

*Б. А. Жетписбаева*

# Стратегия борьбы с коррупцией

*Учебное пособие*

Алматы  
2009

УДК 343  
ББК 67.408  
Ж 43

*Рекомендовано к печати Ученым советом  
Академии государственного управления  
при Президенте Республики Казахстан*

**РЕЦЕНЗЕНТЫ:**

*Ақуев Н. И.— кандидат юридических наук, профессор*

*Скаков А. Б.— доктор юридических наук, профессор*

*Жетписбаева Б. А.— доктор филологических наук, профессор*

**Ж 43** **Стратегия борьбы с коррупцией:** Учебное пособие.—

Алматы: Нур-пресс, 2009.— 294 с.

ISBN 9965-813-72-8

В данном издании рассмотрены проблемы теории и практики борьбы с коррупцией, специфика антикоррупционной стратегии в республике, обозначены основные движущие силы и тенденции ее воплощения, дана характеристика этапам развития антикоррупционного законодательства, проанализированы законодательные акты по вопросам борьбы с коррупцией, раскрыты особенности реализации наиболее успешных зарубежных антикоррупционных стратегий, прецеденты которых убедительно свидетельствуют о возможности достижения эффективных результатов в борьбе с этим негативным социальным явлением.

Предназначено для студентов, магистрантов вузов, специалистов в области права, социологии, государственного управления, а также всем, кто интересуется данной проблематикой.

**Ж** 1203021100  
00(05)-09

ISBN 9965-813-72-8

© Жетписбаева Б. А., 2009.

© Нур-пресс, 2009.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
<b>I. Коррупция как социальное явление: историческая ретроспектива.....</b>	<b>10</b>
<b>II. Сущность и формы проявления коррупции.....</b>	<b>31</b>
1. Понятие коррупции.....	31
2. Типология коррупции.....	45
3. Институционализация коррупции как энтропийный процесс.....	68
<b>III. Международное антикоррупционное сотрудничество.....</b>	<b>78</b>
1. Международные организации против коррупции.....	78
2. Мировая индексация коррупции.....	91
3. Зарубежные антикоррупционные стратегии.....	108
<b>IV. Стратегия борьбы с коррупцией в Республике Казахстан.....</b>	<b>131</b>
1. Формирование национальной антикоррупционной стратегии.....	131
2. Антикоррупционное законодательство: этапы развития.....	149
3. Антикоррупционные государственные программы.....	184
<b>V. Роль гражданского общества в борьбе с коррупцией.....</b>	<b>195</b>
1. Природа, функции, потенциал гражданского общества.....	195
2. Гражданское общество в Казахстане. Концепция развития гражданского общества Республики Казахстан на 2006—2010 годы.....	205
<b>VI. Служебная этика как ресурс предупреждения коррупции.....</b>	<b>218</b>
1. Этика: сущность и назначение.....	218
2. Профессиональная деонтология в борьбе с коррупцией. Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан.....	222
3. Кодекс судейской этики как средство противодействия коррупции в судебной системе.....	240
<b>Заключение.....</b>	<b>259</b>
<b>Литература.....</b>	<b>266</b>
<b>Приложение.....</b>	<b>275</b>
Закон РК «О борьбе с коррупцией»	

## ВВЕДЕНИЕ

---

---

На рубеже XX—XXI веков особое распространение в мире получили такие формы преступности, как организованная преступность, корпоративная преступность, терроризм, наркотизм. Среди них немаловажное место занимает коррупция — болезнь современного социума. Коррупция, как известно, наносит колоссальный вред жизнедеятельности общества, нередко ставя под угрозу его достойное существование. Уровень ее распространения и укоренения вынуждает современных аналитиков констатировать наличие тенденции к превращению ее в системную, перманентную и потому трудно преодолимую. Благодаря своей способности к тончайшей мимикрии коррупция видоизменила свои контуры и, существуя первоначально в бытовой форме, в наше время преобразилась в транснациональную, окутывая своей паутиной многие страны, сливаясь порой с организованной международной преступностью. Не случайно поэтому передовые страны мира и их представители призывают народы и государства к сплочению, интеграции в борьбе с этим злостным порождением изощренного ума и воли человека. Как показывает жизненная практика, только сообща, усилиями всей мировой общественности ее можно победить.

Но для того чтобы борьба велась методологически и методически правильно, необходимо знать истоки и причины ее возникновения, потенциальную и реальную мощь ее воздействия, определить с максимальной точностью те социальные, экономические и иные сферы жизнедеятельности, которые подвержены коррупциогенному воздействию, и сосредоточить все средства и силы для предупреждения и минимизации ее уровня. Именно поэтому сейчас внимание мира сконцентрировано на этом феномене негативного свойства. Борьба с ним является приоритетной и в государственной политике нашей страны. Выступая на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РК, в котором приняли участие руководители Администрации Президента, Совета безопасности, правоохранительных органов, Верховного суда, депутаты Парламента, Президент Н. А. Назарбаев вновь подчеркнул потенциал коррупции, ее «ударные» характеристики, влекущие

опасные последствия для благополучия страны. «Я обостряю этот вопрос <...> прежде всего потому,— сказал он,— что коррупция значительно снижает конкурентоспособность страны, препятствует осуществлению демократических преобразований в обществе, подрывает веру в закон и справедливость, в конечном счете — доверие к власти» [1, с. 1]. А это говорит о том, что вне искоренения коррупции невозможно построить демократическое, правовое государство, где во главу угла возведены высокие духовные, социально-нравственные и правовые ценности.

В научных кругах существует двойное отношение к проблеме искоренения коррупции. Одни специалисты мулсируют идею о невозможности ее полного уничтожения и в силу этого, как полагают они, следует сконцентрироваться на снижении ее до предела, позволяющего «либерально-демократическому обществу комфортно жить» [2, с. 112]. К этой мысли они приходят, возможно, потому, что ранжирование стран по степени наличия в них коррупции позволяет обнаружить тот факт, что даже в самой, казалось бы, безупречной из них нет-нет да и проглядывают очертания коррупции. О том может свидетельствовать Индекс Восприятия Коррупции (ИВК), разработанный неправительственной международной организацией Транспаренси Интернешнл (ТИ). Согласно показаниям Индекса, ни одна страна еще не достигла максимальной шкалы отсутствия коррупции — 10. Самый высокий показатель чистоты, если исходить из Таблицы ИВК 2008 года,— 9,3 балла и заслужили ее Дания, Швеция, Новая Зеландия. До заветной 10 как абсолютной нерепрезентативности коррупции этим странам не хватает всего лишь 0,7 балла.

Существует в науке и другой взгляд, противоположный вышеизложенному: так, российский ученый-экономист А. И. Сидоров убежден в том, что коррупцию можно полностью ликвидировать. Для этого Россия, по мысли ученого, должна избрать свой «национальный» путь борьбы с коррупцией, отказавшись при этом от западной идеологии либерализма, которая по сути представляет собой «идеологию двойных стандартов», и идей мифического «свободного рынка», который есть воплощение спекулятивного капитализма». Ни то, ни другое для России неприемлемо, ибо неприменимо к самобытной российской цивилизации, к национальному имиджу русского народа с присущей ему «единой интеллектуальной и

эмоционально-чувственной доминантой в целеполагании деятельности субъекта». С целью непрерывного укрепления и развития иммунитета от коррупции стране необходимо «сформировать матрицу факторов — социокультурных, политических, социально-экономических, психологических, способствующих устранению из жизни общества этого зла», выработать синтез радикальных мер, опираясь при этом на «две базовые основы»: 1) учет и опору на менталитет, традиции, духовные принципы, нравственные нормы русской нации; 2) подъем экономики страны» [2, с. 114].

На особый аспект — не этичность постановки вопроса о снижении коррупции, а неполного ее устранения в сфере государственных органов указывает казахстанский ученый Н. И. Акуев. Отмечая, что подобная постановка вопроса не согласуется с нравственными нормами, он пишет: «Если рассуждать логически, в данном контексте получается, что как будто смирились с этим злом, что коррупция допустима в определенных пределах. Правильнее ставить задачу преодоления коррупции, ее ликвидации» [3, с. 66]. По мнению известного юриста, чрезвычайно важно в борьбе с коррупцией обратить внимание общественности на «неотвратимость наказания за коррупцию, невзирая на чины и должности проштрафившихся чиновников», использовать такие средства профилактики коррупционных преступлений, как надлежащая кадровая политика, вполне реализуемая, поскольку «в толще народных масс есть немало честных и способных работников, которых надо выявлять и широко привлекать к государственной службе», постоянный контроль общества над деятельностью должностных лиц, повышение роли средств массовой информации в разоблачениях коррупционеров, религиозные и нравственные принципы и нормы [3, с. 66].

Выдвижение на авангардные позиции борьбы собственные реальные и потенциальные силы нации, страны, привлечение современных научных методологий и методик: методологического инструментария философии, комплекса экономических наук, теории управления, политологии, психологии, истории, а также идей математики, социодинамики, сочетающей качественное исследование и количественное моделирование социально-экономических систем — все это вкуче может дать ощутимые плоды в акциях антикоррупционной направленности. И вместе с тем такой подход, осно-

ванный на использовании достижений многих наук, национальных культурно-исторических и нравственных ценностей, социально-экономических мер, говорит о том, что коррупция — серьезнейшая, болевая проблема нашего времени, и избавиться от ее негативного влияния единичными, дискретными способами борьбы не представляется возможным, реалистичным.

В пространстве полемики о выборе путей и мер борьбы с коррупцией прослеживается наличие тенденции существования трех воззрений по этому вопросу. Одни аналитики считают, что коррупцию можно победить, применяя комплексные меры: превентивные, карательные, консолидирующие, которые вкуче могли бы привести к искомому результату, то есть ударными темпами искоренить коррупцию. Другая точка зрения основывается на тезисе о том, что коррупцию невозможно одолеть, используя метод «жесточких репрессий», полагаясь только на карательную силу законов. Представители этого направления уверены, что лучший способ борьбы с ней — профилактика. Такие же «заимствованные инструменты, как создание органов по борьбе с коррупцией, отлов главных коррупционеров, показательные наказания персон из верхушки власти плюс декларированное стремление победить коррупцию полностью» — могут дать в российских условиях «только один запрограммированный результат — новый всплеск коррупции» [4].

