится Казахстан и Россия, только ухудшается. Сегодня коррупция стала не просто неотъемлемым элементом нашей жизни, а ее необходимым элементом. Не неизбежным, как очень часто пишут и говорят, а именно необходимым.

Между этими понятиями есть существенная разница.

Неизбежность предполагает, что нечто накрепко связано, приклеено к организму в данном случае к социальному – и нет технической возможности этот нарост срезать или срубить. Этот чужеродный нарост мешает организму, а он (организм) без этого злого довеска может прекрасно жить.

Необходимость же свидетельствует о том, что новообразование вошло в плоть и кровь самого организма, и организм без этого институционального «дovesка» уже не живет и не работает. «Это как наркотик», который вошел в обменные процессы организма, и одномоментное изъятие его из организма приведет к ломке, а то и к летальному исходу. Если, конечно, не будут проведены соответствующие реабилитационные мероприятия» [73, с. 9].

Это означает, как ни прискорбно сознавать, что при разовом изъятии коррупции из нашей жизни обязательно наступят

крайне негативные последствия для общества, государства и всех граждан.

Представители правоохранительных органов и Вооруженных сил Республики Казахстан подтверждают, что в начале 90-ых годов склады войсковых частей (п. Отар, г. Аягуз и т.д.) и арсеналов дежурных частей ГОРРАЙЛИНОВД подвергались нападениям и массовому разграблению, причем эти факты искусно укрывались. Когда объем пропаж становился слишком большим, склады (арсеналы) взрывались или поджигались. Однако, благодаря радикальным мерам подразделений военной прокуратуры, ВСУ, УБОП ГУВД-ДВД и КНБ Республики Казахстан ситуация к 2003-2004 г.г. была выправлена, и обеспечена железная дисциплина и порядок на складах постоянного (временного) хранения оружия и боеприпасов частей МО, ПС КНБ, МЧС и ВВ МВД РК.

По мнению практических работников ОВД (полиции), в ряде регионов страны (г. Астана, г. Алматы, г. Шымкент, г. Караганды, г. Атырау) представители правоохранительных органов и бандиты столь плотно срослись в деятельности по торговле дорогими иномарками, что «...теперь хоть сколько-нибудь подробно расследование грозит полностью парализовать эту сферу бизнеса» [74, с. 6].

В условиях предстоящего председательствования Казахстана в ОБСЕ, мирового финансово-экономического кризиса, нестабильности международной и региональной безопасности – эффективность мер, принимаемых государственными органами по противодействию коррупции, заслуживает особого внимания.

**В Казахстане приняты и внесены антикоррупционные изменения 28 законов РК, а за последние 10 лет в целях выявления и устранения причин, способствующих коррупционным правонарушениям, разработаны 47 нормативно-правовых актов.**

Административно-правовая реформа, наличие открытости всех уровней власти и их отчетность перед населением, совершенствование механизмов рыночных отношений, по-

следовательное развитие демократических процессов, строительства гражданского общества, прозрачность социально-экономических программ, введение электронных услуг, реализация кадровой политики, значительно возросшее место и роль СМИ являются эффективными мерами государственных органов в противостоении коррупции.

Не секрет, раньше в обществе бытовало устойчивое представление о том, что все продается и покупается, однако результаты антикоррупционных мер коренным образом меняют такое мнение. Люди видят и начали верить в наказуемость преступлений, стали больше пользоваться своими правами, о чем свидетельствует возросшее количество обращений граждан во все инстанции. Практически большая часть этих обращений указывает на существование коррупции, проявляющей себя во взаимодействии рядового чиновника с населением.

Сегодня мы имеем дело с системным проявлением коррупции. Коррупция налицо во многих сферах общественной жизни: экономике, образовании, медицине, в силовых структурах, органах власти и управления.

На наш взгляд, большинство фактов, порождающих коррупционные нарушения в госорганах указывает на недостаточную требовательность и принципиальность их юридических служб и персональную ответственность руководителей. Результаты анализа темы показывают, что система коррупционных связей, основанная на лоббизме, кронизме, взяточничестве, коммерческом подкупе, незаконных просьбах, стала типичной характеристикой отдельных чиновников.

Наиболее опасна коррупция, когда в нее втягиваются работники судебной системы и правоохранительных органов, на которых возложено укрепление веры в закон, восстановление справедливости и основная задача борьбы с коррупционерами. Сфера оказания услуг населению, в т.ч. здравоохранение и образование, поражена низовой коррупцией и, к сожалению, эти явления со стороны общества не вызывают активного массового сопротивления.

В системе образования работа по противодействию коррупции сведена к разовым мероприятиям, бумажным отчетам, компьютерным тестированиям.

В вузах курсы обучения студентов основам противодействия коррупции на многих факультетах вообще отсутствуют, не говоря об антикоррупционной программе в учебном процессе. Поражает то, что преподаватели, которые обучают и готовят специалистов будущего Казахстана, сами не бьют тревогу и не принимают действенных мер против коррупции. Правоохранительные органы в этой сфере могли бы провести комплекс предупредительно-профилактических мер.

Благодаря комплексу принятых мер государственными органами Костанайской области сегодня наказуемость, профилактика, гласность, устранение причин и условий коррупции стали устойчивым и необратимым процессом.

Однако необходимо помнить, что коррупция имеет высочайшую способность приспосабливаться, непрерывно мимикрирует, видоизменяется и совершенствуется, профессионально использует недостатки и пробелы социально-правового контроля и юридической ответственности [75, с. 3].

7 октября 2008 года состоялся семинар по проблемам молодежи на тему: «Нормативно-правовое закрепление методов борьбы с коррупцией в высших учебных заведениях. Национальный и международный опыт». Организаторами данного мероприятия выступили молодежное крыло АГФ НДП «Нур Отан» – «Жас Отан» совместно с ОО «Центр эффективной политики» при поддержке Министерства образования и науки РК.

В мероприятии участвовали: заместитель председателя АГФ НДП «Нур Отан» Т.С Садыков, доктор юридических наук, профессор Е.О Алауханов, заместитель председателя АГФ НДП «Нур Отан» А.М Джельдибаев, заместитель директора Государственного фонда развития молодежной политики Д.М Мухамеджанов, проректор по воспитательной части Казахского национального аграрного университета Д.М.Джусульбаиева, заместитель председателя Общественного Совета по борьбе с

коррупцией при Алматинском городском филиале НДП «Нур Отан» Е.А Касымов, представитель Прокуратуры города Алматы, представитель Департамента внутренних дел города Алматы и Президент Ассоциации вузов Казахстана Р.А Алшанов, Ректор университета «Туран».

В рамках семинара была проведена презентация первой тематической книги «Борьба с коррупцией», также рассматривались темы «Студенческая молодежь и ее права Республики Казахстан» и о создании комиссии по борьбе с коррупцией.

Участники семинара поднимали вопросы обеспечения и соблюдения прав и свобод молодежи, основная цель семинара – обмен опытом руководства вузов страны, сотрудничество с правоохранительными органами общественности и администрации вузов в борьбе с коррупцией.

Мероприятие освещали телеканалы «Хабар», «Алматы».

Успешной и эффективной стала последняя редакция Кодекса об административных правонарушениях РК по ужесточению ответственности водителей, виновных в нарушении ПДД (вплоть до лишения водительского удостоверения и ареста нарушителя). Совсем недавно мы были очевидцами смертельных гонок «золотой молодежи» и правящей бизнес-элиты на улицах наших городов и столицы. Сейчас же на улицах стало спокойней, граждане находятся в безопасности.

С приходом нового руководства в **КазНУ им. аль-Фараби** ( ректор Б.Т. Жумагулов) в среде профессорско-преподавательского состава вуза и студентов появились новые веяния и перспективы роста. Казахский национальный университет им. аль-Фараби среди государственных вузов впервые вошел в кредитную систему обучения, здесь также установлена система Интранета, сделавшая прозрачной систему контроля знаний студентов, а также это оперативность информации университета, открытость информации, доступ к этой информации преподавателей, студентов и родителей студентов, контроль и минимизация коррупционных отношений.

**В Казахстане пока еще нет научно-исследовательской организации по вопросам изучения причин и условий, спо-**

**собствующих совершению преступлений. Хотя в России и в ряде зарубежных стран данные учреждения плодотворно действуют и дают положительные результаты.**

При Генеральной прокуратуре Республики Казахстан и Министерстве юстиции Республики Казахстан действуют институты повышения квалификации и законодательства, однако, круг интересов данных учреждений не охватывает область проблемных исследований, а напротив, они заняты решением посторонних и рутинных вопросов. Созданием такого исследовательского института могла бы заняться НДП «Нур Отан» как оплот консолидации демократических сил.

Казахстанскими учеными завершена работа над вторым фундаментальным трудом в области исследования генезиса коррупции и сопутствующих ей явлений (на государственном и русском языках). Однако наши начинания и желание донести свои идеи до слушателя натываются на отсутствие средств и поддержку.

Цель антикоррупционной правовой политики заключается в активном и постоянном противодействии коррупции, в борьбе за утверждение режима законности в государстве, которое сейчас в немалой степени используют в своих интересах отдельные чиновники, представители организованной преступности, те или иные теневые структуры.

Антикоррупционная политика Республики Казахстан должна быть многоплановой и иметь полисистемный характер, т.к. само явление коррупции не имеет одного проявления и измерения, а всегда порождает основные сферы общественной жизнедеятельности.

Реформы государственного аппарата власти возможны лишь при условии изменения правоприменительной природы чиновника. Практики и ученые увязывают коррупцию с бюрократией, которая лишает инициативы и действует лишь запретительными мерами в своих корыстных целях, тем самым дискредитируя власть и Президента.

Государство, проводящее реформирование, должно стремиться к снижению основных стимулов взяточничества, отка-



зывать от ряда программ, упрощая налоговое законодательство, а также пересматривая правила и нормативные системы государственных закупок. Потребуется также переоценка как позитивных, так и негативных стимулов в системе государственной службы и государственных закупок, равно как и реформа правоохранительной системы.

Если следовать букве Конституции, то у нас в Казахстане существует контроль по линии Президента, правительства и в дополнение ко всему осуществляется прокурорский надзор. А теперь и правящая партия «Нур Отан» берет на себя функции контролирующего органа. Так, если в кабинете министров до этого дня был специальный представитель Президента, то отныне и партия «Нур Отан» «внедрила» в правительство своего представителя [76, с. 4].

### ***1.2. Правовые принципы и приоритеты антикоррупционной политики государства: институциональное оформление***

Политико-правовая институционализация основных принципов и приоритетов современной антикоррупционной политики, эффективное функционирование ее институтов – это цель и важнейший результат ее проведения. Именно совокупность институтов, образующих иерархизированную институциональную систему, является необходимым условием успешной борьбы или хотя бы сдерживания коррупции.

Указанная институциональная система должна обладать рядом существенных характеристик:

1. Постоянством, что связано с типичным для любого государства характером коррупционных действий, постоянством его воспроизводства в различных социальных контекстах [77, с. 3].

2. Функциональной дифференциацией, предлагающей, что каждый из антикоррупционных институтов призван осуществлять собственную функцию, не подменяя другие. Измене-

ние функций каких-либо институтов в результате их адаптации к изменению внешней политико-правовой и социально-экономической среды – естественный процесс, однако, если эта адаптация протекает неадекватно, то она разрушает институт или даже институциональную систему.

Кроме этого, важно учесть, что деформация возможна и в том случае, когда в рамках развивающейся институциональной системы замораживаются некоторые институты. Например, отменяются или изменяются важные нормативно-правовые акты, прекращают свою деятельность какие-либо государственные органы или общественные структуры.

3. Целостностью, когда все элементы института являются взаимозависимыми и необходимыми, т.е. нельзя изменить один элемент без того, чтобы не повлечь изменения других.

4. Нормативностью, предполагающей, что каждый институт, во-первых, состоит из бесчисленного количества внешних по отношению к институту норм, которые укоренены в традиции к повседневности, причем чуждые культурные традиции размывают институт, мешают ему кристаллизироваться и функционировать, отчуждают его от социального организма; во-вторых, институты антикоррупционной политики формируются и работают только в рамках конкретной культурно-ценностной нормативной модели, т.е. когда в обществе получают широкое признание ценности социальной справедливости и правового порядка, источником которого и рассматривается, прежде всего, государство в лице его органов и структур, и отступление этих принципов со стороны институтов государственной власти либо отдельных чиновников считается просто недопустимым и вызывает протестную реакцию, подкрепленную конкретными действиями правового (судебного, административного и др.) характера.

5. Прочностью. Правовой или политический институт антикоррупционной системы должен обладать способностью к сопротивлению и выработке защитных стратегий против многочисленных факторов, направленных на его разрушение [78, с. 5].



Конечно, для эффективного противодействия коррупции и разрушения (или частичного разрушения) институционального профиля «коррупцированного государства» в Республике Казахстан необходимо получение полного и подробного описания его как системы.

Однако, в силу скрытого характера многих факторов коррупции, явного и неявного противодействия их выявлению заинтересованными лицами, ее объективное и всестороннее описание затруднено и пока фактически не получено. Тем не менее, многие фрагменты коррупционной институциональной системы уже изучены, и даже их краткие описания могут дать представление о системном характере данного явления [79, с. 34].

Реальным знанием причин и механизмов коррупции, ее институтов и типов, распространенности в регионах и конкретных отраслях деятельности, а также возможностей реального противодействия коррупции обладают исследователи, специалисты и эксперты, профессионально занимающиеся соответствующими проблемами. Более или менее объективную информацию о коррупции могут дать ее жертвы, но наиболее осведомлены о ней, безусловно, организаторы и активные участники коррупционных взаимодействий. Наиболее полной информацией обладают ее организаторы и активные участники, но от них исследователям получить информацию труднее всего, а иногда – и просто невозможно [80, с. 77].

Тем не менее, все они, очевидно, разделяют мнение о том, что важнейшим источником коррупции в любой стране является бюрократия. Поэтому необходимо формирование системы действенных политико-правовых институтов, способных повлиять, остановить бюрократизацию государственных и муниципальных (прим. авт. – в России) структур. Именно эти институты и должны стать основой современной отечественной антикоррупционной политики [81, с. 2].

Известно, что понятие «бюрократия» в научный оборот впервые ввел в 1746 г. французский исследователь де Гурне, который добавил к слову «бюро», означавшему как учреждение, так и письменный стол, вторую часть – «кратия», происходившую от греч. глагола со значением «управлять» [82, с. 45].

Таким образом, с самого своего появления понятие «бюрократия» означало власть чиновников.

В современном Казахстане, как и в большинстве других государств Запада и Востока, именно бюрократия реализует «легитимное господство» над гражданами. По известной модели М. Вебера, эффективность бюрократического господства основана на его рациональности, то есть на специфических знаниях и компетентности, которыми обладают чиновники. Он же обосновывал положение о том, что государство осуществляет свое господство с помощью монополии на легитимное насилие [83, с. 34-35].

Однако, «владение государственной властью не означает, что никакие субъекты, например, экономической деятельности, не владеют собственными капиталами. Более того, в цивилизованном государстве западного типа власть отделена от собственности, чиновники не владеют ни государственной, ни частной собственностью, они получают заработную плату от государства за свою деятельность. Но именно деятельность чиновников позволяет даже самым богатым гражданам, не говоря уже о бедных, конвертировать свои символические капиталы в финансовые и экономические, например, в элитное образование, в высокую должность и высокую зарплату» [84, с. 101].

Может создаваться видимость того, что подобного рода конвертация происходит и без участия государства, но то, что это лишь видимость, становится понятно при возникновении проблем на рынке труда, например, с признанием диплома о высшем образовании и т.п. Во всех подобных случаях, если субъектам тех или иных отношений на рынке труда не удастся договориться, они прибегают к защите государства: обращаются в суд, в прокуратуру и т.п. И именно нежелание получить судебное решение по трудовому спору нередко приводит к полюбовному улаживанию подобных конфликтов.

Институты легитимного насилия государства практически полностью находятся в руках бюрократии и осуществляются в интересах бюрократии. Поэтому проблемы бизнеса и гражд-

дан могут решаться практически исключительно с помощью коррупции. Канцелярская реальность часто не позволяет привести объемный анализ проблем действительности и найти их решения. И тогда для решения таких проблем бюрократии приходится отступить от жестких правил принятия канцелярских решений, вводить льготы или особые условия для тех или иных субъектов, например, экономической деятельности. А раз такие льготы или особые условия хотя бы раз были предоставлены лишь одному субъекту, другие субъекты начинают искать способы получения аналогичных льгот и особых условий для своей деятельности.

В результате этого в государственном управлении практически ни один субъект экономической деятельности не в состоянии ее осуществлять без тех или иных льгот или особых условий. Добиваются же они этих льгот или особых условий при помощи коррупции, начиная от взяток и заканчивая неформальным участием чиновников в прибылях бизнеса.

Коррупция возникает и тогда, когда граждане или бизнесмены пытаются конвертировать свои символические капиталы в финансовые или экономические. Бюрократия, монополизировав единый капитал государственной власти, постоянно стремится получать свою «ренту», и эту ренту можно обнаружить в самых разных областях деятельности, начиная от регистрации и лицензирования тех или иных видов бизнеса, постоянных проверок его деятельности разными инстанциями и заканчивая разрушением бесплатных медицины и образования с постепенным введением платы за них для всех без исключения граждан [85, с. 56].

Бюрократия во многом сама, своей собственной деятельностью, постоянно порождает коррупцию, уже ставшую системной проблемой государственного управления. Ибо сложившаяся практика препятствует решению стратегически важных государственных проблем, не обеспечивая ни разработку более или менее реальных программ их решений, ни реализацию уже принятых решений с помощью единообразных правовых норм для всех граждан или для всех субъектов экономической

деятельности. В такой ситуации становится практически невозможной реализация нормативного государственного управления, а соответственно, и установление режима законности в сфере властных отношений и институтов [86, с. 34].

В этом плане важнейшая задача современной антикоррупционной политики – это разрушение коррупционных связей между высшими и низшими эшелонами государственной (или даже шире – публичной) власти.

Анализ зарубежной практики показывает, что здесь можно выделить два варианта.

В одном варианте – условно назовем его «снизу-вверх» – нижестоящие чиновники собирают «дань» и делят ее между обоими начальниками либо прямо, либо косвенно, в последнем случае попросту покупая свои должности. В ряде случаев имеет место пирамида: каждый чиновник на данном уровне покупает себе должность у чиновников, занимающих более высокую ступеньку в иерархии. Если при непосредственных контактах с клиентурой «рядовые бюрократы» могут действовать с максимальной степенью своеволия, схема «снизу вверх» работает.

Так, почвой для коррупции в полиции часто бывает та власть, которую имеют простые полицейские инспекторы над владельцами частных компаний, как легальных, так и нелегальных. В залоговых и таможенных ведомствах чиновники, регулярно имеющие дело с налогоплательщиками, обязаны делиться со своим начальством. «В Корею при расследовании одного дела о коррупции обвиняемые во взяточничестве государственные чиновники мотивировали свои непомерные аппетиты тем, что им приходилось делиться с директором, начальником отдела и начальником подразделения» [87, с. 66].

Второй вариант – условно назовем его «сверху вниз» – может работать тогда, когда коррумпированный руководитель покупает молчание своих подчиненных, устанавливая повышенные оклады и бонусы или раздавая им премиальные «в конвертах». Начальники могут также закрывать глаза на мелкие злоупотребления подчиненных, чтобы повязать их круго-

вой порукой в коррупционной системе. Если же большинство важнейших решений принимаются «наверху», то нижестоящие чиновники вносят большой вклад в их реализацию, превалирует схема «снизу вверх».

Реформаторы в разных странах, нередко, в рамках антикоррупционной политики предлагали внедрить институт ротации чиновников, чтобы те не успевали установить друг с другом тесных доверительных отношений, необходимых для снижения риска быть уличенными во взяточничестве.

Однако ротация рядовых чиновников может быть нежелательной, если при этом прочие виды стимулов оказываются неэффективными, а коррумпированные начальники получают слишком большую власть. Если же коррупция поразила все ведомство снизу доверху, начальники могут использовать свою власть для увольнения чиновников в качестве наказания за их честность. Основная проблема упирается в то, что чиновники низших эшелонов находятся в полной зависимости от своих начальников и не имеют возможности оспорить перевод на другую работу в связи с их нежеланием включиться в систему коррупционных сделок [88, с. 17].

В целом же коррупция в государственных органах является одним из проявлений обособления аппарата управления от общества, которое позволяет использовать государственный механизм как инструмент для реализации частных и групповых интересов должностных лиц. Для решения проблемы коррупции необходимо минимизировать отрыв аппарата управления от народа. Поэтому проблема коррупции связана с проблемой развития институтов демократии, понимаемой как подчинение государственного аппарата интересам общества. Достижение этой цели связано с обеспечением «прозрачности» деятельности государственного механизма. Чем больше открытости в работе должностных лиц, тем меньше у них планов использовать свои полномочия в личных и групповых интересах [89, с. 4].

Кроме того, в Казахстане и России добавилась традиционная для страны неотделенность власти от собственности, типичная не только для советской системы, но уходящая далеко и вглубь веков.

В период же реформ 90-х гг. XX в. бюрократия по сравнению с советским периодом лишь формально изменила способ распоряжения собственностью. Из государственного сектора был выделен институт частной собственности, но распоряжаться ею можно было только под контролем бюрократии. И до настоящего периода никакие попытки даже самых богатых граждан освободиться от контроля бюрократии в распоряжении своей собственностью не были успешными. В этом, по видимому, одна из причин судебных преследований руководителей компании «ЮКОС» (Россия), «KEGOC» (Казахстан) и др.

За последние годы практически ни один документ, характеризующий социально-экономическую и политическую ситуацию в Республике Казахстан, а также положение дел по борьбе с преступностью, не обходится без упоминания о коррупции. Отсюда одной из целей реформирования государственной службы нашей страны становится внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов лиц, находящихся на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих.

Следует напомнить, что указанная цель реформирования государственной службы не является принципиально новой для нашего общества.

Так, уже в начале 90-х годов, т.е. с самого начала социально-экономических преобразований в Казахстане, провозглашалась борьба с коррупцией, как в целом в системе государственной власти, так и в отдельных ее звеньях. В системе государственной службы предупреждение и пресечение коррупции были определены приоритетом государственной власти. Однако, как доказала практика, многие из положительных начинаний руководства страны и правоохранительных органов остались не реализованными.

В настоящее время создание дееспособного и эффективного аппарата исполнительной власти является одной из ключевых задач, стоящих перед Президентом и Правительством Республики Казахстан.

Нынешнее его состояние в большей своей части неудовлетворительно:

- организационная и политическая нестабильность в результате частых изменений структуры исполнительной власти в 90-х годах XX в.;
- подрыв престижа государственной службы в ходе борьбы с «бюрократией» и «номенклатурой»;
- сокращение реальной оплаты труда значительной части государственных служащих;
- ослабление государственного контроля за чиновничьим аппаратом в сочетании с резко возросшими в ходе экономических реформ возможностями для их личного незаконного обогащения привели к падению дисциплины в государственном аппарате;
- масштабы и системность коррупции;
- массовый уход квалифицированных кадров из государственной службы в коммерческие организации.

Все эти и некоторые другие обстоятельства сделали значительную часть аппарата исполнительной власти малоэффективной для осуществления важных задач, связанных с регулированием сложных экономических процессов в обществе и проведением социальных реформ.

В этом плане стоит отметить, что мировая практика развития системы контроля за государственным аппаратом пошла по пути выделения четвертой, самостоятельной, ветви государственной власти – контрольной власти (наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями).

Так, В.Е. Чиркин пишет, что «...идет «отпочкование» новой ветви власти, контрольной. Этот процесс еще не завершен, во многих странах тенденция обособления контрольной власти имеет лишь характер поиска. Да и обширные полномочия, которыми наделены контрольные органы, в ряде стран в условиях авторитарных политических режимов весьма далеки от своего практического воплощения» [90, с. 6].

Следовательно, речь идет не о выделении обособленных контрольных органов в рамках исполнительной и законода-

тельной ветвей власти. Но о формировании самостоятельной – контрольной – ветви власти, разной по значению трем другим.

Впрочем, для формирования институтов контрольной ветви власти имеются и объективные причины, которые не сводятся к одной необходимости борьбы с коррупцией:

1. Реальный суверенитет народа предполагает, что народ через своих представителей не только создает законы, организует их исполнение, разрешает споры, но и осуществляет контроль за данными процессами. Делегирование полномочий без возможности осуществления контроля за их реализацией приводит к потере обществом власти над своими представителями, и в частности, к политической коррупции в представительных органах, продажности исполнительной и судебной властей. Для того чтобы оценивать эффективность принимаемых законов, качество их исполнения, народу нужна достоверная и полная информация о работе всех звеньев государственного механизма.

Суверенитет народа, демократический характер государства, право на участие в управлении государственными делами, принцип гласности при отсутствии реального общественного контроля превращаются в декларации.

2. Внешний ко всем ветвям государственной власти, независимый от них контроль дает надежду обществу на предоставление объективной информации о работе государственного механизма на основе глубокого и всестороннего изучения его деятельности.

Известно, что самоконтроль и внутриведомственный контроль не обеспечивают такой объективности. Субъект, как правило, преувеличивает свои заслуги, закрывает глаза на недостатки. Отчеты о своей деятельности руководители разных структур, нередко, превращают в саморекламу. Общая теория контроля говорит о том, что наблюдатель должен быть не внутри, а над системой.

Общеизвестно, что отношения в государственных органах очень часто строятся на основе круговой поруки. Подчинен-



ные проявляют личную преданность руководителям, а последние обеспечивают им неприкосновенность. Руководитель может отдавать незаконные или неэффективные указания и, естественно, ориентировать зависимые от него контрольные органы на то, чтобы они не обращали на это внимания. Если проверяемые по указке руководителя нарушают законы, то контролеры по указке того же руководителя будут бездействовать. Внутриведомственный контроль ориентирован на подчинение служащих начальнику, а не законам. Руководителю ведомства во многих случаях не выгодно выявлять истинные масштабы нарушения законов в подчиненных ему подразделениях. Стремление показать успех к своей деятельности подталкивает к сокрытию недостатков.

3. В Республике Казахстан создается некоторая видимость самостоятельности органов прокуратуры. Но порядок назначения на должность прокуроров и фактическая зависимость их от президентских структур, а также от региональных элит, делают эти органы пассивными, если речь заходит о коррупции в высших эшелонах власти.

Контрольные органы, подчиненные какой-то ветви власти, не могут осуществлять свои функции в отношении тех, кому подчинены.

4. В материалах многих международных конференций содержатся рекомендации централизации органов, осуществляющих борьбу с коррупцией. Но эта мера обеспечивает независимость контрольных органов только от низовых звеньев государственного аппарата.

Подчинение всех правоохранительных органов в сфере исполнительной власти Президенту и Правительству ставит само Правительство, Президента и его структуры вне контроля со стороны общества. Положение становится особенно опасным, если парламентское большинство является сторонником Президента.

Коррупция в высшем эшелоне власти способствует процветанию коррупции в среднем и нижнем звеньях государственного механизма. Зависимость органов, расследующих факты

коррупции, от различных властных структур часто создает непреодолимое препятствие для изобличения правонарушителей. Контрольные органы, входящие в эту или иную ветвь власти, могут быть использованы руководящим звеном этой властной структуры в личных и групповых интересах: для сбора компрометирующих материалов на политических противников, их шантажа, для избирательного привлечения к ответственности (на примере уголовных дел в отношении Р. Алиева и др.). Контролеры в таких случаях могут использоваться как орудия репрессий, подавления, запугивания и возмездия. На эту опасность обращается внимание в документах, анализирующих итоги борьбы с коррупцией в различных странах.

5. Выделение особой контрольной ветви власти является естественным шагом в процессе типичного для нашего времени возрастания разделения труда между органами государства, каждый из которых реализует свою относительно узкую функцию.

Единственной и основной задачей органов контроля является выяснение реального состояния дел в государственном механизме вне зависимости от того, выгодна такая информация каким-либо политическим силам или нет. Контроль, осуществляемый не наряду с какой-то иной деятельностью (законодательной, исполнительной или судебной), а как единственная функция органа власти, имеет больше шансов.

6. В демократических странах значительную долю работы по осуществлению контроля за государственным аппаратом берет на себя гражданское общество с его институтами, включая средства массовой информации, поэтому потребность в выделении самостоятельной государственной контрольной власти там не столь остра.

В Казахстане, с его низким уровнем жизни населения и занятостью большинством людей непосредственно производительным трудом, активность и организованность гражданского общества традиционно невелики.

Общественные организации могут существовать только при материальной поддержке государства, крупного капитала и потому не обладают самостоятельностью.



Затрудненность непосредственно общественного контроля в России связана с пространственной отдаленностью решающих столичных инстанций от большинства граждан огромной страны. Кроме того, члены общественных организаций, как правило, не обладают достаточными правовыми и политическими знаниями и навыками для того, чтобы досконально разобраться в сложных процессах управления общественными делами и дать им объективную оценку, выявить преступление и провести расследование. Тем более что часть деятельности государственного аппарата засекречена (например, заключение договоров о поставках вооружения за границу, при которых представителей государства часто подозревают во взяточничестве).

Контрольные функции в таких случаях могут осуществлять только специализированные государственные органы, которым посредством реализации принципа разделения властей будут обеспечены гарантии независимости от иных государственных органов.

7. Самостоятельность контрольной ветви власти, ее равноправие с иными ветвями власти позволяют осуществлять контроль от имени народа за всеми органами и должностными лицами государственного аппарата, вплоть до самых высших.

Если прокуратура создавалась как «око государства», то контрольная власть должна формироваться как «око» народа за нанятыми им для осуществления управления общественными делами должностными лицами: Президентом, членами Правительства, депутатами парламента, судьями.

Опыт Италии, большого числа стран Азии, Африки и Латинской Америки показывает, что в коррупции могут быть замешаны главы государств, руководители правительства. В печати отмечается, что во многих странах мира имеет место политическая коррупция. Кандидаты в депутаты и целые партии незаконно используют в процессе выборов финансовые средства коммерческих структур и преступных группировок. Заняв выборные должности в государственном аппарате, они начинают работать на финансирование их структуры, а не на

общество. В стране не должно быть лиц, находящихся вне общественного контроля. Ограничение коррупции в верхних эшелонах власти позволит сделать существенный шаг к ограничению ее во всем государственном аппарате.

8. Судебный контроль имеет большое значение в устранении беззаконий в деятельности различных органов государства. Но судебные органы, как правило, медлительны, не могут действовать по собственной инициативе и проявлять активность в выявлении фактов правонарушений.

Контроль со стороны суда носит фрагментарный, а не сплошной характер. При выявлении факта нарушения норм права суд отменяет незаконный акт. Он не берется устанавливать причину совершения правонарушения: есть ли в нем состав преступления, совершен ли он по ошибке, в результате халатности, подкупа или конфликта интересов. Суд не может проводить глубокие расследования причин целесообразности поведения того или иного государственного органа. Чтобы вовлечь суд в борьбу с коррупцией, необходимо наличие на стороне закона сильного, профессионального органа, способного выявлять правонарушения и выступать в суде в качестве обвинителя или истца. Существующая же система контроля в Казахстане не может удовлетворить общественные потребности.

В периодической печати много говорится о распространении коррупции в нашей стране, особенно среди высших должностных лиц. Юридических доказательств этого факта, как правило, нет, так как у нас не создано системы полноценного контроля (мониторинга) за работой государственного аппарата. В специальной же литературе отмечается «удручающе высокий уровень латентности коррупционной преступности». Принимаемые в последнее время меры по ограничению коррупции не принесли ожидаемых результатов. Разные исследователи указывают на необходимость поиска принципиально новых подходов для решения этой проблемы.

Особое внимание при формировании самостоятельной контрольной ветви власти следует обратить на следующие принципы ее организации и деятельности и институты:

1) Независимость контрольной власти. Она может обеспечиваться способами, аналогичными тем, которые применяются при формировании и деятельности судебной власти.

Независимость государственного органа определяется, прежде всего, порядком его формирования. Для обеспечения независимости ревизионной комиссии акционерного общества от его руководства она избирается на собрании акционеров. При этом члены совета директоров, иные лица, занимающие должности в органах управления обществом, не могут участвовать в голосовании. Можно заимствовать это правило и проводить прямые выборы руководящего звена контрольных органов.

Государственные служащие, работа которых подвергается контролю, лишаются права голоса. Задача избирателей достаточно проста: выбрать самых честных и принципиальных людей, зарекомендовавших себя как непримиримых противников коррупции, обладающих определенными знаниями в области управления (высшее юридическое образование или образование, связанное с управлением государственными делами). При этом кандидаты вовсе не обязаны уметь управлять и занимать какие-то управленческие должности.

Главное – чтобы они не были ангажированы со стороны каких-то политических сил и могли быть беспристрастными в своих решениях. В США атторнеи в большинстве штатов и на местном уровне выбираются населением, к сожалению, это не обеспечивает их независимости от руководства той или иной партии. Независимость контрольного органа определяется независимостью (при осуществлении ими своих функций) от проверяемых, третьих лиц и руководства органа. Контролер, как судья или независимый аудитор, должен руководствоваться в своей деятельности только законом.

2) Принцип нейтрализации управления, который рекомендуется применять в правоохранительных органах, осуществляющих борьбу с коррупцией, хорош тем, что обеспечивает зависимость контролеров от местных властей и руководителей различных ведомств, но его недостатком является то, что руководители самих контрольных органов могут манипулировать поведением контролеров.

Во избежание возникновения коррупционных связей контролеров и проверяемых обычно рекомендуется проводить ротацию кадров, перемещение их с одного объекта контроля на другой. Для независимости контрольных органов и контролеров должны быть созданы финансовые, материально-технические, социальные и организационные гарантии, подобные тем, что созданы для судебных органов и судей.

3) Как и суд, контрольная ветвь власти должна быть максимально депотизирована, чтобы контролеры могли быть беспристрастны. Для формирования правового государства нужна активная контрольная власть, обеспечивающая охрану закона вне зависимости от политических пристрастий и политической целесообразности. Только такая власть заставит служащих государства и политиков уважать закон и действовать строго в его рамках.

4) Институты контрольной власти обязаны действовать на основе принципа гласности. Все результаты ее проверок должны публиковаться в специальном вестнике, исключение могут составлять только данные, относящиеся к государственной тайне.

5) Контрольная власть не должна осуществлять судебных функции и функций, принадлежащих исполнительным органам. Решения о мерах правовой ответственности коррупционеров о восстановлении нарушенных прав принимает суд. Устранение причин и условий коррупции, выявленных контрольными органами производят институты исполнительной власти. Контрольные органы отвечают лишь за выявление коррупции в государственном аппарате, т.к. практика показала, что как только на какой-то орган возлагают ответственность за состояние преступности, так он начинает скрывать ее масштабы, чтобы создать видимость ее снижения и представить это как результаты успешно проводимой им работы.