Третья группа оппонентов отличается категоричностью своих заявлений, смысл которых может быть выражен следующей максимой: «В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии». Категоричность данного заявления основана опять-таки на реалиях современной действительности, истинном положении вещей, когда «укротить поток коррупции» не в состоянии ни меры по разработке проектов антикоррупционного законодательства, ни создание комитетов, советов и других органов — ни специализированных, ни совещательно-рекомендательных, ни проведение различного рода научных форумов, практических семинаров и тренингов, ни гражданское общество, не имеющее равноценного «по силе власти и капитала» института в соответствующей «модели-треугольнике», где вершинами являются власть, капитал и гражданское общество, ни этические стандарты, потенциал моралите — как общенационального, универсального, так и служебного, ни созидательная сила

Слова, которое в прошлые эпохи могло останавливать войны, строить города, вселять в людские души мир и покой, пробуждать Совесть, вести на подвиги, ни государственные служащие, подвергаемые искушениям и не стесненные, как отмечено, ни общественной, ни религиозной моралью.

По мнению сторонников карательных мер, сдвиги в антикоррупционной борьбе могут произойти, если честность чиновничества будет постоянно «подкрепляться страхом перед хорошо работающим прокурором», если «за всеми, пусть даже достаточно жесткими требованиями антикоррупционного законодательства не будет «проглядываться» грозная фигура независимого от «кормления», хорошо обеспеченного, боящегося потерять свою работу прокурора» и «требования эти не будут подкреплены реальной угрозой наказания за их неисполнение» [5]. Развивая эту идею, профессор П. Яни, к примеру, ссылается на итальянский опыт, на имевшую ошеломляющие результаты операцию «Чистые руки», проведенную в Италии в начале 90-х годов XX века. Об этой операции миру поведали С. Х. Бернет, А. Мантовани в книге «Итальянская гильотина. Операция «Чистые руки» и свержение Первой итальянской республики» и М. Андреоли — в книге «Борелли — дирижер оркестра». «Архитектор» Борелли — именно та фигура неподкупного прокурора, который возвел, по образному выражению его биографа, город Закона, разрушив прежде старый город — Взяткоград [6]. «В результате «чистки», покончившей с невиданной для цивилизованного государства коррумпированной властью, фактически прекратилось действие крупных партий. Авторы исследований, в целом без одобрения относящиеся к методам освобождения итальянского общества от коррупции (поскольку одних только самоубийств последственных они насчитали около трех десятков), признают ведущую и независимую от правительства роль правоохранительной системы как «правлящего класса в развитой индустриальной демократии» в бескомпромиссной борьбе с опасным видом «элитной преступности» [5].

Самоотверженная деятельность итальянской правоохранительной системы по очищению страны от коррупции, где ключевую роль сыграл прокурор, не отступивший ни на шаг от главной цели, таким образом, породила идею о том, что успеха в борьбе с корруп-

цией можно достигнуть, применяя репрессивные меры как самое весомое орудие кары. При этом, естественно, была выделена чрезвычайная роль уголовно-правового наказания, запрета.

Анализ состояния коррупции в пространстве экс-советских государств позволяет выявить многообразие ее признаков, вынуждающих констатировать, что это сложное социальное явление, если не конгломерат явлений. Оно сложно, и сложно в наше время чрезвычайно потому, что имеет:

- 1) активную *функциональную* динамику;
- 2) *деструктивную* природу;
- 3) свойство *непреодолимости*;
- 4) хотя и поддается *нейтрализации*;
- 5) может восприниматься как *нормальное*;

6) и в то же время *девиантное* и, следовательно, *эксцессивное* явление (в иных случаях — как «нормальнодевиантное...») [6, с. 2].

Таким образом, ныне четко осознается необходимость активной борьбы с коррупцией, необходимость объединения усилий всех государств мира. Особое значение в этой акции придается антикоррупционному просвещению населения страны. Поэтому в образовательные программы высших учебных заведений включаются дисциплины по проблемам коррупции, спецсеминары и спецкурсы, дисциплины по имиджологии, этике, культурологии как богатейшего ресурса в борьбе с коррупцией. Предлагаемое учебное пособие «Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан» также будет способствовать более глубокому ознакомлению с сущностью коррупции и формами ее проявления, повышению антикоррупционного сознания молодежи страны, усовершенствованию подготовки управленческих кадров нового поколения, активизации пропаганды идеи необходимости интенсивной борьбы с этим социальным злом.

## I. КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ: ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА

---

---

---

Коррупция — сложное социальное явление, корнями восходящее к древним временам, когда появились первые признаки образования государства и права, первые ростки товарно-денежных отношений, такие понятия, как «купля-продажа». С тех пор коррупция, какой бы ни была борьба с ней, сопровождает человечество на всем протяжении его исторического бытия. Вопрос лишь в том — в какой форме и в какой степени интенсивности.

Сегодня исследователи констатируют, что в ходе восприятия и осмысления вокруг коррупции сложилось множество мифов, что ее используют в качестве интригующего фактора в популистских политических играх, что она подвергается самого различного рода интерпретациям. Ныне накопилось огромное количество как эмпирического, так и теоретического материала о ней, о формах бытования и борьбы с ней, и этот материал нуждается в научной объективации и научном обобщении. Общеизвестно, что коррупция — социальное зло, потому ее надо изучать, исследовать, и только такая установка позволит сформироваться столь необходимому провиденциализму для выработки успешной стратегии ее преодоления.

В науке существуют различные подходы к данной проблеме, и представители таких отраслей науки, как социология, государственное управление, политология, право и др. пытаются сформулировать свое определение коррупции. Так, социологи утверждают, что коррупция — это «отказ от ожидаемых стандартов поведения со стороны представителей власти ради незаконной личной выгоды» [7 с. 332]. Один из известных социологов современности профессор К.Фридрих «канонизирует» коррупцию как «вид поведения, которое отклоняется от преобладающих норм. Это девиантное поведение, ассоциированное с определенной мотивацией, в частности с получением личной выгоды за общественный счет» [8, с. 13]. В социологии также бытует понимание сущности коррупции, которое предложено Л.В.Гевелингом: «Коррупция — деструктивная по отношению к действующим на данной территории общественным нормам и господствующей морали система социальных связей, ко-

торые характеризуются использованием должностных полномочий для получения материальной и (или) нематериальной выгоды» [9]. В данном определении доминантной выносятся система социальных связей, социальных отношений, порождающая коррупцию, а не девиантность поведения.

Согласно мнению специалистов государственного управления, коррупция — это «несанкционированное, как правило, осуждаемое, действие в целях получения какой-нибудь значительной выгоды» [10, с. 250]. Перекликается в определенной степени с этим определением и позиция Е. В. Охотского. «В государственном управлении коррупция, — пишет он, — это злоупотребление служебным положением, прямое и косвенное использование служебных полномочий и авторитета должности в корыстных целях» [11, с. 524].

Особой содержательностью отличается формулировка коррупции, данная российскими юристами: «В широком смысле слова коррупция — это социальное явление, поразившее публичный аппарат управления, выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах» [12, с. 656]. Специалисты Всемирного банка дают более краткое, более лапидарное определение, согласно которому «коррупция — это злоупотребление властными полномочиями в личных интересах» [13, с. 34]. В унисон звучит дефиниция Жозефа Сентурия: «Коррупция — это злоупотребление публичной властью ради частной выгоды» [14, с. 152]. Солидарен с ним и Марк Хонг, определяя коррупцию как «осознанное совершение неправомерных действий, в частности злоупотребление своим служебным положением в целях получения личной выгоды» [15, с. 13].

Во всех этих определениях указывается, что провоцирующей акт коррупции мотивацией является корысть, стремление к обогащению, получению личной выгоды, что осуществимо, конечно, при условии наличия властных полномочий. Коррупцию можно понимать как атаку на государственную власть, где главным ее оружием является взятка, подкуп посредством дачи взятки, с помощью которой она манипулирует одной из слабых сторон власти — склонно-

стью ее к продажности. Об этом свидетельствует далекая и близкая история развития человечества, и экскурс в ее пределы под данным углом зрения может быть весьма интересен и поучителен.

Как свидетельствует история, первым правителем, о котором сохранилось упоминание как о борце с коррупцией, был шумерский царь города Лагаша по имени *Уруагина*, царствовавший во второй половине XXIV века до н. э. Уруагина вел жесткую борьбу и с целью пресечения злоупотреблений чиновников и судей, вымогательства со стороны царской администрации провел реформу государственного управления. Одновременно он устраивал показательные и жестокие наказания за коррупцию, но борьба, к сожалению, не приводила к желаемым результатам. Кроме тех единичных случаев, когда удавалось предотвратить наиболее опасные преступления. На низовом же уровне коррупция носила массовый характер.

Наказание за взяточничество (подкуп) четыре тысячи лет назад предусматривалось и законами вавилонского царя Хаммурапи в так называемом *«Кодексе законов царя Хаммурапи»*. Две черты свойственны этому древнему своду: справедливость и суровость наказаний, достигающая самых предельных границ. Глубокомысленен по своему содержанию параграф 5, посвященный деятельности судей. И одновременно объективен, предписывая следующее: *«Если судья вынесет приговор, постановит решение, изготовит документ с печатью, а потом свой приговор изменит,— этого судью должно изобличить в изменении приговора, и он должен уплатить в 12-кратном размере иск, [предъявленный] в этом судебном деле, а также должен быть в совете свергнут со своего судейского кресла и не должен никогда вновь восседать с судьями на суде»* [16, с. 152]. Со взятками в системе своего управления боролись и египетские фараоны.

Но в истории бывали и такие парадоксальные случаи, когда именно правитель страны выступал в неблагоприятной роли коррупционера, и тем не менее память народная чтит его как властителя, сумевшего создать благоденствующее государство. Таковым был, к примеру, римский император Веспасиан, и о том свидетельствует следующий эпизод. Однажды к императору обратился придворный с просьбой трудоустроить брата. Проницательный властелин вызвал претендента, лично получил с него вступительный взнос. Ког-

да же придворный поинтересовался перспективами «родственника», проныра-венценосец раздраженно отрезал: «Ищи себе другого брата, теперь — это мой брат». Несмотря, однако, на свое неумное сребролюбие (поговорка «деньги не пахнут» вошла в деловой оборот в период его правления), Веспасиан немало приумножил мощь Рима и после смерти был обожествлен [17].

Подобное сочетание в натуре высокопоставленных лиц — сочетание приязни, приятия подношений с преданностью государственным интересам — наблюдалось и в последующем: у наполеоновских министров, екатерининских вельмож и т. д. И вместе с тем данный прецедент не может быть воспринят и интерпретирован в позитивном свете, поскольку в конечном итоге это явление вело к распространению коррупции с ее неблагоприятными для народа последствиями.

Между тем именно в Римской империи было достаточно четко определено обозначенное термином «коррупция» деяние, за совершение которого человек нес наказание. И это не случайно, так как Древний Рим уже тогда слыл «образцом» коррупционного государства, и причиной тому явилась «мощь разврата власти», которая обогащалась за счет войн и ограбления завоеванных территорий. «Внутренний критик» коррупции в Риме Катон Старший (234—149 гг. до н. э.) отмечал: «Частные воры влачат жизнь в колодках и узах, общественные — в золоте и пурпуре». Ему вторил «внешний критик» могущественного Рима нумидийский царь Югурта (160—104 гг. до н. э.), который, пожив в Риме довольно долго, а затем рассорившись с ним, воскликнул: «Продажный город, обреченный на скорую гибель, если только найдет себе покупателя!» Коррупционные нравы высшего римского общества подтачивали мощь государства и вели его к неуклонному крушению.

Привычка брать взятки укоренилась в римской среде куда прочнее, чем у древних греков. Про греков Плутарх (46—127 гг.) рассказывал: «Когда кто-то спросил Еврикрата Анаксандра: «Почему спартанцы не держат деньги в общественной сокровищнице?» — тот ответил: «Чтобы не совращать тех, кто будет ее охранять». То есть, оперируя нашими терминами, греки античности уже знали: отдавать деньги в бюджет государства — это значит соблазнять тех, кто будет этот бюджет охранять (распоряжаться им). Своих же современников-римлян Плутарх заклеил следующими словами:

«Кто способен извлекать корысть из общественных дел, способен и на обкрадывание могил».

Уже тогда в имперском Риме коррупция имела почти те же самые формы проявления и основания, что и сегодня. Став причиной разложения власти, она превратилась в способ управления государством: во времена Республики (эпоха до 44 г. до н. э.) взятки и «откаты» процветали — при государственных закупках (поставках), при назначениях (выборах) должностных лиц (например, за право поставлять в Рим пшеницу (хлеб) откупщики давали большие взятки тогдашним консулам, сенаторам, муниципальным чиновникам; в итоге суммы взяток «закладывались» в цену товара, за что платило или государство из казны (налогов граждан), или непосредственно сами граждане (из своего кармана). И в период избирательных кампаний в республиканском Риме царила коррупция: открыто, «официально» подкупались избиратели — им устраивались грандиозные бесплатные пиры, раздавалось продовольствие, не обходилось и без зрелищных игр. Подкупались римские сенаторы, готовые поддерживать тех кандидатов в чиновники (консулы, преторы), кто больше заплатит им либо деньгами, либо услугами. Причем нередко сами императоры поощряли взяточников с тем, чтобы потом их ограбить и набить себе казну (карманы). Так поступали не только Калигула или Нерон. Даже вполне «приличные» императоры не гнушались выгодно использовать алчность своих назначенцев» [18].

Неудивительно поэтому, что в знаменитом памятнике римского права — *Законах двенадцати таблиц* — имеется упоминание о коррупции, и дано оно в стиле вопрошания: «Таблица IX. Авл. Геллий, Аттические ночи, XX. 17: *Неужели ты будешь считать суровым постановление закона, карающее смертной казнью того судью или посредника, которые были назначены при судоговорении (для разбирательства дела) и были уличены в том, что приняли денежную мзду по (этому) делу?»*

Между тем первый трактат с обсуждением коррупции — *«Артакшастра»* — опубликовал в Древней Индии под псевдонимом Каутилья главный министр императора Чандрагупта Маурия в IV веке до н. э. В нем он изложил 40 видов противоправных действий, связанных с изъятием чиновниками государственных доходов в свою пользу. Это изыскание дало автору повод утвердиться во мнении о

том, что *«имущество царя не может быть, хотя бы в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».*

Проблема борьбы с коррупцией занимала особое место и в трудах мыслителей разных эпох. Размышлял над нею и древнегреческий философ Платон, вскрывший по существу природу и генезис коррупции. *«Корыстолюбие, — подчеркивал он, — это один из важнейших социальных пороков, который совершенно не допустим 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».* Аристотель выдвинул идею запрета наделять одного человека полномочиями нескольких должностей. *«Самое главное при всяком государственном строе, — писал он, — это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться».* То есть уже в те времена слагалось понимание о том, что коррупция есть разлагающий государство феномен, с которым необходимо бороться. *«Только те государственные устройства, которые имеют в виду общую пользу, являются, согласно со строгой справедливостью, правильными».* Отклонения же от справедливости в государственном строе он считал главной причиной крушения государства. *«Правонарушения прокрадываются в государственную жизнь незаметно, подобно тому как небольшой расход, часто повторяясь, ведет к потере состояния».* Рассматривая коррупцию как политическую категорию, Платон и Аристотель видели в тирании коррумпированную («испорченную») форму монархии [19, с. 1—4].

Другой великий ученый-энциклопедист Абу Наср аль-Фараби полагал, что *«должности люди занимают не в зависимости от знатности и богатства, а в зависимости от способностей».* То есть уже в те времена, на рубеже IX—X веков, аль-Фараби находился на подступах разработки идеи о необходимости воплощения принципа, который ныне получил название *меритократии* — назначения на высокую государственную должность в зависимости от способностей, профессиональных и личных качеств, заслуг чиновника.

Выдающийся китайский реформатор Ванг Анши (1021—1086), любитель поэзии и прозы и вместе с тем сторонник жесткого регу-

лирования в экономике и контроля над чиновниками, основанными на тотальном сыске и шпионаже, противостоя коррупционным деяниям своих современников, отмечал два воспроизводящихся источника коррупции: «*плохие законы и плохие люди*». На уровне государственного управления, отмечал он, власть закона может не иметь силы, если в управлении находятся люди, не соответствующие этой деятельности.

Ученый XIV века Ибн-Хальдун (Абд ор-рахман Велиод-дин, по прозвищу Хадрами и Эшбили, Севильский) получил известность не только как основатель научной истории и социологии, но и как исследователь коррупции. Занятия научными изысканиями он сочетал с государственной деятельностью в качестве высокопоставленного чиновника, занимая различные посты. Будучи судьей, он пытался противодействовать взяточничеству, но потерпел фиаско: коллеги попытались убрать его с должности. После четырехлетнего заключения он занял пост одного из ближайших советников Тамерлана. Ибн-Хальдун стремился найти причины коррупции, выяснить, отчего одни реформы удаются, а другие — нет. Причины коррупции он видел в страсти элит к роскошной жизни. Он указывал на то, что коррупция приводит к экономическим трудностям, а последние, в свою очередь, способствуют росту коррупции. И это наблюдение крайне важно. Это говорит о том, что коррупция влечет последствия, способствующие росту коррупции, что если ее специально не ограничивать, она не уменьшается, а, напротив, растет. Ее естественное состояние — рост [20, с. 5—6].

Примечательны и размышления Н. Макиавелли, который считал, что коррупция, поражая государство, разрушает гражданскую добродетель, Ш. Монтескье, воспринимавшего коррупцию как деструктивный фактор, приводящий в негодность политическую систему и порядок, вырождая монархию в деспотизм [21, с. 8]. Т. Гоббс в своих изысканиях акцентировал не социально-политический, а криминологический, уголовно-правовой аспект коррупции. По его мысли, «одно и то же противозаконное действие является большим социальным злом, если имеет место коррупция, то есть преступление происходит из-за того, что человек, полагаясь на свою силу, богатство или друзей, надеется оказать сопротивление агентам закона. Попытка избежать наказания с помощью силы есть

*корень, из которого вырастает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам*» [22, с. 220].

Интересны замечания немецкого философа Гегеля, который писал: «*В Афинах существовал закон, предписывающий каждому гражданину отчитываться, на какие средства он живет,— и, имея в виду свое время и современное ему общество, он с грустью отмечал: — теперь же полагают, что это никого не касается.*»

Особую озабоченность нравственным состоянием людей, их склонностью к коррупционным деяниям проявляли ведущие религии мира. «*Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых*» — эта заповедь современными учеными названа первой антикоррупционной заповедью от Бога, данная Моисею [Исх. 23:8, см. также Втор. 16:19]. Иуда же — первым коррупционером. В Коране осуждению подвергается такой вид коррупции, как подкуп судей и отъем чужой собственности. «*Не присваивайте незаконно имущество друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей*», — гласит одна из его сур [2:188]. Стремление людей жить в достатке, богатстве канонами мировых религий не возбранялось, однако алчность, чрезмерная жажда наживы строго порицались ими. Эти качества составляли зло, влекущее наказание. О неизбежности наказания за это зло говорится опять же в Библии: «*Горе вам, пресыщенные ныне! Горе вам, богатые! Ибо вы уже получили утешение!*»

Интересна и такая прочно сложившаяся точка зрения: возмездие могут подвергнуться и те, кто не совершал зла, но в силу родственных связей имеют близость к согрешившему во зле. В этой связи российский ученый В. Д. Попов отмечает: «Разбогатевшему на взяточничестве надобно помнить о законе Эмерсона, который гласит, что любая афера в конечном счете будет разоблачена, любой добрый поступок — вознагражден, а все негодяи будут наказаны» [23, с. 11].

Своеобразная ситуация с коррупцией в прошлом складывалась в России. Здесь, как устанавливают исследователи, исторически коррупция различалась на *мздоимство* — получение неправомερных преимуществ за совершение законных действий и *лихоимство* — получение неправомερных преимуществ за совершение незаконных действий. Возникли же эти явления на основе введенного в IX—X вв. на Руси института «кормления», созданного по аналогии с со-

ответствующим институтом, некогда существовавшим в Византии. Суть этого явления заключалась в том, что глава государства (князь) направлял своих представителей (воевод, наместников) в провинцию без денежного содержания. Предполагалось, что население региона будет кормить наместника. Последний обладал огромными полномочиями и это давало ему возможность к обогащению. «Откормленные» воеводы, возвращаясь в столицу — Москву, везли с собой накопленное добро, «подарки», «излишки» которых изымались еще при въезде в «златоглавую» в пользу казны. Тем самым возникала круговая порука взяточников провинциальных и столичных. Кормление было отменено в 1556 г., но, как отмечено, традиция жить и богатеть за счет подданных сохранилась надолго и дошла до наших дней [14].