Таким образом, контроль употребляется в данном случае в узком смысле слова. Под ним понимается только проверка работы органов власти и их должностных лиц (ревизия, аудит, мониторинг), выявление фактов коррупции. Поощрение

хорошей работы или наказание правонарушителей должны осуществлять другие органы.

6) Коллегиальность управления контрольными органами. Чтобы активность работы контрольных органов не зависела от удачности выбора их руководителя, целесообразно использовать коллегиальность в их управлении. Коллегиальный орган управления подбирает контролеров, обладающих достаточной квалификацией, имеющих высокие моральные устои, не связанных ни с какими партиями.

7) Институт правовой ответственности. Контролер и контрольные органы должны гарантировать надежность предоставляемой ими информации и нести юридическую ответственность за дачу недостоверной информации перед ее пользователями.

8) Законность. Контрольные органы обязаны действовать на основе специального закона о контроле и контрольных органах. Свободное усмотрение следует свести к минимуму, причем «осуществление контроля является обязанностью, а не правом контролеров», которым руководствуются в своей деятельности и подчиняются только закону.

9) Множественность контрольных органов и институтов. Контрольная власть не обязательно должна быть представлена одним органом. Она должна представлять собой институциональную систему, выполняющую различные контрольные функции (полифункциональную) и имеющую разный объект наблюдения.

В частности, важно отделить контроль, осуществляемый в рамках закона за гражданами, частными и общественными организациями от контроля за государственным аппаратом. При этом сами контрольные органы, производящие надзор за порядком в обществе, должны стать объектом пристального внимания для контрольных органов, осуществляющих надзор за государственным аппаратом.

В международных документах по борьбе с преступностью содержатся рекомендации по выделению специализированных органов для контроля за поведением государственных служащих и борьбой с коррупцией.

Так, практика развития контрольной власти идет по пути выделения в ее рамках самостоятельных органов уполномоченного по правам человека, органов финансового контроля.

Особого внимания независимых контрольных органов требуют следующие сферы государственной жизни:

- 1) размещение государственных заказов и закупок;
- 2) распределение налоговых льгот;
- 3) предоставление государственных кредитов и бюджетных средств;
- 4) выдача лицензий и распределение квот;
- 5) финансирование избирательных кампаний и проверка достоверности информации, предоставляемой кандидатами на выборные должности;
- 6) уплата налогов и декларирование сведений о доходах и имуществе высшими должностными лицами и членами их семей и др.

Некоторые авторы, (А. Никифоров [91, с. 2] и др. [92, с. 11]) считают, что формирование самостоятельной контрольной власти возможно на базе прокуратуры, которую для того, чтобы она стала действенным инструментом контроля общества за государственными органами и их служащими, необходимо:

- возвести в ранг самостоятельной ветви власти;
- устранить зависимость прокуроров от президента и региональных элит;
- предоставить полномочия осуществления контроля за всеми органами государственной власти и их должностными лицами;
- отделить общий надзор за соблюдением законов гражданами и общественными организациями от надзора за государственными структурами;
- передать функции следствия по делам, не связанным с должностными преступлениями, и функции обвинения по ним следственным органам милиции или специальному следственному комитету;
- сконцентрировать в руках прокуратуры следствие по должностным преступлениям.

На примере Казахстана скажем, что в кулуарах Парламента и Администрации Президента Республики Казахстан прорабатывались идеи реорганизации системы правоохранительных органов посредством упразднения органов финансовой полиции и передачи функции расследования экономических преступлений органам внутренних дел, а уголовные дела по фактам должностных преступлений определить по последственности органам прокуратуры (которые, являясь высшим надзорным органом, обеспечат беспристрастность и независимость уголовного преследования). К тому же этому способствует последняя редакция Конституции Республики Казахстан, где была исключена ст. 84.

Считаем, что может быть проработан и такой вариант, который предусматривает создание совершенно нового органа – главной контрольной комиссии, обладающей самостоятельностью и независимостью от иных ветвей власти. От прокуратуры, органов национальной безопасности и полиции этому органу передаются функции надзора за государственными органами, организациями и предприятиями (прим. авт. – можно изучить положительный опыт работы подразделений ГСК РК).

Целостная же система контроля за государственным аппаратом должна включать в себя:

- 1) контроль, осуществляемый органами, составляющими независимую контрольную ветвь власти;
- 2) независимый (внешний) контроль общественных организаций и граждан;
- 3) взаимоконтроль ветвей власти (судебный контроль, контроль законодательной власти за исполнительной);
- 4) самоконтроль, осуществляемый внутри ветвей власти:
  - а) вневедомственный контроль специализированных органов внутри сложного механизма исполнительной власти;
  - б) внутриведомственный контроль (руководители за подчиненными или посредством создания первых специальных контрольных подразделений);
  - в) документирование и отчеты о своей деятельности каждого работника государственного аппарата;

5) контроль со стороны международных организаций.

Препятствий развитию системы институтов независимого контроля, конечно, много, имеются они и в действующей Конституции Республики Казахстан 1995 года, которая выделяет только три ветви власти, ничего не говоря о контрольной власти и ее самостоятельности (статья 3) [93, с. 64].

В завершение подраздела следует отметить, что коррупция в Казахстане стала системной, превратилась в постоянно воспроизводимую на всех уровнях государственного управления практику.

В наших условиях деятельность бюрократической системы постоянно воспроизводит возможности коррупции, но без этой системы демократическое государственное управление также невозможно. Это противоречие неразрешимо только логически, в развитии же многих государств мира оно разрешалось согласованными усилиями государства, бизнеса и граждан.

Объективности ради нужно сказать, что явления, связанные с коррупцией в системе государственной службы, выявлялись и выявляются фактически в любом государстве, однако, это не означает, что сама коррупция везде и всегда одинакова. Причины ее возникновения и распространения весьма разнообразны, поэтому попытки выработать некие универсальные государственно-правовые, в том числе административно-правовые, средства по предупреждению и пресечению коррупции представляются материальными. Что касается развитых зарубежных государств, то борьба с коррупцией ведется преимущественно с помощью разнообразных государственно-правовых средств.

В связи с этим нельзя согласиться с утверждением тех современных исследователей, которые придерживаются точки зрения, в соответствии с которой в борьбе с коррупцией эффективны только уголовные репрессии. Отечественный и зарубежный опыт отчетливо свидетельствует, что репрессии неэффективны. Борьба с коррупцией, ведомая с мерами уголовно-правового характера, не дает ожидаемых результатов. Она может стать опасной для общества и государства, по-



скольку не исключает коррумпированности государственного аппарата, а может, напротив, способствовать повышению ставок за коррупционные действия со стороны должностных лиц. Посредством применения уголовно-правовых средств воздействия невозможно решение проблемы профессиональной и моральной подготовки государственных служащих.

Указанные меры вряд ли могут быть востребованы при разработке методов по минимизации коррупционного поведения должностных лиц аппарата государственного управления. В свое время еще Н.М. Коршунов писал, что «...уголовная репрессия слишком дорого обходится обществу и материально, и нравственно. Вместе с тем, сама уголовная кара не уничтожает совершившегося правонарушения, сама по себе не восстанавливает попранного права, не возмещает причиненного преступником вреда. К карательным мерам приходится прибегать, когда нет других способов противодействия правонарушению или способы эти недостаточны не соответствуют тяжести противозаконного посягательства. В связи, с чем недаром законы с карательной санкцией называются менее совершенными законами» [94, с. 45].

Важно заметить, что копирование опыта государств с низким уровнем коррупции, зарубежных институтов антикоррупционной политики также вряд ли приведет к снижению уровня коррупции в Республике Казахстан. Причина в том, что общими в антикоррупционной деятельности всегда остаются ее принципы, а успешная реализация конкретных методов и программ всегда проводилась и проводится с учетом национальных особенностей каждой страны.

Поэтому для успешной антикоррупционной деятельности в Казахстане необходимо поступать точно так же: реализовывать общие принципы противодействия коррупции, подбирая средства и методы, эффективные именно для нашей страны, поддерживая и распространяя все позитивы. Такого рода антикоррупционная деятельность у нас фактически еще не начиналась, поэтому в заключение ограничимся только некоторыми замечаниями о возможной стратегии противодействия коррупции.

Простые же призывы к чиновникам, бизнесменам и гражданам быть «лично честным» и не включаться в коррупционные отношения никаких существенных последствий иметь не могут. В этом плане необходимо на основе тщательно проведенных социологических и экономических исследований разрабатывать конкретные процедуры осуществления социально-экономических и политико-правовых практик без коррупции. Лучше всего было бы, чтобы такие исследования заказывались экспертному сообществу теми руководителями государства, которые стремятся к снижению уровня коррупции. В таком государственном заказе нет ничего невозможного, потому что во многих странах мира эффективное противодействие коррупции начиналось с того, что в эту деятельность включались сами крупнейшие коррупционеры.

Их мотивы всегда были индивидуальными, но, нередко, общим в них было желание избавиться от финансовых и экономических потерь от коррупции. При этом практически всегда в краткосрочном плане коррупция приносила крупнейшим коррупционерам не потери, а прибыли, которые становились потерями именно в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Аналогичная ситуация сложилась и в нашей стране, поэтому наши интеллектуальные ресурсы было бы желательно использовать для поиска мотивов антикоррупционной деятельности крупнейших и других категорий коррупционеров.

Конечно, мощным мотивом формирования и функционирования институтов контрольной власти в Республике Казахстан является тот факт, что бюрократия сама по себе никогда не будет способна эффективно противостоять коррупции. Снижение ее уровня не произойдет без легитимно организованного давления на деятельность чиновников со стороны государственных структур и институтов гражданского общества.

Пока же методы, применяемые для решения стратегических проблем страны, способствуют не преодолению кризиса, а возникновению новых проблем и непредсказуемых ситуаций. Реагирование руководства страны на развитие таких ситуаций ведет лишь к затратам ресурсов на преодоление последствий

развития негативных сценариев и не создает условий для возобновления стратегических ресурсов в долговременной перспективе.

Для реального выхода из кризиса необходима новая институциональная политика, основанная на использовании современных методов стратегического прогнозирования и планирования и формирующая в итоге соответствующую современным потребностям и жизненным стандартам институциональную систему.

### ***1.3. Особенности антикоррупционной правовой политики в Республике Казахстан, ее правовой мониторинг***

При рассмотрении коррупции как социального явления возникает закономерный вопрос: почему она существует? В чем причины, порождающие ее? В отечественной философской науке под причинностью (от лат. – *causa*) принято понимать объективную связь между явлениями, одно из которых – причина – при определенных условиях порождает другое – следствие [95, с. 24]. Исходя из этого философского положения в отечественной криминологии утвердилось мнение, что под причинами как преступности в целом, так и коррупции, следует понимать те социальные явления, которые порождают и воспроизводят преступность и преступления как свое закономерное следствие.

Связь между коррупцией и порождающими ее проблемами двусторонняя [96, с. 56].

С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать уменьшению коррумпированности, а с другой – масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению. Отсюда следует, что, во-первых, уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно решая проблемы и условия ее порождающие, и, во-вторых, решению этих

проблем будет способствовать противодействие коррупции со всей решительностью и по всем направлениям.

Как нам представляется, общими проблемами существования коррупции (прим. авт. – присущи не только Казахстану, но и остальным странам мира) являются:

**1. Неукорененность демократических политических традиций.**

**2. Слабость гражданского общества, отрыв общества от власти.**

Демократическое государство в состоянии решать свои проблемы только в кооперации с институтами гражданского общества. Ухудшение социально-экономического положения граждан, всегда сопровождающее начальные стадии модернизации, вызываемое этим разочарование, приходящее на смену прежним надеждам, – все это способствует отчуждению общества от власти, изоляции последней. Между тем ни низовая, ни верхушечная коррупция не могут быть подавлены без усилий общественных организаций.

**3. Неэффективность институтов власти.**

Тоталитарные режимы строят громоздкий государственный аппарат. Речь идет, прежде всего, об исполнительной власти. Бюрократические структуры стойки и хорошо выживают при самых тяжелых потрясениях, причем, чем энергичней преобразования, тем больше энергии и изобретательности тратится аппаратом на собственное сохранение. В итоге окружающая жизнь стремительно меняется, а бюрократические институты и, следовательно, система управления отстают от этих изменений. В ранний период становления независимого Казахстана было отчетливо видно, как реагировала система управления на усложняющиеся и множась проблемы – «плодила» свои системные пороки, увеличивая аппарат, вводя дополнительные иерархические уровни управления, создавая огромное число безответственных координационных структур. Практически то же самое мы имеем и сейчас, то есть ежегодно происходят так называемые «сокращения» количества государственных служащих в определенных процентах. Однако на деле все со-

кращения сводятся только к увеличению количества новых подразделений. Итог прост – чем сложнее и неповоротливее система управления, чем больше несоответствие между ней и проблемами, которые она должна решать, тем легче в ней угнездиться коррупция.

Неэффективность государства проявляется и в том, что после разрушения номенклатурной системы не появилась новая, современная, закреплённая в нормативных актах, система отбора и продвижения государственных служащих, прежде всего, по своим профессиональным и морально-деловым качествам. В результате новая волна чиновников содержит немало «проходимцев», идущих на государственную службу с заранее обдуманной намерениями использования своего служебного положения в целях, весьма далеких от благородных. Нередко наблюдается прямое делегирование «агентов влияния» из коммерческих либо ещё хуже криминальных структур в административные органы.

#### **4. Неразвитость и несовершенство законодательства.**

В процессе преобразований обновление фундаментальных основ экономики и экономической практики существенно обгоняет их законодательное обеспечение. Достаточно напомнить, что в Казахстане начало приватизации (ее партийно-номенклатурный этап) проходило в отсутствие законодательного регулирования и жесткого контроля.

Если раньше, при советском строе, коррупцию часто порождал контроль над распределением основного ресурса – фондов, то на начальных этапах реформ чиновники стали разнообразить сферы контроля: льготы, кредиты, лицензии, приватизационные конкурсы, право быть уполномоченным банком, право реализовывать крупные социальные и инвестиционные проекты и т.п. Экономическая либерализация сочеталась, во-первых, со старыми принципами чиновничьего контроля за ресурсами, а, во-вторых, с отсутствием законодательного регулирования новых сфер деятельности. Именно это является одним из признаков переходного периода и служит благодатной почвой для коррупции.

Неразвитость законодательства проявляется в плохом качестве законов, несовершенстве всей правовой системы, нечеткости законотворческих процедур. Здесь различные виды коррупции порождаются:

– противоречивостью законодательства, что позволяет чиновникам создавать себе идеальные условия для вымогательства и шантажа граждан (клиентов), особенно на низовом уровне;

– незавершенностью законов, избыточных двусмысленностями, пробелами, многочисленными отсылочными нормами. Довершение законодательного регулирования перекладывается на подзаконные акты органов исполнительной власти, подготовка которых практически неподконтрольна. Тем самым создаются условия для появления нечетких, «закрытых», плохо доступных инструкций (в основном написанных «под себя»), создающих дополнительные условия для коррупции;

– отсутствием законодательного регулирования процедур подготовки нормативных и иных регулирующих и распорядительных актов (законов, Указов, постановлений и т.п.), что существенно облегчает возможности для коррупции. Все это усугубляется общим пренебрежением к процедурной строгости.

**5. Трудности преодоления наследия тоталитарного периода** не являются доминирующими среди прочих причин и условий коррупции, хотя они оказали свое влияние на ее сохранение в обществе.

Другое обстоятельство – преодоление слияния власти и экономики, свойственного тоталитарным режимам с централизованной системой управления экономикой. Естественное разделение труда между властными институтами, призванными создавать условия для нормального функционирования экономики, и свободными агентами рынка до сих пор не сформировалось. Административные органы в Казахстане продолжают, особенно на региональном уровне, работать по тем правилам, которые устанавливают сами для себя. Такая ситуация неизбежно порождает коррупцию.

Кроме того, стремительные и кардинальные преобразования в Республике Казахстан происходят при сохранении порядка 70% государственных служащих, причем на своих местах остались многие из тех, кто не был в состоянии приспособиться к новым условиям и начать свой самостоятельный бизнес или применить в нем свой талант и профессионализм. Значит, остались не самые лучшие, осталась большая часть носителей старых стереотипов закрытости власти и приверженцев возможности ее вмешательства во все сферы жизни. Вместе с тем оставались и приходили те, кто видел богатые возможности извлечения личной выгоды из административных полномочий.

#### **6. Экономический упадок и политическая нестабильность.**

Обнищание населения, неспособность государства обеспечить государственным служащим достойное содержание подталкивают и тех, и других к нарушениям, приводящим к массовой низовой коррупции. Это подкрепляется старыми советскими «традициями блата» и принципом «ты – мне, я – тебе».

Политическая нестабильность в государстве формирует чувство неуверенности среди чиновников разного уровня, особенно высшего эшелона власти. Не имея в этих условиях никаких гарантий самосохранения, они также легче поддаются соблазну коррупции.

Антикоррупционная правовая политика в любой стране только тогда может дать какие-либо положительные результаты, когда опирается на данные, полученные в ходе правового мониторинга, проведение которого обеспечивает создание обширной базы данных, способствует получению информации, поступающей в соответствующие государственные структуры и институты, испытывая тем самым их жизнестойкость и функциональность. Именно правовой мониторинг позволяет не только на теоретическом, но и на практическом уровне выявить национальные особенности постсоветской антикоррупционной политики.

За последнее десятилетие при характеристике складывающейся социально-экономической и общественно-политической

ситуации в Республике Казахстан с завидным постоянством констатируется негативный факт распространения коррупции в системе государственно-служебных отношений, в связи с чем понятие коррупции прочно вошло в жизнь нашего общества, несмотря на то что в законодательстве оно отсутствует.

Следует признать, что от всеобщего обсуждения проблемы коррупции в системе государственно-служебных отношений Республики Казахстан общество по существу не сделало радикальных шагов по минимизации коррупции до уровня, не представляющего реальной опасности для национальной безопасности государства. И для этого есть ряд причин, как объективного, так и субъективного характера, на которых будет акцентировано внимание в настоящей работе.

Но сейчас необходимо сказать, что с древних времен коррупция является одним из наиболее устойчивых видов отклоняющегося поведения. Она возникает в тех сферах государственного управления, где интересы частных лиц, групп пересекаются с властными функциями государственного аппарата и представляющих его должностных лиц.

В связи с этим совершенствование антикоррупционного законодательства и осуществление на этой основе эффективной правоприменительной деятельности возможно лишь при условии осознания тех социальных механизмов, которые обуславливают коррупцию.

Вечность коррупции, ее наличие в любом обществе и при любой социально-экономической формации свидетельствует о ее функциональности, то есть о том, что она удовлетворяет определенные требования общественной системы, играет специфическую роль в ее поддержании как целого.

**В этом смысле вполне справедливо мнение Е.З. Тургумбаева о том,** что «...коррупцию нельзя искоренять до конца, поскольку она индикатор здоровья общества» [97, С. 5]. С этой точки зрения коррупция связана не только с пороками общества, несовершенством человеческой природы, низкими моральными качествами носителей коррупционных отношений, но и рядом иных обстоятельств.



Конечно, природу современной коррупции объясняют (как это уже отчасти показано в предыдущих параграфах) по-разному.

**Так, шведский экономист и дипломат Г. Мюрдаль говорил о том,** что «из-за плохих законов мы стали народом ловкачей» [98, с. 4]. Полемизируя с таким подходом, ряд специалистов стремится выйти за рамки правового измерения проблемы и утверждает, что нынешние законы не при чем, т.к. коррупция есть отражение извечных пороков [99, с. 7]. Другая часть специалистов вполне оправданно считают главной причиной коррупции разрастающуюся армию чиновников, бюрократизацию общественной жизни, неоправданное расширение роли государства и др. [100, с. 156].

В начале 90-ых годов XX в. казалось, что для устойчивого экономического развития достаточно лишь экономической свободы и саморегуляции.

Одной из приоритетных задач реформирования общественных отношений представлялась борьба с административными методами государственного управления. В результате государственное воздействие на общественную жизнь у нас оказалось значительно слабее, чем в государствах с сильной рыночной экономикой. В свою очередь речь может идти лишь о смене методов государственного регулирования.

Лейтмотивом начатых преобразований (начало 90-х г.г. XX в.) является переход от тотального администрирования в сфере экономики к более широкому использованию экономических методов регулирования социально-экономических процессов (налоги, кредит, инвестиции и т.п.)

Однако для эффективного функционирования вышечисленных и некоторых других институтов рыночной экономики необходимо осуществление целого комплекса административно-правовых и организационных мер, направленных на стабилизацию механизма саморегуляции экономики. Общество, экономика которого базируется на рыночных механизмах конкуренции между субъектами, представляющими различные формы собственности, заинтересовано в оди-

наковом, непредвзятом отношении ко всем без исключения хозяйствующим субъектам со стороны государства с его регулирующей ролью.

Беспристрастность и независимость официальных лиц государственных органов при принятии ими соответствующих решений – одно из важнейших условий предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы и тем самым обеспечения справедливой конкуренции на товарных рынках. В целом же приходится отметить, что феномен коррупции связан с деятельностью государства и особенно его монопольными и разрешительными функциями. Однако это не означает, что сведение к минимуму этих функций государства автоматически должно вести к снижению уровня коррупции.

Опыт целого ряда государств (Канада, Швеция, ФРГ, Франция, Голландия, Дания, Финляндия и др.) с низким уровнем коррупции в системе государственной службы показывает, что регулирующие функции государства в большинстве сфер государственного управления традиционно высоки. Поэтому наиболее важными с точки зрения снижения уровня коррупции являются реальные способы или технология осуществления государственных функций.

Но некоторые технологии применения государственной власти могут быть питательной средой для коррупции в различных ее формах.

Помимо этого коррупция обусловлена и тем обстоятельством, что одни лишь формальные, закрепленные в законах и иных нормативно-правовых актах отношения между государственными и негосударственными структурами не могут обеспечить полноценного функционирования системы государственного управления и объективно в любом обществе дополняются неформальными отношениями.

Специфическим видом этих неформальных отношений и является коррупция. В данном контексте любопытно высказывание профессора Д. Шэклтона, который отметил, что «... пока государство в той или иной форме регулирует жизнь общества, оно вынуждено мириться с определенным уровнем

коррупции» [101, с. 10]. Вывод: там, где нет государственной власти, нет и коррупции.

В рамках другого, государственно-правового, аспекта профессор П. Шоню заметил, что «...коррупция может считаться ценой, которую приходится платить за свободу» [102, с. 70-71]. Однако, многочисленные исследования юристов и историков показывают, что коррупция существует при любых политических режимах – демократических, авторитарных, тоталитарных и т.д.

Подтверждением этому может служить высокий уровень коррупции в фашистской Германии, коррупция в советском государственном аппарате, подтверждением этому служит Декрет СНК РСФСР «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. Хотя в этот период как Германия, так и Советский Союз не отмечались особо развитыми демократическими, тем не менее, уровень коррупции в системе государственного управления был достаточно высоким. И в этом плане верно заметил Н.А. Симония, как «...глубинные корни и причины возникновения коррупции в зависимости от исторической эпохи и фазы социально-экономического развития страны весьма различны...» [103, с. 5-6].

Вообще, одно из первых упоминаний о коррупции в системе государственной службы нашло отражение в документах, обнаруженных еще в архивах Древнего Вавилона XXIV в. до н.э. В этот период царь реформировал государственное управление с целью пресечения злоупотреблений своих чиновников и судей, а также уменьшения вымогательства незаконных вознаграждений у храмового персонала со стороны царской администрации, уменьшения платежей за обряды.

В Римской империи также был разработан политико-правовой механизм предупреждения и пресечения коррупции, введено в качестве наказуемого деяние, обозначаемое термином «коррупция», которое состояло в подкупе лица, облеченного публичной властью.

На доктринальном уровне одним из первых в европейской философии объяснение коррупции попытался дать еще

Платон. Философ считал, что «корыстолюбие – это один из важнейших социальных пороков, который совершенно недопустим не только для правителей, но и для воинов. Этот порок питается собственностью, поэтому пока те, кто обладает властью и силой, лишены собственности, а те, кто производит материальные блага, не имеют силы и власти, государство процветает. В противном случае происходит его вырождение» [104, с. 417].

**Платон, а позже Аристотель рассматривали коррупцию**, прежде всего, как политическую категорию, определяя тиранию как коррумпированную (неправильную, «испорченную») форму монархии. Аналогичных взглядов в свое время придерживались и Н. Макиавелли, и Ж.-Ж. Руссо, и ряд других мыслителей.

**В частности, Н. Макиавелли рассматривал коррупцию** как свидетельство общего заболевания государства, разрушающего гражданскую добродетель. В свою очередь, Ш. Монтескье характеризовал ее как дисфункциональный процесс, в результате которого хороший политический порядок или правовая система превращаются в негодные, монархия вырождается в деспотизм. В более позднее время акцент в определении коррупции переносится с социально-политического аспекта на институционально-правовую, криминологическую, уголовно-правовую сторону [105, с. 5].

**В этом плане Т. Гоббс отмечал**, что «...одно и то же противозаконное действие является большим социальным злом, если имеет место коррупция, то есть преступление проистекает из-за того, что человек, полагаясь на свою силу, богатство или друзей, надеется оказать сопротивление агентам закона. Попытка избежать наказания с помощью силы, по Т. Гоббсу, есть корень, из которого вырастает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам» [106, с. 14-15].

В современной научной литературе по проблемам предупреждения и пресечения коррупции ее рассматривают в нескольких аспектах: правовом, социальном, политическом, экономическом. В целом, соглашаясь с этим, хотелось бы отметить, что

коррупция – скорее всего синтетическое, криминологическое и социальное явление, имеющее институционально-правовую, политическую и психологическую природу. Поэтому вопрос об определении политической и социально-психологической сущности коррупции является теоретическим, однако, имеет значение для проведения разноцелевых (прикладных) юридических мониторингов.

Без уяснения сущности коррупции, без установления ее существенных признаков и круга деяний, попадающих под категорию коррупционных, нельзя определить реальные цели предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы и иных сферах жизнедеятельности общества, а также сформулировать адекватные правовые организационные средства их реализации, нельзя решить важные вопросы по ее предупреждению и пресечению.

Как результат существенной деформации важнейших национальных политико-правовых институтов (государственной власти) коррупция может и должна быть представлена в качестве совокупности устойчивых и универсальных норм, принципов при взаимоотношениях людей. При этом особенность структуры коррупции состоит в том, что она развивается, прежде всего, в сфере управления, т.е. в сфере функциональных отношений должностных лиц, дублирует, замещает собой функциональные отношения этих лиц, представляет собой альтернативу разрешенным законодательством действиям этих лиц [107, с. 9].

С позиции цели и задач правового мониторинга, действия, определяемые как коррупция, должны быть классифицированы по ряду оснований:

- бюрократическая и политическая коррупция (коррупция чиновников и политического руководства);
- принудительная и согласованная коррупция;
- централизованная и децентрализованная.

В зависимости от сферы деятельности различают следующие виды коррупции:

- коррупция в сфере государственного управления;

- парламентская коррупция;
- коррупция на предприятиях.

В зависимости от иерархического положения государственных служащих коррупция подразделяется на:

- верхушечную;
- низовую.

В целом же, содержание коррупции включает в себя четыре уровня:

1. На первом – коррупционные действия направлены на формирование материальной, финансовой базы лидеров сложившегося политического режима. На этом уровне коррупция носит политически направленный характер.

2. На втором уровне коррупция связана с незаконным финансированием политических партий, поддерживающих правящий режим.

3. На третьем уровне коррупция проявляется как патология разрешительных функций различных административных институтов государства. Это могут быть такие действия, как предоставление лицензий, осуществление различного вида регистраций, проведение конкурсов на поставку товаров для государственных нужд и т.п.

4. На четвертом уровне коррупция проявляется как патология регулирующих функций различных государственных, административных и иных институтов.

Помимо основной (четырёхуровневой) структуры коррупции, существуют факторы, прямо или косвенно способствующие ее поддержанию и развитию.

В частности, к ним относятся:

- низкое качество подготовки чиновничьего корпуса;
- неэффективный государственный контроль;
- неэффективная система юридической ответственности и наказаний за коррупционные действия;
- примеры (подрывающие веру большинства населения в режим законности и правовой порядок) коррупционного поведения высшего политического и административного руководства государства и членов их семей и т.д.

Таким образом, коррупция является многоуровневым, комплексным феноменом, который, конечно же, не может быть объяснен с позиций одного причиненного фактора.

Соответственно предупреждение и пресечение коррупции предполагает комплекс разносторонних правовых и организационных мер, потому снизить уровень и масштабы коррупции в любой стране и, тем более, в условиях неустойчивого политико-правового развития, свойственного переходной государственности, невозможно в рамках одной кампании и за короткий промежуток времени [108, с. 67-68].

Более того, как показывает практика, наше общество (вопреки всем декларациям) еще пока и не хочет эффективно противостоять коррупции.

Однако, недостаточность нормативной базы, на которую ссылаются правоохранительные органы, представляет собой лишь часть проблемы и является скорее следствием неэффективного предупреждения и пресечения коррупции в Казахстане, чем причиной.

Помимо вышесказанного, борьба с коррупцией путем «лобовых атак» и пусть даже удачных наскоков не имеет перспектив, поскольку затрагивает интересы большинства членов общества и порой наталкивается на их противодействие. Осуждая коррупцию, общественное сознание все же рассматривает многие ее проявления в повседневной жизни как естественные человеческие отношения. В повседневной практике, как уже отмечалось, коррупция является не столько правонарушением, сколько «нормой поведения», весьма эффективным вариантом «теневого решения» многих насущных проблем.

В рамках правового измерения исследуемого явления необходимо отметить, что для него характерно следующее понимание коррупции.

**Коррупция – это противоправное общественно опасное явление, характеризующееся подкупом-продажностью государственных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных или корпоративных интересах официальных, служебных полномочий, а также связанных с ними авторитета и возможностей.**

Для такого (юридического) понимания коррупции характерны следующие признаки:

- определение круга лиц, могущих совершить коррупционные деяния (государственные служащие);
- определение сферы, в которой могут совершаться эти деяния (в связи с выполнением служащим своих должностных обязанностей);
- определение целей таковой деятельности – обогащение, получение каких-либо преимуществ материального характера, предоставляемых именно за осуществление некоторых действий, а также определение круга лиц, заинтересованных в совершении указанных деяний – сам государственный служащий или иное лицо, группа лиц.

**В плане краткого резюме необходимо отметить, что:**

1. **Коррупция** – это не простая механическая совокупность каких-либо правонарушений, а целостное социально-правовое явление в системе государственной службы.

2. **Коррупция** – это комплексное системное образование в системе государственной службы, поэтому нельзя говорить о коррупции в случае обнаружения единичного случая получения взятки тем или иным должностным лицом.

3. **Коррупция** заключается в систематическом получении государственным служащим каких-либо материальных благ от третьих лиц (групп) за совершение различного рода деяний в интересах третьих лиц или групп.

4. Деяния, совершенные за вознаграждение, как правило, должны быть связаны с выполнением чиновником своих должностных обязанностей.

Обращаясь к формам проявления коррупции в системе институтов государственной службы, необходимо отметить, что это различные виды нарушений конституционных, административных, уголовных и иных норм права лицами, осуществляющими государственные функции [109, с. 78-79].

**Среди данных нарушений в современный период можно выделить:**



- многие виды прямого или завуалированного совмещения должностей на государственной службе и даже в негосударственных коммерческих организациях;

- оказание государственными служащими прямых или косвенных услуг негосударственным коммерческим организациям за прямое либо завуалированное вознаграждение;

- предоставление тех или иных льгот, выгод и преференций коммерческим организациям, в которых они прямо или косвенно заинтересованы;

- использование государственными служащими личного либо ведомственного влияния и неформальных связей в тех же целях [110, с. 67].

**Сюда же можно отнести и следующие нарушения:**

- применение информации, официально еще не опубликованной, но ставшей известной государственному служащему в связи с выполнением служебных обязанностей;

- использование служебного положения в целях личного трудоустройства в негосударственной сфере после оставления государственной службы;

- принятие должностными лицами решений, обусловленных перспективами либо прямыми обещаниями такого трудоустройства;

- использование бывшими государственными служащими знания деятельности своего ведомства «изнутри», установившихся там неформальных связей для получения преимуществ своей новой организацией;

- учреждение коммерческих структур с использованием имущества государственных предприятий, на которых должностные лица работают;

- участие в руководстве этими структурами;

- использование служебного положения в процессе приватизации государственной собственности в целях приобретения этих объектов в свою собственность, а в случаях акционирования – завладение контрольным пакетом акций;

- неправомерная (из корыстных побуждений) передача коммерческим организациям финансов и кредитов, предназначенных для общегосударственных нужд [111, с. 9].

Однако, хотя взяточничество в системе государственной службы – это основной вид коррупции в стране, он далеко не единственный.

**Как и ряд специалистов, В.В. Лунеев отмечает,** что в условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии коррупция не сводится к примитивным видам взяточничества и злоупотреблений, которые содержатся в УК. Ему, к сожалению, неизвестны широко практикуемые такие действия, как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм [112, с. 87].

Российские исследователи отмечают, что прямо коррупционными или, как правило, «сопровождаемыми» коррупцией, являются и многие другие преступления, предусмотренные Уголовным кодексом:

- коммерческий подкуп;
- присвоение и растрата;
- злоупотребление должностными полномочиями;
- незаконное участие в предпринимательской деятельности;
- служебный подлог;
- вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта.

В этой связи следует обратить внимание и на то, что в современной международной антикоррупционной правовой политике понятие коррупции не ограничивается злоупотреблением государственной властью, но включает и неправомерные действия должностных лиц коммерческих организаций, а также относит к коррупционным преступлениям, кроме взяточничества (подкупа), ряд преступных деяний, связанных со злоупотреблением служебным положением.

Так, Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года, все виды коррупции классифицирует по двум группам:

- коррупция в публичном секторе;
- коррупция в частном секторе [113, с. 11].

В свою очередь, к числу коррупционных преступлений в публичном секторе относятся:

- 1) подкуп национальных публичных должностных лиц;
- 2) подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций;
- 3) хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом;
- 4) злоупотребление влиянием в корыстных целях;
- 5) злоупотребление служебным положением;
- 6) незаконное обогащение.

Коррупция в частном секторе представлена двумя деяниями:

- подкуп;
- хищение имущества.

Вообще, криминологический мониторинг (регулярные «замеры» состояния объекта) показал, что коррупция в странах СНГ на рубеже XX–XXI в.в. фактически расширилась и стала все более опасней в плане сохранения режима законности и поддержания правового порядка на постсоветском пространстве [114, с. 11].