Так, кормление затем трансформировалось в лихоимство (подкуп за действия, нарушающие действующее законодательство) и мздоимство (за действия без нарушения закона), которые к XV в. слагали уже систему взяточничества, коррупции. В Двинской грамоте XIV века коррупция упоминалась также в форме *посула* как незаконного вознаграждения. В XVI веке же эта система пополнилась еще одним проявлением взяточничества — *вымогательством*.

Наказания за взяточничество применяли и митрополит Кирилл в XIII в., и цари Иван III, Иван Грозный, при котором состоялась первая известная казнь за взятку. Первым законом в России, определившим наказание за взяточничество, явился Судебник 1497 года. В XVI веке упрочивается вымогательство, глава Земского приказа Леонид Плещеев превращает суд в инструмент беспредельного вымогательства и с этого времени возникает практика «взятки за лицензию», начатая царским тестем боярином Ильей Милославским [14, с. 156—157]. Так, коррупция в России оказывается порождением самой политической системы тех лет, исторически обусловленной и потому бессмертной.

К XVIII в. коррупция в России получает широкомасштабные формы распространения. Петр I был удивлен этим фактом. Он пытался с ней бороться привычными репрессивными методами вплоть до смертной казни. Были казнены за взяточничество при всем истеблишменте сибирский губернатор князь Матвей Гагарин, а потом, через три года, четвертовали за то же самое деяние обер-фискала

(главный прокурор) Алексея Нестерова, избличившего ранее Гагарина. Был не раз нещадно бит палкой и ближайший сподвижник Петра I князь А. Меншиков, крупнейший коррупционер того времени. Отчаяние Петра I дошло до такой степени, что, как писал В. О. Ключевский, он решил обнародовать указ со следующей нормой: «Кто украдет из казны столько, чтобы купить веревку, будет на ней повешен». Однако генерал-прокурор П. И. Ягужинский (первый в истории России Генеральный прокурор) справедливо подсказал царю, что исполнение подобного указа может оставить самодержца без служивых людей вообще. И указ не увидел света. Но Петром I были введены в действие законы «О воспрещении взяток и посулов», «О наказании за взятки и лихоимство», «О наказании хищников за взятки лишением имения и живота» [20, с. 38].

Опыт борьбы с коррупцией Петра I показывает, что запрет, наказание и прочие карательные меры не могут быть действенны, результативны, если применяются в изолированном от других форм борьбы виде. Здесь порой слагается даже иная картина: чем жестче преследование, тем непомернее становятся поборы. Поэтому вырастает необходимость поиска и применения другой стратегии, предусматривающей комплекс мер, где преследование коррупции является только частью этой борьбы.

К концу 1853 года в России в результате модернизационных процессов в судебной системе намечается изменение в структуре получателей взяток. Если ранее взятки получали в основном «натурой» и крайне мало деньгами, то теперь они стали даваться почти полностью в денежной форме. О росте коррупции в этот период говорит и факт принятия в 1845 году «Уложения о наказаниях уголовных и исполнительных», где особое внимание уделялось ответственности за взяточничество и другие формы коррупционного проявления: так, глава 6 пятого раздела «О мздоимстве и лихоимстве» состояла из тринадцати статей, в статье 401 фиксировались два вида взятки: *взятка-благодарность* и *взятка-подкуп* [24, с. 390]. При Александре II ситуация борьбы с коррупцией отнюдь не улучшилась, напротив, здесь она усложнилась возникновением такого прецедента, как фаворитизм. Одной из новаций в борьбе с коррупцией в это время явилось введение запрета на совмещение государственных должностей с работой в руководстве банков и акционерных обществ. Как

отмечают исследователи, падение монархии в России совпало с разгулом коррупции, и это было не случайное совпадение [20, с.40]. К XX веку в России «взяточничество неразрывно сплелось и срослось со всем строем и укладом политической жизни» (П. Берлин).

Неистребимость, живучесть коррупции обнаружилась затем и при советской власти «с первых же минут ее реального владычества». Советское государство, начиная с Ленина, тоже предпринимало попытки жесточайших мер, вплоть до смертной казни, но все оказалось тщетным. К 70-м годам XX века, замечает Я. И. Гилинский, советская номенклатура и бюрократия вплоть до руководителей государств и компартий были тотально развращены и коррумпированы (об этом свидетельствуют «хлопковые», «фруктовые», «рыбные», «хлебные», они же — узбекские, молдавские, московские, казахские и прочие дела и процессы). И это при том, что очень долгое время слово «коррупция» в стране было как бы табуировано, до 90-х годов оно в советском лексиконе не употреблялось, не признавалось, так как не признавалось наличие самого явления. Коррупция в понимании советских партийных работников являлась непременным атрибутом только буржуазных государств. Поэтому использовались замещающие ее термины «взяточничество», «попустительство», «злоупотребление служебным положением» и т. п. На низовом же уровне чрезвычайное распространение получил тип мелкого коррупционера — несуна. Предметами воровства несуна являлись различные радиотехнические детали, излишки продуктов за счет обвеса и обсчета, карандаши, ручки, мыло, стиральные порошки и т. д. Причем сознание несуна было абсолютно лишено мук совести, ибо он совершенно искренне полагал, что свершаемая им мелкая, по сути, кража — действие отнюдь не противоправное.

Коррупция в тоталитарных режимах, как правило, бывает всеохватной, тотальной, таковой коррупция была, естественно, и в СССР. Тому существует ряд причин:

— *официальное угнетение частной собственности*, что неизбежно формирует теневые рынки и связанную с ними коррупцию;

— *дефицит*, автоматически порождающий черные и серые рынки, функционирование и защита которых поддерживается коррупцией;

— *закрытость власти*, что создает среду для роста коррупции, препятствует оценке масштаба явления и его негативного последствия;

— *тотальность агентских отношений*, которая развивается по принципу взаимоотношений «принципал — агент», где принципалом выступает государство, агентом — каждый гражданин, который, находясь на работе, является «государственным служащим», т. е. агентом этого государства. Значит, в этой ситуации любой проступок, связанный с корыстной выгодой, был коррупционным действием [20, с. 45—46]. Таким образом, коррупция в советское время процветала, но имела несколько иные формы проявления.

На Западе коррупция также была широко распространена. Средоточием коррупции являлась господствовавшая в средневековой Европе католическая церковь, поддерживавшая практику торговли индульгенциями, покупки и продажи церковных санов. Уже в XV веке британский парламент сотрясали дебаты по поводу коррупции. Именно здесь имели место первые случаи «парламентской» коррупции. Однако к концу XVIII века в Европе, как устанавливают специалисты, стали возникать новые идеи, новые веяния, предопределившие перелом в отношении общества к коррупции, и прежде всего распространение либеральных идей и ценностей. Как следствие, это способствовало укоренению в сознании европейских народов нового взгляда на государственную власть, на ее цели и задачи, она должна была служить, согласно этому воззрению, для блага подданных, людей, населявших страну. Общество выражало согласие содержать правительство при условии неукоснительного соблюдения последним принятых в стране законов. Общественный договор утверждал эту установку на новую форму государственного правления. Ярким примером серьезного правового отношения к проблеме предупреждения коррупции является тот шаг, глубоко репрезентативный по характеру, который предпринял американский народ. Он включил в Конституцию 1878 года положение о том, что за взяточничество, наряду с некоторыми другими преступлениями, президенту США может быть объявлен импичмент. «*Президент, вице-президент и все гражданские должностные лица Соединенных Штатов могут быть отстранены от должности после осуждения в порядке импичмента за государственную измену, взяточничество или другие важные преступления и мисдиминоры*» [статья II, раздел 4; 25, с. 14]. Подобного рода инновационные правовые и общественные процессы в западных странах начали оказывать все

большее влияние на качество работы государственного аппарата. Уровень коррупции в развитых странах на протяжении XIX—XX веков значительно снизился по сравнению с остальным миром.

Однако полностью избавиться от этого зла не представляется возможным, и поэтому ни одна страна в мире не может пребывать в уверенности в завтрашнем дне. Коррупция имеет свойство развиваться в латентной, скрытой форме, и это не позволяет обнаружить ее тотчас. Нечто подобное произошло в 1994 году в Швейцарии — «стране, гордившейся неподкупностью своих государственных служащих. Здесь неожиданно всплыли дела о коррупционных правонарушениях, которые совершались некоторыми ревизорами ресторанов и баров кантона Цюрих». Многочисленные случаи коррупции имели место в Италии, затронув самые высокие политические круги, они привели к тому, что более 700 бизнесменов и политических деятелей предстали перед судами в результате начавшихся в 1992 году расследований в Милане [20].

Во второй половине XX века, и особенно к его концу, коррупция, став транснациональной, превратилась в общемировую проблему. Подкуп корпорациями высших должностных лиц за границей приобрел массовый характер. Коррупция стала срастаться с организованной преступностью. Подкуп представителей органов власти и управления, задача которых состояла либо в действии, либо в бездействии, но обязательно в интересах данной группировки, получил широчайшее распространение. В этой связи можно привести примеры таких преступных организаций в Италии, как Коза Ностра («Мафия», «Гангстеры»), «Каморра», «Сакра корона унита», «Ндрангета», японскую Бориокудан (якудза), индонезийские преманы, китайскую «Триаду», которые активно использовали с помощью взятки услуги государственных чиновников в своей преступной деятельности; среди членов итальянской мафии существовала даже специальная должность корруптера, занимавшегося подкупом должностных лиц.

Между тем сговор профессиональных преступников и видных политических деятелей стал причиной отставки премьер-министров Японии (вспомним «дары» фирмы Локхиды), Кореи. Премьер-министр Израиля был также заподозрен в коррупции. Именно коррупция явилась толчком к роспуску президентами Перу

и Гватемалы Конгрессов своих стран по мотивам коррупции. В отношении Перу довольно симптоматична и поучительна история, произошедшая с В. Монтесиносом, занимавшим пост начальника контрразведки при президенте А.Фухимори. После свержения последнего архив Монтесиноса попал в руки оппозиции, что в итоге привело к его осуждению на длительный срок. Обнаружилось, что Монтесинос занимался коррупцией: он давал взятки и не верил людям, получавшим от него мзду. Поэтому он всегда требовал расписок, а во многих случаях даже записывал саму передачу на видео. Он знал, что если просто дать взятку, то партнеры могут его обмануть и не выполнить своих обязательств. Он покупал чиновников, судей, политиков, платил много денег средствам массовой информации, особенно телевизионным ведущим и владельцам телекомпаний. И в конечном счете стал «жертвой» СМИ, ибо именно одна из независимых газет «раскрутила» этот скандал [26, с. 16].