С учетом среднего коэффициента латентности, отражающего число преступлений, скрытых от учета, реальное число совершенных коррупционных преступлений по меньшей мере в четыре раза выше официально зарегистрированного. Однако, известно, что уровень латентности коррупции превышает средние показатели, поскольку данный вид деяний относится к числу так называемых «преступлений без жертв» – совершаемых в форме сделки и в условиях неочевидности – т.е. скрыто от посторонних глаз. Поэтому реальные размеры коррупции могут быть значительно больше.

Кроме этого, в ходе разноплановых исследований при детальном рассмотрении институциональной структуры коррупции выявлено, что важнейшим фактором, особенностью формирования и развития коррупции является клиентелизм. Клиентелизм и коррупция не сводятся друг к другу, но коррупция как социальное явление, нередко, возникает и развивается в условиях клиентелизма как особой формы организации общества [115, с. 6].

У клиентелизма, как и у коррупции, в силу сложности этого явления нет единственного общепринятого определения. Под ним можно понимать социальное и политико-правовое явление, характеризующееся формированием отношений доминирования, господства и подчинения, зависимости и независимости по принципу патрон-клиентских. В этих отношениях одна из сторон является покровительствующей, а вторая – покровительствуемой.

Статус сторон этих отношений весьма ситуативен и изменчив: патроны и клиенты взаимосвязаны, и в некоторых случаях, например, клиенты имеют возможность вынудить патрона действовать в их интересах, ущемляя его собственные.

Патрон-клиентские отношения в силу достаточно высокого уровня конфиденциальности, а также неизбежной их мифологизации, пока крайне редко рассматриваются как объекты научных исследований. Еще реже результатом проведения научных исследований становится демифологизация этих отношений. Но определенные возможности применения научно обоснованных методов для анализа клиентелизма все же имеются. В частности, в ходе обличений тех или иных должностных лиц и организаций, судебных разбирательств, проведения избирательных кампаний информация о патроно-клиентских отношениях из конфиденциальной может стать общедоступной и подвергнуться научному анализу по соответствующим методикам.

Очевидно, что патроно-клиентские отношения характеризуются различиями патронов и клиентов по их социальному статусу, который и позволяет патронам доминировать над клиентами. Однако это доминирование обязательно должно быть обусловлено не только и даже не столько физическим принуждением, сколько принуждением символическим через признание ведущей роли патронов в их личных, частных, неформальных отношениях с клиентами, владение и распоряжение ими определенными ресурсами – властными, финансовыми, материальными и т.п.

Важной характеристикой патроно-клиентских отношений является предоставление сторонами услуг друг другу, причем

обычно услуг не дифференцированных по типам и видам, а комплексных, оказываемых как по символическому (чаще всего) принуждению, так и добровольно. Как правило, патроны осуществляют ту или иную защиту своих клиентов на основании соответствующих гласных или негласных договоренностей. Клиенты же в той или иной степени обеспечивают деятельность своих патронов.

Патроно-клиентские отношения могут быть как официальными, так и (что чаще всего и происходит) неофициальными, даже полуполюгальными. При этом такого рода отношения, как правило, характеризуются взаимной солидарностью, сочувствием и поддержкой сторонами друг друга.

Клиентелизм, конечно, не исчерпывает всего содержания организации и структуры российской коррупции, но именно патроно-клиентские отношения составляют наиболее устойчивые социальные механизмы, обеспечивающие существование и расширение коррупционной практики. В частности, на местном уровне право на занятие малым бизнесом в республике можно получить исключительно от соответствующего чиновника, который фактически и становится патроном будущего предпринимателя.

Эта ситуация почти всегда приводит к взяткам чиновнику за благоприятное решение. Нередко, впоследствии чиновники, рассматривая бизнес, на ведение которого они дали разрешение, как дочернее учреждение своей администрации, в частности, требуют и почти всегда получают от этого бизнеса бесплатные услуги для себя.

Взаимоотношения малого (среднего) бизнеса и региональных властей таковы, что предпринимателям, нередко, приходится держать в штате специальных профессионалов, осуществляющих взаимодействие с государственными органами власти, а наиболее успешные предприниматели давно освоили и иные методы взаимодействия с властными структурами.

К таким действиям относятся постоянные знаки внимания чиновникам, советы с ними о возможных проблемах, совместные чаепития, небольшие подарки им и их секретаршам и т.п.

Размеры и стоимость таких подарков во многом определяются уровнем соответствующей властной структуры.

Важно, с точки зрения постсоветской правовой и политической культуры, то, что в соответствии со старой советской традицией и гражданам, и чиновникам, и бизнесменам клиентелистские отношения ближе и понятнее, чем демократические правоотношения, основанные на законе и системе подзаконных актов, соблюдении как прав человека, так и государственных интересов [116, с. 56].

Этот вывод подтверждается определенными тенденциями развития отечественного бизнеса, который от прямого подкупа представителей власти и контроля криминальных структур, часто обозначаемого как наличие «крыш», перешел не к цивилизованным отношениям с органами публичной власти, а к долгосрочным отношениям между контрольными чиновниками и конкретными бизнесменами, нередко, корпоративного типа, когда и власть, и бизнес в единой корпорации (об опасности такого сращивания в начале 20-х годов предупредил еще Л.Д. Троцкий) реализуют общие интересы. При этом, как уже отмечалось, в таких корпоративных отношениях власть, как правило, доминирует над бизнесом [117, с. 8-9].

Впрочем, в Казахстане не только бизнес, но и каждый регион фактически стал клиентурой акимата. Эти отношения понятны и самому главе, и гражданам, проживающим в регионе. Действующий аким города (области, района) или же председатель маслихата могут проиграть на выборах только если они как патроны продемонстрируют невыполнение своих обязательств. Пока же патроно-клиентские отношения сохраняются, а их стороны соблюдают негласные и неформальные договоренности, избиратели доверяют руководителю региона и поддерживают его.

Поддержка избирателями своего патрона-руководителя региона, нередко, выражается в одобрении реализации выгодной ему стратегии прихода крупного бизнеса к управлению ресурсами регионов (часто это наблюдается на примере депутатов Парламента РК).

Эти стратегии, чаще всего, являются коррупционными, прежде всего, потому, что все они основаны на теневых схемах влияния на региональную политику. В частности, при реализации таких стратегий избиратели исключаются из процедур принятия решений по развитию регионов после выборов, кандидатуры победителей региональных выборов определяются узким кругом лиц и задолго до назначения даты выборов. Бизнес, приходя к контролю над ресурсами региона, реализует обычно исключительно собственные интересы, не развивает, например, потребительские рынки и мало заботится о повышении реального жизненного уровня граждан и т.п.

В итоге экономические факторы электоральной коррупции практически во всех регионах приводят к явному проявлению классического признака коррупции – доходы в обществе распределяются несправедливо, обогащают коррупционеров за счет остальных членов общества.

Патроно-клиентские отношения формируют своеобразные сети личных отношений, своеобразные неформальные институты коррупции, связывающие чиновников с конкретными частными и корпоративными интересами в сферах бизнеса и финансов.

Иногда такие связи предполагают подкуп конкретного чиновника в интересах одной конкретной структуры, но гораздо чаще он принуждает включаться в сеть взаимных услуг без получения и передачи взяток, поскольку иначе не сможет продолжать занимать свою должность. При этом принуждение к вовлечению в коррупционную сеть для чиновника сопровождается корыстным интересом, как правило, он предполагает определенную долю доходов коррупционной сети в виде нелегальных выплат пропорционально своему статусу и роли в коррупционных сделках [118, с. 10].

Деятельность коррупционных сетей проявляется в складывании неформальных и нелегальных взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления в одном ведомстве или иной структуре, а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ве-

домствами и иными структурами. Эти взаимосвязи и взаимозависимости используются для систематического совершения коррупционных сделок, как правило, с целью личного обогащения, распределения бюджетных средств в пользу структур, входящих в коррупционную сеть, повышения ее нелегальных доходов или для получения конкурентных преимуществ финансово-кредитными и коммерческими структурами, входящими в коррупционную сеть, с целью последующего получения таких доходов [119, с. 9].

Услуги коррупционных сетей обычно востребуются и предоставляются в центрах принятия решений, относящихся к институтам государственного управления и бизнесу. Более того, многие лица, принимающие решения на различных уровнях системы управления государством и обществом, сами являются членами таких коррупционных сетей. В результате деятельности коррупционных сетей системе государственного управления более или менее успешно навязывается реализация не государственных и тем более не общественных, а частных интересов.

Сети должностных лиц, связанных взаимными обязательствами существовали и существуют во все времена и во всех странах. Особенность текущего периода развития Казахстана заключается в том, что через эти коррупционные сети, а не через нормативные контрактные отношения между властью и бизнесом приходит большая доля валового национального продукта.

Анализ собственности и расходов чиновников государственного аппарата Казахстана показывает, что их реальные доходы значительно превышают легальные. Более того, судя по уровню легальных доходов высокопоставленных чиновников, их теневые доходы стали основной частью их реальных располагаемых доходов. Даже относительно честные чиновники, не берущие взяток ни за какие услуги, через коррупционные сети получают столь значительную долю доходов, что не смогут существовать вне этих сетей и, соответственно, противостоят реализации их корпоративных интересов.



В результате государственные служащие в своей работе руководствуются обязательствами перед коррупционными сетями не меньше, чем интересами государства. В этом основная причина неэффективности государственного аппарата управления и эта неэффективность прогрессирует. При этом взяточничество у нас перестало быть основной формой коррупции, поскольку оно уголовно наказуемо и немного менее эффективно, чем получение нелегальных доходов через участки в коррупционных сетях.

Главную опасность для общества представляет система взаимных обязательств, формирующаяся через предоставление взаимных услуг и в коррупционных сетях, и в организованных преступных сообществах. Этот признак их объединяет. Возможно, чиновникам представляется, что бизнесмены, приносящие им взятки или оказывающие те или иные услуги, всегда будут у них в подчинении.

Однако в определенный момент продолжение такого рода неформальных отношений заставляет чиновников выполнять требования этих бизнесменов или представителей других групп давления, поскольку чиновники через установление неформальных отношений оказываются включенными в систему взаимных обязательств. Как правило, взаимные услуги оказываются по добровольному соглашению сторон, но в крайних случаях одна из сторон может прибегнуть к шантажу, угрозам применения компромата и другим средствам давления. Такие практики способствуют разрушению системы нормативного государственного управления, подрывают правовой порядок и режим законности в данной сфере, а потому должны быть признаны коррупционными.

Таким образом, правовой мониторинг коррупционных практик должен включать в себя исследование нескольких взаимосвязанных компонентов:

1. Институционально-правового, включающего законотворческое и правоприменительное обеспечение антикоррупционных действий органов государственной власти, а также различных структур гражданского общества (фондов, движений, партий, профсоюзов и др.).

2. Организационного, предполагающего функционирование антикоррупционных институтов (правоохранительных органов, советов и др.), а также взаимодействие с международными структурами.

3. Правовокультурного, определяющего отношение населения столицы и областей (городов) Казахстана, в том числе представителей власти, малого (среднего) и крупного бизнеса, религиозных организаций к сформировавшемуся в стране за последние годы коррупционному механизму, основным направлениям и результатам национальной антикоррупционной правовой политики.

## 2. Политико-правовые технологии противодействия коррупции публичной власти в Республике Казахстан

### 2.1. Законодательное обеспечение антикоррупционной политики и разрешение правовых коллизий

В постсоветской государственно-политической жизни происходит сложный процесс становления правовых, антикоррупционных институтов, а соответственно, законодательство, имеющее антикоррупционную направленность, формируется крайне медленно, является несовершенным в силу обнаруживающихся в правоприменительной практике коллизий и очевидной оторванности содержания ряда норм от современных реалий.

Нормативно-правовое обеспечение антикоррупционной политики, выработка институциональных стратегий ее развития либо безнадежно отстают от постоянно идущих трансформаций отечественных коррупционных технологий, либо вообще идут по пути обычного копирования зарубежного опыта антикоррупционных действий, становление которого и действительно имеющие место положительные результаты связаны с принципиально иной политико-институциональной и правовой средой, духовными ориентациями большинства населения.

«Ввиду той опасности, которую коррупция представляет для ... государственности, отечественное антикоррупционное законодательство должно строиться исключительно на законах прямого действия. Соответствующие законы должны быть максимально конкретными, исключать положения, позволяющие их двойственное толкование. Следует признать, что в этом направлении предстоит еще многое сделать. К данной проблеме обязательно нужно привлечь научные, общественные организации, граждан», – считает С.М. Миронов [120, с. 66].

Следует отметить, что, несмотря на широкое распространение термина «коррупция», его нормативное толкование в отечественном законодательстве отсутствует. В связи с этим искажение смысла понятия «коррупция» привело к сужению сферы его применения на практике. Тем не менее, можно с уверенностью утверждать, что коррупция связана с взаимопроникновением частной и государственной сфер, является атрибутом утраты монополии государственного регулирования всеми сторонами жизни общества.

Так, формально государственные служащие нанимаются для обеспечения государственных функций и интересов, в связи с чем им возбраняется участие в политической деятельности и взимание финансовых средств, получение преимуществ для себя от частных лиц и компаний.

Однако, на практике в условиях перехода от одной модели экономической и политической системы общества к другой коррупция стала средством выживания для одних государственных служащих и непременным условием решения первоочередных жизненных проблем для других.

В марте 2003 г. было установлено, что в среде политической элиты действовала законспирированная, опасная для государства ОПГ (Организованная преступная группировка), оказывавшая серьезное влияние на все государственные органы, в том числе и правоохранительные, занимавшаяся систематическим расхищением национального богатства страны в особо крупных размерах.

Многочисленным субъектом коррупции являются правоохранительные органы – МВД, прокуратура, судебная система, таможенная и налоговая службы. Отдельные чиновники этих служб, являясь организованной ударной силой против коррупции, сами нередко вступают в преступную связь с преступным миром. Так, в 2005 г. «На таможенном посту «Хоргос» разоблачена ОПГ – организованная преступная группа – во главе с Болатом Жумагуловым. Ее доходы составляли до 4 тыс. долларов США с каждого грузового авто с китайским грузом. В месяц эта ОПГ «зарабатывала» до 4-х млн. долларов. Замешаны

в ней были граждане РК Серик Булгакбаев, Марат Булгакбаев, Ермек Аманкулов, Кайрат Избасаров, Талгат Атабаев». Судьба их неизвестна, так как преследование их только началось..., а печать замалчивает.

Коррупция угрожает эффективной работе налоговой службы государства. Установлено, что в РК ежегодно 500 млрд. тенге налоговых платежей не попадают в бюджет страны.

Обнаруженные факты свидетельствуют об угрожающем для страны характере коррупционной преступности в РК.

**Коррупция терроризирует все области экономики и бизнеса. Потому не случайно то, что 50% казахстанского бизнеса действует в подполье, носит контрабандный характер, то есть на рынок Казахстана поступают товары народного потребления на 3 млрд. долларов, минуя таможенные выплаты. Государство несет баснословные финансовые потери.**

Коррупционеры-взяточники облагают предпринимателей, которым крайне трудно найти общий язык с многочисленной армией «контролеров», действующих на них, как удав на кроликов..., требующих взятки. Такое состояние порождается, как это ни прискорбно, многими законами государства. Например: а) «Кодексом об административных правонарушениях»; б) «Законом о лицензировании». Последний предусматривает 60 видов лицензируемой деятельности, а подзаконные акты увеличили этот список до одной тысячи единиц. Все это питает коррупцию и взяточничество, разрушает малый и средний бизнес, тормозит развитие экономики, сферы образования, заражает мораль предпринимателей, государства и общества [121, с. 124-125].

Государством проводится комплексная профилактическая работа, направленная на ликвидацию условий, порождающих, провоцирующих и поддерживающих коррупцию во всех ее проявлениях. Болезнь легче предупредить, чем лечить. Наряду с карательными мерами против коррупции необходимо вводить превентивные меры. Но без участия общества нельзя победить коррупцию. В сфере противодействия коррупции

существенно активизирована деятельность общественности, различных НПО, партий, ученых-правоведов.

Впервые предлагаемый на обсуждение проект-исследование «Борьба с коррупцией» посвящен изучению коррупционных проблем в Республике Казахстан в комплексе, охватывающих выявление значимых его особенностей и закономерностей: при этом дается оценка общественной опасности и предлагаются меры по организации его профилактики и преодоления на основе комплексно-функционального подхода. Сформирован ряд значимых положений, представляющих интерес для научной теории и практической борьбы с преступностью, в т.ч. с ее организационными формами и др. Невозможно представить весь спектр методов и форм борьбы без теоретического анализа видов коррупционных правонарушений. Наш же труд этот пробел отчасти устраняет и закладывает фундамент для последующих изысканий молодых ученых и практиков.

История борьбы советской власти с коррупцией закончилась вместе с самой властью, не увенчавшись успехом. Эта борьба характеризуется несколькими интересными и важными чертами.

Во-первых, власти не признавали слово «коррупция», позволив ввести его в употребление лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т.п. Отрицая сам термин, отрицали понятие, а значит – явление, тем самым заранее обрекая на неудачу и анализ этого явления, и любую борьбу с его частными уголовно наказуемыми проявлениями.

Во-вторых, (и это теснейшим образом связано с предыдущим пунктом), советское «правосознание» всегда удивительно наивно и непродуктивно объясняло причины коррупционных явлений.

В-третьих, лицемерие власти, способствовавшее укоренению коррупции, проявлялось в том, что практически неприкосновенны были высшие советские и партийные чиновники. К редким исключениям можно отнести дела Г.О. Георгадзе

(председатель Президиума Верховного Совета СССР), С.В. Медунова (первый секретарь Краснодарского крайкома партии), С.Т. Щелокова (министр внутренних дел СССР, генерал армии). Когда за взятки и злоупотребления был осужден заместитель министра внешней торговли А.Р. Сушков, КГБ и Генеральная прокуратура СССР сообщали в ЦК КПСС о дополнительных результатах следствия: стало известно, что министр А.П. Патоличев систематически получал в качестве подарков от представителей иностранных фирм дорогостоящие изделия из золота и других драгоценных металлов, редкие золотые монеты. Дело было прекращено.

Аналогичный пример можно привести и по расследованиям так называемых «узбекских дел» в 80-х гг., проведенных МВД и Генеральной прокуратурой СССР. Как только цепочка преступных коррупционных деяний потянулась в самые высшие эшелоны власти в Москве, расследование было фактически остановлено.

По воспоминаниям бывшего заместителя председателя КГБ СССР генерала армии Ф. Бобкова в ... «КГБ и власть», на вопрос об успехах борьбы со взяточничеством в Азербайджанской ССР первый секретарь ЦК АзССР Г. Алиев ответил, что «...гарантировать могу только одно – в ЦК партии Азербайджана взяток не берут». Однако дело обстояло совсем не так радужно даже в самом высоком органе управления. Как пишет Н. Сироткин, ранее работавший первым заместителем Генерального прокурора АзССР, при даче взятки в сумме 5 тыс. рублей одному из секретарей ЦК КП АзССР был задержан первый секретарь райкома г. Баку. Взяткодатель признал вину и был осужден. Однако спустя много лет было установлено, что гнев секретаря ЦК КП АзССР был вызван не аморальным поступком первого секретаря райкома, а малым размером «подношения». Спустя время «опальный» секретарь райкома за свою преданность «хозяину» был вознагражден быстрым освобождением из мест лишения свободы и назначением на ответственный пост в сфере народного хозяйства.

На последнем году существования СССР центральным аппаратом МВД СССР совместно с МВД Казахской ССР было

реализовано оперативное дело «Паутина». В ходе предварительного следствия по факту взяточничества и казнокрадства было привлечено к уголовной ответственности 25 человек, из них арестовано – 14 человек. Обвиняемые давали обширные показания о получении взяток и незаконной внешнеэкономической деятельности генерального директора Карагандинского металлургического комбината. Комбинат незаконно сбывал через кооперативы сотни тонн металлопроката за рубеж. Дело докладывалось в Совет министров СССР, но руководители комбината во главе с директором не только не были привлечены к уголовной ответственности, но даже пошли на повышение. Профессор А. Гуров, рассказавший об этом эпизоде деятельности возглавляемого им в 1991 году 6-го Главного управления МВД СССР (его книга «Красная мафия» вышла в свет в 1995 году), не назвал фамилию директора комбината. В это время его бывший директор Олег Сосковец занимал пост первого вице-премьера российского правительства.

**Динамика коррупционной преступности за каждый год составила: в 2000 году – 2209, в 2001 году – 2206, в 2002 году – 2042, в 2003 году – 807, в 2004 году – 1367, в 2005 году – 1505, в 2006 году – 2005 коррупционных преступлений.**

Согласно статистическим данным за 2007 год за совершение коррупционных преступлений всего осуждено 692 лица (*в 2006 году – 481 лицо*), оправдано 28 лиц (*в 2006 г. – 12 лиц*), то есть в сравнении с 2006 годом произошел рост числа осужденных на 211 лиц, оправданных на 16 лиц.

Из общего количества осужденных за совершение коррупционных преступлений как в 2006, так и в 2007 году большинство или 47% составляют лица, осужденные за получение взятки – 152 лица (*154*) и за дачу взятки – 171 лицо (*104*).

При этом анализ показал, что значительная часть привлеченных к уголовной ответственности по статье 311 УК (*получение взятки*) лиц осуждена за совершение преступлений, предусмотренных частями 1 и 2 данной статьи – 121 лицо или 73,3% от числа осужденных по этой статье, по части 3, 4 статьи 311 УК – 44 лица или 26,7%.



В целом карательная практика судов по делам данной категории выглядит следующим образом.

Лишение свободы применено в отношении 170 лиц или 25% от общего числа осужденных (692). В разрезе статей к лишению свободы осуждены:

- по ст.311 УК – 78 лиц или 51,3% от числа лиц, осужденных по этой статье;
- по ст.312 УК – 29 лиц или 17%;
- по ст.307 УК – 26 лиц или 24,8%;
- по п. «в» ч.4 ст.308 УК – 11 лиц или 50%;
- по п. «а» ч.3 ст.209 УК – 9 лиц или 69,2%;
- по п. «г» ч.3 ст.176 УК – 11 лиц или 10,3%;
- по ст.314 УК – 6 лиц или 5,8%.

Суды дифференцированно подходят к применению лишения свободы в зависимости от степени тяжести совершенного преступления. При этом из числа лиц, признанных виновными в получении взятки, к лишению свободы осуждены более половины, т.е. 51,3%.

Не секрет, что в среде работников таможенной службы (таможенные сборы, контрабанда), сотрудников дорожной полиции ОВД (прохождение технического осмотра, бизнес «водительских прав» в РЭО и т.д.) процветает не первый десяток лет издоимство. Не «отстают» от них и инспектора противопожарной службы МЧС. В свою очередь, органами прокуратуры ежегодно десятками выявляются факты укрывательства преступлений работниками ОКП и следственного аппарата ОВД (полиции).

Руководством акиматов районов и областей при участии налоговых служб «данью» (в размере до 10 тысяч долларов США в месяц) обложены объекты бизнеса по выпуску ликероводочных изделий, продуктов питания, кондитерской продукции и т.д. Взамен же они помогают избегать налогообложения, прохождения аудиторских проверок и ревизий.

Именно по этой причине легальный бизнес трудно отличить от полуполигального или криминального.

Особо отметим угрожающие признаки коррупции на стадии предвыборной кампании в процессе избрания депутатов

в Парламент РК и маслихаты городов (районов). То есть взамен на устранение жилищных проблем и иных меркантильных вопросов (покупка продуктов питания, бытовой техники, мебели, денежные вознаграждения в сумме одной тысячи тенге за «голос») наши граждане голосуют за того или иного кандидата.

Не секрет для бизнесменов г. Алматы, что улаживание с работниками Департамента архитектуры и строительства земельных притязаний по вопросам строительства коммерческого жилья варьируется от 2 тысяч до 5 тысяч долларов США за одну сотку земли для проведения технических условий (строительный проект).

Согласно данным Агентства по делам государственной службы Республики Казахстан, общий объем коррупционных услуг в Казахстане оценен в размере **156 млрд. тенге**. При этом самая высокая коррупционная емкость у таможни (17 млрд.) и судов (13 млрд.). К примеру, поступления от таможни в 2006 году составили 91 млрд. тенге, а объем взяток – 17,4 млрд. тенге (1/5 часть). Там же, доля налоговой службы в системе коррупционных «услуг» не на последнем месте находится. По уровню коррумпированности НК МФ РК находится на 20 месте среди 34 государственных органов, на 21 месте по среднему размеру взяток (20 тыс. тенге) и на 15 месте по объему рынка коррупционных услуг (4,8 млрд. тенге) [122, с. 6].

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев представил программу вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира, где подчеркнул необходимость последовательной реализации комплексной общенациональной программы борьбы с коррупцией как с угрозой национальной безопасности и общественной стабильности.

Как показывает практика государственного строительства, коррупция разрушает всю систему государственного управления, порождает негативное отношение к государственной службе и государственным служащим, способствует падению авторитета государственной власти, престижу государственной службы. Коррупция препятствует поступательному развитию рыночной экономики и способствует разрастанию

организованной преступности в сфере экономических отношений.

По оценкам ККП МВД Республики Казахстан, организованная преступность контролирует 20 % частных предприятий, 35 % государственных предприятий, от 50 до 85 % банков. Практически ни один сектор экономики не защищен от ее воздействия [123, с. 2].

По данным российских коллег, в 1993-1999 г.г. с помощью организованной преступности за границу было вывезено 67 % нефти. За этот период было выявлено 500 организованных преступных групп, действовавших в сфере внешнеторговых операций. По данным западных экспертов, лишь упущенная выгода от продажи российского сырья к 1994 г. достигла 100 млрд. долларов США [124, с. 3].

Б.В. Волженкин считает, что есть необходимость разграничения взятки и «обычного подарка». В связи с этим он отмечает, что если материальная ценность полученного в знак внимания предмета явно малозначительна (букет цветов, коробка конфет и т.п.) и со стороны вручившего его это был сугубо знак признательности и благодарности, то следует говорить лишь о должностном проступке, не достигшем той степени опасности, которая требуется для преступления. Однако ни о каком подарке нельзя говорить, если это вознаграждение вымогается должностным лицом под угрозой совершения действия (бездействия), влекущего нарушение законных интересов взяткодателя, или путем умышленного поставления последнего в такие условия, когда он вынужден вручить «подарок» для обеспечения своих правоохраняемых интересов. В связи с чем «обычный подарок», не влекущий никакой ответственности как для должностного лица, его принявшего, так и для вручившего подарок лица, отличается от взятки не только относительно небольшим размером [125, с. 7].

Специалисты в области административного права, в частности, Э.Я. Ожиганов отмечают, что, несмотря на запрет государственным служащим получать вознаграждение от физических и юридических лиц, он не лишает государственных слу-

жащих возможности принимать символические знаки внимания в соответствии с общепризнанными нормами вежливости и гостеприимства и символические сувениры при проведении протокольных и иных официальных мероприятий [126, с. 4].

Вручение подарка должно происходить открыто и официально, подарок надлежащим образом объяснен и обоснован, и вышестоящее руководство поставлено в известность о факте вручения подарка. Закрепление данных положений, на наш взгляд, помогло бы снять ряд вопросов, связанных с данным ограничением государственных служащих. И способствовало бы предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной службы.

Как нам представляется, необходимо ввести в действующее законодательство следующие виды ограничений:

- на прием на государственную службу бывших учредителей или руководителей коммерческих структур и органы исполнительной власти, которым подконтрольны соответствующие коммерческие предприятия;
- установить в законодательстве о государственной службе трехгодичное ограничение для перехода на работу государственных служащих после их увольнения с государственной службы в коммерческие предприятия, которые были прежде им подконтрольны или были связаны с ними в соответствии с их компетенцией.

Аналогичные ограничения было вполне оправдано распространить и на близких родственников соответствующего должностного лица, круг которых определяется федеральным законом.

В этом плане интересен опыт США, где федеральное законодательство предусматривает ограничения деловой деятельности бывших государственных должностных лиц после ухода из органов государственной власти.

Бывший государственный служащий не имеет права в течение двух лет после выхода в отставку осуществлять представительскую деятельность при разрешении органами исполнительной власти конкретных проблем, которые относились

к официальному ведению этого государственного служащего в течение года, предшествующего прекращению его службы в исполнительной власти. Этот двухлетний запрет распространяется и на бывших «старших чиновников» исполнительной власти. Им запрещено поддерживать контакты с их бывшим ведомством, помогать другому лицу их «собственным присутствием» в ходе представительства этого другого лица по вопросу, к которому бывший чиновник в свое время «лично и существенно» имел отношение. И, наконец, в течение одного года после выхода в отставку бывший государственный служащий высокого ранга не имеет права представлять чьи-либо интересы по любому вопросу перед тем ведомством, в котором он служил или каким-либо государственным служащим этого ведомства. Впрочем, закон разрешает отделу по этике делать исключения из этого широкого запрета, не распространяя его на все ведомство [127, с. 101].

Возвращаясь же к отечественному законодательству и рассматривая его институт в плане антикоррупционного измерения, следует отметить, что было вполне оправдано создание гибкой системы ротации кадров органов исполнительной власти, в чьи функции входят прямые контакты с физическими и юридическими лицами, занимающимися предпринимательской или иной не запрещенной законом экономической деятельностью.

Здесь интересен опыт Петра I, который старался всеми возможными методами и средствами навести порядок в делах государственной службы России.

Так, в целях предупреждения взяточничества и других корыстных злоупотреблений по службе он ввел новый порядок прохождения государственной службы для воевод, которые не могли находиться на этой должности более двух лет. После этого срока воевода мог остаться на этой должности, если имелась письменная просьба жителей этого города о том, чтобы это должностное лицо продолжало исполнять свои обязанности [128, с. 190-191].

Представляется необходимым, наряду с правом государственного служащего на проведение служебного расследова-

ния, для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство, наделить такими же правами физических и юридических лиц, чьи права и законные интересы ущемляются коррупционным поведением государственных служащих. При этом данным субъектам должна быть представлена возможность знакомиться с материалами служебного расследования, предоставлять доказательства, быть информированными о принятых решениях, иметь возможность обжаловать принятое решение в административном и судебном порядке.

Следующим направлением совершенствования законодательства о государственной службе является правовая институционализация, четкое законодательное закрепление оснований для дисциплинарных взысканий государственных служащих.

Например, именно низкая исполнительская дисциплина государственных служащих послужила основанием к принятию Президентом Республики Казахстан «Правил служебной этики государственных служащих Республики Казахстан» [129, с. 2].

Однако указанная норма не решает проблемы административной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения, поскольку она распространяется только на должностных лиц органов исполнительной власти и только за нарушение, неисполнение или ненадлежащее исполнение ими законов, указов Президента Республики Казахстан, а также вступивших в законную силу решений судов.

Конечно же, рост коррупции в стране обусловлен отсутствием эффективного государственного контроля, в том числе и с помощью формирования антикоррупционного правового механизма, за деятельностью государственных служащих и принимаемых ими решений. Необходимо усилить систему внутреннего контроля, принять меры к тому, чтобы максимально увеличить меры материальной и иной ответственности, которую может понести уличенный в коррупционных действиях государственный служащий, а также создать условия для обязательного разделения функции по принятию и исполнению принятых решений.

Вместе с тем необходимо учитывать и опасность «заурегулированного» государственного контроля, который может привести к бюрократизации управленческих процессов, к торможению экономической инициативы и к возможным нарушениям прав человека и гражданина. Например, к очевидным антикоррупционным «перегибам» следует отнести имеющуюся в некоторых зарубежных государствах практику, когда в целях предупреждения возникновения конфликта интересов запрещена или ограничена даже научная и преподавательская оплачиваемая деятельность государственных служащих.

В предыдущих параграфах мы уже рассматривали институционально-правовую и организационную специфику формирования контрольной ветви власти, отмечали имеющие место трудности. Поэтому здесь укажем лишь на то, что независимые контрольные институты и структуры должны осуществлять свои функции в следующих формах:

1. Проведение не реже 1-2 раз в год плановых проверок работы всех органов государственной власти и предоставление обществу отчетов об их работе (заклучения о достоверности отчетов органов власти у должностных лиц о своей работе). Ни один государственный служащий не должен получать помещения или выставлять свою кандидатуру на выборную должность без приложения отчета о своей прежней деятельности, проверенного независимым контрольным органом.

2. Проведение внеплановых проверок деятельности государственных органов.

3. Производство проверок заявлений о фактах нарушений норм права и законных интересов граждан и общества.

4. Внесение в государственные органы различных рекомендаций об улучшении их деятельности, устранении причин и условий коррупции.

5. Вынесение требований со стороны вышестоящих органов и должностных лиц в отношении нижестоящих структур о прекращении противоправных действий.

6. Расследование фактов коррупции и выступление в суде от имени общества в качестве истца и обвинителя. Всякое

правонарушение государственных служащих или выявление фактов неэффективной деятельности должны проверяться на предмет наличия коррупционных причин и халатного отношения к работе.

7. Концентрирование информации о работе государственных органов и государственных служащих.

8. Координирование действий всех государственных контрольных органов.

9. Проведение научных исследований с целью совершенствования приемов и методов контроля за деятельностью государственных органов, доктринального обеспечения функционирования антикоррупционных политико-правовых институтов.

Кроме всего прочего, очевидно, что строгий контроль за работой государственного аппарата имеет важное профилактическое значение, т.к. создает существенные трудности для коррупционной деятельности.

Конечно, учитывая, что модернизация отечественной государственности идет в период глобализации, проникающей во все сферы (от семейной до политико-правовой) жизни общества, становится ясно, что борьба с таким многоплановым явлением, как коррупция в различных эшелонах публичной власти, невозможна в условиях национальной изоляции, без разумного учета мировых тенденций и, прежде всего, международных актов, имеющих антикоррупционную направленность. В глобализирующемся мире борьба с коррупцией также должна иметь глобальный характер.

Поэтому представляется правомерным и своевременным анализ международного и, в частности, европейского опыта предупреждения и пресечения коррупции, а также выявления возможностей учета этого опыта в процессе реформирования государственного механизма Казахстана.

Развивается международное сотрудничество в области борьбы с коррупцией. Проводится работа по налаживанию и укреплению сотрудничества и взаимодействия с правоохранительными органами и спецслужбами иностранных государств,



международными неправительственными организациями по вопросам борьбы с коррупцией.

В настоящее время продолжается работа по присоединению РК к международным конвенциям, в том числе к Конвенциям Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» (Страсбург, 27 января 1999 года), «Об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов, добытых преступным путем» (Страсбург, 8 ноября 1990 года).

Со 2 по 6 октября 2008 года в г. Киев (Украина) состоялась 3-я ежегодная конференция на тему «Криминализация коррупции и правоохранные меры» и общее собрание Международной ассоциации антикоррупционных органов (ИААСА), на которой приняли участие представители Агенства.