И если продолжить этот список, то следует указать, что президент Мексики оказался вынужденным сложить свои полномочия после того, как его брат был обвинен в получении взяток. Президенты Бразилии и Венесуэлы подверглись процедуре импичмента за злоупотребление своим служебным положением и незаконное обогащение. В Китае, использующем в основном карательные меры борьбы с коррупцией, были расстреляны высокие должностные чиновники за совершение коррупционного деяния в особо крупном размере. И в настоящее время жизнь тех или иных стран, часто вполне благополучных, время от времени сотрясают связанные с коррупцией скандалы, виновниками которых являются высокие должностные лица, члены правительств.

В мире ныне существуют разветвленные коррупционные сети, занимающиеся незаконными операциями и финансированием политических партий, входящие в систему организованной преступности. А это приводит к еще большей дестабилизации мирового сообщества, к еще большей напряженности не только внутри отдельных стран, но и в сфере международных отношений. Поэтому, видимо, правы те из оппонентов, кто считает, что на сегодняшний день нельзя отделять коррупцию от организованной преступности и бороться с ними следует, используя комплексные законы, как это делается за рубежом.

Как считают аналитики, слиянию коррупции с организованной преступностью во многом способствовала глобализация, которая привела к тому, что открытость границ многих стран создала условия для интенсивного проникновения коррупции, которая, конечно же, негативно сказалась на их развитии. При этом число государств с наиболее высоким уровнем коррупции, куда в основном входили страны третьего мира, пополнилось постсоветскими, так как начавшаяся в 1990-е годы в данном регионе либерализация или, точнее сказать, перестройка, сопровождалась вопиющими должностными злоупотреблениями. Так что в своем выпуске от 31 декабря 1995 года газета «Financial Times» вынуждена была прибегнуть к весьма парадоксальному шагу: объявить 1995 год «Годом коррупции» — настолько масштабна оказалась территория и степень распространения коррупции. Но днем борьбы с коррупцией принято считать 9 декабря.

В данной связи представляет интерес позиция руководителя российского фонда ИНДЕМ («Информатика для демократии») Г. Сатарова, который полагает абсолютно неправомерной точку зрения о разделении стран по коррумпированности, основанном на оси Восток — Запад. Исследователем приводятся примеры того, как коррупция заносилась в восточные колонии западными колонизаторами. Среди них можно назвать Индонезию, которую заразили коррупцией чиновники голландской Восточно-Индийской компании; на Филиппины она была занесена испанскими колонизаторами, а в Индию — британской администрацией. Филиппины и Бангладеш восставали против установившихся в свое время в этих странах коррумпированных военных режимов, что говорит о том, что коррупция не может считаться частью восточной культурной традиции. Сингапур и некоторые развивающиеся страны — примеры успешной реализации антикоррупционных государственных программ [20, с. 50—51]. По аналогии отметим, что и в Казахстан коррупция была занесена чиновниками царской администрации, которые за крупную мзду раздавали должности старших султанов, волостных и т. д. До колонизации казахский народ не знал понятий подкупа и продажности, составляющих ядро коррупции.

И вместе с тем авторы российского учебного пособия «Антикоррупционная политика», давая характеристику азиатской моде-

ли коррупции, существующей наряду с западноевропейской, африканской и латиноамериканской, пишут, что коррупция, выросшая на азиатской почве, «привычное и общественно приемлемое культурное и экономическое явление, связанное с историей, традицией, обуславливающим функционирование государства» (выделено мной.— Б. Ж.). В силу укорененных традиций коррупционные отношения здесь как бы теснейшим образом переплетены с другими социальными отношениями: семейными, земляческими, этническими, корпоративными и т. д. Однако не все в этом постулате вызывает согласие. Ибо, как верно замечает С.Роуз-Аккерман, «мздоимство процветает примерно в одних и тех же областях, вне зависимости от культурных традиций, экономических условий и политического устройства» [27, с. 20]. Такие примеры дает история и история стран, находящихся в различных регионах планеты, порой далеко отстоящих друг от друга. Поэтому вышеприведенное определение азиатской модели не совсем корректно по существу, хотя следует отметить, что авторы в какой-то мере оговаривают этот момент.

Между тем в том же контексте, особенно в работах казахстанских исследователей, мы встречаем утверждение о том, что коррупция «составляет привычную, вечную, неотъемлемую часть национального бытия и сознания, атрибут национальной традиции и культуры» казахского народа. С этим заявлением также в принципе трудно согласиться, поскольку по многим параметрам оно не соответствует действительности, не содержит той доли истины, каковая необходима для безапелляционного заявления в данном духе.

В этой связи прежде всего следует отметить, что коррупция в бытии казахского народа не имела места быть и, следовательно, не могла являть себя в «привычной», неотъемлемой и прочей форме, в качестве, скажем, неизменного атрибута. Так заявляют те, кто плохо осведомлен в истории, прошлой жизни казахского народа, его менталитете и этнопсихологии. Безусловно, среди казахов существовал и существует издревле обычай дароподношения, это часть образа жизни, однако он совершался не в корыстных целях, не по корыстным мотивам, а прежде всего из любви, уважения к человеку. Приносящий дары не был движим желанием обогатиться, возвыситься. В случаях спорных он мог обратиться к суду биев. Институт суда биев был в Степи сложен не по указу государя, а волею народа,

ибо народ сам избирал биев, и биев неподкупных, справедливых, не требовавших платы за справедливый суд. Это были «тұра» бии — судьи, отвергавшие родственные отношения и связи во имя высокой миссии — честно, бескомпромиссно, достойно вершить суд и, следовательно, вершить судьбами людей, народа с гуманных позиций, с позиции справедливости. И народ, естественно, боготворил их, слагал о них легенды. Склонных же к продажности судей он обходил стороной и их неблагоприятные действия и решения подвергались им жесточайшей критике, осмеянию.

Институт суда «тұра» биев — неподкупных судей — функционировал в период существования ханской государственности в степи. До наших дней дошло более 100 имен неподкупных судей. Однако в XIX веке в связи с упразднением ханского правления и интенсивной колонизацией казахской территории суд «тұра» биев был ликвидирован и на первый план вышли новые формы государственного управления. И именно тогда в Казахстане появились первые ростки коррупции (к примеру, посредством весомой по размерам взятки, преподносимой чиновнику царской администрации, претендент на должность волостного вполне мог осуществить свои притязания — таковые эпизоды красочно описаны в романе М. Ауэзова «Путь Абая»), пышным цветом расцветшей в последующем и ставшей неискоренимой в наши дни. К тому же нельзя забывать, что казахский народ искони жил по законам степной демократии. И в случае, если тот или иной род был недоволен правлением хана, он мог собраться и в едином порыве откочевать от него. Да и батыры, окружавшие властителя, добывали звание «батыра» — «героя» и сопровождавшие его почести не путем подкупа, а на поле брани, свершая подвиг, героическое деяние. И опять-таки именно народ присваивал им этот почетный ранг. К тому же в ставке хана, степного властителя, всегда находился советник, исполнявший миссию идеолога и посредника между монархом и народом, нередко предотвращавший конфликты, неразумные их деяния. Обычно это были общепризнанные, выдающиеся поэты-жырау, видевшие свое предназначение в создании унитарного государства, в укреплении единства, сплоченности всего народа. В памяти народной по сию пору живут их имена — Асана Кайгы в период правления хана Джанибека (XV век), Маргаска-жырау при хане Есиме (XVII век), Бухара-жырау — при Абылай-хане (XVIII век)...

Следовательно, нет каких-либо серьезных оснований для заявлений о том, что коррупция — «атрибут национальной традиции и культуры», «неотъемлемая», «вечная» наша черта. Это черта, скорее привнесенная и укорененная извне. Процесс колонизации в казахской Степи сопровождался возникновением и последующим ростом коррупции, и древние традиции дароподношения и налогообложения под воздействием новой системы управления превратились в источник коррупционных взаимоотношений.

Казахские исследователи, говоря о хронологических рамках становления и развития основ правовой системы в Казахстане, различают два характерных этапа: первый они датируют XIV — первой половиной XIX веками — это периоды среднего и позднего средневековья, когда общественно-политическому строю было присуще сочетание правовых устоев традиционной мусульманской системы права и обычно-правовых институтов тюрко-монгольской кочевой цивилизации [28, с. 11]. Как комментируют ученые, коррупция в этот период «проявлялась в легитимных институциональных формах, когда те или иные подношения представителям знати носили характер обязательной феодальной повинности. Так, с простых землевладельцев в пользу ханов, султанов, биев и других представителей родовой знати регулярно взимался налог «ушур» — десятая часть урожая. Скотоводы платили налог «зьякат» — определенное количество того или иного вида скота...» [29, с. 47].

Второй этап формирования правовой системы в Казахстане восходит, по мнению исследователей, к периоду «утверждения Российской колониальной политики и расширения границ империи. При этом судебное устройство Казахстана в период его присоединения к России представляло собой две параллельно действовавшие системы:

1) местные национальные суды — суды биев и суды казиев, разбиравшие относительно незначительные уголовные и гражданские дела между казахами, которые действовали на основе адата и шариата;

2) общеимперские судебные учреждения, разбиравшие особо важные уголовные дела казахов и все дела, возникавшие между представителями различных народностей» [29, с.49].