В конференции приняли участие представители антикоррупционных органов из 107 стран (Европы, Азии, Африканского региона, Центральной и Латинской Америки), а также международных организаций – ООН, ОЭСР, ОБСЕ, Совета Европы, Европейского Суда, Трансперенс Интернешнл, Международной ассоциации прокуроров и др.

5 мая текущего года Главой государства подписан разработанный Агенством Закон Республики Казахстан «О ратификации Конвенции ООН против коррупции» (31 октября 2003 года). Присоединившись к данному международному договору, Казахстан вошел в систему международного сотрудничества и значительно расширил возможности в розыске, выдаче лиц, скрывшихся от уголовного преследования за границей, и возвращении незаконно нажитого имущества. Указанная Конвенция для Казахстана вступила в законную силу 17 июля 2008 года [130, с. 4].

В первую очередь, следует отметить, что международные договоры являются одним из важнейших средств развития международного сотрудничества, способствуют расширению международных связей с участием государственных и негосударственных организаций, в том числе с участием субъектов национального права, включая юридических лиц. Международным договорам принадлежит первостепенная роль в сфере защиты прав человека и основных свобод [131, с. 7].

В ряде международно-правовых актов ООН, Всемирного банка, МВФ, ВТО, ЕС и других международных организаций отмечается, что коррупция представляет собой явление, которое в настоящее время выходит за пределы национальных границ и затрагивает все общества и экономические системы [132, с. 56].

В связи с этим, как отмечает Е.В. Швец, международное сотрудничество имеет исключительно важное значение для предупреждения коррупции и борьбы с ней. На современном этапе развития международное сообщество убеждено в необходимости в первоочередном порядке проводить согласованную политику, направленную на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего национального и международного законодательства и превентивных мер в этой сфере [133, с. 3].

Данное обстоятельство обусловлено тем, что коррупция является одной из наиболее обсуждаемых проблем. Во многих государствах постоянно фиксируются факты, свидетельствующие об актуализации проблем борьбы с коррупцией, и соответственно, ведутся дискуссии о необходимости принятия государствами согласованных действий в деле предупреждения и пресечения этого негативного социального явления. Для предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы требуются, в первую очередь, эффективные национальные судебные и правоохранные органы, а также расширение международного сотрудничества в деле борьбы с коррупцией [134, с. 9].

Это обусловлено последствиями коррупции, которая угрожает верховенству закона, правам и законным интересам физических и юридических лиц, подрывает основы государственного управления, ведет к искажению условий конкуренции и наносит серьезный урон моральным устоям общества.

Так, необходимость защиты органов государственной власти от разлагающего влияния коррупции заставила правительство США сделать борьбу с коррупцией одним из приоритетных направлений своей государственной политики еще в XIX в.

США была первой страной, которая в 1977 году ввела уголовную ответственность за коррупцию за рубежом [135, с. 8]. По оценкам экспертов США, объем международного взяточничества в 1998 г. составил 30 млрд. долларов США.

По утверждению специалистов, международная коррупция наносит не только моральный, но и ощутимый экономический ущерб мировому сообществу, так как значительно увеличивает стоимость проектов. Способы получения взяток от иностранных компаний весьма разнообразны. Среди них часто выделяют протекционистские меры и завышенные комиссионные. Взятка становится формой сделки между иностранной компанией и государственными служащими принимающей стороны.

Коррупция государственных служащих отражается на жизненном уровне граждан. Международное законодательство по борьбе с коррупцией разработано недостаточно. Правовых оснований для судебного преследования компаний или отдельных лиц, занимающихся взяточничеством за пределами национальных границ, до недавнего времени не предусматривалось ни в одной стране.

В связи с этим международное сообщество середины XX в. разрабатывает правовые нормы и организационные средства, направленные на предупреждение и пресечение коррупции.

Одним из первых международных документов в исследуемой сфере являются Декларация ООН «О борьбе с коррупцией и подкупом при международных коммерческих сделках» от 16 декабря 1996 г., а также резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 3514 (XXX) от 15 декабря 1975 г., в которой осуждаются все виды коррупции, включая взяточничество, практикуемые транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами в нарушение законов и правил принимающих сторон.

Особую заинтересованность в международной борьбе с коррупцией проявил Совет Европы, подтверждением чему является принятие в ноябре 1996 г. программы действий по борьбе с коррупцией. В рамках данной программы были под-

готовлены Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Причем большое внимание при их подготовке было уделено формулировкам понятий «коррупция», использованным в других документах, таких, как:

- Конвенция ЕС «О борьбе против коррупции должностных лиц ЕС и должностных лиц государств-членов ЕС» от 26 мая 1997 г.;

- Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития в борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных, коммерческих сделок от 17 декабря 1997 г. [136, с. 55].

В ходе подготовки вышеупомянутых Конвенций выявилось, что на сегодняшний день в определении коррупции нет полной ясности и правовой точности, в связи с чем было признано целесообразным рассматривать в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (1998 г.) понятие коррупции, исходя из внутреннего законодательства государств-участников, а в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.) содержится указание на необходимость дать определение коррупции только для целей настоящей Конвенции.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию принята в г. Страсбурге 4 ноября 1998 г. и открыта для подписания 27 января 1990 г. По состоянию на апрель 2004 г. ее подписало более 30 государств. В настоящее время готовятся документы о ее ратификации Республикой Казахстан.

Несмотря на важность Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, необходимо все же отметить, что борьба с коррупцией, которая ведется преимущественно мерами уголовно-правового характера, эффективной не является. Напротив, она может стать опасной для общества и государства, поскольку целиком не исключают коррумпированности государственного аппарата, а лишь повысит ставки за коррупционные действия со стороны должностных лиц. Это также не решит проблемы профессиональной и моральной подготовки

государственных служащих, а также разработки методов по минимизации коррупционного поведения должностных лиц аппарата государственного управления.

Данная конвенция, состоящая из преамбулы и пяти глав, обеспечивает на основе общих элементов различных правовых подходов криминализацию широкого круга деяний, включая:

- составы активной и пассивной коррупции, объективная сторона которых совершена должностными лицами государств, иностранных государств, международных и национальных институтов, членами парламентов ассамблей, судьями;
- составы активного и пассивного взяточничества в сфере частного предпринимательства;
- торговлю влиянием;
- отмыwanie доходов, полученных от совершения актов коррупции, а также коррупцию в сфере аудита.

Кроме того, она содержит другие нормы материального и процессуального права, касающиеся компетенции специализированных служб, ответственности юридических лиц, сотрудничества между ведомствами государств, защиты свидетелей.

Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 года) принята в г. Страсбурге 9 сентября 1999 года и открыта для подписания 4 ноября 1999 года. Сторонами Конвенции могут быть как государства-члены Совета Европы, так и государства, не являющиеся его членами, но участвовавшие в ее разработке. По состоянию на декабрь 2005 года ее подписали 14 государств. Республика Казахстан готовится подписать данную Конвенцию.

В Конвенции 1999 года затронуты важные для развития институтов национального антикоррупционного законодательства аспекты:

1) каждая сторона предусматривает в своем внутреннем законодательстве нормы, закрепляющие право лиц, понесших ущерб в результате коррупции, подать иск с целью получения полного возмещения ущерба;

2) такое возмещение может охватить материальный ущерб, упущенную финансовую выгоду и нематериальный вред;

3) каждая сторона предусматривает в своем внутреннем законодательстве следующие условия, которые должны быть выполнены для того, чтобы ущерб подлежал возмещению: ответчик совершил или не предпринял разумные шаги для предотвращения акта коррупции; истец понес ущерб; существует причинно-следственная связь между актом коррупции и нанесенным ущербом;

4) каждая сторона определяет в своем внутреннем законодательстве надлежащие процедуры, позволяющие лицам, понесшим ущерб в результате акта коррупции, совершенного его публичными должностными лицами в ходе осуществления ими своих функций, требовать возмещения ущерба от государства или в случае, если сторона не является государством от соответствующих властей данной стороны; помимо этого, государства должны в своем внутреннем законодательстве предусматривать, что объем возмещения ущерба уменьшается или в его возмещении может быть отказано, если истец по собственной вине способствовал причинению ущерба или его усугублению;

5) каждая сторона предусматривает в своем внутреннем законодательстве, что любой контракт или положения контракта, предусматривающие совершение акта коррупции, являются недействительными и не имеющими юридической силы, а также надлежащей защиты от любой не оправданной меры служащих, которые имеют серьезные основания подозревать наличие коррупции и добросовестно сообщают о своем подозрении компетентным лицам и властям;

6) каждая сторона в рамках своего внутреннего законодательства должна предусматривать необходимые меры для того, чтобы ежегодные отчеты компаний составлялись правильно и давали правдивое и честное представление о финансовом положении компании, а также устанавливать эффективные процедуры для получения доказательств в гражданском судопроизводстве, вытекающие из акта коррупции.

Отечественные законодательные акты также затрагивают некоторые вопросы, урегулированные Конвенцией, но без специального указания на акты коррупции, в частности ст. 157 «Недействительность сделки и последствия недействительности» [137, с. 198], ст. 267 «Недействительность актов органов власти, управления и должностных лиц, нарушающих права собственника и другие вещные права» [138, с. 145] и Глава 47 «Обязательства, возникающие вследствие причинения вреда» ГК РК [139, с. 198].

В завершение подраздела необходимо отметить основные степени развития отечественного антикоррупционного законодательства:

1. Формирование правовой основы антикоррупционной политики в стране в значительной мере осложнено имеющими место коллизиями в действующем уголовном, административном и гражданском законодательстве Республики Казахстан, а именно столкновение действующих законов так или иначе способствует сохранению коррупционных практик, стимулирует формирование устойчивых антиправовых (теневых) способов разрешения проблем, возникающих между институтами гражданского общества и государства.

2. Отсутствие ясной и научно обоснованной стратегии борьбы с коррупцией в общенациональном масштабе приводит к имитированию принципа «шараханий» антикоррупционного законодательства, которое не отличается устойчивостью и не формируется по «опережающе-охранительному» пути, когда создается система антикоррупционных институтов, не позволяющих возникновению коррупционных практик на государственном уровне. В настоящее же время антикоррупционное законодательство «плетется в хвосте событий» и реагирует на уже сложившийся и окрепший коррупционный механизм.

3. Серьезным тормозом в развитии правовой базы современной антикоррупционной политики является и институт лоббирования: структуры, не заинтересованные в своевременном принятии соответствующих законов, определенным образом влияют на депутатский корпус, обеспечивая тем самым

пробуксовывание в законотворческой деятельности, принятие многих имеющих позитивный характер для развития институтов антикоррупционной политики международных рекомендаций.

4. Даже самые качественные и своевременные нормативно-правовые акты «тонут» в неэффективном механизме их применения, когда коррумпированные работники правоохранительных и иных структур начинают, опираясь на созданную законодательную основу, «бороться с коррупцией», очередной президентский «наказ».

## ***2.2. Нормативно-правовые акты в антикоррупционном измерении***

Трудно спорить с тем, что постсоветское реформирование, которое на первичном «декларативном» уровне ориентировалось на принципиальное обновление системы отношений в органах государственной власти, на придание правового характера их работе, реализацию иных (не известных коммунистической системе) принципов (открытость, ответственность, подконтрольность обществу) и ценностей, на самом деле привело к тому, что коррупция в Казахстане и странах СНГ стала все более массовой и, самое страшное, привычной как для большинства населения, так и для чиновничества, работников правоохранительных структур, т.е. это явление институционализировалось, как на политическом, так и на бытовом уровне, приобрело системный характер.

Поэтому в таких условиях недостаточно традиционных мер борьбы с этим явлением, а вернее, с последствиями уже совершенных деяний. Тем более что, с одной стороны, коррупционные правонарушения многообразны и носят не только уголовно-правовой, но и административный, гражданско-правовой и дисциплинарный характер, и с другой стороны, даже с точки зрения уголовной ответственности, коррупционные нарушения относятся к плохо раскрываемым и труднодоказуемым преступлениям.



Например, В.В. Лунеев отмечает, что «еще менее эффективна борьба с коррупцией. Во-первых, наиболее распространенные и опасные современные формы коррупции вообще не криминализированы, а во-вторых, даже те, что предусмотрены УК, – фактически бездействуют. При самой оптимистичной оценке регистрируется не более 1 % реального взяточничества... По рейтингу коррумпированности на первом месте – политические партии, на втором – служба безопасности дорожного движения, на третьем – Государственная дума, на четвертом – правоохранительные органы и т.д.» [140, с. 205-206]. Поэтому так важны превентивные меры борьбы, которых в принципе не так уж и много.

«Если принять во внимание отдачу от профилактики коррупции, то уровень расходов на внедрение стратегии сдерживания должен быть установлен таким, чтобы дополнительные выгоды были уравнены с дополнительными затратами. Сдерживание криминального поведения зависит от вероятности его обнаружения и наказания и от характера налагаемых санкций – как наказания, вынесенного судебными инстанциями, так и более специфических издержек в виде утраты репутации или общественного порицания» [141, с. 10].

Несомненно, что одним из важнейших направлений превентивной борьбы с коррупцией является создание законодательства, препятствующего совершению государственными служащими коррупционных сделок. Имеются в виду не только нормы-запреты государственными служащими заниматься предпринимательской деятельностью или получать за свои действия вознаграждения.

Речь идет о таких формулировках полномочий государственных служащих, которые не оставляют «щелей» для их произвольных действий и лоббирования чьих-либо интересов. Необходимо найти должную меру административного усмотрения, без которого, безусловно, процесс государственного управления невозможен. Одновременно надо исключить возможность появления в законе норм, усложняющих (прямо или косвенно) управленческий процесс и формирующих тем

самым питательную среду для возведения административных барьеров, для вымогательства, взяточничества, других форм проявления коррупции.

Необходимость создания эффективных методик анализа коррупционности современного законодательства очевидна. Экспертиза законопроекта должна обнаруживать наиболее типичные коррупционные преюдиции в тексте закона, что позволит максимально учесть возможность формирования коррупционных практик в рамках реализации данного нормативно-правового акта.

Таким образом, главная цель своевременно проведенного анализа законопроекта состоит в устранении из нормативного текста положений, создающих коррупционные «лазейки», правовые (а точнее, антиправовые) предпосылки, а иногда и сознательно закладываемые законодателем (например, в результате лоббирования со стороны «заинтересованных» лиц и организаций) основы для «легитимного» получения незаконных выгод.

Следует отметить, что в 2008 году в республике **проведена работа по устранению коррупционных возможностей в нормативных правовых актах:**

1) Проведен анализ действующих законодательных актов на предмет наличия норм, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений.

Выявлено порядка 650 коррупционных норм. Результаты анализа направляются в госорганы для дальнейшего внесения соответствующих поправок в законодательные акты.

2) Проведена антикоррупционная экспертиза 30 проектов законов, 698 проектов подзаконных актов. Выявлено более двух тысяч коррупционных норм.

3) Состоялось 16 заседаний МВК (межведомственная комиссия) по вопросам совершенствования действующего законодательства в части противодействия коррупции. Основной задачей МВК является выработка предложений по внесению изменений в действующее законодательство в связи с наличием норм, создающих условия для совершения коррупционных

правонарушений, а также в части противодействия коррупции.

4) В целях исполнения поручений Президента, данных на Антикоррупционном форуме, разработан законопроект, регламентирующий обязательную антикоррупционную экспертизу проектов законов и всех подзаконных актов [142, с. 2].

Необходимость систематического анализа законодательных актов на коррупциогенность признана и международным сообществом.

Так, подписанная (но еще не ратифицированная) Республикой Казахстан Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. содержит следующее положение о предупреждении коррупции: «Каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней».

Опыт проведения первичного анализа коррупциогенности законодательного акта в ряде зарубежных стран (США, Франции, Канаде и др.) может быть использован отечественными разработчиками законодательных актов и экспертами, что, несомненно, послужит основой:

- создания предметно ориентированных методик анализа коррупциогенности законодательных актов;
- расширения практики их применения;
- позволит признать анализ на коррупциогенность (выявление наиболее типичных и формализованных проявлений коррупционности в тексте законодательного акта);
- соответствующую коррекцию правовых норм обязательным этапом и условием разработки и принятия новых законодательных актов.

Под коррупциогенностью же (отметим это еще раз) понимается заложенная в правовых нормах возможность способствовать коррупционным проявлениям в процессе реализации таких норм.

Анализ коррупциогенности должен проводиться экспертом-специалистом в области применения анализируемого законо-

дательного акта. В своей работе он использует общетеоретические и специальные знания, в том числе знание практики применения законодательства как позитивной, так и связанной с правонарушениями в данной области.

Следует отметить, что наиболее актуальна антикоррупционная экспертиза в отношении тех актов, которые регулируют контрольно-разрешительные, регистрационные и юрисдикционные полномочия органов государственной власти (должностных лиц) во взаимоотношениях их с гражданами и негосударственными юридическими лицами, а также порядок и сроки реализации этих полномочий. Хотя в целях анализа коррупциогенности рассматриваются и нормотворческие полномочия.

Причем под контрольными полномочиями понимаются полномочия, осуществляемые в целях проверки законности деятельности (в том числе порядка деятельности) субъектов права (инспекции, ревизии, контроль, надзор). Разрешительные полномочия осуществляются в целях выдачи документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью (удостоверения, лицензии, аккредитации, сертификаты и т.п.) или на пользование определенными предметами (например, оружием). Сюда же условно можно отнести полномочия, связанные со сдачей государственной собственности в аренду, с приватизацией госсобственности, а также с распределением бюджетных средств (государственные закупки и пр.).

В качестве регистрационных полномочий имеются полномочия, осуществляемые в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов права (налогоплательщиков, лицензиатов), а также гражданско-правовых сделок и объектов права (недвижимости, автомобилей).

Под юрисдикционными полномочиями понимаются полномочия должностных лиц государственных органов, осуществляемые в целях применения мер административно-правовой ответственности (например, наложение административных

штрафов). Под нормотворческими полномочиями в данном документе понимаются полномочия по принятию нормативных, правовых актов подзаконного характера, устанавливающих правила поведения для неограниченного круга лиц.

Субъектом осуществления полномочий в законодательном акте могут и должны признаваться государственный орган, государственный служащий, должностное лицо. Причем государственный служащий – это лицо, занимающее должность государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, областных государственных органов, лиц, замещающих государственные должности, и лиц, замещающих государственные должности в областных структурах.

Важное в плане проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов понятие должностного лица разъясняется в законодательстве об уголовной и административной ответственности.

Должностное лицо – это лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти (то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него) либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, (организациях), а также в Вооруженных силах Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан (ПС КНБ РК, МЧС, Республиканская гвардия).

Антикоррупционная оценка нормативных актов предполагает выявление наиболее распространенных в нормотворчестве факторов, которые в большинстве случаев становятся коррупциогенными. Причем, используя такой мощный методологический прием, как классификация, все коррупционные факторы можно условно поделить на группы, объединяющие различные аспекты проводимого анализа.

Эти группы позволяют оценить соблюдение правил юридической техники в интересах оптимального определения компетенции, обеспечения прозрачности действий должностных лиц, а также соотнести эти действия с имеющейся практикой применения законодательства в изучаемой сфере.

Далее, прежде всего, необходимо установить и оценить особенности взаимосвязи анализируемого законодательного акта с другими нормативными правовыми актами.

Часто диспозиция правовой нормы (установление правила поведения) формулируется как отсылочная (отсылающая к норме другой статьи данного или другого нормативного акта) или бланкетная (предоставляющая государственным органам (органам местного самоуправления) право самостоятельно устанавливать правила поведения). Поэтому эксперту необходимо оценить характер отсылок – к законодательству вообще, к другим законам, к законодательству и определенной сфере регулирования (гражданскому, лесному и т.д.), к законодательству маслихатов, к подзаконному регулированию.

Последний вид отсылки наиболее тесно связан с потенциальными возможностями коррупционных проявлений, особенно если нормой законодательного акта органу государственной власти непосредственно предоставляется право регулирования того или иного вопроса.

Коррупциогенность данного фактора (хотя внешне он и не выходит за рамки юридико-технической проблематики) состоит в том, что, оставляя более конкретное регулирование тех или иных отношений (как правило, порядка и сроков осуществления конкретных полномочий) органу исполнительной власти, законодатель, так или иначе, провоцирует государственный орган на создание условий, удобных ему, зачастую в ущерб интересам и удобству граждан.

Этот фактор является коррупциогенным не сам по себе, а в силу того, что облегчает возникновение коррупционных факторов «прямого действия» (таких, например, как широта дискреционных полномочий, «игра» со сроками предоставления услуг, завышенные требования к физическим и юридическим лицам).

Причем выявить данный фактор довольно легко. В законах обычно употребляются нормы типа: «порядок и сроки (чего-то) определяются Правительством Республики Казахстан (уполномоченным органом исполнительной власти)».

Аргументами же в пользу сохранения подобного рода отсылок, чаще всего, служат следующие утверждения:

1) законодатель не знает детально особенностей управления в той или иной сфере, а потому регулирование особенностей (в том числе порядка реализации полномочия, порядка и сроков предоставления услуг) следует оставить на усмотрение органов исполнительной власти;

2) поскольку процедура изменения закона сложнее изменения подзаконного акта, а жизнь требует корректив, то не стоит делать «частности» предметом закона. В этом случае можно сослаться на хорошо известный в плане юридической техники принцип-устойчивости закона, длительный характер его действия по сравнению с подзаконными актами.

Конечно, на первых порах, когда законодательное поле в Казахстане было довольно пустым, такие аргументы имели смысл. Но сегодня необходимо в корне пересмотреть такое отношение.

Так, вопрос о законодательном регулировании «частностей» (порядка и сроков) есть вопрос лишь более профессиональной разработки законопроекта. Профессионализм же включает и такую стадию разработки, так консультации со специалистами, работающими в соответствующей сфере (к тому же большое число законопроектов разрабатывается самими органами исполнительной власти), что является реализацией такого принципа законотворческого процесса, как принцип научной обоснованности принимаемых нормативно-правовых актов. Депутаты же, в свою очередь, в том числе с помощью экспертов по коррупциогенности, могут оценить, насколько предлагаемые порядок и сроки учитывают опасность коррупции в данной сфере.

В рамках рассматриваемой проблемы необходимо остановиться еще на одном коррупционном факторе – широких возможностях ведомственного и локального нормотворчества.

Такая ситуация сложилась как вполне предсказуемая реакция на сложившийся в начале и середине 90-х г.г. правовой вакуум в сфере институционализации новых политических отношений государственного и муниципального строительства. Стремление ускорить ход демократических реформ и для этого «расчистить» прежнее, советское юридическое поле – начиная с Конституции КазССР 1978 г. и заканчивая законами и подзаконными актами органов исполнительной власти, министерств и ведомств – породило благодатную основу для подмены законов обычным «чиновничьим усмотрением», что, конечно же, породило невиданный, возможно, в истории страны и зарубежных стран взлет коррупционных практик.

Этот фактор, вне всяких сомнений, так или иначе связан с предыдущим – обилием отсылочных и бланкетных норм, так как открывает возможность регламентации некоторых важных вопросов подзаконными нормативными актами. В некоторых случаях это оправданно, но важно, чтобы существенные условия регламентирования определялись при этом законом.

Часто речь идет не только о детализации норм закона, разъяснении порядка их применения, но и о принятии государственным органом собственных правовых актов (о порядке работы с обращениями граждан и юридических лиц, о проведении конкурса и пр.). Зачастую они противоречат законам Республики Казахстан.

Этот фактор может быть полноценно проанализирован в процессе контроля деятельности государственных органов, когда эксперт не ограничивается текстом законодательного акта, но проверяет и сами ведомственные акты. Немаловажно оценить как содержание ведомственного акта, так и его фирму. В этих случаях следует руководствоваться требованиями, изложенными в постановлениях Правительства Республики Казахстан по вопросам подготовки нормативных правовых актов органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

Законодательный акт может предусматривать (часто по уполномочиванию) и широкие возможности локального нор-



мотворчества (принятие собственных правовых актов государственными и негосударственными организациями – юридическими лицами). Неоправданно оставляя подобные пробелы для самостоятельного их восполнения другими субъектами права, не обладающими властными полномочиями, законодательный акт может тем самым «поощрять» узаконение на их уровне реально применяемых коррупционных схем.

Кроме того, не секрет, что в понятие представительских расходов юридические лица часто включают и взятки должностным лицам.

Необходимо рассмотреть и проблему коллизий, т.к. имеющие место противоречия анализируемого законодательного акта с другими нормативными правовыми актами препятствуют правильному применению закона, создают возможности для применения той нормы, которая выгодна в конкретном случае. Коллизии могут быть между равноправными правовыми актами (двумя законами), между актами разных уровней (например, республиканским и областным по вопросу совместного ведения, национальным и международным), между кодексом и законом (как правило, кодекс провозглашает принцип своего верховенства).

Для выявления коллизии необходимо тщательно анализировать нормативно-правовые акты, регулирующие смежные отношения или наиболее общие вопросы (например, порядок проведения аукциона в ГК РК). Правила определения приоритета той или иной нормы права сформулированы в различных источниках: Конституции РК (ст. 4), ГК РК и др. Специфика данного фактора такова, что многие принципы разрешения правовых коллизий сформулированы не в законодательных актах, а в юридической доктрине и судебной практике.

Так, примеры разрешения коллизий правовых норм в самых различных сферах, имеющие общеобязательный характер, содержатся в постановлениях Конституционного совета Республики Казахстан.

Поскольку же полностью избавиться от коллизии невозможно, важно оставить право выбора и применения той или иной

нормы по приоритету ее действия суду, а не государственному служащему.

В плане антикоррупционного измерения законодательства важно отметить и то, что многие законодательные акты определяют компетенцию государственного органа (должностного лица) при помощи формулировок «вправе», «может». Причем это относится к любым видам полномочий – регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать лицензию) и даже нормотворческим.

Право и обязанность для государственного органа образуют полномочие, то есть они связаны неразрывно. Порядок и условия исполнения полномочий детализируются в нормативных актах. Разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть, не осуществлять его). Это не означает, что у государственного органа (государственного служащего, должностного лица) вообще не может быть прав, которые можно использовать по усмотрению. Но эти права приобретают характер исключения и находятся в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных, условий (например, право задержания подозреваемого в совершении преступления).

Конечно, исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц (административное усмотрение). Именно поэтому органы государственной власти обладают некоторыми дискреционными полномочиями, позволяющими действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств. Однако существуют сегменты управленческой деятельности, в которых необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения государственного служащего.

Относительно же сроков принятия решений необходимо отметить, что поскольку почти невозможно точно определить срок, в который государственный служащий обязан принять

решение в отношении физического или юридического лица, либо срок совершения того или иного административного действия, постольку обычно применяется формула «в течение» или «не позднее». Практика показывает, что коррупциогенность повышается с увеличением продолжительности таких сроков или установлением широкого временного диапазона, а также при отсутствии срока.

Следует иметь в виду, что у государственного служащего всегда есть право выбора как минимум из двух вариантов решения (положительного или отрицательного). Однако, во-первых, существуют нормативно-правовые акты, которые предоставляют и большее число вариантов (например, в некоторых статьях КоАП РК), а во-вторых, есть акты, предоставляющие несколько возможных вариантов без точного определения условий принятия того или иного решения.

Бывают и иные варианты.

Так, часто в принятии того или иного решения одновременно участвуют несколько государственных органов (совместные решения или согласование решения). Понизить же коррупциогенность в этом случае, хотя бы свести до минимума «торговлю визами», способно закрепление принципа «одного окна», когда получать необходимые согласования для вынесения окончательного решения должен ответственный государственный орган, а не заявитель. Значительно повышают коррупциогенность и нормы, устанавливающие и дублирующие полномочия разных государственных служащих в рамках одного государственного органа или различных государственных органов (например, республиканского и регионального уровня), а также ответственность нескольких государственных служащих за одно и то же решение.

Другими словами, коррупциогенность понижается, если существует четкий порядок принятия решения (административные процедуры).

Таким образом, упорядочить осуществление полномочий государственных органов можно при введении административных процедур – нормативно установленных порядка

и сроков осуществления действий. Существуют процедуры принятия решений, получения и использования информации, рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, контроля и др. Отсутствие же в законодательном акте четко и ясно прописанной процедуры, в рамках которой функционируют институты публичной власти, повышает коррупциогенность. Причем процедуры должны содержаться именно в законодательном акте, а не регулироваться на подзаконном (республиканском или региональном) уровне. Порядок и сроки (административные процедуры) составляют часть регулирования (институты процессуального права), которая не менее принципиальна, чем институты и нормы материального права. Поэтому и неоправданно их частое изменение.

Когда же условия (требования), необходимые для реализации субъектом своего права либо исполнения обязанности, обременительны настолько, что превышают уровень разумного, коррупционные отношения становятся почти неизбежными. В этом плане данный фактор, в отличие от иных, прямо способствует коррупции. Он проявляется при реализации разрешительных и регистрационных полномочий, которыми наделены соответствующие структуры и должностные лица. В то же время выявление данного фактора с формальной точки зрения – одна из наиболее трудных экспертных задач.

Как правило, обнаружить дефекты в формулировке требований к заявителю можно при анализе оснований для отказа в совершении действия (регистрации), приема документов. Коррупциогенность повышается также, если нормативно-правовой акт фиксирует перечень оснований для отказа:

а) открытый, то есть не исчерпывающий;

б) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера;

в) содержит «размытые», субъективно-оценочные основания отказа (например, представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме).

В ряде общественных отношений в качестве коррупционного фактора выступает отсутствие конкретных процедур. Например, осуществление некоторых видов полномочий (в частности, разрешительных) предполагает присутствие нескольких граждан или юридических лиц, претендующих на предоставление конкретного права (приобретения или аренды объекта государственной собственности, права заключения договора государственной закупки или подряда и пр.).

Однако выбор этого правополучателя не может быть произвольным или пристрастным. Использование специальных процедур и институтов, именуемых в гражданском праве «торги» (аукционы и конкурсы), способно снизить вероятность субъективного подхода государственного служащего.

Таким образом, для преодоления опасных тенденций в государственном управлении рекомендуется применение гражданско-правового института.

Как правило, аукционы и конкурсы в государственном управлении предполагаются открытыми (закрытость оправдана в случаях, связанных с государственной тайной), то есть принять в них участие может любое лицо. Их отличают такие признаки, как особая процедура подготовки и проведения (заблаговременное извещение о проведении, внесение задатков участниками, специальный порядок проведения), выбор победителя по заранее установленному критерию (максимальная цена или лучшие условия), гласность и публикация итогов, коллегиальное решение вопросов – конкурсной комиссией.

Минимальные требования к организации и проведению конкурсов и аукционов определены в Особенной части Гражданского кодекса Республики Казахстан.

Специалисты в области антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов отмечают также опасность отсутствия специализированных, детализированных запретов и ограничений для государственных служащих в той или иной области деятельности (например, управление государственным имуществом, налоговые, таможенные отношения и пр.). Этот фактор «идеологически» близок к такому фактору, как

широта дискреционных полномочий. Такая близость объясняется тем, что в том и другом случаях непозволительно оставлять государственного служащего «один на один» с клиентом, никак не регулируя эти взаимоотношения. Другими словами, в целях антикоррупционной экспертизы дозволительно исходить из «презумпции подверженности чиновника соблазну». А соблазн и появляется зачастую в силу подлой самостоятельности выбора вариантов поведения.

Однако, в содержательном смысле эти два фактора различны. В данном случае речь идет не столько о жестко определенной административной процедуре, сколько об установлении ряда ограничений и запретов, являющихся нормами материального права. Поэтому при анализе законодательного акта:

1) наличествуют ли вообще какие-либо ограничения и запреты, обуславливающие возможность приобретения госслужащим права осуществлять от имени государства деятельность, связанную с финансовыми и имущественными отношениями. Ясно, что без закрепления каких-либо условий весьма рискованно допускать осуществление действий госслужащим в этой сфере;

2) наличествуют ли какие-либо ограничения и запреты для государственного служащего при осуществлении возложенных на него функций и полномочий;

3) если ограничения и запреты закреплены, насколько, по мнению эксперта, они способны повлиять на мотивацию деятельности госслужащего (хотя бы повысить риск для недобросовестного служащего);

4) каким образом нормативно описана подотчетность государственного служащего, контроль за соблюдением запретов и ограничений, каковы формализованные критерии (и есть ли они вообще) оценки его деятельности.

Следует обратить внимание и на то, что в законодательных актах, как правило, отсутствует институт правовой ответственности государственного служащего либо законодатель ограничивается общей формулой, типа «несет ответственность в установленном законом порядке». Часто различается

ответственность должностного лица и государственного служащего государственного органа.

Поэтому необходимо проверить, наличествуют ли в данном законодательном акте или в акте, к которому есть отсылка, меры ответственности за служебные нарушения, нарушение специализированных ограничений и запретов. Меры ответственности должны соответствовать выполняемым полномочиям и предъявляемым к служащему запретам и ограничениям. Эти нормы важно соотнести с нормами об ответственности в законодательстве о государственной службе, специальными нормами о служебном поведении и ответственности, в том числе дисциплинарной.

От того, насколько конкретна формула ответственности, зависят ее реальность и неотвратимость. Основания ответственности должны быть четко сформулированы, желательно с дифференциацией, какому виду нарушения какой вид ответственности – дисциплинарной, административной, уголовной, гражданско-правовой – соответствует. Фразе «несет установленную законодательством уголовную и административную ответственность» должны корреспондировать соответствующие статьи УК РК и КоАП РК.

Антикоррупционную правовую политику следует рассматривать в контексте процессов формирования гражданского общества, возникновения институтов общественного контроля за действиями органов государственной власти и общественного согласия, в частности, Ассамблеи народов Казахстана, маслихатов и др. Поэтому ослабление такого контроля или предпринимаемые со стороны ряда представителей властных структур меры по его полному свертыванию – это прямой путь к развитию коррупции во всех эшелонах публичной власти.

Этот фактор пока скорее считается недостатком общеполитическим. К тому же в «формально-юридическом плане» он практически ни в одном законе не присутствует. В этом смысле отечественное законодательство в целом уже можно считать коррупциогенным. Можно предложить в этой связи обратить внимание при анализе законодательных актов на следующее:

1) наличие норм, обеспечивающих информационную открытость органов власти, и уровень конкретности таких норм, если они есть;

2) использование информационных технологий для обеспечения гласности в деятельности государственного органа (наличие интернет-сайта, его регулярное обновление, интерактивные формы обращения граждан и юридических лиц и заполнения форм документов);

3) наличие возможности осуществления тех или иных полномочий саморегулируемыми организациями и их ответственности;

4) наличие норм об отчетности государственного органа перед населением либо перед соответствующими профессиональными и иными сообществами (например, публикация ежегодных отчетов);

5) наличие норм о парламентском контроле (постоянном или ситуационном);

6) наличие возможностей общественных проверок данного органа, условий и процедуры таких проверок, мер реагирования по результатам проверок.

Конечно, кроме отмеченных выше, существуют и другие коррупционные факторы, которые могут и должны быть выявлены при анализе законодательного акта. К ним можно отнести, например, установление пробелов в законодательном регулировании того или иного вопроса, позволяющих государственным органам (должностным лицам, государственным служащим) самостоятельно устанавливать собственные полномочия, вторгаться в смежную сферу и т.п.

В данном ключе полезна проверка, корреспондирует ли праву гражданина или юридического лица обязанность государственного органа, только в том случае государственный орган не сможет отказать гражданину в реализации принадлежащего ему права, сославшись на отсутствие полномочий. Стоит проверить и то, как определены связи и взаимоотношения государственного органа в процессе реализации полномочий с другими государственными органами и государственными



организациями, гражданами, насколько учтены антикоррупционные требования, сформулированные в других законодательных актах.

Существуют также весьма специфические коррупционные факторы, связанные с юрисдикционными полномочиями государственных органов (должностных лиц), а именно привлечением виновных лиц к административной ответственности. К ним относятся чрезмерная дифференциация административных правонарушений и административных наказаний (что предоставляет должностному лицу широкий диапазон выбора без его «привязки» к условиям), фактическая возможность «переквалификации» уголовного преступления и административное правонарушение, т.к. некоторые статьи Уголовного кодекса имеют свои аналоги в КоАП РК (например, ст. 259 УК РК «Незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозка, пересылка либо сбыт наркотических средств или психотропных веществ» и ст. 336-2 КоАП РК «Немедицинское потребление наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров в общественных местах», ст. 216 УК РК «Преднамеренное банкротство», ст. 217 УК РК «Ложное банкротство» и ст. 157 КоАП РК «Ложное банкротство» [143, с. 113]).

Особенность данных факторов в том, что они выявляются только при детальном анализе Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан, Уголовного кодекса Республики Казахстан.

Проблема антикоррупционного измерения регионального законодательства, проведения анализа актов маслихатов на предмет их коррупциогенности представляется еще более сложной и, несомненно, сопряженной со спецификой развития институтов этого уровня национальной правовой системы.

Однако это должно стать одним из важнейших направлений современной антикоррупционной правовой политики, т.к. в условиях республиканского устройства появляется возможность в структуризации правовой системы не только по предметному признаку (сферам общественной жизни), но и по уровням осуществления государственной власти. Тем более,

что Конституция Республики Казахстан различает отрасли законодательства, отнесенные к исключительному ведению Республики Казахстан и ее совместному ведению с региональными органами управления.

Вообще, возникновение феномена регионального законодательства обычно связывают с момента принятия действующей Конституции Республики Казахстан, хотя отдельные элементы регионализма в законодательной практике имели место в период существования КазССР, когда облисполкомы и обкомы, входившие в ее состав, принимали в своем уровне различные законодательные акты.

Трудно спорить с тем, что появление такого феномена, как региональное законодательство, актуализировало многие проблемы отечественной политико-правовой науки и вызвало необходимость пересмотра не только отдельных устоявшихся категорий и понятий в правоведении и государствоведении, но и содержания многих законотворческих и правоприменительных практик.

Относительно же антикоррупционного мониторинга нормативно-правовых актов необходимо отметить следующие особенности:

1. Качество региональных законов с точки зрения их содержания и юридической техники в значительной мере уступает республиканским актам, тем более в субъектах, удаленных от столичных юридических и политических центров, лишенных необходимого кадрового обеспечения.

2. Практика показывает, что региональный законодатель в большей мере подвержен влиянию различных лоббистских групп, под влиянием которых он часто оказывается, интересы которых учитывает. Поэтому антикоррупционная экспертиза и ее результаты могут не оказать никакого влияния на дальнейшую «судьбу» какого-либо закона и не вызвать необходимую коррекцию правовых институтов.

3. Действенность антикоррупционной экспертизы, целесообразность ее проведения теснейшим образом связаны с формированием политико-правового механизма ответствен-

ности законодателя за результаты своей деятельности, за те последствия, которые имели место быть в процессе правоприменения и оказались вызванными недостатками в содержании принятых законов.

### ***2.3. Институты гражданского общества как превентивный элемент современного антикоррупционного механизма***

Анализ борьбы с коррупцией в отдельных странах указывает на огромный разрыв между декларируемыми принципами равенства всех граждан перед законом и реальной практикой привлечения к уголовной ответственности, на заметное смещение уголовно-правового контроля от преступной власти, интеллекта и богатства к преступлениям бедности, примитивизма и слабо адаптированных субъектов, от преступлений правящей и служивой элиты к преступлениям, совершаемым управляемым ей народом.

Величина указанных деформаций свидетельствует о масштабах национального лицемерия в той или иной стране. Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика – следствие общих политических, социальных и экономических проблем страны. Коррупция всегда увеличивается, когда страна находится в стадии модернизации, переживает не просто модернизацию, а коренную ломку общественных, государственных и экономических устоев. Поэтому неудивительно, что она следует общим закономерностям развития, в том числе – негативным.

Исторический процесс формирования гражданского общества характеризует сложный путь восхождения человечества от различных форм угнетения, политического диктата и государственного тоталитаризма к реальному демократизму общественных отношений, к действительной свободе личности.

Не случайно уже первые научные концепции гражданского общества в XVIII-начале XIX веков, обращали внимание

на такие его характеристики, как наличие определенной сферы общественных (прежде всего, имущественных, рыночно-экономических), семейных, нравственно-этических, религиозных отношений, относительно независимых от государства. В этом плане первоначальное понимание гражданского общества строилось, по существу, на противопоставлении сферы публичных и частных интересов: если воплощением первых является государственная организация общества, то вторые должны получать свою реализацию в независимой, автономной по отношению к государству гражданской, т.е. «частной», жизни людей.

Гражданское общество по своим внутренним свойствам должно быть правовым обществом, правовой организацией социально-экономических и политических отношений. Правовой характер гражданского общества, его соответствие высшим требованиям справедливости и свободы является первой и важнейшей качественной характеристикой такого общества. Эта особенность гражданского общества воплощается в различных институтах и отношениях, обуславливает развитие и функционирование различных государственных структур, содержание нормативно-правовых актов – Конституции, федеральных законов, подзаконных актов.

Именно свобода и справедливость представляют собой в условиях гражданского общества социальный фактор, нормирующий (упорядочивающий) деятельность людей, коллективов и организаций. С другой стороны, сам человек как член гражданского общества обретает свободу в результате своей способности подчиняться нормативным требованиям свободы как осознанной необходимости.

Вторая качественная характеристика гражданского общества носит функциональный характер. Она связана с тем, что основой функционирования такого общества является не просто создание определенного поля реализации частных интересов, которые формально юридически независимы от государственной власти, но достижение высокого уровня самореализации, саморегуляции общества, т.е. режима, при котором,

кроме всего прочего, институты гражданского общества способны противостоять разного рода негативным явлениям, разрушающим государственность, деформирующим национальную политическую и правовую систему.

Основные функции по налаживанию совместной деятельности членов гражданского общества в отдельных сферах (предпринимательства и других форм экономической деятельности, семейных отношений, личной жизни и т.п.) должны осуществляться не с помощью орудий и средств стоящей над обществом государственной власти как «особой публичной власти», а самим обществом на подлинно демократических, самоуправленческих началах, а в сфере рыночной экономики, прежде всего, на началах экономической саморегуляции.

В этом плане новая функциональная характеристика общества заключается не в том, что государство великодушно «уступает» частные интересы самому обществу, «отдает» на откуп его политико-правовым и экономическим институтам решение тех или иных проблем. Напротив, само общество, достигая нового уровня своего развития, приобретает способность самостоятельно, без вмешательства государства осуществлять соответствующие функции. И в этой части уже не государство «поглощает» общество, устанавливая тотальные государственные формы руководства и контроля за развитием соответствующих сфер и институтов, а происходит (с точки зрения классического проекта гражданского общества) обратный процесс «поглощения» государства гражданским обществом: возникает (по крайней мере, в этих областях «гражданской жизни») примат гражданского общества над государством.

В соответствии с этим можно выделить и третью качественную особенность гражданского общества, которая характеризует, высшие ценности и главную цель функционирования. В отличие от первоначальных представлений о гражданском обществе, основанных на абсолютизации частных интересов (их главные носители, естественно, частные собственности), современная общедемократическая концепция постиндустри-

ального гражданского общества должна быть основана на признании необходимости обеспечения оптимального, гармонического сочетания частных и общественных интересов.

Особое значение это имеет для таких стран, как Казахстан, с глубокими корнями евразийской культуры, основанной не на культе индивидуализма (что всегда было характерно для Запада), а на традициях общинного, коммуналистического (прим. авт. – не путать с коммунистическим) коллективизма.

С учетом отмеченных качественных характеристик гражданское общество можно определить как основанную на самоорганизации систему социально-экономических и политических отношений, функционирующих в правовом режиме социальной справедливости, свободы, удовлетворения материальных и духовных потребностей человека как высшей ценности.

В структурном плане гражданское общество как система относительно независимых от государства институтов и отношений составляет единство трех институциональных систем:

1. Во-первых, в экономическом аспекте гражданское общество – это общество цивилизованных рыночных отношений. Поэтому скорейший переход Казахстана к цивилизованному рынку является важнейшим условием создания в республике гражданского общества. А это возможно лишь на основе:

а) провозглашения и последовательного проведения в жизнь множественности форм собственности и равных возможностей их правовой защиты (ст. 6 Конституции РК закрепляет этот принцип «В Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность»);

б) обеспечение свободы трудов как основы функционирования любого общества;

в) важной характеристикой экономической организации гражданского общества является также свобода предпринимательства и иной, не защищенной законом экономической деятельности. Ограничения же в этой области могут касаться лишь определенных видов деятельности.

Например, как указывается в ч. 4 ст. 26 Конституции РК «монополистическая деятельность регулируется и ограничивается законом. Недобросовестная конкуренция запрещается» [144, С. 10]. При этом сама экономическая деятельность граждан в рыночных условиях строится в соответствии с общедемократическим принципом «разрешено все, что не запрещено законом». Это позволяет соединить воедино свободу и предпринимательство, экономику и демократию в рамках гражданского общества.

2. Второй структурный элемент гражданского общества – его социальная организация. В рыночных условиях она носит весьма сложный характер, что отражает, прежде всего, различия отдельных социальных групп (или, как определяют западные социологи, социальных стран) в системе отношений собственности, производства и, соответственно, распределения материальных благ. В соответствии с этим можно выделить три основные группы населения гражданского общества наемных работников, предпринимателей и нетрудоспособных граждан. Обеспечение взвешенного баланса экономических интересов и материальных возможностей этих групп – важное направление социальной политики.

3. Третий структурный элемент гражданского общества – его общественно-политическая (институциональная) организация. Ее нельзя отождествлять с государственно-политической организацией, с государственным управлением обществом. Напротив, реальный демократизм гражданского общества как основы обеспечения действительной свободы личности становится возможным именно тогда, когда общество, приобретая качества гражданского, правового, вырабатывает свои собственные, негосударственные общественно-политические механизмы саморегуляции и самоорганизации.

В соответствии с этим происходит так называемая политическая институционализация гражданского общества, т.е. общество самоорганизуется и саморазвивается с помощью таких институтов, как политические партии, массовые движения, профессиональные союзы, женские, ветеранские, моло-

дежные и религиозные организации, добровольные общества, творческие союзы, землячества, фонды, ассоциации и другие добровольные объединения граждан, создаваемые на основе их политических, профессиональных, культурных и иных интересов.

Важной конституционной основой политической институционализации гражданского общества является принцип политического и идеологического плюрализма (многообразия), многопартийность (ст. 5 Конституции РК). Следует особенно подчеркнуть, что гражданскому обществу чужд политический и идеологический монополизм, подавляющий инакомыслие и не допускающий никакой другой идеологии, кроме официальной, государственной, никакой иной партии, кроме правящей – «партии власти». Важным условием обеспечения политического и идеологического плюрализма, а стало быть, и институционализации гражданского общества, является свобода организации и деятельности средств массовой информации (ст. 20 Конституции).

Совокупность политико-правовых, экономических и социальных компонентов, гражданского общества, взятых в их единстве и взаимодействии, составляет его институциональный профиль, содержание которого всегда определено особенностями конкретного государства и исторической эпохой.

К сожалению, взаимосвязи и взаимодействие феномена коррупции и институтов гражданского общества крайне мало изучены в современной юридической литературе. Хотя, вопросу формирования гражданского общества как основы правовой государственности уже посвящено немало трудов, и даже поверхностный взгляд на эту проблему позволяет сделать вывод о явной несовместимости свободно развивающихся политических и экономических институтов гражданского общества (партий, профсоюзов, фондов, предпринимательских структур) с имеющими место в государстве коррупционными практиками и, тем более, с явным увеличением их влияния в стране. Очевидно, если гражданское общество обладает отмеченными выше характеристиками, то реакция быть должна.



Игнорирование этой взаимосвязи вызвано, конечно, многими факторами, хотя бы тем, что «помимо прочего – из-за их сугубой «разновозрастности»: практике и теории «гражданского общества» – два, от силы – три века; коррупция же – явление, не уступающее по стажу преступности и торговле. «Старше» его – лишь война. Чиновник (писец) – мздоимец, наряду с разбойником (вором), купцом и жрецом – главные фигуры, упоминаемые рядом с воинами (богатырями) в народных сказаниях в двух – и четырехтысячелетней давности. Коррупция фигурирует уже в кодексе царя Хаммурапи...» [145, с. 34].

Да и криминальная экономика как «сегмент рынка, эксплуатирующий человеческие пороки» [146, с. 13] (В. Сумский), будь то игорный бизнес, проституция, наркобизнес, незаконная торговля оружием, наемные убийства – существует с незапамятных времен.

Уже многие столетия известны (под различными названиями) мафиозные структуры: кровнородственные, земляческие, этнонациональные, возникшие и возникающие на Востоке, Юге и Западе, как организации самозащиты и адаптации в социально (или национально) чуждой среде и принимавшие – сразу же или в последующем – криминальный или «консервирующий» характер.

Между тем далеко не случайно, что в мире и в СНГ на рубеже XX- XXI веков о «разгуле коррупции и преступности» говорят так, как если бы речь шла о чем-то принципиально новом – наподобие экологической контаминации или ВИЧ/СПИДа. Коррупция стала глобальной проблемой, глобальной тенденцией и в Латинской Америке, и странах СНГ, КНР, и Средиземноморье, и Центральной Европе, в Тропической Африке, и на Ближнем Востоке. Причем коррупционные практики возникли и активно функционируют даже в таких странах (ФРГ, Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Канада), где коррупция еще вчера не ощущалась.

Резко возрос и «уровень» обсуждения явления. На международном уровне коррупция стала в 1994-1996 г.г. предметом национальных, региональных и глобальных встреч и

конференция в ООН; постоянным центральным вопросом избирательных и иных политических кампаний (в зависимости от исхода которых решаются судьбы многих национальных, а подчас – и региональных сообществ).

В большей, чем когда бы то ни было, мере (хотя и не повсеместно) коррупция, главным носителем которой по определению выступает государственный аппарат, чиновничество смыкается с организованной преступностью и «политическим обществом» в некую, еще не до конца осознанную и определенную реальность. В новом своем качестве (и «количестве») коррупция стала явлением и процессом «образующего» порядка, во многом определяющих и политическое, и экономическое, и культурное развитие общества, находит проявление на национальном и региональном уровнях.

Поэтому, прежде чем перейти к проблемам антикоррупционного влияния институтов (политических, экономических и социальных) гражданского общества в Казахстане, необходимо отметить две основные интерпретации «коррупционного бума» 90-х годов.

Согласно одной из них, как масштабы, так и природа феномена по сути дела не изменились. Изменилось его восприятие гражданским обществом, кончилась «эра терпимости» и тотального «молчания».

Конец «холодной войны» и исчезновение реальной угрозы войны ядерной, естественно, выдвинули на первый план проблемы, которые ранее воспринимались как второстепенные, чуть ли не бытовые. Демократизация, а точнее – «дедиктатуризация» в «третьем мире», исчезновение социалистического лагеря в его прежнем виде обнажили коррупционные язвы вчерашних диктаторских режимов, делегитимизировали коррупцию, «сорвали с нее фиговый листок «национальной традиции»».

Еще большее значение имело (и имеет) в этом плане общее падение престижа и изменение роли государства, связанные со сменой прежней парадигмы политико-правового и социально-экономического развития, внедрением либерально-правовых

идей в ткань национального государственного строительства. Атаки на государство, государственность, политику стали модой, осуществляются и справа, от имени «Его Величества Рынка», и слева, от гражданского общества.

Такая атака выглядит убедительней, когда она основана на обвинении в коррупционности. Особенно при «узком» толковании феномена, когда единственным субъектом коррупции предстает чиновник, а единственным (или решающим) обстоятельством, не объясняющим и питающим – возможность разрешительно-запретительного вмешательства государства в экономические (и социальные) отношения.

Усиление воздействия коррупционно-криминализационного комплекса на ход исторической эволюции становится заметным уже на грани 60-х-70-х годов. Речь шла о равнодействующей многих региональных и национальных процессов. Общим знаменателем большинства из них стало постепенное загнивание структур, возникших в 20-х-50-х годах в результате социальных и антиколониальных революций, смены технико-экономической парадигмы и «способа роста» в странах центра системы и в ходе импортзамещающей индустриализации – на ее периферии.

Завершение соответствующего исторического цикла («исчерпание возможностей парадигмы», бюрократизация и «приватизация») государственного аппарата – по мере его старения и сокращения его возможностей; в ряде стран – воздействие нефтяного Эльдорадо – все это вело к расширению объема и воздействия коррупционных процессов, их взаимодействия с теневой экономикой и организованной преступностью (в частности, и в особенности – в странах устойчивой традиции). Классические примеры – Италия, Мексика, дореволюционный Иран, Япония; страны Тропической Африки и СССР.

С конца 70-х начала 80-х годов ситуация усложняется. Прежние, этатистские структуры оказываются под ударом процессов «смены цикла» в Центре; исчезает их политическая и идеологическая гегемония, падает авторитет государства. По различным каналам соответствующие импульсы передаются и

на периферию, и в центр противостоящей системы. Все это порождает (усиливает) тройного рода процессы в интересующей нас сфере: прежде всего, падение диктатур, авторитарных и тоталитарных режимов. Гражданские и юридические свободы становятся в позу линии обороны коррупционеров и организованной преступности (классические примеры – Испания, Бразилия, страны бывшего СССР).

Почти одновременно нарастает, однако, и иной процесс – своеобразная делегитимизация в общественном сознании коррупции, прораставшей в общественном бытии. Национальное «доминирующее государство» середины XX века, его легитимность – демократическая, авторитарная, антиколониальная и т.д. – в 80-е – 90-е годы оказались под воздействием стремительно нараставших тенденций глобализации. В отличие от процессов интеграции, интернационализации и даже транснационализации производства в 50-70-е годы, современные глобализационные процессы принимали «всесферный» и по существу нерегулируемый (государством, границами, национальным законодательством) характер.

Однако, не только инерция этатизма, но и внедрение (легализация, расширение) рыночных отношений в структуры распадающегося этатизма привели к взлету коррупции. Главным субъектом рыночных отношений оказалось все то же чиновничество, главным же их объектом – взятка. Например, в постсоветском Казахстане возникли новые явления и, соответственно, полые научные категории типа «административной ренты» и «коммерческого государства».

Одновременно и частно-хозяйственные субъекты рынка становились носителями процессов коррупции – прежде всего, в ходе захвата государственного имущества (в России, Аргентине, Украине, Болгарии и др.) и вокруг спекулятивно-банковского капитала. И здесь же, опять-таки, прежде всего – вокруг приватизации и банков – чиновник (государства и госсектора) и бизнесмен – «Клептокапиталист» – встречались и смыкались (иногда – «разбирались» с «крестными отцами» мафии и теневой экономики).

Еще одной плоскостью коррумпирующего воздействия меркантилизации и глобализации стали сдвиги в массовом сознании, характерные, прежде всего, для наиболее этатизированных обществ и принявшие прямо-таки «революционные» масштабы в бывшем СССР. Имеется в виду крутая ломка ценностной системы – как легитимирующе-идеологической, так и традиционно-национальной. Превенция ее модель была основана на патерналистско-запретительном типе публичной власти и солидарстско-коллективной модели общественных отношений. Новая же парадигма национального развития ориентировалась на достигательно-индивидуалистический тип гражданского общества и включала в себя (особенно в условиях распада/становления государственного устройства) момент вседозволенности на равных уровнях. Принятие, пусть формальное, ценностей труда, знания, коллективизма, различных «привилегий за заслуги перед обществом» быстро сменилось культом личного успеха, богатства, воинствующей асоциальностью, практикой цинизма и наживы.

В переходных же государствах в ситуации очевидной неукорененности институтов гражданского общества политико-правовое и социально-экономическое пространство, оставленное (реально или формально) государством, его легальными структурами, занималось в основном не цивилизованным, а мафиозно-коррупционным рынком. В результате преступность и «коммерция» этатизировались; этатизм же в конце «коммерциализировался».

В иной форме и в меньших масштабах подобные (параллельные) процессы протекали и на Западе. Здесь сильное гражданское общество не успевало переключиться с «контроля» над национальным государством на подобный же контроль над транснациональным бизнесом...

Нынешний рынок не только не смог сокрушить теневую экономику, но и, наоборот, загоняет в нее все большую часть легального предпринимательства. Этому в большой степени способствует беспрецедентная коррупция правоохранительных органов, переходящая в фактическое сравнение последних с преступным миром.

Гражданское общество, как бы его ни определять, базируется на самодеятельности индивида, его способности нести позитивную и негативную ответственность и действует «в рамках» правового государства, будучи в то же время «отдельным», отличным от него. Поэтому любые деформации института и правового государства вступают в непреодолимое противоречие с институциональной средой гражданского общества. Реакцией на подобного рода коллизии должны быть соответствующие институциональные функции.

В условиях нашей действительности эти функции должны иметь, прежде всего, превентивный характер, хотя проблема эта чрезвычайно сложна вследствие значительных политико-правовых искажений в сфере функционирования институтов публичной власти, принявших за десятилетия постсоветского реформирования системный характер. «У нас совершенно сознательно создана система разворовывания государства. Подчеркиваю: не «не удалось создать систему, исключющую разворовывание, а наоборот – система выстроена, поддерживается и охраняется» [147, С. 20].

«У нас коррупция вовсе – не личностная, а экономическая и политическая категория. Масштабы коррупции таковы, что они категорически не позволяют проводить никакую экономическую реформу, никакие политические изменения... По коррумпированности Россия находится сейчас на самых передовых позициях в мире...».

Учитывая, что природа ключевого «образующего» процесса в современном российском обществе (присвоение и раздел государственной собственности), императивы выживания и адаптации большинства населения, относительная слабость центральной власти, ее контроля, эмбриональный характер институтов гражданского общества и доминирующий в стране общий морально-психологический и идеологический климат, падение престижа любого производства порождают и усиливают процесс «тотальной криминализации», необходимо отметить место и роль институтов гражданского общества, в современной антикоррупционной политике.

Прежде всего, необходимо определиться, что основными субъектами большинства коррупционных (и некоторых других криминальных) деяний выступают:

- 1) государственная экономическая элита – административная, финансовая, производственная;
- 2) чиновничество (в более узком смысле термина); гражданское, военное, «правоохранительное» и др.;
- 3) частный (или «смешанный») бизнес, «клептобуржуазия», прежде всего, финансовая, во вторую очередь – торговая;
- 4) организованная преступность на всех своих уровнях со всеми своими разветвлениями;
- 5) неорганизованная (индивидуальная) преступность.

В первых двух случаях речь идет о силах, которые прямо представляют государство, точнее государство, погруженное в рыночные отношения, следующие «авторы» непосредственно представляют «псевдорынок» (в симбиозе с государством) и «псевдогражданское общество».

Вообще, отношения внутри коррупционно-криминального треугольника обладают в Казахстане определенной спецификой. Здесь органичнее, теснее и «полнее», чем в каком-либо ином индустриальном обществе связь между властью чиновничьей «кастой» и бизнесом.

Таким образом, кристаллизация нового социума в стране происходит в основном в русле криминализации, оспоренной на незаконной приватизации государственной собственности, коррупции, приватизации госаппарата чиновничеством во взаимодействии с организованной преступностью и выросшими из криминализации же банковскими структурами.

Как пишут исследователи «Великая криминальная революция» в современном Казахстане и России, великий передел, обернувшийся еще большим беспределом, конечно, не возникли в результате исторической случайности их вмешательства внешних сил (заговор, завоевание, «импорт» субъектов и т.д.), а также реализации социальной утопии как продукта «социальной инженерии» [148, с. 16].

В этом плане коррупция и ее системообразующая роль в постсоветской России предстают как естественное продолже-

ние определенных политико-правовых традиций, ряда долговременных тенденций национального (этноисторического) развития и, как явление, отнюдь не стоящее в стороне от фазовых мировых тенденций. Иными словами, феномен этот выступает как вполне закономерное преломление национальных и мировых тенденций в специфической постсоветской исторической ситуации, характеризующейся конкретным институциональным контекстом и межинституциональными интеракциями. По сути дела все, что говорилось ранее о «корнях специфики» коррупционного процесса в стране, свидетельствует одновременно об его органичности, глубинной объективной обусловленности.

Институциональные искажения в постсоветской системе публичной власти прямо и непосредственно связаны со спецификой распада советского социума, с объективными, структурными изъянами либеральной модели реформирования. Рыночные отношения – и отсутствие конкуренции. Слабость частного капитала и открытость экономики. Логика рынка и отсутствие традиционных субъектов капиталистических отношений и капиталистического права; монополизм производства – и множественность собственности; гражданские свободы, демократические фасады – и процесс первоначального накопления. И это еще не полный перечень антиномий, в той или иной мере стимулирующий формирование коррупционных практик в стране.

Необходимо отметить и первые непосредственные результаты криминализации в Казахстане:

1. Прямое воздействие коррупции на жизненный уровень, здоровье широких масс населения;

2. Социально-культурная линия криминализации – национальная катастрофа, глубинные последствия которой будут носить, очевидно, наиболее длительный характер: рост преступности, с ее убитыми и искалеченными физически и духовно; с тем специфическим общественным климатом, в котором воспиталось (в «лучшем» случае) целое поколение, с распространением и престижем бандитизма, «крутости» (жестокости),



проституции, наркомании. Потеря (возмещенно-необратимая) прежнего научно-культурного и культурно-духовного потенциала российского общества и вместе с тем – его цивилизованной идентичности. В России распад культурной идентичности был оплачен технологической деградацией.

Учитывая выделенные системообразующие факторы и результаты, определившие институциональный профиль коррупции, а также способности гражданского общества к саморегуляции, социальной самоорганизации, утверждение (в результате функционирования структур гражданского общества) в пространстве современного Казахстана специфической системы ценностных ориентиров, позволяющих гражданам и организациям использовать свои права, необходимо представить многоуровневую систему антикоррупционных действий различных институтов гражданского общества, включенных в общий антикоррупционный механизм:

1. На первом уровне субъектом антикоррупционной правовой политики выступает гражданин, рассматриваемый не просто как автономный индивид («атом»), но, прежде всего, как участник объективно складывающихся в процессе жизнедеятельности гражданского общества общественных отношений, носитель определенной правовой и политической культуры.

К основным юридическим и политическим средствам борьбы с коррупцией здесь следует отнести обращение в правоохранительные и, прежде всего, в судебные органы и прокуратуру, жалобы в вышестоящие (по отношению к чиновнику, которого хотят «уличить» в различного рода коррупционных действиях) инстанции, привлечение депутатов местных, региональных представительных органов и депутатов Парламента РК и др.

В плане же общей превенции большую роль должны играть такие антикоррупционные формы, как обращение в разного рода правозащитные организации (некоммерческие, негосударственные институты), которые способны оказать помощь в «столкновении» представителей разных социальных и профессиональных групп (мигрантов, ветеранов, инвалидов, сту-

дентов и др.) с чиновничьим произволом (например, вымогательством за принятие вполне законных решений в интересах гражданина и др.), а также в независимые СМИ, способные предать гласности выявленные случаи коррупции в государственных и муниципальных структурах, назвать имена (конечно, соблюдая принцип презумпции невиновности) конкретных лиц и т.д. В институционально-нормативном плане такие действия гражданина имеют соответствующее конституционно-правовое обеспечение.

2. На втором (корпоративном) уровне элементом антикоррупционной правовой политики выступают общественные организации, среди которых необходимо в первую очередь выделить политические партии (в том числе и их региональные отделения), профсоюзы, правозащитные движения и фонды, а также коммерческие, предпринимательские структуры.

Это наиболее действенный уровень антикоррупционного противодействия гражданского общества, т.к. именно здесь оно может осуществляться на профессиональной основе (в соответствии со специализацией общественной организации: например, комитет солдатских матерей способен оказать влияние на коррупцию в вооруженных силах страны и т.д.) и систематически, тем более что у многих организаций антикоррупционные практики в том или ином виде предусмотрены их уставами.

Бесспорно и то, что политическим и неполитическим структурам значительно легче взаимодействовать с правоохранительными органами, институтами исполнительной и законодательной власти, СМИ, чем отдельному гражданину.

К основным политико-правовым институциональным формам корпоративного уровня следует отнести участие их представителей в работе маслихатов (городских, районных), собраниях и т.д., защиту прав человека в судебных органах, участие в различных ток-шоу, круглых столах (семинарах), конференциях и т.д.

Формы и методы защиты от чиновничьего произвола могут и должны быть разнообразны, главное здесь то, что активная

позиция политических и экономических институтов гражданского общества постепенно формирует систему контроля за деятельностью властных структур на местном, региональном и федеральном уровнях, нетерпимое отношение к нарушению прав человека и гражданина, целых групп населения, что, вне всяких сомнений, будет серьезным препятствием деятельности коррупционеров.

Нормативно-правовая основа этого уровня представляет собой Конституция РК и текущие законы, устанавливающие порядок деятельности разных общественных организаций.

3. Самым высоким уровнем реализации превентивных антикоррупционных мер институтами гражданского общества в современных условиях является созданная по инициативе Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева Государственная комиссия по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдению служебной этики государственными служащими как институт, обладающий функциями контроля над деятельностью органов государственной власти. Именно функционирование Комиссии способно оказать реальное воздействие не только на правоприменителя, но и на законодателя, повлиять на содержание издаваемых нормативно-правовых актов, кроме всего прочего, и в плане их антикоррупционной направленности.

К проблемам, порождающим коррупцию, относятся те, которые свойственны не только Казахстану, но и большинству стран, находящихся в стадии модернизации, в первую очередь – переживающим переходный период от централизованной к рыночной экономике. Во-первых, различные интерпретации причин коррупции противоречат друг другу, во-вторых, ни одну из них нельзя считать безупречной. По нашему мнению, истина должна быть где-то посередине.

Только изучив должным образом причины и условия, порождающие коррупцию, можно определять и выработать конкретные меры по ее ограничению и снижению.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате исследования различных аспектов правовой институционализации антикоррупционной политики в Республике Казахстан мы пришли к следующим выводам относительно основных параметров и противоречий этого процесса.

Коррупция – это социальное явление, заключающееся в разложении общества и государства, когда государственные служащие, лица, уполномоченные на выполнение государственных и иных управленческих функций, в том числе и в частном секторе, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности вопреки интересам службы и установленным нормам права и морали в целях личного обогащения или в групповых интересах.

Остановимся на признаках данного явления:

1) социальное явление, которое влечет за собой разложение всего гражданского общества и государства, когда коррупционные деяния становятся повседневной нормой жизни общества;

2) круг субъектов данного правонарушения – государственные служащие, лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, а также лица, уполномоченные на выполнение управленческих функций в частном секторе;

3) использование указанными субъектами (путем действия или бездействия) своего служебного положения, своего правового статуса и авторитета занимаемой должности вопреки интересам службы (т.е. государственной службы и службы в организациях частного сектора) и установленным нормам права и морали;

4) деятельность вышеназванных субъектов как в целях личного обогащения, так и в интересах других лиц либо корпоративных интересах.

Главный вред коррупции заключается в том, что она «разъедает» государственную власть, делает ее слабой, немощной, фиктивной. Основной ресурс власти – доверие к ней со стороны населения, а соответственно, и ее легитимность падает. Без

этого власть не может проводить какую-либо полноценную политику, какие-либо реформы.

Таким образом, подрывая доверие к власти и ее авторитет, коррупция, в конечном счете, препятствует реализации общественных интересов, свободе личности, причиняет ущерб сотрудничеству с другими государствами, социальной и инвестиционной политике и т.д. Коррупция становится явлением, во многом определяющим политическое, экономическое и культурное развитие общества.

Первопричиной возникновения и роста коррупции является глубинная эгоистическая мотивация поведения государственных чиновников, их стремление к наживе путем использования властных полномочий и служебного положения.

Существуют также производные причины:

- социально-политические (структурный кризис общества и государства, слабость государства);
- экономические (бесконтрольное перераспределение материальных средств, ошибка в проведении экономических реформ);
- нравственно-психологические (изменение системы социальных ценностей и морали, падение общего культурного уровня масс) и другие.

В целом, к коррупции следует относить любые действия, способствующие разложению институтов государственной власти и системы государственного управления, разрушению механизмов, обеспечивающих функционирование властных институтов в публичных интересах при формировании и укреплении механизмов их функционирования исключительно в личных или корпоративных интересах, а также в интересах очень узких социальных групп и т.п.

Такое понимание способствует выявлению признаков системности в обществе и государстве, о чем свидетельствуют, например, следующие широко распространенные явления:

- государственная политика прямо диктуется частными и корпоративными интересами олигархических групп;
- теневые доходы составляют основную и необходимую часть доходов практически всех чиновников;

- нормой стало наблюдение, уклонение от соблюдения законов во всех сферах деятельности;

- исполнительная власть активно использует «теневые» формы мобилизации доходов и стимулирования граждан, бизнеса и нижестоящих чиновников для достижения желаемых результатов.

Поэтому и антикоррупционная политика Республики Казахстан должна быть многоплановой и иметь полисистемный характер, т.к. само явление коррупции не имеет одного проявления и измерения, а всегда порождает основные сферы общественной жизнедеятельности.

Например, экономические причины коррупции как вида корыстной преступности коренятся в фундаментальных социально-экономических проблемах жизни общества, оказавшегося неспособным сочетать экономический прогресс и частную собственность с социальной защищенностью людей.

Цель антикоррупционной правовой политики заключается в активном и постоянном противодействии коррупции, в борьбе за утверждение режима законности и правопорядка в государстве, за те институты, которые призваны служить обществу, но которое сейчас в немалой степени используют в своих интересах отдельные чиновники, представители организованной преступности, те или иные теневые структуры.