Данная классификация, на наш взгляд, нуждается в некоторой коррекции, если исходить из существа рассматриваемой нами про-

блематики. Мы не можем со стопроцентной достоверностью утверждать, что в эпоху Казахского ханства (которое функционировало как этническое государство со второй половины XIV века по XVIII век включительно) в жизни казахского народа существовал прецедент масштабного взяточничества. Об этом нет точных и неопровержимых сведений. Бытовавшие тогда формы государственного налога в виде «ушура», «зьяката», а также другие, присущие искони степному народу формы вознаграждения труда, например, в виде «ханлыка» (оплата за судебную деятельность хана, выступавшего последней судебной инстанцией) или более мелких — «тарту» (подарок), «сыбага» (угощение) — нельзя, очевидно, рецепировать «легитимными институциональными формами» коррупции тех времен. Это был имманентный степной государственности тип налогообложения и, надо полагать, что в мире не существовало и не существует ни одного народа, который бы не облагался со стороны власти государственными налогами в присущей для каждого из них форме выражения. Поэтому не следует, пожалуй, квалифицировать их коррупционными. Как не следует сожалеть о том, что социально-политические устои тех лет исключали «возможности... зарождения в казахском праве норм, предусматривающих ответственность за взяточничество, злоупотребление положением и т.д., то есть за коррупцию» [29, с. 49]. Честность, мудрость, справедливость, а также гостеприимство, светлый позитив мировосприятия, высокая нравственность, отторгавшая всяческую аморальность, в том числе и продажность, всегда составляли суть характерологии народного образа жизни. Эту особенность этического кредо народа отмечали все российские и другие зарубежные исследователи и деятели, путешественники, посещавшие в то время степь.

И совсем по-другому слагалась система управления в период активизации в Казахстане колониальной политики России. Чуткая к новшествам, мгновенно улавливавшая специфические черты новой управленческой парадигмы, ее уязвимые точки, номадическая знать, вовлеченная в коррупционные отношения и опиравшаяся на веками сложившуюся систему жизнеустройства, постаралась кардинально трансформировать традиции, связанные с материальными благами, придав им особый, негативный «блеск» и размах. И это не могло получить иные формы выражения, потому что, как писал россий-

ский юрист В. Д. Набоков о правовой системе Российской империи начала XIX века: «... язвой русской жизни первой половины прошлого века были не столь плохие законы, сколько бессудие, безобразное лихоимство судей, безобразные процессуальные порядки» [30, с. 273]. Состояние с коррупцией в России тех лет было таково, что уже тогда государственные умы страны задавались вопросами: «В чем заключаются причины, по силе коих пагубное лихоимство или взятки в Империи не только существуют, но даже распространяются между теми самими, которые бы гнушаться ими и всемерно пресекать их должны были?» «Какие вообще к истреблению язвы сей должно принять меры, дабы не могла она вредить ни правосудию, ни Государственному устройству, ниже скорому течению в отправлении дела?» [29, с. 52] И, конечно, оно, это состояние, весьма «пагубное» и деструктивное, не могло не отразиться соответствующим образом на «окраинах» Империи, как называли тогда колонизированные народы и государства, в том числе и Казахстан.

Подытоживая вышесказанное, отметим, что истоки коррупции, ее происхождение относятся к незапамятным временам человеческого развития. Зародившись в качестве обычного, банального вида взяточничества, коррупция на современном этапе стала одной из опаснейших преступлений, посягающих на национальную целостность и безопасность многих стран. Поэтому настоятельной необходимостью сегодняшнего дня является умение противостоять ей, вести с ней неустанную борьбу.

### **Вопросы:**

1. Каковы истоки и причины возникновения и распространения коррупции в мире?
2. Каковы взгляды на коррупцию мыслителей различных эпох — Платона, Аристотеля, Абу Насра аль-Фараби, Н. Макиавелли, Ш. Монтескье, Т. Гоббса, Гегеля и других?
3. Каково отношение к коррупции ведущих религий мира?
4. Что такое «мздоимство» и «лихоимство», чем они отличаются друг от друга?
5. Какова специфика коррупции в тоталитарных государствах?
6. Каковы причины, обусловившие специфику коррупционных проявлений в СССР?

7. Каковы причины, предопределившие перелом в отношении общества к коррупции на Западе?

8. Каковы исторические предпосылки возникновения коррупции в Казахстане?

**Самостоятельное задание:**

1. Проблемы государства и коррупции в трудах Аристотеля и Абу Насра аль-Фараби.

2. Религия против коррупции.

3. Суд «тұра» биев (неподкупных судей) в Казахской степи как институт неподкупности.

## II. СУЩНОСТЬ И ФОРМЫ ПРОЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ

---

---

### 1. Понятие коррупции

В настоящее время сформулировать предельно точную дефиницию коррупции несколько затруднительно, поскольку она обладает мобильной способностью к видоизменениям, расширению границ своего действия. Этимологически слово «коррупция» происходит от латинского «*corruptio*», что означает «подкуп», «разложение»; глаголы «коррумпировать», «корруптировать» (лат. *corruptere*) означают «подкупать кого-либо, деньгами или иными материальными благами». В римском праве понятие «*corruptio*» содержит более широкий спектр действий негативного характера — «разламывать, портить, разрушать, повреждать, фальсифицировать, подкупать», а также «совращение, упадок, извращенность, плохое состояние, превратность (мнения или взгляда)», согласно Латино-русскому словарю, составленному И. Х. Дворецким. Кроме того, существует также мнение, и, в частности Г. К. Мишина, что латинский термин «*corruptio*» происходит от двух корневых слов: «*cor*» (*сердце, душа, дух, рассудок*) и «*ruptum*» (*портить, разрушать, развращать*), что в целом может обозначать разложение души, сердца человека, разрушение его внутренней, личностной организации, влекущее негативизм поведения. Возможно, отсюда сложилось известное латинское выражение «*corruptio optimi pessima*», переводимое на русский язык как «совращение доброго — наибольший грех». Трактовка Г. К. Мишина значима и тем, что выявляется еще одна грань коррупции: ее суть может заключаться не только в подкупе или продажности, но и «в нарушении единства (дезинтеграции, разложении, распаде) того или иного объекта, в том числе органов государственной власти». Исходя из этого чрезвычайно важного наблюдения, исследователь Г.И. Богуш констатирует, что «уже на уровне этимологии коррупции возникает серьезный водораздел в определении понятия данного явления — понимать ли под коррупцией подкуп (узкое определение) или разложение, негативные процессы в самом механизме управления (широкое понятие) [8, с. 14].

Действительно, в научной и практической литературе часто указывается на визуальную нечеткость, неопределенность проявлений коррупции, что, видимо, и является толчком к рождению различных точек зрения по этой проблеме. К примеру, американский юрист Р. Клитгард полагает, что коррупция возникает там, где человек незаконно ставит личные интересы выше интересов народа и его идеалов, которые он обязался защищать. В. Клэверин же трактует коррупционную деятельность с экономической точки зрения — как бизнес, то есть коррупционер относится к своей деятельности как бизнесу, пытаясь максимизировать «доход» [14, с. 153]. В целом в современных исследованиях слагается несколько пониманий сущности коррупции. Одни ученые считают, что в ее основе лежит взятка, другие — подкуп, продажность, третьи — любое корыстное злоупотребление служебным положением. Так, не давая определения этому явлению, российский исследователь В. В. Лунеев подчеркивает, что «ядром коррупции можно назвать взяточничество» [31, с. 515]. В английском языке слова «подкуп», «взятка» обозначаются одним словом «bribery». Поэтому в работах одной из первых исследовательниц коррупции Сьюзан Роуз-Аккерман, переведенных на русский язык, используется термин «взятка», который вбирает в себя целый комплекс функций коррупциогенного свойства. Согласно ее классификации:

1) взятки очищают рынок от лишних игроков — путем недостаточного предоставления госструктурами льгот частным предпринимателям, использующим законные основания, а не стремящимся купить эти льготы за взятку;

2) взятки функционируют как вожделенный бонус — в тех случаях, когда государственные чиновники имеют низкое жалование и низкий уровень внутреннего контроля за их деятельностью;

3) взятки снижают издержки, существующие в виде налогов, таможенных пошлин и регулирующих документов;

4) взятки открывают дорогу преступной деятельности — вследствие подчинения нелегальным бизнесом и боссами организованной преступности правоохранительных органов и иных институтов власти путем коррупции и запугивания [27, с. 78].

В иных случаях — в периоды чрезвычайной социально-политической нестабильности государства, спада экономики, сни-

жения уровня жизни общества — катастрофических, по мнению некоторых иронично мыслящих аналитиков, взятка как «спасительное для государственного бюджета получение должностным лицом выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя позволяет государству сводить концы с концами, а чиновникам — не падать в голодные обмороки» [17].

Исследователи выявляют целый спектр экономических и социальных сфер, сулящих выгоды, за которые частные предприниматели готовы выложить взятки политикам или бюрократам. Это прежде всего:

— «государственные контракты: взятки могут оказать влияние на выбор частной стороны для поставок товаров и услуг для государства и сами условия таких поставок. Также взятки могут оказать влияние на условия перезаключения контрактов в процессе выполнения проектов;

— правительственные льготы: взятки могут оказать влияние на распределение денежных льгот (уклонение от налогов, субсидии, пенсии или страхование по безработице) или материальных льгот (доступ к привилегированным школам, медицинской помощи, жилью или недвижимостью) либо владение акциями в приватизируемых предприятиях;

— поступления в государственную казну: взятки могут использоваться для уменьшения объема налогов или других сборов, собираемых правительством с частных сторон;

— сбережение времени и обход правил: взятки могут ускорить выдачу со стороны правительства разрешений на ведение законной деятельности;

— оказание влияния на результаты правового и регуляторного процесса: взятки могут изменять конечные результаты правового и регуляторного процесса путем вынуждения правительства отказаться от остановки незаконной деятельности (к примеру, загрязнение окружающей среды) или путем предоставления несправедливого преимущества одной из сторон».

Как видим, роль взятки при неизменности ее сути многофункциональна, и механизм ее реализации в коррупционной ситуации основан на процессе двустороннего соглашения: одна сторона с ее помощью покупает для себя льготы, выгоду и т. п., другая — про-

дает эти самые блага. И тоже ради собственной выгоды. Следовательно, в основе коррупции лежит взятка, подкуп посредством взятки, продажность — деяния, как известно, преступные. В мире, пожалуй, нет страны, где взятка так или иначе не существовала, не имела бы своей номинации. К примеру, в Египте взятка именуется «бакшиш», в Кении — «даш», в Мексике — «мордида», в Казахстане — «пара», в России — «взятка»... Причем в России сейчас распространены два вида взятки: *взятка-комфорт* и *взятка-выживание*. Взятка-комфорт в целом отвечает своей сущности: оно имеет место в той ситуации, когда то или иное решение, необходимое гражданину, можно получить законным путем, но в ускоренном темпе, минуя всякие проволочки. Взятка-выживание — это взятка, вручаемая в том случае, когда человек иначе не может решить проблему; чиновник в этом случае идет на нарушение закона. Особое распространение получила именно этого рода взятка, подвергнувшаяся некоторой метаморфозе: как правило, она дается за соблюдение закона, принятие чиновником нужного решения, которое он обязан принять, исходя из требований закона. Взятка-выживание здесь служит способом принятия решения и в таком виде ею питается коррупция [4].