Следует отметить, что среди правовых мер особое место занимают меры правотворческие. В этой сфере нужна активная и осознанная деятельность не только институтов государства, но и гражданского общества. Для того чтобы «вырвать» хотя бы часть законодательных средств из рук коррупционеров, необходимо чаще проводить референдумы и всенародные обсуждения наиболее важных законопроектов,

С мерами и средствами антикоррупционной политики, направленными на обеспечение провозглашенных целей и задач, связаны различные ее виды:

- конституционная;
- уголовная;
- административная и др.,

что вполне объясняется многообразием коррупционных правонарушений, которые носят не только уголовно-правовой, но и административный, гражданско-правовой и дисциплинарный характер.

Важнейшим элементом антикоррупционной правовой политики в современном Казахстане является контрольная власть (наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями), для формирования институтов которой имеются объективные причины:

1. Реальный суверенитет народа предполагает, что народ через своих представителей не только создает законы, организует их исполнение, разрешает споры, но и осуществляет контроль за данными процессами.

Делегирование полномочий без возможности осуществления контроля за их реализацией приводит к потере обществом власти над своими представителями, и в частности, к политической коррупции в представительных органах, продажности исполнительной и судебной властей. Для того чтобы оценивать эффективность принимаемых законов, качество их исполнения, народу нужна достоверная и полная информация о работе всех звеньев государственного механизма. Суверенитет народа, демократический характер государства, право на участие в управлении государственными делами, принцип гласности или отсутствие реального общественного контроля превращаются в декларации.

2. Внешний ко всем ветвям государственной власти независимый от них контроль дает надежды предоставления обществу объективной информации о работе государственного механизма на основе глубокого и всестороннего изучения его деятельности.

Известно, что самоконтроль и внутриведомственный контроль не обеспечивают такой объективности. Субъект, как правило, преувеличивает свои заслуги, закрывает глаза на недостатки. Отчеты о своей деятельности руководители разных структур нередко превращают в саморекламу. Общая теория контроля говорит о том, что наблюдатель должен быть не внутри, а над системой.

Общеизвестно, что отношения в государственных органах очень часто строятся на основе круговой поруки. Подчиненные проявляют личную преданность руководителям, а последние обеспечивают им неприкосновенность. Руководитель может отдавать незаконные или неэффективные указания и, естественно, ориентировать зависимые от него контрольные органы на то, чтобы они не обращали на это внимания. Если проверяемые по указке руководителя нарушают законы, то контролеры по указке того же руководителя будут бездействовать. Внутриведомственный контроль ориентирован на подчинение служащих начальнику, а не законам. Руководителю ведомства во многих случаях невыгодно выявлять истинные масштабы нарушения законов в подчиненных ему подразделениях. Стремление показать успехи в своей деятельности подталкивает к сокрытию недостатков.

3. В Казахстане создается некоторая видимость самостоятельности органов прокуратуры. Но порядок назначения на должность прокуроров и фактическая зависимость их от президентских структур, а также от региональных элит делают эти органы пассивными, если речь заходит о коррупции в высших эшелонах власти.

Контрольные органы, подчиненные какой-то ветви власти не могут осуществлять свои функции в отношении тех, кому подчинены.

4. В материалах многих международных конференций содержатся рекомендации централизовать органы, осуществляющие борьбу с коррупцией. Но эта мера обеспечивает независимость контрольных органов только от низовых звеньев государственного аппарата. Подчинение в Казахстане всех правоохранительных органов в сфере исполнительной власти Президенту и Правительству ставит само Правительство, Президента и его структуры вне контроля со стороны общества.

Положение становится особенно опасным, если парламентское большинство является сторонником Президента. Коррупция в высшем эшелоне власти способствует процветанию коррупции в среднем и нижнем звеньях государственного механизма.



Зависимость органов, расследующих факты коррупции, от различных властных структур часто создает непреодолимое препятствие для изобличения правонарушителей. Контрольные органы, входящие в эту или иную ветвь власти, могут быть использованы руководящим звеном этой властной структуры в личных и групповых интересах: для сбора компрометирующих материалов на политических противников, их шантажа, для избирательного привлечения к ответственности. Контролеры в таких случаях могут использоваться как орудия репрессий, подавления, запугивания, возмездия. На эту опасность обращается внимание в документах, анализирующих итоги борьбы с коррупцией в различных странах.

Выделение особой контрольной ветви власти является естественным шагом в процессе типичного для нашего времени возрастания разделения труда между органами государства, каждый из которых реализует свою относительно узкую функцию. Единственной и основной задачей органов контроля является выяснение реального состояния дел в государственном механизме вне зависимости от того, выгодна такая информация каким-либо политическим силам или нет.

Кроме того, осуществляемый не наряду с какой-то иной деятельностью (законодательной, исполнительной или судебной), а как единственная функция органа власти, имеет больше шансов.

В демократических странах значительную долю работы по осуществлению контроля за государственным аппаратом берет на себя гражданское общество с его институтами, включая средства массовой информации. Поэтому потребность в выделении самостоятельной государственной контрольной власти там не столь остра.

В Казахстане с его низким уровнем жизни населения и занятостью большинством людей непосредственно производительным трудом активность и организованность гражданского общества невелики. Всякие общественные организации могут существовать только при материальной поддержке государства или крупного капитала и потому не обладают самостоятельностью.

Затрудненность непосредственно общественного контроля в Казахстане связана с пространственной отдаленностью решающих столичных инстанций от большинства граждан огромной страны. Кроме того, члены общественных организаций, как правило, не обладают достаточными правовыми и политическими знаниями и навыками для того, чтобы досконально разобраться в сложных процессах управления общественными делами и дать им объективную оценку, выявить преступления и провести расследование. Тем более что часть деятельности государственного аппарата засекречена (например, заключение договоров о поставках вооружения за границу, при которых представителей государства часто подозревают во взяточничестве). Контрольные функции в таких случаях могут осуществлять только специализированные государственные органы, которым посредством реализации принципа разделения властей будут обеспечены гарантии независимости от иных государственных органов.

Самостоятельность контрольной ветви власти, ее равноправие с иными ветвями власти позволяют осуществлять контроль от имени народа за всеми органами и должностными лицами государственного аппарата, вплоть до самых высших. Если прокуратура создавалась как «око государево», то контрольная власть должна формироваться как «око» народа за нанятыми им для осуществления управления общественными делами должностными лицами: Президентом, членами Правительства, депутатами Парламента, судьями.

Опыт Италии, большого числа стран Азии, Африки и Латинской Америки показывает, что в коррупции могут быть замешаны главы государств, руководители правительства. В печати отмечается, что во многих странах мира имеет место политическая коррупция. Кандидаты в депутаты и целые партии незаконно используют в процессе выборов финансовые средства коммерческих структур и преступных группировок. Заняв выборные должности в государственном аппарате, они начинают работать на финансировавшие их структуры, а не на общество. В стране не должно быть лиц, находящихся вне

общественного контроля. Ограничение коррупции в верхних эшелонах власти позволит сделать существенный шаг к ограничению ее во всем государственном аппарате.

Судебный контроль имеет большое значение в устранении незаконных действий различных органов государства. Но судебные органы, как правило, медлительны, не могут действовать по собственной инициативе и проявлять активность в выявлении фактов правонарушений.

Контроль со стороны суда носит фрагментарный, а не сплошной характер. При выявлении факта нарушения норм права суд отменяет незаконный акт. Он не берется устанавливать причину совершения правонарушения: есть ли в нем состав преступления, совершен ли он по ошибке, в результате халатности, подкупа или конфликта интересов. Суд не может проводить глубокие расследования причин целесообразности поведения того или иного государственного органа [149, с. 12].

Чтобы вовлечь суд в борьбу с коррупцией, необходимо наличие на стороне закона сильного, профессионального органа, способного выявлять правонарушения и выступать в суде в качестве обвинителя или истца, существующая же система контроля в Казахстане не может удовлетворить общественные потребности. В периодической печати много говорится о распространении коррупции в нашей стране, особенно среди высших должностных лиц.

Юридических доказательств этого факта, как правило, нет, так как у нас не создана система полноценного контроля (мониторинга) за работой государственного аппарата. В специальной же литературе отмечается «удручающе высокий уровень латентности коррупционной преступности». Принимаемые в последнее время меры по ограничению коррупции не принесли ожидаемых результатов. Раньше исследователи указывали на необходимость поиска принципиально новых подходов для решения этой проблемы [150, с. 15].

Независимые контрольные институты и структуры должны осуществлять свои функции в следующих формах:

1. Проведение не реже 1-2 раз в год плановых проверок работы всех органов государственной власти и предоставление обществу отчетов об их работе (закончения о достоверности отчетов органов власти и должностных лиц о своей работе). Ни один государственный служащий не должен получать повышения или выставлять свою кандидатуру на выборную должность без приложения отчета о своей прежней деятельности, проверенного независимым контрольным органом.

2. Проведение внеплановых проверок деятельности государственных органов.

3. Производство проверок заявлений о фактах нарушений норм права и законных интересов граждан и общества.

4. Внесение в государственные органы различных рекомендаций об улучшении их деятельности, устранении причин и условий коррупции.

5. Вынесение требований со стороны вышестоящих органов и должностных лиц в отношении нижестоящих структур о прекращении противоправных действий.

6. Расследование фактов коррупции и выступление в суде от имени общества в качестве истца и обвинителя. Всякое правонарушение государственных служащих или выявление фактов неэффективной деятельности должны проверяться на предмет наличия коррупционных причин или халатного отношения к работе.

7. Концентрирование информации о работе государственных органов и государственных служащих.

8. Координирование действий всех государственных контрольных органов.

9. Проведение научных исследований с целью совершенствования приемов и методов контроля за деятельностью государственных органов, доктринального обеспечения функционирования антикоррупционных политико-правовых институтов.

Кроме всего прочего, очевидно, что строгий контроль за работой государственного аппарата имеет важное профилактическое значение, т.к. создает существенные трудности для коррупционной деятельности [151, С. 45].

В плане корректировки правотворческого направления антикоррупционной политики представляется необходимым создание эффективных методик анализа коррупциогенности современного российского законодательства. Экспертиза законопроекта должна обнаруживать наиболее типичные коррупционные проявления в тексте закона, что позволит максимально учесть возможность формирования коррупционных практик в рамках реализации данного нормативно-правового акта.

Таким образом, главная цель своевременно проведенного анализа законопроекта состоит в устранении из нормативного текста положений, ссылающихся коррупционные «лазейки», правовые (а точнее, антиправовые) предпосылки, а иногда и сознательно закладываемые законодателем (например, в результате лоббирования со стороны «заинтересованных» лиц и организаций) основы для «легитимного» получения незаконных выгод.

Необходимость систематического анализа законодательных актов на коррупциогенность признана и международным сообществом. Так, подписанная (но еще не ратифицированная) Республикой Казахстан Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. содержит следующее положение о предупреждении коррупции: «Каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней».

#### Список использованных источников:

1. Сергазинова А. Профилактика и гласность // Юридическая литература, № 174, 14 ноября 2008 года. Алматы. – 14 с.
2. Послание Главы государства народу Казахстана «Через кризис к обновлению и развитию» // Казахстанская правда. 2009. 6 марта. – 28 с.
3. Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана. – Астана, 2007. – 71 с.
4. Выступление Президента на форуме политпартий Нур Отан от 6 ноября 2008 года. г. Астана // Казахстанская правда. – 12 с.
5. Кемали Е.С. Коррупционная преступность лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций (криминологические и уголовно-правовые проблемы). Дисс. на соиск. ... к.ю.н. – Алматы: Академия МВД РК, 2007. – 130 с.
6. Глобальная экономика и Казахстан // Казахстанская правда. – 2007. 27 апреля. – 12 с.
7. Алауханов Е.О. Борьба с коррупцией в государственных органах. Учебник. – Алматы: Юридическая литература, 2008. – 288 с.
8. Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Государственной программы борьбы с коррупцией на 2006-2010 годы» от 23.12.2005 г. // Казахстанская правда. 2005. – 25 декабря. – 12 с.
9. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира»: приоритеты и пути их развития. – Алматы: КИСИ, 2006. – 50 с.
10. Казахстанская правда. – 4 ноября 2004 г. – С.1.
11. Шунеев С. «Высшая мера» для коррупционера // Казахстанская правда. – 2009, 3 февраля. – С. 2.
12. Состояние борьбы с коррупцией в органах внутренних дел. – Астана, МВД РК, 2007. – 40 с.
13. Жумагулов Т.К. Когда чиновники законов не блюдают // Казахстанская правда. – 2009, 14 марта. – С. 3.

13. Онгарбаев С.О. Мы боремся с коррупцией и защищаем права граждан // Юридическая газета. – 2009, 6 февраля. – № 19. – С. 2.

14. Бесбаев М.С. Оковы насилия. Монография. – Алматы, Арыс, 2008. – 160 с.

15. Баталов Р. Чрезмерный контроль порождает коррупцию // Республика, 5 декабря 2008 года. Алматы. – 12 с.

16. Указ. соч. Выступление Президента на форуме политпартий Нур Отан от 6 ноября 2008 года. г. Астана // Казахстанская правда. – 12 с.

17. Турсынбаев Д.Е. Борьба с коррупцией в государственных органах (уголовно-правовые и криминологические аспекты). Дисс. на соиск. ...к.ю.н. – Алматы: Академия МВД РК, 2008. – 130 с.

18. Экономические и социальные проблемы Российской Федерации. Социально-экономические аспекты коррупции. В 2-х ч. – М.: ИНИОН РАН, 1998. – 300 с.

19. Аслаханов А.А. Особенности российской коррупции // Проблема борьбы с коррупцией. – М., 1999. – 231 с.

20. Алауханов Е.О., Зарипов З. Профилактика преступлений. Учебник. – Алматы: Юридическая литература, 2008. – 376 с.

21. Максимов С.В. Предупреждение коррупции. М., 1994. – 350 с.

22. Агыбаев А.Н. Уголовно-правовые и криминологические меры борьбы с коррупцией. – Алматы: Жеті-Жарғы, 2003. – 126 с.

23. Ибраева А.С., Алибаева Г.А., Айтхожина К.К. Правоведение. Учебник.- Алматы, 2006. – 205 с.

24. Юридическая энциклопедия. 2-ое изд. перераб. – М.: Зерцало, 2003. – 590 с.

25. Комментарий к Уголовному кодексу Республики Казахстан // под ред. И.Ш. Борчашвили. – Алматы: Жеты-жаргы, 2008. – 670 с.

26. Отчет Всемирного банка о мировом развитии / Под общ. ред. Д. Тушунова. Пер. с англ. Н. Сухова. – М.: Прайм-Тасс, 1997. – 200 с.

27. Криминология // под ред. А.И. Долговой. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 255 с.

28. Криминология // Под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. – М.: МГУ, 1994. – 260 с.

29. Савченко С.Ю. Правовая культура личности в гражданском обществе: проблемы теории и практики. Автореферат дисс. ...на соиск. к.ю.н. – Алматы, 2007. – 23 с.

30. Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. – Нижнекамск: Гузель, 1995. – 280 с.

31. Саттаров Г.А. Россия и коррупция: кто кого? // Российская газета. 19.02 1998. – 15 с.

32. Джонстон М. Поиск определений: качество политической жизни и проблема коррупции // Международное жюри социальных наук. – Париж. 1997. № 16. – 25 с.

33. Чукмаитов Д.С. Гуманизация уголовной политики в сфере исполнения наказания. Научное издание. – Костанай, 2005. – 203 с.

34. Алауханов Е.О. Криминологические проблемы корыстно-насильственных преступлений: Монография. – СПб.: Юридический Пресс центр, 2005. – 280 с.

35. Мауленов Г.С. Коррупция как социальное явление и меры ее предупреждения // Под ред. А.С. Серикбаева. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2005. – 290 с.

36. Каиржанов Е.И. Преступность – явление социальное // Предупреждение преступности. 2003. № 1. – 18 с.

37. Исмагулов Д.К. Причины и условия коррупционных правонарушений в государственных органах // Материалы научной конференции молодых ученых Казахстана «Проблемы и перспективы развития Казахстана как правового и демократического государства: взгляды и суждения молодежи». – Алматы: Университет им. Д.А. Кунаева, 2007. – 390 с.

38. Белов С.В. Коррупция в современной России: к методологии подхода. // Борьба с коррупцией в России. Возможности и перспективы. – Нижний Новгород, 1999. – 290 с.



39. Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. – Свердловск, Изд-во Урал. ун-та, 1990. – 200 с.

40. Указ. соч. Мауленов Г.С. С.Коррупция как социальное явление и меры ее предупреждения // Под ред. А.С. Серикбаева. 290 с.

41. Ибраева А.С. Правовая культура: проблемы теории и практики. – Алматы, 2002. – 323 с.

42. Кузнецова Н.Ф. Современные проблемы борьбы с коррупцией. // Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией. – М., 2002. – 285 с.

43. Волженкин Б.В. Коррупция. Современные стандарты в уголовном праве и процессе. – СПб., 1998. – 166 с.

44. Баймаханов М.Т. Правовое государство // Основы государства и права Республики Казахстан / Отв. ред., руков. автор. колл. Г.С. Сапаргалиев. – Алматы, 1997. – 419 с.

45. Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. – М., 1995. – 230 с.

46. Магомедов М. Независимо от званий и заслуг. Если закон допускает множественное толкование – он стимулирует коррупцию. // Поиск. 2006. 18 августа. – 180 с.

47. Указ. соч. Каиржанов Е.И. Преступность – явление социальное // Предупреждение преступности. 2003. № 1. – 18 с.

48. Кенжалиев З.Ж. Некоторые подходы к изучению проблем парламентаризма в Республике Казахстан // Материалы международной научно-практической конференции. 17 ноября 2006 г., Алматы. – 555 с.

49. Лунеев В.В. Тенденции современной преступности и борьбы с ней в России // Государство и право. 2004. № 4. – 15 с.

50. Волженкин Б.В. Коррупция. Современные стандарты в уголовном праве и процессе. – СПб., 1998. – 166 с.

51. Указ. соч. Бесбаев М.С. Оковы насилия. Монография. – Алматы, Арыс, 2008. – 160 с.

52. Указ. соч. Кемали Е.С. Коррупционная преступность лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций (криминологические и уголовно-правовые проблемы). Дисс. на соиск... к.ю.н.— 130 с.

53. Криминология: Учебник // Под ред. Е.О. Алауханова. – Алматы: Жеті-жарғы, 2005. – 232 с.

54. Указ. соч. Кемали Е.С. Коррупционная преступность лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций (криминологические и уголовно-правовые проблемы). Дисс. на соиск... к.ю.н.— 130 с.

55. Указ. соч. Саттаров Г.А. Россия и коррупция: кто кого? // Российская газета.— 17 с.

56. Казахстанская правда. 22.08.2008 года. – 12 с.

57. Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика. – СПб., 2004. – 260 с.

58. Казахстанская правда. 19.02.2008 года. – 12 с.

59. Туякбай Ж.А. Правовые основы государственной политики Республики Казахстан в сфере уголовной юстиции. Научное издание. – Алматы: Жазушы, 2004. – 299 с.

60. Материалы по казахскому обычному праву // Сб. Научно-популярное издание. – Алматы: Жалын, 1998. – 303 с.

61. Фукс С.Л. Обычное право казахов в XVIII – первой половине XIX в. – Алма-Ата: Наука, 1981. – 301 с.

62. Указ. соч. Материалы по казахскому обычному праву // Сб. Научно-популярное издание. – Алматы: Жалын, 1998. – 303 с.

63. Указ. соч. Фукс С.Л. Обычное право казахов в XVIII – первой половине XIX в. 301 с.

64. Зиманов С.З. Общественный строй казахов первой половины XIX века. – Алма-Ата: АН КазССР, 1958. – 293 с.

65. Указ. соч. Фукс С.Л. Обычное право казахов в XVIII – первой половине XIX в. 301 с.

66. Исманов Т.К. Международно-правовые нормы, регулирующие права человека на свободу передвижения и регистрации граждан Кыргызстана // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета, Т.8, № 2. – 176 с.

67. Гаухман Л.Д. Коррупция и коррупционное преступление // Законность. 2000. № 6. – 14 с.

68. Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России // Отв. ред. В.Л. Хорос – М., 1998. – 366 с.

69. Борьба с коррупцией. Учебное пособие / под ред. Алауханова Е.О. – Алматы, 2008. – 288 с.

70. Глинская С.П. Коррупционные преступления в современной России // Организованная преступность и коррупция. 2000. № 4. – 20 с.

71. Краснов М.А. Основные направления антикоррупционной политики России // Независимая газета. 2001. 6 февраля. – 13 с.

72. Жалинский А.Э. Коррупционная и организованная преступность в сфере гражданско-правовых отношений. // Государство и право. 2002. № 3. – 15 с.

73. Абдыкаримов О. Борьба с коррупцией – дело всего народа // Казахстанская правда. – 2007. – 23 октября. – 12 с.

74. Указ. соч. Сергазинова А. Профилактика и гласность // Юридическая литература, № 174, 14 ноября 2008 года. Алматы. – 14 с.

75. Ракымбеков Б. Г. Мы защитим наших граждан // Литер, №222 (1162), 25 ноября 2008 года. Алматы. – 12 с

76. Голик Ю.В. Борьба с коррупцией как перманентный процесс // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 3. – 25 с.

77. Гуськов А.Я. Национальная безопасность и коррупция // Закономерности преступности, стратегия борьбы и закон. № 1. 2001. – 35 с.

78. Кучуков Т.. Деньги на колесах // – Алматы. Время. 22.04.2008 г. – 11 с.

79. Демеуов О. Экономическая преступность и коррупция // – Алматы. Тураби, 2006. № 4. – 22 с.

80. Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // – Алматы. Право и государство. 2002. № 3. – 15 с.

81. Зиманов С.З. Несколько слов о «Жеты Жаргы». Известия АН КазССР. 1975. – 73 с.

82. Зиманов С.З. Состояние и задачи разработки обычного права казахов. – Алма-Ата, 1989. – 246 с.

83. Гоббс Г. Левиафан или материя, форма и масть государства церковного и гражданского. – М.: АН СССР 1966. – 250 с.

84. Бөкейханов А. Сайлау. «Қазақ» газеті, № 17, 1913.– 8 б.

85. Гиддепс Э. Социология. – М., 1999. – 290 с.

86. Сейтхожин Б.У. Преступления в сфере экономической деятельности: понятие, виды, ответственность // Под ред. д.ю.н., проф. И.Ш. Борчашвили. – Алматы: Жеті-Жарғы, 2007. – 291 с.

87. Проблемы борьбы с коррупционными преступлениями: Учебное пособие // С.Б. Коваленко, М.Т. Кожамкулов, Ж.В. Онгарбекова, А.С. Рахметова. – Алматы: ООНИ и РИР Академии МВД РК, 2004. – 290 с.

88. Агыбаев А.Н. Ответственность должностных лиц за служебные преступления.– Алматы: Жеті-жарғы, 1997.– 302 с.

89. Чиркин В.Б. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. – 15 с.

90. Никифоров А. Самая древняя профессия: коррупция или проституция? // Чистые руки. 2000. № 4; – 50 с.

91. Коршунов Н.М. Русское государственное право. – СПб., 1909. Т. 2. – 350 с.

92. Конституция Республики Казахстан. – Алматы: НОРМА-К, 2008. – 96 с.

93. Указ. соч. Коршунов Н.М. Русское государственное право. – СПб., 1909. Т. 2. – 350 с.

94. Философский словарь. 2-ое изд., перераб. – М.: Наука, 1991. – 560 с

95. Криминология: Учебник / Под ред. Е.О. Алауханова. – Алматы: Жеті жарғы, 2005. – 227 с.

96. Тургумбаев Е.З. Уголовная ответственность за превышение власти или должностных полномочий. – Алматы: Экономикс, 2004. – 227 с.

97. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организованные и правовые проблемы. Тезисы доклада. // Государство и право. 2000. – 15 с.

98. Куракин А.В. Понятие и формы проявления коррупции в системе государственно-служебных отношений Российской Федерации. Опыт теоретического анализа // Право и политика. 2003. № 2; – 18 с.

99. Якупов А.С. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии // – Алматы. Фемида. № 4, 2006. – 50 с.

100. Иванников И.А. Организованная преступность и государственная власть в России (конец XX – начало XXI столетия). – Ростов-на-Дону. 2002. – 299 с.

101. Симония Н.А. Особенности национальной коррупции // Свободная мысль XXI. 2001. № 7. – 17 с.

102. Швец Е.В. Контроль за имущественным состоянием, доходами и обязательствами чиновников (международный и частнопредметный аспекты) // Предупреждение организованной и коррупционной преступности средствами различных отраслей права. – М., 2002. – 288 с.

103. Байжунусов М.И. Сущность права // – Алматы. Правовая реформа. № 4, 2004. – 13 с.

104. Платон. Государство. Т. III. – М.: АН СССР, 1981. – 590 с.

105. Ильин О.С. Коррупция в условиях российских рыночных реформ // Прокурорская и следственная практика. 1993. № 3. – 30 с.

106. Жуков Л.А. Организационно-правовые проблемы борьбы с коррупцией // Совершенствование управления органами внутренних дел. – М., 1999. – 300 с.

107. Курбатов Е.В. Получение взятки: уголовно-правовые, процессуальные и криминалистические аспекты: Учебное пособие. – Караганда: КарЮИ МВД РК, 2001. – 180 с.

108. Алауханов Е.О. Борьба с коррупционными правоотношениями в современном обществе. // Материалы международной научно-практической конференции «Реализация уголовной ответственности: история, современность и перспективы». – Алматы: Жеті-жарғы, 2003. – 270 с.

109. Хабрисая Т.Я., Чиркин В.Б. Теория современной конституции. – М. 2005. – 310 с.

110. Указ. соч. Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности. 287 с.

111. Указ. соч. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организованные и правовые проблемы. Тезисы доклада. // Государство и право. 2000. – 15 с.

112. Международные акты в области борьбы с преступностью. Сб. конвенций и соглашений. – М.: ИНФОРМ-ПРЕСС, 2006. – 390 с.

113. Богданов И.Л., Калинин А.П. Коррупция в России. Социально-экономические и правовые аспекты. – М., 2001. – 260 с.

114. Колодкин Л.М. Предупреждение коррупции в государственном управлении // Чистые руки. 2002. № 5. – 50 с.

115. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. – М., 2003. – 301 с.

116. Софронов А.Д. Организовано-правовые аспекты предупреждения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел. – М., 1993. – 298 с.

117. Нукенов М.О. Проблемы борьбы с коррупционной преступностью (уголовно-правовые, криминологические и криминалистические аспекты). Дисс. ... на соиск. д.ю.н. – Алматы, 2005. – 130 с.

118. Костенников М.В., Курыкин А.В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы. – М., 2004. – 300 с.

119. Миронов С.М. Шаг за шагом – дорогой жизни. – М., 2006. – 270 с.

120. Указ. соч. Бесбаев М.С. Оковы насилия. Монография. – Алматы, Арыс, 2008. – 160 с.

121. Борьба с коррупцией – в приоритете // Человек и закон, № 31, 21 ноября 2008 года. Астана. – 12 с.

122. Указ. соч. Сейтхожин Б.У. Преступления в сфере экономической деятельности: понятие, виды, ответственность // Под ред. д.ю.н., проф. И.Ш. Борчашвили. – Алматы: Жеті-Жарғы, 2007. – 291 с.

123. Мошелков Б.Н. Переходные процессы в России: Опыт ретроспективно-компаративного анализа социальной и политической динамики. – М., 1996. – 299 с.

124. Чиркин В.Б. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. 2002. № 2. – 15 с.

125. Ожиганов Э.Я. Понятие и структура коррупции. Сравнительный уровень коррупции в Российской Федерации // Со-

циология власти, информационно-политический бюллетень. 1999. № 1. – 30 с.

126. Казахстанская полиция. № 4, 2005. – 30 с.

127. Указ. соч. Миронов С.М. Шаг за шагом – дорогой жизни. – М., 2006. – 270 с.

128. Ибраева А.С. Правовая культура: проблемы теории и практики. – Алматы, 2002. – 323 с.

129. Пресс-служба АБЭКП РК. Преступлений стало больше или работать стали лучше? // Человек и закон, № 31, 21 ноября 2008 года. Астана. – 12 с.

130. Волженкин Б.В. «Обычный подарок» или взятка? // Законность. 1997. № 4. 14 с.

131. Ноздрачев А.Ф. Поверх барьеров // – Алматы. Время. 21.02.2005. – 11 с.

132. Указ. соч. Швец Е.В. Контроль за имущественным состоянием, доходами и обязательствами чиновников (международный и частноправовой аспекты) // Предупреждение организованной и коррупционной преступности средствами различных отраслей права. – М., 2002. – 288 с.

133. Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Т. 7., Книга 4. – М.: АН СССР, 1963. – 399 с.

134. Черниловский З.М. Гражданское общество: Опыт исследования // Государство и право. 1992. № 6. – 15 с.

135. Указ. соч. Указ Президента Республики Казахстан № 328 «Об утверждении Правил служебной этики государственных служащих Республики Казахстан» от 21.01.2000 года // Казахстанская правда. 19.02.2000 года. – 12 с.

136. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира // Справочник. – М., 1993. – 150 с.

137. Указ. соч. Швец Е. Контроль за имущественным состоянием, доходами и обязательствами чиновников (международный и частноправовой аспекты) // Предупреждение организованной и коррупционной преступности средствами различных отраслей права. 288 с.

138. Баранов П.П., Горшколенов А.А. Верховная власть как идеолополагающий элемент государственности. // Философия права. 2002. № 1. – 20 с.

139. Указ. соч. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организованные и правовые проблемы. Тезисы доклада. // Государство и право. 2000. – 15 с.

140. Скенсон Б. Экономическая преступность (пер. с англ. яз.). – М.: РУДН им. П. Лумумбы. 1998. – 305 с.

141. О ходе реализации Послания Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Повышение благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики» // Казахстанская правда. – 2009, 6 марта. – С. 2.

142. Гражданский кодекс Республики Казахстан – толкование и комментирование. – Алматы: Баспа, 1997. Вып.4. – 125 с.

143. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть). – Алматы: ЮРИСТ, 2006. – 295 с.

144. Указ. соч. Скенсон Б. Экономическая преступность (пер. с англ. яз.). – М.: РУДН им. П. Лумумбы. 1998. – 305 с.

145. Лунеев В.В. Современные формы борьбы с преступностью в демократическом конституционном государстве. – М., 1993. – 516 с.

146. Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан. – Алматы: ЮРИСТ, 2007. С.46. – 256 с.

147. Полтерович В.М. Факторы коррупции // Экономика и математические методы. 1998. Вып. 3. – 35 с.

148. Тлеубаев Қ.О. Қазақстан Республикасы Үкіметінің билікті бөлу принципіне сәйкес конституциялық-құқықтық уәкілеттігі. Афтореферат дисс. ...на соиск. к.ю.н. – Алматы, 2006. – 23 б.

149. Ведерникова О.Н. Антикоррупционная политика России: с чего начать? // ОНС 2005. № 3. – 50 с.

150. Молдабаев С.С. Проблемы субъекта преступления в уголовном праве Республики Казахстан: Монография. – Алматы: Аян-Әдет. 1998. – 155 с.



**Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-І  
О государственной службе**

(с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.07.2007 г.)

**Глава 1. Общие положения**

**Статья 1. Основные понятия**

В настоящем Законе используются следующие понятия:

административный государственный служащий - государственный служащий, не входящий в состав политических государственных служащих, осуществляющий должностные полномочия на постоянной профессиональной основе в государственном органе;

государственная должность - структурная единица государственного органа, на которую возложен установленный нормативными правовыми актами круг должностных полномочий и должностных обязанностей;

государственная служба - деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций **государственной** власти;

государственный служащий - гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального Банка Республики Казахстан должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства;

должностное лицо - лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах;

должностные полномочия - полномочия, предусмотренные конкретной **государственной** должностью, отвечающей целям и задачам, стоящим перед государственными органами, в которых осуществляют свою деятельность государственные служащие, обладающие правами и основными обязанностями, установленными законодательством;

категория административной **государственной** должности - классификационная характеристика совокупности административных должностей, занимаемых административными государственными служащими, отражающая объем и характер должностных полномочий;

квалификационные требования - требования, предъявляемые к гражданам, претендующим на занятие административной **государственной** должности, в целях определения уровня его профессиональной подготовки, компетентности и соответствия конкретной административной должности;

политический государственный служащий - государственный служащий, назначение (избрание), освобождение и деятельность которого носит политико-определяющий характер и который несет ответственность за реализацию политических целей и задач.

ротация - должностные перемещения политических государственных служащих между государственными органами, а также между структурными подразделениями государственного органа.

**Статья 2. Законодательство о государственной службе**

Законодательство о **государственной службе** состоит из **Конституции**, настоящего Закона, иных нормативных правовых актов Республики Казахстан.

**Статья 3. Принципы государственной службы**

1. Государственная служба в Республике Казахстан основывается на принципах:

- 1) законности;
- 2) казахстанского патриотизма;

3) единства системы **государственной** службы, независимо от разделения **государственной** власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви;

4) приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства;

5) общедоступности, то есть равного права граждан республики на доступ к **государственной службе** и продвижения по **государственной службе** в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой;

6) добровольности поступления граждан на государственную службу;

7) профессионализма и компетентности государственных служащих;

8) равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы;

9) обязательности исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и должностными лицами в пределах их полномочий, для подчиненных государственных служащих и служащих нижестоящих государственных органов;

10) подконтрольности и подотчетности государственных служащих;

11) учета общественного мнения и гласности, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну;

12) правовой и социальной защищенности государственных служащих;

13) поощрения государственных служащих за добросовестное, инициативное исполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности;

14) личной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и превышение им своих полномочий;

15) непрерывности повышения квалификации государственных служащих.

2. В государственных органах не допускается создание организаций политических партий. Государственные служащие

при исполнении должностных обязанностей руководствуются требованиями законодательства и не связаны решениями политических партий, общественных объединений и их органов.

#### **Статья 4.** Действие настоящего Закона

1. Действие настоящего Закона распространяется на всех государственных служащих, за исключением случаев, когда **Конституцией**, конституционными законами или иными законодательными актами Республики Казахстан для них определен иной правовой статус.

2. К государственным служащим не относятся лица, осуществляющие техническое обслуживание и обеспечивающие функционирование государственных органов. **Перечень** таких лиц устанавливается Правительством Республики Казахстан.