Если одни ученые настаивают на том, что сущность коррупции составляет взятка, то другие акцентируют внимание на том, что в основе коррупции лежит подкуп. Так, профессор Н. А. Лопашенко утверждает: «Именно подкуп, который оборачивается продажностью подкупаемых, характеризует содержание коррупции. Подкуп является стержнем коррупции, присутствует в ней всегда, в обязательном порядке. Злоупотребления должностных лиц и иных служащих, даже носящие корыстный характер, с подкупом не связанные, на мой взгляд, не могут расцениваться как коррупционные. Думаю, что иная позиция, трактующая коррупцию более широко, основана на отождествлении противоправных должностных и служебных деяний и деяний коррупционных. Между тем, последние далеко не охватывают всех разновидностей неблагоприятного и даже преступного поведения должностного лица или служащего. Коррупционные деяния не сравнимы по степени общественной опасности с должностными и служебными правонарушениями; они гораздо опаснее как раз потому, что всегда представляют собой сделку между долж-

ностным или служебным лицом и лицом, заинтересованным в его определенном поведении» [32].

Двухаспектность коррупции как будто бы очевидна: ее составляющие, таким образом, — подкуп и взяточничество, порождающие продажность. О подкупе и продажности как присущих элементах коррупции пишет и российский ученый А. И. Сидоров. Отмечая, что коррупция на современном этапе превратилась в системный фактор общественной жизни, он констатирует, что коррупция «определяется как подкуп и продажность государственных чиновников, должностных лиц, общественных и политических деятелей (различных уровней), иными словами — это использование своего «чина» для незаконного получения (обогащения) имущества или прав на него, каких-либо услуг или льгот, включая и неимущественные. Многочисленные формы коррупцированности (продажности) возможны при взаимодействии двух сторон: чиновников, использующих служебное положение для получения незаконных преимуществ, и власти, предоставляющей последним преимущества» [2, с. 111].

В этом же русле мыслит и другой российский ученый Я. И. Гиллинский. По его мнению, «коррупция — сложный социальный феномен, порождение общества и общественных отношений, одно из проявлений продажности». Раскрывая ее истоки и условия существования, он опирается на точку зрения К. Маркса и Ф. Энгельса: «Социальный феномен продажности (от коррупции должностных лиц до брачных аферистов и проституции — в сфере политики, науки, искусства, журналистики или же — сексуальных отношений), — продолжает он, — возможен в обществе развитых товарно-денежных отношений, когда «способность всех продуктов, деятельностей, отношений к обмену на нечто третье, вещное, на нечто такое, что в свою очередь может быть обменено на все без разбора, то есть развитие меновых стоимостей (и денежных отношений) — тождественно всеобщей продажности, коррупции» [14, с. 153].

Сам государственный строй, основывающийся на развитии товарно-денежных отношений, создает предпосылки для возникновения феномена коррупции. Деньги содержат в своих недрах искус к обогащению, стремлению к роскошной жизни, к неудержимому подъему по ступеням социальной иерархии (ибо благодаря им в иных коррумпированных странах можно купить любую долж-

ность!), именно деньги — доминирующая форма взятки и именно деньги одним своим прикосновением «губят природу вещей», равно как и природу души человека. Перед искусом денег устоять очень трудно, порой невозможно, если возникает перспектива обустроиться самым комфортным образом. И это особенно актуально в наше время, когда в сознании общества превалирует тенденция безмерного культивирования «золотого тельца», когда на заклатание ему приносятся (причем за бесценок) все недра, богатства земли, сама земля и иже с нею — народ и нарождающиеся потомки, обреченные на участь рабов.

Между тем, некоторыми российскими исследователями предлагается более конкретизированное определение коррупции, акцентирующее противоправные ее признаки: «Коррупция — подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу» [33, с. 106]. Эксперты Совета Европы также определяют коррупцию как «взяточничество, подкуп и любое другое поведение лица, наделенного ответственностью в общественном и частном секторе и нарушающего свои обязанности, причем это поведение направлено на получение любых неправомερных преимуществ для себя и другого лица» [34]. Здесь, в этом определении, бросается в глаза то, что авторы в сферу коррупции включают уже не только взяточничество и подкуп, но и «любое другое поведение лица...» со всеми вытекающими отсюда последствиями. Парадигма коррупционных правонарушений на современном этапе, как видно, наделяется свойством к предельному расширению, в нее включаются новые виды коррупционных деяний.

В Конвенции о гражданско-правовой ответственности, принятой Советом Европы, коррупция означает просьбу, предложение, дачу или получение, прямо или опосредованно взятки или любого другого ненадлежащего преимущества, или перспектив таковых, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или перспектив таковых.

В Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (ч. 1 ст. 8) коррупция трактуется как: а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомερного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей; б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомερного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

В документах 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1979) коррупция означает «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». В этой дефиниции новационным воспринимается то, что коррупция на современном этапе предполагает вознаграждение, которое не обязательно должно выражаться только в товарно-денежной форме, но и в «любой форме» — возможно, и не в имущественной, а в интеллектуальной и другого рода формах (к примеру, предоставление права некоему лицу на совершение незаконного деяния с целью обоюдного обогащения), что свидетельствует о том, что коррупция принимает все более изощренные, глубоко латентные, далекие от первоначальных проявлений виды.

Репрезентативно также понимание коррупции, принятое в германском антикоррупционном законодательстве. Здесь коррупция есть:

- злоупотребление государственной должностью, политическим влиянием или положением в сфере торговли или промышленности;
- предоставление преимуществ третьему лицу;
- осуществляется с целью получения какой-либо выгоды должностным лицом или третьим лицом; наносит вред обществу (если речь идет о государственной или политической фигуре) или ком-

пании (если речь идет о лице, занимающем должность в области коммерции) [35].

Наблюдения аналитиков показывают, что наиболее часто термин «коррупция» применяется по отношению к бюрократическому аппарату и политической элите. Поэтому и в дефиниции из Википедии (свободной энциклопедии) подчеркивается этот аспект: «Коррупция (от лат. *corrumpere* — портить) — использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным правилам» [36].

В юридическом словаре Г. Блэка коррупция толкуется в двух аспектах, 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 [8, с. 24].

Между тем, Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» (1989) гласит: «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 представления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ» [37].

Если присмотреться к этой дефиниции, можно отметить, что ее содержание в некотором смысле отличается от международных трактовок. Здесь нет слов «злоупотребление», «личная выгода», нет указания на действия в корыстных целях и т. д. Расходится оно и всеми признанным определением, зафиксированным в документах ООН и Совета Европы: «Коррупция — это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп».

На неполноту, некоторую уязвимость казахстанского определения указывают и отечественные исследователи. Так, ученый-юрист

А. Скаков считает необходимым предусмотреть в рамках этого понятия ответственность не только физических, но и юридических лиц, не только должностных, но и не должностных, а также как лиц, состоящих на государственной или иной службе, так и лиц, занятых в негосударственном секторе. Поэтому он предлагает внести в данное определение соответствующие коррективы и понимать под коррупцией «злоупотребление государственной властью лицами, выполняющими государственные функции, лицами, приравненными к ним, а также нарушение своих обязанностей лицами, занятыми в негосударственном секторе предпринимательства, и иными лицами, состоящими в иного рода отношениях, для незаконного получения имущества, прав на него, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера, либо предоставление названными лицами, а также юридическими лицами такого имущества, прав на него, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера» [38, с. 5].

Как видно из приведенных дефиниций, теперь уже нельзя ограничиться известной древнелатинской формулой: «*Do ut facias*» — «*Даю, чтобы сделал*», хотя и глубокомысленной в корне, нельзя сводить ее сущность к банальному взяточничеству, к подкупу. На современном этапе возникли новые формы коррупции, в составе которых отсутствуют признаки подкупа. В этой связи В. В. Лунев говорит о том, что современная коррупция охватывает любые злоупотребления должностных лиц, совершенные с корыстной целью. Профессор Б. В. Волженкин, вслед за ним, разворачивает значительный, можно сказать, комплекс новых проявлений коррупции, куда входят:

— совместительство в коммерческих структурах, подконтрольных государственному или муниципальному служащему или заинтересованных в сотрудничестве с ним;

— организация коммерческих структур должностными лицами, использовавшими при этом свой статус;

— участие в руководстве этими структурами, обеспечение им привилегированного положения;

— использование служебного положения в процессе приватизации государственных предприятий в целях приобретения их в частную собственность или завладения значительным числом акций самим чиновником, близкими ему лицами или иными частными лицами, в чьих интересах действует должностное лицо;

— незаконное инвестирование коммерческих структур за счет бюджета; незаконная поддержка и финансирование политических структур, проведения выборов;

— использование не предусмотренных правовыми актами преимуществ в получении кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества;

— использование в личных целях и незаконное предоставление конфиденциальной информации;

— использование в личных или групповых целях предоставленных для служебной деятельности помещений, средств транспорта и связи, электронно-вычислительной техники, денежных средств и другого государственного или муниципального имущества;

— получение за свою служебную деятельность или в связи с ней, за покровительство или попустительство по службе незаконного вознаграждения в виде денег, иных материальных ценностей и выгод, в том числе и в завуалированной форме путем выплаты незаконных премий, комиссионных, явно завышенных гонораров, оплаты самому должностному лицу или членам его семьи якобы выполнявшейся работы, поездок за границу, обучения детей за рубежом, приобретения недвижимости и открытия счетов в иностранных банках и т.п. [39].

Анализируя вышеприведенные определения и данный перечень коррупционных проявлений можно обнаружить такой факт, как изменение «механизма» коррупции, который предусматривает ныне «два варианта коррумпированного поведения: в одном случае имеет место взаимодействие двух субъектов, каждый из которых при помощи коррупционной связи стремится удовлетворить свой интерес, в другом — коррупционная деятельность сводится к действиям лишь одного лица (коррупционера), которое самостоятельно (без взаимодействия с иным субъектом) удовлетворяет свой личный интерес или интерес иного лица (лиц) при помощи предоставленной ему власти» [40]. Следовательно, если в одной ситуации действуют с определенной целью два субъекта, один из которых наделен властными, вернее, должностными полномочиями, позволяющими ему удовлетворить обоюдный интерес, то в другой в роли коррупционера выступает уже одно лицо — должностное, движимое той или иной корыстной мотивацией и часто — личного характера, представляющее тип коррупции, названный «монокоррупцией».