#### **Статья 5.** Уполномоченный орган по делам **государственной** службы и его территориальные подразделения

1. **Уполномоченный орган** по делам **государственной** службы (далее - уполномоченный орган) - государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан, осуществляющий реализацию единой **государственной** политики в сфере **государственной** службы, на который возложены следующие полномочия:

1) участие в разработке и реализации государственных программ в области совершенствования и повышения эффективности **государственной** службы;

2) разработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы для осуществления деятельности **государственной** службы, а также принятие в установленном законодательством порядке нормативных правовых актов в пределах своей компетенции;

3) разработка и утверждение **типовых квалификационных требований** к категориям административных государственных должностей;

4) ведение мониторинга состояния кадров **государственной** службы, включая формирование республиканской базы

данных по персоналу **государственной** службы, а также формирование кадрового резерва для занятия должностей административных государственных служащих;

5) разработка предложений по совершенствованию системы оплаты труда, социально-правовой защиты государственных служащих;

6) разработка и представление на утверждение Президенту Республики Казахстан Реестра должностей административных государственных служащих и иных актов в соответствии с настоящим Законом;

7) координация деятельности государственных органов по вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, **в том числе и за рубежом.**

8) координация формирования и размещения государственного заказа по государственным программам подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих;

8-1) согласование досрочного снятия дисциплинарных взысканий с административных государственных служащих за совершение коррупционного правонарушения;

9) осуществление **контроля за соблюдением законодательства в сфере государственной службы государственными органами;**

10) определение порядка проведения конкурсов на занятие административной **государственной** должности, а также осуществление контроля за правильностью проведения конкурсов;

10-1) согласование назначения на административную государственную должность в части соответствия кандидата предъявляемым квалификационным требованиям;

11) внесение предложений об отмене решений государственных органов, принятых с нарушением настоящего Закона и иных нормативных правовых актов;

12) рассмотрение жалоб государственных служащих на действия и решения государственных органов или должност-

ных лиц по вопросам применения законодательства о **государственной службе;**

13) обращение в суд в случае нарушения настоящего Закона;

14) участие в подготовке проектов международных договоров по вопросам **государственной** службы;

14-1) разработка предложений по повышению качества услуг, предоставляемых государственными органами;

15) осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Республики Казахстан.

2. Единую систему органов по делам **государственной** службы образуют уполномоченный орган и ему подчиненные **территориальные подразделения.**

Территориальные подразделения осуществляют свою деятельность в пределах компетенции, установленной уполномоченным органом.

2-1. Уполномоченный орган имеет в областях, городе республиканского значения, столице дисциплинарные советы, положение о которых утверждается Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа.

3. Решения уполномоченного органа и его территориальных подразделений оформляются в форме приказов.

#### **Статья 6.** Кадровая служба государственных органов

Кадровая служба государственных органов в пределах своей компетенции:

1) оформляет решения государственных органов, связанные с прохождением государственными служащими **государственной** службы, ведет личные дела служащих, вносит необходимые записи в трудовые книжки (**послужные списки**) государственных служащих;

2) фиксирует в письменной форме согласие государственных служащих о принятии ограничений, установленных законом (ставят в известность о правовых последствиях в случае нарушения принятых на себя ограничений);

3) консультирует государственных служащих по вопросам их правового положения, контролирует соблюдение ограничений, связанных с пребыванием на **государственной службе**;

4) подготавливает для представления в уполномоченный орган списки вакантных должностей, заявки по заполнению вакантных должностей и иную необходимую информацию;

5) организует обучение, переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации государственных служащих;

6) осуществляет иные полномочия, установленные законодательством.

## Глава 2. Правовое положение государственных служащих

**Статья 7.** Классификация должностей государственных служащих

1. В состав должностей государственных служащих входят политические и административные должности государственных служащих.

2. К политическим должностям относятся должности, занимаемые политическими государственными служащими:

1) **назначенными** Президентом Республики Казахстан, их заместители;

2) назначаемыми и избираемыми Палатами Парламента Республики Казахстан и Председателями палат Парламента, их заместители;

2-1) возглавляющим аппарат Верховного Суда Республики Казахстан, его заместители;

3) являющимися представителями Президента и Правительства в соответствии с Конституцией;

4) возглавляющими (руководители) центральные исполнительные органы, их заместители.

К политическим должностям могут быть отнесены также и иные должности, определяемые Президентом Республики Казахстан.

3. Для административных государственных служащих устанавливаются категории должностей. **Реестр должностей**

**административных государственных служащих по категориям** утверждается Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа.

4. Для политических государственных служащих категории должностей не устанавливаются.

## **Статья 8.** Права государственных служащих

Государственный служащий имеет право:

1) пользоваться правами и свободами, которые гарантируются гражданам республики **Конституцией** и законами Республики Казахстан;

2) участвовать в пределах своих полномочий в рассмотрении вопросов и принятии по ним решений, требовать их исполнения соответствующими органами и должностными лицами;

3) получать в установленном порядке информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей;

4) посещать в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей организации, независимо от формы их собственности;

5) требовать от руководителя точного определения задач и объема служебных полномочий в соответствии с должностью, занимаемой государственным служащим;

6) на уважение личного достоинства, справедливое и уважительное отношение к себе со стороны руководителей, иных должностных лиц и граждан;

7) на стимулирование и оплату труда в зависимости от должности, которую он занимает, качества, опыта и иных установленных настоящим Законом оснований;

8) на **переподготовку** (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета;

9) беспрепятственно знакомиться с материалами, которые касаются прохождения им **государственной** службы, в необходимых случаях давать личные объяснения;



10) на продвижение по **службе** с учетом квалификации способностей, добросовестного исполнения своих служебных обязанностей;

11) требовать **служебного расследования** при наличии обоснованных, по мнению служащего, обвинений;

12) на охрану труда, здоровья, безопасные и необходимые для высокопроизводительной работы условия труда;

13) на социальную и правовую защиту;

14) на увольнение с **государственной** службы по собственному желанию;

15) на пенсионное и социальное обеспечение;

16) на внесение вышестоящим государственным органам и должностным лицам предложений по совершенствованию **государственной** службы.

**Статья 9.** Основные обязанности государственных служащих

1. Государственные служащие обязаны:

1) соблюдать **Конституцию** и законодательство республики;

2) приносить присягу государственного служащего в **порядке**, утвержденном Президентом Республики Казахстан;

3) обеспечивать соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, рассматривать в порядке и сроки, установленные законодательством, обращения граждан, принимать по ним необходимые меры;

4) осуществлять полномочия в пределах предоставленных им прав и в соответствии с должностными обязанностями;

5) соблюдать государственную и трудовую дисциплину;

6) принимать на себя ограничения, установленные законом;

7) соблюдать **нормы служебной этики**, установленные законодательством;

8) выполнять приказы и распоряжения руководителей, решения и указания вышестоящих органов и должностных лиц, изданные в пределах их полномочий;

9) хранить **государственные секреты** и иную охраняемую законом **тайну**, в том числе и после прекращения **государственной** службы в течение времени, установленного законом, о чем дают подписку;

10) сохранять в тайне получаемые при исполнении служебных обязанностей сведения, затрагивающие личную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать от них предоставления такой информации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;

11) обеспечивать сохранность **государственной** собственности;

12) незамедлительно информировать должностное лицо, имеющее право их назначения, в случаях, когда частные интересы государственного служащего пересекаются или входят в противоречие с их полномочиями;

13) повышать свой профессиональный уровень и квалификацию для эффективного исполнения служебных обязанностей.

2. Конкретные обязанности государственных служащих, вытекающие из установленных настоящим Законом основных обязанностей, определяются на основе **типовых квалификационных требований** и отражаются в должностных инструкциях, утверждаемых руководителями соответствующих государственных органов.

**Статья 10.** Ограничения, связанные с пребыванием на **государственной службе**

1. Государственный служащий не вправе:

1) быть депутатом представительных органов и членом органов местного самоуправления;

2) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

3) заниматься **предпринимательской деятельностью**, в том числе участвовать в управлении коммерческой организацией, независимо от ее организационно-правовой формы, если непосредственное участие в управлении коммерческой

организацией не входит в его должностные обязанности в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

4) быть представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на **службе**, либо непосредственно ему подчиненном или подконтрольном;

5) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения его служебной деятельности, другое государственное имущество и служебную информацию;

6) участвовать в действиях, препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению служебных обязанностей, включая забастовки;

7) в связи с исполнением должностных полномочий пользоваться в личных целях услугами граждан и юридических лиц.

2. Государственный служащий в **порядке**, установленном законодательством, в течение месяца после вступления в должность обязан на время прохождения **государственной** службы передать в **доверительное** управление находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций и иное имущество, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, законно принадлежащих этим лицам, а также иного имущества, переданного в имущественный наем. Договор на доверительное управление имуществом подлежит нотариальному заверению.

Государственный служащий имеет право получать доход от переданного в доверительное управление имущества, в том числе в форме вознаграждения, дивидендов, выигрышей, доходов от сдачи в аренду имущества и других законных источников.

3. Государственный служащий не может занимать должность, находящуюся в непосредственной подчиненности должности, занимаемой его близкими родственниками (родителями, детьми, усыновителями, усыновленными, полнородными и неполнородными братьями и сестрами, дедушками, бабушками, внуками) или супругом (супругой), за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

3-1. Законодательными актами Республики Казахстан могут быть предусмотрены ограничения на осуществление государственными служащими должностных полномочий в отношении близких родственников и свойственников (братьев, сестер, родителей и детей супругов).

4. На государственную службу не может быть принято лицо:

1) признанное в **установленном порядке** недееспособным или ограничено дееспособным;

2) лишенное судом права занимать государственные должности в течение определенного срока;

3) в соответствии с заключением медицинского учреждения имеющее заболевание, препятствующее выполнению должностных полномочий, в случаях, когда специальные требования к состоянию здоровья для занятия соответствующих должностей установлены в квалификационных требованиях;

4) отказавшееся принять на себя ограничения, установленные законом, в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию их статуса и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах;

5) которое в течение двух лет перед поступлением на государственную службу привлекалось к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения, за исключением дисциплинарного взыскания в виде увольнения;

6) на которое в течение года перед поступлением на государственную службу налагалось в судебном порядке **административное взыскание** за умышленное правонарушение;

6-1) на которое в течение трех лет до поступления на государственную службу за совершение коррупционного правонарушения налагалось в судебном порядке административное взыскание;

6-2) совершившее коррупционное преступление;

6-3) уволенное с работы за совершение коррупционного правонарушения;

7) имеющее судимость, которая ко времени поступления на государственную службу не погашена или не снята в установленном **законом** порядке.

5. Непредставление или искажение указанных сведений является основанием для отказа в приеме на государственную службу.

### Глава 3. Поступление на государственную службу

**Статья 11.** Поступление на политическую государственную службу

Поступление на государственную службу политических государственных служащих осуществляется на основании назначения либо избрания, а также в других случаях в **порядке и на условиях, установленных законодательством** Республики Казахстан.

**Статья 12.** Право поступления на административную государственную службу

1. Право занятия административной **государственной** должности имеют **граждане** Республики Казахстан.

Занятие административной **государственной** должности осуществляется на конкурсной основе, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом.

2. Занятие административной **государственной** должности государственным служащим может осуществляться без конкурсного отбора в порядке перевода в случае его соответствия предъявляемым **квалификационным требованиям** к соответствующей вакантной должности с согласия государственного служащего и уполномоченного органа или его территориального подразделения.

При наличии у государственного служащего не снятого в установленном законодательством Республики Казахстан порядке дисциплинарного взыскания за коррупционное правонарушение занятие административной **государственной** должности в порядке перевода не допускается.

3. Право на занятие административной **государственной** должности вне конкурсного отбора имеют депутаты Парламента, депутаты маслихатов, работающие на постоянной основе, политические государственные служащие, судьи, прекратившие свои полномочия, за исключением прекративших их по отрицательным мотивам, и соответствующие предъявляемым квалификационным требованиям. **Порядок** занятия административных государственных должностей депутатами Парламента, депутатами маслихатов, работающими на постоянной основе, политическими государственными служащими, судьями определяется Президентом Республики Казахстан.

4. Не допускается установление при поступлении на государственную службу каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от пола, расы, национальной принадлежности, языка, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и по любым иным обстоятельствам.

5. Должностные лица, принявшие на административную государственную должность граждан, не прошедших конкурсный отбор, за исключением случаев, установленных настоящим Законом, привлекаются к ответственности в порядке, установленном **статьей 28** настоящего Закона.

**Статья 13.** Требования, предъявляемые при поступлении на государственную службу

1. Лица, поступающие на государственную службу, должны отвечать следующим требованиям:

- 1) обладать **гражданством** Республики Казахстан;
- 2) быть не моложе восемнадцати лет, если иное в отношении соответствующих должностей не установлено законодательством республики;
- 3) обладать необходимым образованием, уровнем профессиональной подготовки и соответствовать установленным **квалификационным требованиям**.

2. При поступлении на государственную службу гражданин обязан представить в органы налоговой службы сведения

о полученных им доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения.

3. Занятие административной **государственной** должности осуществляется после прохождения гражданами обязательной специальной проверки.

4. Дополнительные требования, предъявляемые для поступления на политическую государственную службу, определяются Президентом Республики Казахстан.

5. Квалификационные требования к административным государственным должностям разрабатываются и утверждаются государственными органами на основе **типовых квалификационных требований** к категориям должностей.

#### **Статья 14.** Конкурс на занятие административной **государственной** должности

1. Конкурс на занятие административной **государственной** должности обеспечивает право граждан Республики Казахстан на равный доступ к **государственной службе**.

2. **Условия и порядок проведения конкурса на занятие административной государственной должности, в том числе порядок формирования конкурсной комиссии, определяются уполномоченным органом.**

3. Конкурс проводится государственным органом, имеющим вакантные должности, либо по решению Президента Республики Казахстан уполномоченным органом после опубликования объявления о проведении конкурса на государственном и русском языках.

При проведении конкурса в центральных государственных органах и их территориальных подразделениях и ведомствах объявления публикуются в периодических печатных изданиях, распространяемых на всей территории Республики Казахстан. Объявления о проведении конкурса в местных государственных органах публикуются в периодических печатных изданиях, распространяемых на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

3-1. Если конкурс проводится на вакантную должность с определенным сроком работы, то данное условие предполагаемого трудового договора должно быть указано в объявлении о проведении конкурса.

4. В конкурсе имеют право принять участие все граждане Республики Казахстан.

5. **исключен**

6. Решение конкурсной комиссии является основанием для занятия административной **государственной** должности либо отказа в поступлении на такую должность.

7. Участники конкурса, получившие положительное заключение конкурсной комиссии, имеют право занятия административной **государственной** должности.

8. Руководитель государственного органа обязан принять на объявленную должность участника, получившего положительное заключение конкурсной комиссии. При этом должны быть соблюдены требования, предусмотренные законодательством для поступления на государственную службу.

9. Участники конкурса, не получившие положительного заключения конкурсной комиссии, но рекомендованные ею для **государственной** службы, могут быть зачислены в кадровый резерв, формируемый уполномоченным органом и его территориальными подразделениями.

10. Участники конкурса, зачисленные в кадровый резерв, могут в течение года со дня их зачисления занять соответствующую административную государственную должность без прохождения дополнительного конкурса.

11. Решение конкурсной комиссии может быть обжаловано в порядке, установленном **законодательством** Республики Казахстан.

#### **Глава 4. Прохождение государственной службы и служебная карьера**

**Статья 15.** Испытание при поступлении на административную государственную должность



1. Для гражданина, принятого на административную государственную службу впервые или вновь после ее прекращения, а также принятого на административную государственную должность вышестоящей категории, может быть установлено испытание на срок до трех месяцев.

2. В срок испытания не засчитываются периоды, когда административный государственный служащий отсутствовал на **службе** по уважительным причинам.

3. При неудовлетворительном результате испытания административный государственный служащий может быть уволен как не прошедший испытательный срок по согласованию с уполномоченным органом или его территориальными подразделениями.

4. Если срок испытания истек, а административный государственный служащий продолжает государственную службу, он считается выдержавшим испытание, и срок испытания засчитывается в стаж **государственной** службы. Последующее увольнение допускается только по основаниям, предусмотренным законами Республики Казахстан.

#### **Статья 16.** Аттестация административных государственных служащих

Административные государственные служащие в целях определения уровня их профессиональной подготовки, правовой культуры, способности работать с гражданами проходят аттестацию. Не подлежат тестированию административные государственные служащие, имеющие стаж работы в государственных органах не менее 20 лет. **Порядок и условия проведения аттестации** административных государственных служащих утверждаются Президентом республики по представлению уполномоченного органа.

#### **Статья 17.** Рабочее время

1. Продолжительность рабочего времени административных государственных служащих определяется в соответствии с **трудовым законодательством** Республики Казахстан с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Законом.

2. Для выполнения неотложной и заранее непредвиденной работы, от срочного выполнения которой зависит в дальнейшем нормальная (бесперебойная) работа государственного органа в целом или его отдельных подразделений, по письменному распоряжению руководителя органа могут быть привлечены отдельные административные государственные служащие, которые обязаны являться на службу в выходные и праздничные дни, работа за которые компенсируется в соответствии с **трудовым законодательством** республики.

#### **Статья 18.** Гарантии и компенсации при командировках

1. Государственным служащим возмещаются расходы на служебные командировки, в том числе и в иностранные государства в **порядке, определяемом Правительством** Республики Казахстан.

На государственных служащих распространяются предусмотренные законодательством Республики Казахстан гарантии и право на получение суточных за время нахождения в командировке, расходы по проезду к месту назначения и обратно, расходы по найму жилого помещения.

2. За командированными государственными служащими сохраняются в течение всего времени командировки место работы (должность) и средняя заработная плата.

#### **Статья 18-1.** Ротация

На **государственной службе** может осуществляться ротация политических государственных служащих. Порядок и условия ротации политических государственных служащих определяются Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа.

#### **Статья 19.** Иные вопросы прохождения **государственной** службы

Иные вопросы прохождения **государственной** службы, не урегулированные настоящим Законом, регламентируются законодательными актами Республики Казахстан, **Положением**

о порядке прохождения **государственной** службы, утверждаемым Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа.

#### **Статья 20.** Кадровый резерв **государственной** службы

1. Для занятия политических и административных государственных должностей формируется кадровый резерв **государственной** службы.

2. Порядок формирования и организация работы с кадровым резервом регулируются **Положением** о кадровом резерве **государственной** службы, утверждаемым Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа.

### **Глава 5. Обеспечение государственных служащих**

#### **Статья 21.** Оплата труда государственных служащих

1. Оплата труда государственных служащих должна обеспечивать достаточные материальные условия для безусловного и исчерпывающего исполнения служебных обязанностей, способствовать укомплектованию государственных органов компетентными и опытными кадрами, стимулировать их добросовестный и инициативный труд.

2. Система оплаты труда политических государственных служащих определяется Президентом Республики Казахстан.

Оплата труда административных государственных служащих осуществляется на основании **Единой системы оплаты труда**, утверждаемой Президентом Республики Казахстан.

3. Заработная плата административных государственных служащих выплачивается за счет средств республиканского и местных бюджетов либо из средств Национального Банка.

Сокращение бюджетных ассигнований не может быть основанием для уменьшения заработной платы, а также финансирования иных предусмотренных настоящим Законом гарантий, льгот и компенсаций.

4. Заработная плата и другие выплаты административным государственным служащим подлежат индексации в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

#### **Статья 22.** Отпуска государственных служащих

1. Государственным служащим предоставляется оплачиваемый ежегодный отпуск продолжительностью тридцать календарных дней с выплатой пособия для оздоровления в размере двух должностных окладов.

2. По желанию государственных служащих ежегодные оплачиваемые отпуска могут предоставляться им по частям.

3. Государственному служащему может быть предоставлен отпуск без сохранения заработной платы.

4. По решению руководителя государственного органа государственные служащие могут быть отозваны из ежегодного или дополнительного отпуска. Оставшаяся часть неиспользованного отпуска предоставляется государственному служащему в любое другое время соответствующего года либо присоединяется к отпуску в следующем году.

5. В случае перевода административного государственного служащего либо в связи с назначением политического государственного служащего на другую государственную должность, если государственным служащим не был использован отпуск по прежнему месту работы, на новом месте работы оплачиваемый ежегодный отпуск может быть предоставлен до истечения срока, установленного **законами** Республики Казахстан.

#### **Статья 23.** Поощрения государственных служащих

1. За образцовое выполнение должностных обязанностей, безупречную государственную службу, выполнение заданий особой важности и сложности и за другие достижения в работе государственные служащие могут быть поощрены:

1) единовременным денежным вознаграждением;

2) объявлением благодарности;

3) награждением ценным подарком;

4) а также иными формами поощрения, предусмотренными **законодательством Республики Казахстан**.

2. За особые заслуги государственные служащие награждаются **государственными наградами Республики Казахстан**.

**Статья 24.** Меры социальной защиты государственных служащих

1. Государственные служащие обеспечиваются жильем в порядке, установленном **законодательством** Республики Казахстан.

2. Для индивидуального жилищного строительства государственным служащим, нуждающимся в улучшении жилищных условий, бесплатно предоставляются земельные участки. **Условия предоставления земельных участков** определяются Правительством республики.

3. Государственные служащие и члены их семей, проживающие совместно с ними, пользуются в установленном порядке медицинским обслуживанием в соответствующих государственных учреждениях здравоохранения.

4. В случае ликвидации или реорганизации государственного органа административные государственные служащие обеспечиваются работой во вновь образованном либо в другом государственном органе в соответствии с их квалификацией. В случае отказа административного государственного служащего от трудоустройства он увольняется в порядке, установленном **законодательством** Республики Казахстан. При этом административным государственным служащим, имеющим стаж работы в государственных органах не менее трех лет, выплачивается выходное пособие в размере четырех среднемесячных заработных плат.

В случае сокращения штата (численности) государственного органа государственному служащему производится выплата выходного пособия в размере четырех среднемесячных заработных плат при наличии стажа работы в государственных органах не менее трех лет.

5. В случае смерти государственного служащего членам его семьи выплачивается единовременное пособие в размере

трех среднемесячных заработных плат по последнему месту службы в государственном органе, при этом размер пособия не может быть ниже установленного **законодательством** Республики Казахстан.

**Статья 25.** Пенсионное и социальное обеспечение государственных служащих

Пенсионное и социальное обеспечение государственных служащих осуществляется в соответствии с **законодательством** Республики Казахстан.

## **Глава 6. Прекращение государственной службы государственными служащими**

**Статья 26.** Отставка и увольнение политических государственных служащих

1. Отставка есть прекращение исполнения обязанностей на соответствующей **государственной** должности политическим государственным служащим, осуществляемое на основании его письменного заявления.

2. Отставка принимается или в ней дается мотивированный отказ государственным органом или должностным лицом, назначившим (избравшим) политического государственного служащего на эту должность. Решение о принятии отставки или отказа в ней принимается в месячный срок со дня подачи письменного заявления. В случае отказа в отставке политический служащий должен продолжать исполнение служебных полномочий и имеет право на увольнение в порядке, предусмотренном **законодательством** Республики Казахстан.

3. Политические государственные служащие уходят в отставку на основаниях и в порядке, установленных **Конституцией**, настоящим Законом и иным **законодательством** Республики Казахстан.

4. Грубое нарушение должностных полномочий, совершение проступков, не совместимых с нахождением на **государственной службе**, не могут служить основанием для отставки

политического государственного служащего, а являются основанием для увольнения. Основания и порядок увольнения политических государственных служащих определяются Президентом Республики Казахстан.

4-1. Принятие на работу лица, совершившего коррупционное преступление или лица, ранее уволенного за совершение коррупционного правонарушения, является основанием для прекращения **государственной** службы политическими государственными служащими.

5. Должностными лицами, обладающими правом на отставку, и должностными лицами, обязанными подать в отставку, являются должностные лица, указанные в **пункте 2 статьи 7** настоящего Закона.

**Статья 27.** Основания прекращения **государственной** службы административными государственными служащими

1. Основаниями для прекращения **государственной** службы административными государственными служащими являются:

1) подача ими заявления об увольнении по собственному желанию;

1-1) достижение ими пенсионного возраста, установленно **законом** Республики Казахстан, с правом продления срока их пребывания на **государственной службе** на один год путем заключения трудового договора по взаимному согласию сторон;

2) истечение срока трудового договора либо расторжение трудового договора по основаниям, предусмотренным законодательством Республики Казахстан;

3) представление административным государственным служащим заведомо ложных сведений о его доходах и имуществе;

4) несоблюдение обязанностей и ограничений, установленных настоящим Законом;

5) непередача в **доверительное управление** имущества, принадлежащего на праве собственности;

6) утрата гражданства Республики Казахстан;

7) совершение коррупционного правонарушения;

7-1) вступление в законную силу обвинительного приговора суда;

7-2) прием на работу лица, совершившего коррупционное преступление, или лица, ранее уволенного за совершение коррупционного правонарушения;

8) внеконкурсное занятие административной **государственной** должности, за исключением случаев, установленных настоящим Законом;

9) отрицательные результаты аттестации;

10) иные основания, предусмотренные законами Республики Казахстан.

2. Увольнение административных государственных служащих производится соответствующим должностным лицом государственного органа, имеющим право приема на административную государственную должность, в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

3. В случае незаконного увольнения административный государственный служащий имеет право обжалования в уполномоченный орган, а также на судебную защиту своих прав и свобод.

4. Смена политических государственных служащих не может служить основанием для прекращения административным государственным служащим **государственной** службы на занимаемой должности по инициативе вновь назначенных политических государственных служащих.

## **Глава 7. Ответственность за нарушение законодательства о государственной службе**

**Статья 28.** Ответственность государственных служащих

1. За неисполнение и ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей, совершение коррупционного правонарушения, превышение должностных полномочий, нарушение **государственной** и



трудовой дисциплины, а равно за несоблюдение установленных настоящим Законом ограничений, связанных с пребыванием на **государственной службе**, на государственного служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) увольнение с занимаемой должности.

2. Дисциплинарное взыскание:

1) налагается лицами, имеющими такое право в соответствии с должностными полномочиями;

2) не может быть наложено за деяние, совершение которого влечет предусмотренную законом Республики Казахстан иную ответственность;

3) налагается в порядке, определяемом **нормативными правовыми актами Республики Казахстан**.

3. Административный государственный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно отстранен от исполнения должностных обязанностей руководителем, назначившим его, до решения вопроса об ответственности в установленном порядке.

4. Государственный служащий несет ответственность за неправомерность своих действий. При сомнениях в правомерности полученного для исполнения распоряжения он должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю и руководителю, давшему распоряжение. В случае, если вышестоящий по должности руководитель письменно подтверждает данное распоряжение, государственный служащий обязан его исполнить, если выполнение его не влечет действий, которые относятся к уголовно наказуемым деяниям. Ответственность за последствия исполнения государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

5. Государственные служащие в случае совершения ими преступлений и иных правонарушений несут соответственно **уголовную, административную, материальную ответ-**

**ственность** на основаниях и в порядке, установленных законами Республики Казахстан.

**Статья 28-1.** Сроки наложения дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений и правонарушений, создающих условия для коррупции

1. Дисциплинарное взыскание за совершение коррупционного правонарушения либо правонарушения, создающего условия для коррупции, налагается не позднее трех месяцев со дня обнаружения проступка и не может быть наложено позднее одного года со дня совершения проступка.

2. В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, но при наличии в деяниях лица признаков коррупционного дисциплинарного проступка дисциплинарное взыскание может быть наложено не позднее трех месяцев со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо его прекращения.

**Статья 29.** Гарантии прав государственных служащих при привлечении их к дисциплинарной ответственности

1. Государственный служащий обязан быть ознакомлен со всеми материалами, связанными с привлечением его к дисциплинарной ответственности.

2. Действия и решения государственного органа или должностного лица могут быть обжалованы привлекаемыми к ответственности государственным служащими в порядке, определенном уполномоченным органом, либо в суд.

## **Глава 8. Заключительные положения**

**Статья 30.** Порядок введения в действие настоящего Закона  
Настоящий Закон вводится в действие с 1 января 2000 года.

**Президент  
Республики Казахстан**

**Н. Назарбаев**

**Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 года № 267-І  
О борьбе с коррупцией**

(с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.07.2007 г.)

**Глава 1. Общие положения**

**Статья 1. Цели Закона**

1. Настоящий Закон направлен на защиту прав и свобод граждан, обеспечение национальной безопасности Республики Казахстан от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, обеспечение эффективной деятельности государственных органов, должностных и других лиц, выполняющих государственные функции, а также лиц, приравненных к ним, путем предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия правонарушений, связанных с **коррупцией**, устранения их последствий и привлечения виновных к ответственности, определяет основные принципы борьбы с **коррупцией**, устанавливает виды правонарушений, связанных с **коррупцией**, а также условия наступления ответственности.

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

**Статья 2. Основные понятия**

1. Под **коррупцией** в настоящем Законе понимается не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ лицами, выполняющими государственные функции, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей либо иное использование ими

своих полномочий для получения имущественной выгоды, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

2. Правонарушениями, связанными с **коррупцией** (коррупционными правонарушениями), являются предусмотренные настоящим Законом, а также иными законами деяния, сопряженные с **коррупцией** или создающие условия для коррупции, которые влекут установленную законодательством дисциплинарную, **административную** и **уголовную** ответственность.

3. Государственные функции - предметы ведения, отнесенные Конституцией и законами Республики Казахстан к **полномочиям** государства, его органов и лиц, занимающих государственные должности.

3-1. Контрольные и надзорные функции государственных органов - функции, осуществляемые уполномоченными законодательством государственными органами, по обеспечению соблюдения законности, выявлению и устранению причин и условий нарушения законодательства, восстановлению нарушенных прав граждан и юридических лиц, проверке точного и единообразного применения нормативных правовых актов и выполнения обязательных требований нормативных актов в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

4. Должностные лица - лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в **государственных органах, органах** местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан.

5. Лица, занимающие ответственную государственную должность, - лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией Республики Казахстан, конституционными и иными законами Республики Казахстан для непосредствен-

ного исполнения функций государства и полномочий государственных органов.

### **Статья 3. Субъекты правонарушений, связанных с коррупцией**

1. За правонарушения, связанные с **коррупцией**, на основании настоящего Закона несут ответственность лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и лица, приравненные к ним.

2. К лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, относятся:

1) все должностные лица, депутаты Парламента и маслихатов, судьи;

2) все государственные служащие в соответствии с **законодательством** Республики Казахстан о государственной службе.

3. К лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, приравниваются:

1) лица, избранные в органы местного самоуправления;

2) граждане, зарегистрированные в установленном **законом** порядке в качестве кандидатов в Президенты Республики Казахстан, депутаты Парламента Республики Казахстан и маслихатов, а также в члены выборных органов местного самоуправления;

3) служащие, постоянно или временно работающие в органах местного самоуправления, оплата труда которых производится из средств государственного бюджета Республики Казахстан;

4) лица, исполняющие управленческие функции в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет не менее тридцати пяти процентов.

4. К субъектам коррупционных правонарушений относятся также физические и юридические лица, осуществляющие подкуп должностных и иных лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним,

а равно предоставляющие им противоправно имущественные блага и преимущества.

Примечание.

1. Лицами, исполняющими управленческие функции в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет не менее тридцати пяти процентов, в настоящем Законе признаются лица, постоянно, временно либо по специальному полномочию исполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в указанных организациях.

2. Под организационно-распорядительными функциями подразумевается деятельность лиц по осуществлению предусмотренных законодательством и учредительными документами полномочий исполнительного органа организации. К этим функциям относятся общее руководство коллективом, расстановка и подбор кадров, организация и контроль труда подчиненных, поддержание дисциплины, выражающееся в применении мер поощрения и наложении дисциплинарных взысканий.

3. Под административно-хозяйственными функциями подразумевается осуществление лицами, на которых возложена полная материальная ответственность, деятельности в рамках предоставленных полномочий по управлению и распоряжению имуществом, в том числе деньгами, находящимися на балансе и банковских счетах организации.

### **Статья 4. Сфера применения Закона**

1. Настоящий Закон действует на всей территории Республики Казахстан в отношении всех физических и юридических лиц. За пределами Республики Казахстан настоящий Закон действует в отношении граждан Республики Казахстан и юридических лиц, зарегистрированных в Республике Казахстан, если иное не предусмотрено международным договором.

2. Законодательством о порядке выполнения отдельных государственных функций (о статусе депутатов маслихатов,

судей, о прохождении службы отдельными категориями государственных служащих, об иных возможных субъектах правонарушений, связанных с **коррупцией**) могут устанавливаться другие правовые нормы, предусматривающие ограничения и запреты, направленные на предупреждение коррупции.

3. **Судьи, депутаты** Парламента Республики Казахстан несут ответственность за совершение коррупционных правонарушений по основаниям и в порядке, предусмотренным **Конституцией** и законами Республики Казахстан.

4. Уголовная ответственность и наказание, административная ответственность и взыскания за коррупционные преступления и административные правонарушения предусматриваются соответственно **Уголовным кодексом** Республики Казахстан и **Кодексом** Республики Казахстан об административных правонарушениях.

### **Статья 5. Основные принципы борьбы с коррупцией**

Борьба с **коррупцией** осуществляется на основе:

- 1) равенства всех перед законом и судом;
- 2) обеспечения четкой правовой регламентации деятельности государственных органов, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней;
- 3) совершенствования структуры государственного аппарата, кадровой работы и процедуры решения вопросов, затрагивающих права и законные интересы физических и юридических лиц;
- 4) приоритета защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также социально-экономической, политико-правовой, организационно-управленческой систем государства;
- 5) признания допустимости ограничений прав и свобод должностных и других лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, а также лиц, приравненных к ним, в соответствии с **пунктом 1** статьи 39 Конституции Республики Казахстан;

6) восстановления нарушенных прав и законных интересов физических и юридических лиц, ликвидации и предупреждения вредных последствий коррупционных правонарушений;

7) обеспечения личной безопасности граждан, оказывающих содействие в **борьбе** с коррупционными правонарушениями;

8) защиты государством прав и законных интересов лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, и лиц, приравненных к ним, установления этим лицам заработной платы (денежного содержания) и льгот, обеспечивающих указанным лицам и их семьям достойный уровень жизни;

9) недопустимости делегирования полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности физическим и юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также на контроль за нею;

10) осуществления **оперативно-розыскной** и иной деятельности в целях выявления, раскрытия, пресечения и предупреждения преступлений, связанных с **коррупцией**, а также применения в установленном законом порядке специальных мер финансового контроля в целях недопущения легализации противоправно нажитых денежных средств и иного имущества;

11) установления запрета для лиц, указанных в **пунктах 1, 2 и 3** статьи 3 настоящего Закона, на занятие **предпринимательской деятельностью**, в том числе на занятие оплачиваемых должностей в органах управления хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, когда занятие такой должности предусмотрено законодательно установленными должностными обязанностями.

### **Статья 6. Органы, осуществляющие борьбу с коррупцией**

1. Борьбу с **коррупцией** в пределах своей компетенции обязаны вести все государственные органы и должностные лица. Руководители государственных органов и ответственные секретари или иные должностные лица, определяемые Президентом Республики Казахстан, организаций, органов местного



самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают исполнение требований настоящего Закона и применение предусмотренных в нем дисциплинарных мер, привлекая для этого кадровые, контрольные, юридические и другие службы.

2. Выявление, пресечение, предупреждение коррупционных правонарушений и привлечение лиц, виновных в их совершении, к ответственности в пределах своей компетенции осуществляется органами **прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, налоговой, таможенной** и пограничной службы, **финансовой** и военной полиции.

3. Органы, указанные в пункте 2 настоящей статьи, обязаны принимать меры, вытекающие из их полномочий, и незамедлительно направлять сведения обо всех случаях выявления коррупционных преступлений, совершаемых лицами, занимающими ответственную государственную должность, в органы правовой статистики и информации.

Должностные лица и органы, указанные в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, обязаны в установленный законодательством срок сообщать письменно лицу или органу, направившему дело, материал, протокол, представление о коррупционном преступлении, административном правонарушении, о результатах их рассмотрения.

4. Президент Республики Казахстан вправе образовать государственный **орган по борьбе с коррупцией**, определить его статус и полномочия.

**Статья 7.** Гарантии неприкосновенности лиц, оказывающих содействие в **борьбе с коррупцией**

1. Лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в **борьбе с коррупцией**, находится под защитой государства.

2. Информация о лице, оказывающем содействие в **борьбе с коррупцией**, является **государственным секретом** и представляется только по запросам органов, указанных в **пунктах 2 и 4** статьи 6 настоящего Закона, или суда в порядке, установленном законом. Разглашение этой информации влечет ответственность установленную **законом**.

3. В случае необходимости органы, ведущие борьбу с **коррупцией**, обеспечивают личную безопасность лиц, оказывающих содействие в **борьбе с коррупцией**.

4. Правила настоящей статьи не распространяются на лиц, сообщивших заведомо ложную информацию, которые подлежат ответственности в соответствии с настоящим Законом.

## **Глава 2. Предупреждение коррупции, коррупционные правонарушения и ответственность за них**

**Статья 8.** Специальное требование к лицам, претендующим на выполнение государственных функций

1. Лица, претендующие на выполнение государственных функций либо на занятие государственной должности в органах и организациях, уполномоченных на выполнение таких функций, принимают на себя установленные настоящим Законом и иными законами ограничения в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию их статуса и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах, при этом указанные лица ставят себя в известность о правовых последствиях таких действий.

2. Согласие указанных лиц на принятие ограничений фиксируется кадровыми службами соответствующих организаций в письменной форме. Непринятие ограничений влечет отказ в привлечении лица к выполнению государственных либо приравненных к ним функций, либо увольнение или иное освобождение от выполнения указанных функций в предусмотренном законом порядке.

**Статья 9.** Меры финансового контроля

1. Лица, являющиеся кандидатами на государственную должность либо на должность, связанную с выполнением государственных или приравненных к ним функций, представляют в налоговый орган по месту жительства:

**декларацию** о доходах;

**декларацию об имуществе**, являющемся объектом налогообложения, в том числе находящемся за пределами террито-

рии Республики Казахстан, с указанием оценочной стоимости и места нахождения указанного имущества;

сведения о:

вкладах в банковских учреждениях и о ценных бумагах, в том числе за пределами территории Республики Казахстан, с указанием банковского учреждения, а также о финансовых средствах, которыми данные лица вправе распоряжаться лично или совместно с другими лицами;

своем прямом или об опосредованном участии в качестве акционера или учредителя (участника) юридических лиц с указанием доли участия в уставном капитале и полных банковских или иных реквизитов указанных организаций;

трастах и о государствах, в которых они зарегистрированы с указанием номеров соответствующих банковских счетов, если лицо или его супруг (супруга) является **бенефициаром** этих трастов;

названиях и реквизитах других организаций, у которых с лицом имеются договорные отношения, соглашения и обязательства (в том числе и устные) по содержанию или временному хранению материальных и финансовых средств, принадлежащих лицу или супругу (супруге) в размере, превышающем тысячекратный размер **месячного расчетного показателя**.

2. Лица, занимающие государственную должность, ежегодно в период выполнения своих полномочий, а также лица, уволенные с государственной службы по отрицательным мотивам, в течение трех лет после увольнения в порядке, установленном налоговым **законодательством**, представляют в налоговый орган по месту жительства декларацию.

3. Супруг (супруга) лица, указанного в части первой **пункта 1** и **пункте 2** настоящей статьи, представляет в налоговый орган по месту жительства декларации о доходах и имуществе, являющихся объектом налогообложения и находящихся как на территории Республики Казахстан, так и за ее пределами.

4. Указанные в **пунктах 1, 2** настоящей статьи лица предоставляют соответственно в орган, на занятие должности в котором они претендуют, либо по месту работы справку из на-

логового органа о получении им деклараций и сведений, перечисленные в пунктах 1-3 настоящей статьи.

5. Непредставление или представление неполных, недостоверных деклараций и сведений, перечисленных в настоящей статье, лицами, указанными в **пунктах 1 и 2** настоящей статьи (за исключением лиц, уволенных с государственной службы по отрицательным мотивам), если в содеянном не содержится признаков уголовно наказуемого деяния, является основанием для отказа в наделении лица соответствующими полномочиями либо влечет увольнение или иное освобождение его от выполнения государственных или приравненных к ним функций в предусмотренном законом порядке.

6. Деяния, указанные в **пункте 5** настоящей статьи, совершенные впервые в течение трех лет после освобождения лиц от выполнения государственных или приравненных к ним функций, влекут штраф в размере от пятидесяти до ста месячных **расчетных показателей**, налагаемый судом в административном порядке по представлению (протоколам) органов, указанных в **пункте 2** статьи 6 настоящего Закона. Повторное совершение таких действий в указанный срок влечет штраф в размере от ста до двухсот месячных расчетных показателей, налагаемых в том же порядке.

7. В порядке, установленном законодательством, могут быть опубликованы сведения о размерах и об источниках дохода должностных лиц, занимающих ответственные государственные должности, а также сведения о доходах кандидатов на выборные государственные должности при их выдвижении.

8. Лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и лицам, приравненным к ним, запрещается заключение гражданско-правовых **сделок** не под своим именем, на подставных лиц, анонимно, под псевдонимом и других. Эти сделки признаются недействительными в установленном **законом** порядке.

9. Физические и юридические лица, которые участвуют в выполнении функций по управлению государственным имуществом, представляют в порядке и сроки, установленные

Правительством Республики Казахстан, отчеты о всех сделках имущественного характера и финансовой деятельности, связанных с государственной собственностью, в **государственный орган**, осуществляющий в отношении государственного имущества правомочия собственника.

10. Поступающие в налоговые органы сведения, предусмотренные настоящей статьей, составляют служебную тайну. Их разглашение, если в содеянном не содержится признаков уголовно наказуемого деяния, влечет увольнение виновного лица. Данные сведения представляются только по запросам органов, указанных в **пунктах 2 и 4** статьи 6 настоящего Закона, а также судебном порядке, установленном законом.

11. Меры финансового контроля, предусмотренные настоящей статьей, не распространяются на правоотношения, связанные с приобретением в собственность жилищ и строительных материалов для строительства жилищ в Республике Казахстан. Финансовый контроль при приобретении жилищ и строительных материалов для их строительства осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

**Статья 10.** Деятельность, несовместимая с выполнением государственных функций

1. Должностным и иным лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, и лицам, приравненным к ним (за исключением депутатов маслихатов, осуществляющих свою деятельность не на постоянной или освобожденной основе, а также лиц, указанных в подпунктах 2) и 4) **пункта 3** статьи 3 настоящего Закона), запрещается заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности.

2. Лицам, указанным в пункте 1 настоящей статьи, запрещается заниматься **предпринимательской деятельностью**, самостоятельно участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, если управление или участие в управлении хозяйствующим субъектом не входит в его должностные обязанно-

сти в соответствии с законодательством, содействовать удовлетворению материальных интересов организаций или физических лиц путем неправомерного использования своих служебных полномочий с целью получения материальных благ.

3. Лица, указанные в пункте 1 настоящей статьи, в течение месяца после вступления в должность обязаны передать в **доверительное управление** на время выполнения этих функций в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, принадлежащее им имущество, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, законно принадлежащих этим лицам, а также иного имущества, переданного в имущественный наем. Договор на доверительное управление имуществом подлежит нотариальному заверению.

4. Лица, указанные в пункте 1 настоящей статьи, занимающиеся деятельностью, несовместимой с выполнением этих функций, подлежат увольнению или иному освобождению от выполнения соответствующих функций в установленном законом порядке. Лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, или лицо, приравненное к нему, освобожденное от выполнения указанных функций в связи с занятием деятельностью, несовместимой с выполнением таких функций, не может быть вновь уполномочено на выполнение таких функций до тех пор, пока не прекратит заниматься указанной в настоящей статье деятельностью.

**Статья 11.** Недопустимость совместной службы близких родственников

1. Должностные и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и лица, приравненные к ним (за исключением лиц, указанных в подпункте 4) **пункта 3** статьи 3 настоящего Закона), не могут занимать должности, находящиеся в непосредственной подчиненности должностям, занимаемым их близкими родственниками (родителями, детьми, усыновителями, усыновленными, полнородными и неполнородными братьями и сестрами, дедушками, бабушками,

внуками) или супругом (супругой), за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

2. Лица, нарушающие требования пункта 1 настоящей статьи, если они добровольно в течение трех месяцев с момента обнаружения указанного нарушения его не устранят, подлежат переводу на должности, исключающие такую подчиненность, а при невозможности такого перевода один из этих служащих подлежит увольнению с должности или иному освобождению от указанных функций.

3. Лица, уволенные по основаниям, указанным в пункте 1 настоящей статьи, имеют право поступления на государственную и иную службу, сопряженную с выполнением государственных или приравненных к ним функций, в другие органы, организации.

**Статья 12.** Правонарушения, создающие условия для коррупции, и ответственность за них

1. Правонарушениями, создающими условия для коррупции, являются следующие деяния лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним:

1) неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов, организаций;

2) использование своих служебных полномочий при решении вопросов, связанных с удовлетворением материальных интересов указанных лиц либо их близких родственников и свойственников;

3) предоставление непредусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) при поступлении и продвижении по государственной и приравненной к ней службе;

4) оказание неправомерного предпочтения юридическим и физическим лицам при подготовке и принятии решений;

5) оказание кому бы то ни было любого не предусмотренного законодательством содействия в осуществлении предпринимательской и иной связанной с извлечением дохода деятельности;

6) использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении государственных функций, если таковая не подлежит официальному распространению;

7) необоснованный отказ в информации физическим и юридическим лицам, предоставление которой предусмотрено законодательством, задержка ее, передача недостоверной или неполной информации;

8) требование от физических или юридических лиц информации, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законодательством;

9) передача государственных финансовых и материальных ресурсов в избирательные фонды отдельных кандидатов или общественных объединений;

10) неоднократное нарушение установленного **законом** порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц и решения иных входящих в их компетенцию вопросов;

11) дарение подарков и оказание неслужебных услуг вышестоящим официальным лицам для получения с использованием должностных полномочий указанных лиц имущественной выгоды, блага либо преимущества;

12) явное воспрепятствование физическим или юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов;

13) делегирование полномочий на государственное регулирование **предпринимательской деятельности** физическим или юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также на контроль за нею;

13-1) передача государственных контрольных и надзорных функций организациям, не имеющим статуса государственного органа;

14) участие в азартных играх денежного или иного имущественного характера с вышестоящими, или нижестоящими, либо находящимися с ними в иной зависимости по службе или работе должностными лицами.

2. Совершение лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к



ним, какого-либо из указанных в **пункте 1** настоящей статьи правонарушений, если оно не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет понижение в должности, увольнение с должности или иное освобождение от выполнения государственных функций либо наложение в установленном законом порядке иного дисциплинарного взыскания.

Повторное совершение любого из указанных правонарушений в течение года после наложения дисциплинарного взыскания за первое правонарушение влечет увольнение с должности или иное освобождение от выполнения государственных функций в установленном законом порядке.

3. В случае совершения депутатами Парламента Республики Казахстан или лицами, указанными в подпункте 2) **пункта 3** статьи 3 настоящего Закона, какого-либо из указанных в **пункте 1** настоящей статьи правонарушений, органы, ведущие борьбу с **коррупцией**, уведомляют об этом соответствующую избирательную комиссию, которая обязана в течение пяти дней со дня поступления материалов довести их до сведения Парламента.

**Статья 13.** Коррупционные правонарушения, связанные с противоправным получением благ и преимуществ

1. Коррупционными правонарушениями, связанными с противоправным получением благ и преимуществ, являются следующие деяния лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним:

1) принятие за исполнение своих государственных или приравненных к ним функций любого вознаграждения в виде денег, услуг и в иных формах от организаций, в которых лицо не выполняет соответствующие функции, а также от физических лиц, если иное не предусмотрено законодательством.

Денежные средства, поступившие на счет лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, или лица, приравненного к нему, без ведома указанного лица, а также средства, полученные им в связи с выполнением соответствующих функций в нарушение абзаца первого настоящего под-

пункта, подлежат не более чем в двухнедельный срок после их обнаружения перечислению в республиканский бюджет с представлением объяснения в соответствующий налоговый орган об обстоятельствах поступления таких средств;

2) принятие подарков или услуг в связи с исполнением своих государственных или приравненных к ним функций либо от лиц, зависимых от них по службе, за общее покровительство или попустительство по службе.

Подарки, поступившие без ведома указанного лица, а также подарки, полученные им в связи с исполнением соответствующих функций в нарушение абзаца первого настоящего подпункта, подлежат в семидневный срок безвозмездной **сдаче в специальный государственный фонд**, а оказанные лицу при тех же обстоятельствах услуги должны быть оплачены им путем перечисления денежных средств в республиканский бюджет. Лицо, к которому поступили подарки, вправе с согласия вышестоящего должностного лица выкупить их из указанного фонда по рыночным розничным ценам, действующим в соответствующей местности. Вырученные от продажи подарков денежные средства специальный государственный фонд перечисляет в республиканский бюджет;

3) принятие приглашений во внутригосударственные и в зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет физических и юридических лиц, как иностранных, так и Республики Казахстан, за исключением поездок:

по приглашению супруга (супруги), родственников за их счет;

по приглашению иных физических лиц (с согласия вышестоящего должностного лица или органа), если отношения с ними не затрагивают вопросов служебной деятельности приглашаемых;

осуществляемых в соответствии с международными договорами Республики Казахстан или на взаимной договоренности между государственными органами Республики Казахстан и государственными органами иностранных государств за счет средств соответствующих государственных органов и(или) международных организаций;

осуществляемых с согласия вышестоящего должностного лица либо органа для участия в научных, спортивных, творческих, профессиональных, гуманитарных мероприятиях за счет средств организаций, в том числе поездок, осуществляемых в рамках уставной деятельности таких организаций;

4) использование не предусмотренных законодательством преимуществ в получении кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества.

2. Члены семьи лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, или лица, приравненного к нему, не вправе принимать подарки и услуги, приглашения в туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет физических и юридических лиц, как иностранных, так и Республики Казахстан, с которыми указанное лицо связано по службе. Лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, или лицо, приравненное к нему, обязано в семидневный срок безвозмездно сдать незаконно полученные членами его семьи подарки в **специальный государственный фонд** и возместить стоимость услуг, которыми неправомерно воспользовались члены его семьи, путем перечисления денежных средств в республиканский бюджет.

3. Совершение лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, или лицом, приравненным к нему какого-либо из коррупционных правонарушений, указанных в **пунктах 1 и 2** настоящей статьи, если оно не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет понижение в должности, увольнение с должности или иное освобождение от выполнения государственных функций либо наложение в установленном законом порядке иного дисциплинарного взыскания.

Повторное совершение любого из указанных правонарушений в течение года после наложения дисциплинарного взыскания за первое правонарушение влечет увольнение или иное освобождение от выполнения государственных функций в установленном законом порядке.

4. В случае совершения депутатами Парламента Республики Казахстан или лицами, указанными в подпункте 2) **пун-**

**кта 3** статьи 3 настоящего Закона, какого-либо из указанных в **пунктах 1 и 2** настоящей статьи правонарушений органы, ведущие борьбу с **коррупцией**, уведомляют об этом соответствующую избирательную комиссию, которая обязана в течение пяти дней со дня поступления материалов довести их до сведения Парламента.

**Статья 13-1.** Сроки наложения дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений и правонарушений, создающих условия для коррупции

1. В случае совершения коррупционного правонарушения либо правонарушения, создающего условия для коррупции, лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом дисциплинарное взыскание налагается не позднее трех месяцев со дня обнаружения проступка и не может быть наложено позднее одного года со дня совершения проступка.

2. В случае отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения уголовного дела, но при наличии в деяниях лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, либо приравненного к нему лица признаков коррупционного административного правонарушения или дисциплинарного проступка взыскание может быть наложено не позднее трех месяцев со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо его прекращения.

Статья 14. Исключена.

Статья 15. Исключена.

Статья 16. Исключена.

**Статья 17.** Ответственность лиц, сообщивших заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения

1. Государственный служащий, работник правоохранительного органа, сообщившие органу, ведущему борьбу с **коррупцией**, заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения в отношении другого государственного служащего, работника правоохранительного органа, наказываются в дисци-

плинарном порядке вплоть до увольнения с должности или иного освобождения от выполнения соответствующих функций по представлению органа, ведущего борьбу с **коррупцией**.

2. исключен.

### **Глава 3. Устранение последствий коррупционных правонарушений**

**Статья 18.** Взыскание незаконно полученного имущества или стоимости незаконно предоставленных услуг

1. Во всех случаях незаконного обогащения лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним, в результате коррупционных правонарушений незаконно полученное имущество подлежит обращению, а стоимость незаконно полученных услуг взысканию в доход государства.

2. В случае отказа добровольно сдать незаконно полученное имущество или оплатить государству его стоимость или стоимость незаконно полученных услуг, взыскание осуществляется по решению суда в доход государства по иску прокурора, налоговой службы либо других государственных органов и должностных лиц, уполномоченных на это законом. Указанные органы до вынесения судом решения налагают арест на имущество, принадлежащее правонарушителю.

3. Если лицо, выполнявшее государственные функции, или лицо, приравненное к нему, после увольнения, иного освобождения от выполнения соответствующих функций за совершенное коррупционное правонарушение отказывается выполнить требования, предусмотренные пунктом 1 настоящей статьи, должностное лицо или орган, принимающие решение о таком освобождении, направляют в налоговый орган по месту жительства виновного лица уведомление о полученных противоправных доходах.

**Статья 19.** Признание сделок недействительными и аннулирование актов и действий, совершенных в результате коррупционных правонарушений

Сделки, заключенные в связи с совершением коррупционных правонарушений, признаются судом недействительными в установленном **законом** порядке. Совершенные в результате коррупционных правонарушений акты, действия могут быть аннулированы органом или должностным лицом, уполномоченным на принятие или отмену соответствующих актов, или судом по иску заинтересованных физических или юридических лиц, или прокурора.

### **Глава 4. Заключительные положения**

**Статья 20.** Применение действующего законодательства  
Законодательство Республики Казахстан, действующее на момент вступления в силу настоящего Закона, применяется в части, не противоречащей ему, и в течение трех месяцев со дня вступления его в силу должно быть приведено в соответствие с ним.

**Президент  
Республики Казахстан**

**Н. Назарбаев**

**Нормативное постановление № 18  
Верховного суда Республики Казахстан  
«О практике рассмотрения судами уголовных дел  
о преступлениях, связанных с коррупцией»  
от 13 декабря 2001 г.**

Правильное применение судами законодательства об уголовной ответственности должностных лиц за совершение преступлений, связанных с коррупцией, обеспечивает снижение уровня коррупции, укрепляет доверие общества к государству, его институтам, повышает эффективность работы судов и правоохранительных органов, непосредственно участвующих в антикоррупционной деятельности.

Обсудив практику рассмотрения уголовных дел о преступлениях, связанных с коррупцией, пленарное заседание Верховного суда Республики Казахстан отмечает, что судами республики в основном правильно разрешаются дела указанной категории и виновным назначаются справедливые наказания.

Вместе с тем судами допускаются серьезные ошибки в юридической квалификации действий лиц, совершивших преступления, связанные с коррупцией, нет единой практики в определении его субъектов, не по всем делам соблюдаются требования закона о строго индивидуальном подходе к назначению вида и размера наказания виновным.

Суды не всегда глубоко и всесторонне выявляют причины и условия, способствующие совершению преступлений, связанных с коррупцией, не выносят в необходимых случаях частные постановления.

В целях устранения имеющихся недостатков и дальнейшего совершенствования судебной деятельности по делам указанной категории пленарное заседание Верховного суда Республики Казахстан

**постановляет:**

1. Обратить внимание судов на то, что преступления, связанные с коррупцией, наносят существенный вред охра-

няемым законом правам и интересам граждан, организаций, общества и государства, поэтому своевременное и правильное рассмотрение этих категорий дел является одним из важнейших условий реального обеспечения их правовой защищенности.

2. Под преступлениями, связанными с коррупцией, следует понимать умышленные уголовно наказуемые деяния должностных лиц, совершенные с использованием своего служебного полномочия в интересах других лиц. К преступлениям, связанным с коррупцией, следует относить умышленные уголовно наказуемые деяния, направленные на подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

3. Субъектам преступлений, связанных с коррупцией, являются должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, Вооруженных Сил и других воинских формирований и войск республики, а также лица, занимающие ответственную государственную должность. Судам следует учитывать, что к числу субъектов преступлений, связанных с коррупцией, относятся также физические лица, в целях подкупа указанных должностных лиц противоправно предоставляющие им имущественные блага и преимущества.

4. Должностными лицами, в соответствии с Примечаниями к статье 307 УК, признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти, либо лица, выполняющие в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях республики организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. Под лицами, занимающими ответственную государственную должность, понимаются лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией Республики Казахстан, конституционными и иными законами Республики Казахстан для непосредственного исполнения функции государства и полномочий государственных органов, а равно лица, зани-



мающие согласно законодательству о государственной службе политические должности государственных служащих.

5. Органам уголовного преследования необходимо устанавливать данные, подтверждающие функции и полномочия должностного лица, в соответствии с которыми возможно решение вопроса об отнесении деяния к преступлениям, связанным с коррупцией, и указывать об этом в процессуальных документах при формулировке обвинения. Решая вопрос о виновности должностных лиц, судам следует с достаточной полнотой выяснить вопросы, касающиеся их служебных полномочий, использования ими своего статуса и связанных с ними возможностей именно в корыстных целях.

6. Судам следует учитывать, что под организационно-распорядительными функциями подразумеваются полномочия должностных лиц по руководству коллективом, осуществлению подбора и расстановки кадров, организации труда подчиненных, поддержанию трудовой дисциплины, выполнению задач, поставленных перед коллективом, и т.п. Административно-хозяйственные функции должностных лиц, как правило, сопряжены с полномочиями по управлению или распоряжению государственным имуществом, его хранением, реализацией, по обеспечению контроля за этими операциями в государственном органе или в органе местного самоуправления, в соответствующих учреждениях и в воинских формированиях. Судам надлежит иметь в виду, что должностное лицо в силу занимаемого положения одновременно может иметь организационно-распорядительные и административно-хозяйственные полномочия.

7. Под получением имущественных благ и преимуществ следует понимать принятие лицом, относящимся к субъекту преступления, оказываемых безвозмездно подлежащих оплате всевозможных услуг либо незаконное использование льгот, дающих преимущественное право на собственность, производство строительных, ремонтных работ, предоставление санаторных или туристических путевок, проездных билетов, предоставление на льготных условиях ссуд или кредитов и т.п.

8. Судам надлежит учитывать, что в соответствии с Примечаниями 2 к статье 311 УК не является преступлением в силу малозначительности и преследуется в дисциплинарном порядке получение должностным лицом впервые имущества, права на имущество или иной имущественной выгоды в качестве подарка при отсутствии предварительной договоренности за ранее совершенные законные действия, если стоимость подарка не превышала двух месячных расчетных показателей.

9. Преступления, связанные с коррупцией, следует отличать от иных преступлений, субъектами которых являются должностные лица. При этом следует учитывать, что при преступлении, связанном с коррупцией, целью является совершение должностным лицом умышленных незаконных действий с использованием своего служебного положения в интересах других лиц, сопряженное с незаконным получением от них имущественных благ и преимуществ как для себя, так и для других лиц. В связи с этим при отсутствии вышеназванных обстоятельств такие преступления, как злоупотребление должностными полномочиями, превышение власти или должностных полномочий, бездействие по службе и другие преступления против интересов государственной службы не могут относиться к преступлениям, связанным с коррупцией.

10. Совершение должностным лицом иных преступлений, квалифицируемых по признаку «с использованием своего служебного положения», также не является преступлением, связанным с коррупцией, так как имущественные блага и выгоды указанные лица получают не от других лиц, а в результате своих же действий, направленных изначально на незаконное получение материальной выгоды (например, присвоение чужого имущества с использованием своего служебного положения и т.п.)

11. К особо опасному проявлению преступлений, связанных с коррупцией, следует относить случаи совершения этих преступлений должностными лицами путем вымогательства, в группе лиц, а также для удовлетворения противоправных интересов организованных преступных групп, преступных

сообществ в целях получения от них материальных и иных благ и преимуществ.

12. В соответствии с законом лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в борьбе с коррупцией, находится под защитой государства. Поэтому судам следует иметь в виду, что лицо, предоставляющее имущественные блага и преимущества, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении его имело место вымогательство со стороны должностного лица или если это лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о совершенном им подкупе.

13. Судам необходимо строго выполнять положения закона о дифференцированном подходе к назначению наказания лицам, признанным виновными в преступлениях, связанных с коррупцией. Наряду с назначением строгих мер наказания лицам, виновным в особо опасных ее проявлениях, необходимо шире использовать предоставленные законом возможности применения мер наказания, не связанных с лишением свободы в отношении лиц, совершивших преступления впервые, не представляющие большой общественной опасности, способных встать на путь исправления без изоляции от общества. При наличии смягчающих уголовную ответственность и наказание обстоятельств, указанных в пункте к части 1 статьи 53 УК, судам необходимо назначать наказание в соответствии с требованиями части 4 статьи 53 УК, соблюдая пределы максимального срока и размера наказания.

14. При назначении наказания виновным судам необходимо в каждом случае обсудить вопрос о применении наказания в виде запрещения заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности. Судам надлежит иметь в виду, что наказание в виде лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью (часть 1 статьи 41 УК) может быть назначено не только тем, которые занимают (занимали) такие должности на государственной службе или в органах местного

самоуправления, но также и другим осужденным, которые признаны виновными в совершении преступления, связанного с коррупцией, хотя и не занимали такие должности.

15. В тех случаях, когда наказание в виде лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью указано в санкции статьи Уголовного кодекса в качестве наказания, подлежащего обязательному применению наряду с другими видами наказания, его неприменение может иметь место лишь при наличии условий, предусмотренных статьей 55 УК, с обязательным указанием в приговоре мотивов принятого решения.

16. Во всех случаях противоправного обогащения лиц в результате совершения преступлений, связанных с коррупцией, незаконно полученное имущество подлежит обращению, а стоимость незаконно полученных услуг — взысканию в доход государства. Судам следует обсуждать также этот вопрос и, с соблюдением требований статьи 51 УК, применять к таким лицам дополнительное наказание в виде конфискации имущества.

17. При постановлении приговора необходимо неукоснительно выполнять требования уголовно-процессуального закона о разрешении предъявленного гражданского иска. При этом следует, что вред, причиненный преступлением, связанным с коррупцией, может быть не только имущественным, но и моральным. Иски гражданских истцов, заявленные в ходе уголовного судопроизводства, подлежат разрешению в соответствии с требованиями статьи 167 УПК.

18. Обратит внимание судов на важность предупредительно-профилактической работы по устранению фактов коррупции. В связи с этим не должны оставаться без надлежащего реагирования установленные при рассмотрении дела причины и условия, способствовавшие совершению преступлений, связанных с коррупцией, отрицательно влияющие на состояние законности в республике.

В необходимых случаях судам, в соответствии со статьей 387 УПК, надлежит выносить частные постановления и добиваться принятия по ним мер, направленных на устранение фактов, способствующих проявлению коррупции.

**Председатель  
Верховного суда  
Республики Казахстан**

**К. МАМИ**

**Секретарь пленарного заседания,  
судья Верховного суда  
Республики Казахстан**

**К. ШАУХАРОВ**

**УКАЗ  
ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**О дополнительных мерах по усилению борьбы  
с преступностью и коррупцией и дальнейшему  
совершенствованию правоохранительной деятельности  
в Республике Казахстан**

В целях усиления противодействия преступности и коррупции, дальнейшего совершенствования правоохранительной деятельности **ПОСТАНОВЛЯЮ:**

1. Определить приоритетными направлениями деятельности правоохранительных органов борьбу с коррупцией и защиту конституционных прав и свобод граждан от преступных посягательств с обеспечением неотвратимости реакции государства на любые правонарушения и привлечением виновных к установленной законом ответственности.

2. Возложить на руководителей государственных органов, государственных организаций и организаций с долей государственного участия непосредственную обязанность по противодействию коррупции с установлением за это персональной ответственности.

3. Правительству Республики Казахстан совместно с заинтересованными центральными государственными органами в установленном законодательством порядке:

предусмотреть меры по стимулированию антикоррупционного поведения граждан, включающие механизмы поощрения деятельности граждан, направленной на оказание содействия в пресечении и раскрытии коррупционных правонарушений;

ввести обязанность государственного служащего доводить до сведения руководства государственного органа, в котором он работает, или до правоохранительных органов о ставших ему известными случаях коррупционных правонарушений, предусмотрев за невыполнение данной обязанности дисциплинарную ответственность;

разработать правовой механизм, обеспечивающий прозрачность имущественного положения граждан в период прохождения ими государственной службы, а также на протяжении определенного периода после увольнения с государственной службы, установив обязанность государственных служащих, а также лиц, уволенных с государственной службы, в течение определенного периода после увольнения предоставлять информацию о происхождении имущества, стоимость которого превышает официальный доход этих лиц;

выработать меры противодействия «корпоративной коррупции»;

в государственных органах определить перечни должностей с высоким риском совершения коррупционных правонарушений, с установлением особых, повышенных требований для поступления и прохождения службы на этих должностях, в том числе с принятием обязательств о возможности применения в отношении лиц, занимающих указанные должности, механизмов, предусматривающих специальные проверки на предмет соблюдения ими антикоррупционного законодательства. При этом лица, не выдержавшие такой проверки, должны подлежать увольнению с государственной службы;

отнести к исключительной подсудственности Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции), наряду с имеющейся подсудственностью, расследование уголовных дел о преступлениях, предусмотренных **частью 2 статьи 307 и частью 2 статьи 308** Уголовного кодекса Республики Казахстан, при этом сохранив альтернативную подсудственность с органами национальной безопасности по расследованию уголовных дел о преступлениях, предусмотренных **частями 3 и 4 статьи 307, частями 3, 4 статьи 308 и частями 3, 4, 5 статьи 311** Уголовного кодекса Республики Казахстан;

для каждой должности в правоохранительных органах, за исключением политических должностей, разработать и утвердить специальные квалификационные требования по аналогии с квалификационными требованиями к категориям административных государственных должностей;

обеспечить унификацию правового статуса сотрудников правоохранительных органов и прохождения ими службы, предусмотрев при этом повышение процессуального статуса следователя, назначение и аттестацию участковых инспекторов полиции с учетом мнения населения, а также установив конкурсный порядок приема на службу в правоохранительные органы с обязательным прохождением кандидатами стажировки;

в пределах средств республиканского бюджета принять меры по установлению для сотрудников правоохранительных органов, выполняющих основные функции, более высокого уровня оплаты труда по сравнению с сотрудниками, выполняющими обеспечивающие функции. При этом пересмотреть порядок определения выслуги лет, пенсионного обеспечения, присвоения званий и классов чинов в зависимости от выполнения основных или обеспечивающих функций;

принять законодательные меры, предусматривающие повышение эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод граждан в социальной сфере;

усилить уголовную ответственность за преступления, посягающие на несовершеннолетних, их права и законные интересы, обеспечив должную профилактику указанных преступлений;

усовершенствовать правовые механизмы противодействия преступлениям, совершаемым в составе организованной преступной группы или преступного сообщества, в том числе с усилением уголовной ответственности за их совершение.

4. Агентству Республики Казахстан по делам государственной службы совместно с заинтересованными государственными органами:

обеспечить создание единой электронной базы данных, содержащей сведения о личных и профессиональных качествах лиц, работающих и ранее работавших на государственной службе, а также о допущенных ими нарушениях и фактах привлечения к различным видам ответственности и причинах прекращения государственной службы;

на законодательном уровне определить понятие «конфликта интересов» в системе государственной службы, при котором могут возникнуть противоречия между личными интересами



государственного служащего, интересами общества и государства. При этом регламентировать порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов, в том числе установить запрет для перехода государственного служащего, в течение определенного периода после увольнения с государственной службы, на работу в коммерческие организации, которые были в период исполнения им служебных обязанностей ему непосредственно подконтрольны или непосредственно связаны с ним в соответствии с его компетенцией;

распространить ограничения, установленные для государственных служащих, на лиц, выполняющих управленческие функции в государственных организациях и организациях с долей государственного участия.

5. Правительству Республики Казахстан:

1) обеспечить передачу от Министерства внутренних дел в ведение Комитета по судебному администрированию при Верховном Суде полномочий по расследованию уголовных дел, связанных с нарушением порядка исполнения судебных решений и проявлением неуважения к суду;

2) разработать и внести на рассмотрение Мажилиса Парламента Республики Казахстан проекты законов, вытекающие из настоящего Указа;

3) принять иные меры по реализации настоящего Указа.

6. Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией на основе анализа и мониторинга состояния борьбы с коррупцией выработать перспективные направления развития и совершенствования антикоррупционной политики государства.

7. Контроль за исполнением настоящего Указа возложить на Администрацию Президента Республики Казахстан.

8. Настоящий Указ вводится в действие со дня подписания.

**Президент**

**Республики Казахстан**

Астана, Акорда, 22 апреля 2009 года

№ 793

**Н. НАЗАРБАЕВ**

*Есберген Оразович Алауханов*

## **АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА**

*Учебное пособие*

*Генеральный директор издательства «Нур-пресс»*

*Н. Н. Жансеитов*

*Оператор Р. Н. Мамеков*

*Компьютерная верстка А. А. Сляднева*

*Корректор К. З. Жаппар*

*Дизайн А. В. Милованов*

Издательство «Нур-пресс»

050057, г. Алматы, ул. М. Озтюрка, д. 12.

Тел./факс: (727) 226-03-29.

E-mail: zan-adebieti@rambler.ru