Но и этим не исчерпывается перечень современных коррупционных деяний. *Э-коррупция* (e-corruption) — одна из новейших форм, порожденная достижениями в сфере информационно-коммуникационных технологий, представляющих электронное правительство (e-government), посредством которого предполагается в недалеком будущем трансформировать систему государственного управления. В целом же под электронным правительством понимается «применение ИКТ (информационно-коммуникационных технологий — Б. Ж.), и в частности технологии Интернет, для оптимизации государственного управления» [41].

В этой связи следует отметить, что в последнее время очень быстро распространилась точка зрения об электронном правительстве как феномене, содержащем в своих глубинах высокий антикоррупционный потенциал, как о важном факторе успешного преодоления коррупции. Порой электронное правительство рассматривается единственной панацеей, способной излечить общество от этой болезни. Во многих странах оно внедряется в различных формах ИТ-проектов: в Южной Корее — это система OPEN, в Индии в штате Карнатака — система Bhoomi, в Филиппинах — особый пакет программного обеспечения, разработанный при участии Мирового банка, в некоторых странах Латинской Америки (Чили, Эвадор) — Интегрированная система финансового менеджмента, в Аргентине — «Кристалльное правительство» и т.д. При адекватном применении электронного правительства достигаются следующие цели, направленные на снижение коррупционной практики:

1. Минимизация личного контакта между гражданином и чиновником, ибо государственные услуги оказываются в режиме онлайн, тем самым меняется характер контакта: «местом встречи» чиновника и гражданина становится веб-портал, меняется также характер самих государственных услуг: они приобретают в данном режиме стандартизованный, деперсонализированный характер, что снижает возможность применения коррупционных механизмов;

2. Сокращение дискреционных полномочий чиновников — в силу формализации всех административных процедур и разработки единого четкого алгоритма решений, то есть так называемых электронных административных регламентов;

3. Высокая степень прозрачности — э-прозрачности, понимаемой как «максимальная возможная доступность информации о

деятельности управленческого аппарата и формирование жесткого механизма общественного воздействия на сферу частного и государственного администрирования посредством представительских институтов»[42, с. 21].

Электронное правительство по своей сути способно функционировать в качестве важного средства модернизации правительств XXI века, динамизации антикоррупционной политики государств. Казалось, найден ценнейший способ избавления от болезни века. Но, к сожалению, сейчас обнаружилось, что и это озарение, вернее, уникальное достижение человеческой мысли таит в себе негатив, который специалисты назвали э-коррупцией. Российский исследователь В. В. Солодов констатирует, что «широкое использование информационных технологий в государственном управлении, сокращая возможности для традиционной коррупции, в то же время приводит к возникновению новых форм коррупционного поведения. Ряд исследователей даже говорят о таком феномене, как э-коррупция (e-corruption), который понимается как действия органов государственной власти или отдельных государственных служащих, направленные на реализацию личных интересов, противоречащих интересам общества, с использованием информационных технологий» (43, с. 66—67).

Но каким образом возможно возникновение прецедента э-коррупции, проникновение ее в компьютерную сеть, сеть электронного правительства, главным достоинством которого является манифестация максимальной прозрачности, беспрепятственный доступ к востребованной на тот или иной момент государственной информации, общественный надзор? Как замечено, каждая вышеотмеченная положительная характеристика в функционировании электронного правительства может обернуться обратной стороной, обусловить появление коррупции. Так, минимизация личных контактов гражданина и чиновника с помощью компьютерных технологий может способствовать возникновению различного рода афер, связанных с изготовлением и распространением поддельных документов, справок, удостоверений и т.д., то есть предоставлением нелегальных услуг, что обостряет проблему подделок и мошенничества. Обезопасившийся с помощью виртуального контакта мошенник, незримый и невидимый, посредством подставных лиц может снаб-

жать граждан в быстрые сроки нужными им документами. «Агенты», чьи контактные телефоны находятся на данном портале, после получения необходимой информации спустя некоторое время подвозят готовый документ к определенному месту, где и происходит «заключение сделки». Другим источником коррупции в информационном обществе являются пробелы, ошибки компьютерных систем, сознательное создание «лазеек» и т.д. В этом плане повышение степени риска может, к примеру, вызвать сокращение срока обработки заявки: контроль за выполнением условий транзакции перекладывается на компьютерную систему, и в случае ее сбоя — сознательного или случайного — отменить сделку уже не представляется возможным. (43, с. 68). В состав компьютерной коррупции входят, помимо отмеченного, манипулирование системой контроля затрат, списание налоговых задолженностей, сознательное преуменьшение возможностей новых ИТ-систем — зачастую с тем, чтобы избежать увеличения рабочих нагрузок, низкая компьютерная грамотность населения и т.д.

Как замечает В. В. Солодов, при исследовании э-коррупции часто возникает терминологическая путаница: термин «э-коррупция» фактически употребляется в значении «киберпреступность». Ученый считает, что данные понятия следует разграничить и это позволит повысить эффективность борьбы с коррупцией. По его мнению, более обоснованным является различение компьютерных девиаций на «внешние киберпреступления», которые совершаются внешними по отношению к государству лицами, и «внутренние киберпреступления», или э-коррупция в узком смысле слова, когда ущерб общественным интересам наносится осознанными действиями государственных служащих, использующих свои возможности в личных целях» (43, с. 69).

Таким образом, вышерассмотренные концепции, дефиниции, формы проявления коррупции действительно свидетельствуют о том, что современная коррупция вышла за пределы примитивного взяточничества, купли-продажи и вобрала в свои недра многие преступные деяния, порожденные спецификой нашего времени. И многие из них могут предусматриваться в уголовных кодексах ряда стран. Как, к примеру, в Уголовном Кодексе Италии, где коррупция фиксируется как должностное преступление, совершен-

ное в связи, во-первых, с выполнением служебных обязанностей (ст. 318), во-вторых, с невыполнением служебных обязанностей (ст. 319), в-третьих, с выполнением неправомερных решений судом (ст. 319—3), в-четвертых, с распространенностью среди работников служб местного самоуправления (ст. 320). В Уголовном Кодексе же Китайской Народной Республики коррупционным считается не всякое должностное злоупотребление, а только связанное с завладением государственными ценностями [8] и меры наказания применяются, как известно, радикальные, вплоть до смертной казни. Уголовный кодекс Канады приравнивает, к примеру, парламентскую коррупцию к акту государственной измены и срок тюремного заключения составляет до 14 лет. Парламентарий, естественно, в таком случае лишается депутатской неприкосновенности. В ФРГ должностное лицо, обвиненное во взяточничестве, получает 6 лет лишения свободы, во Франции же за аналогичное преступление — до 10 лет лишения свободы или штраф в двукратном размере от полученной взятки.

Своеобразное отношение к коррупции, как выявляют социологи, сформировалось и в общественном сознании. Здесь существует два подхода в ее понимании — «узкое» и «широкое», считают они. «Узкое» понимание коррупции означает, что человек локализует область ее распространения («высшие эшелоны» власти, определенное ведомство) либо при определении коррупции пользуется каким-то специфическим критерием — связь чиновника с криминалом, большие объемы расхищаемых средств. «Широкое» понимание коррупции включает, во-первых, представление о любом использовании государственными служащими служебного положения в личных целях и, во-вторых, представление о коррупции как заместеле неработающих законов в обществе, некоем компромиссном образовании, регулирующем всю жизнь общества [44].

Таким образом, коррупции, как следует из Википедии, может быть подвержен любой человек, обладающий *дискреционной властью* — властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению (чиновник, депутат, судья, сотрудник правоохранительных органов, экзаменатор, врач и т. д.). Главный стимул к ее совершению — возможность получения экономической прибыли (ренты), связанной с использованием властных

полномочий, главный же сдерживающий фактор — риск разоблачения и наказание. Эту же мысль подтверждает, по сути, и Расма Карклинс. По ее мнению, «восприятие риска — очень важный фактор для сдерживания; подъем доверия — основная цель предотвращения коррупции» [45, с. 223]. Полагая, что коррупционный акт представляет собой целенаправленное действие, включающее принятие решения и оценку затрат и выгод, аналитик подчеркивает необходимость «оказывать влияние на расчет того, что можно получить»; при соответствующем влиянии производящее «расчет» должностное лицо может осознать безуспешность предпринимаемого деяния и прекратить свои как умственные, так и деловые интенции данного свойства. А это ведет к искомой цели — успешному предотвращению коррупции.

На основе вышерассмотренного, следовательно, можно сделать вывод, что в широком смысле коррупция — это социальное явление, способствующее разложению государственной власти путем ее подкупа с помощью взятки, склоняющей должностных лиц к злоупотреблению служебным положением, авторитетом занимаемой должности ради корыстной цели — незаконного обогащения себя и своего окружения. Вместе с тем, в узком смысле, коррупция есть злоупотребление служебным положением в целях незаконного обогащения путем присвоения вверенных должностному лицу материальных благ и имуществ.

## 2. Типология коррупции

Вследствие широкого распространения и возникновения в наше время новых форм типология коррупции расширяется все более и более. Ученые фиксируют различные типы коррупции, но базовой является типология Алатаса, который также интерпретирует коррупцию как «злоупотребление доверием в интересах личной выгоды» [46].

Основу типологии Алатаса составляют два типа коррупции:

— *транзактивная*, наиболее часто встречающаяся и базирующаяся на сделке — соглашении, заключаемого между донором и реципиентом с целью получения выгоды обеими сторонами;

— *экстортивная*, представляющая собой вымогательство, отъем средств с помощью применения отдельных форм принуждения, при этом имеет место попытка нанесения ущерба, вреда донору или близким его людям.

Другие типы коррупции, по замечанию комментаторов, являются производными от этих двух либо близки им по своим главным характеристикам. Среди возможных производных типов встречаются:

— *оборонительная коррупция* — суть ее состоит в изыскании средств для защиты от вымогательства, поэтому она является противоположностью экстортивной коррупции;

— *инвестиционная коррупция* — подразумевает преподнесение подношения или оказания услуг должностному лицу с дальним прицелом: даритель ожидает ответной реакции не тотчас, а в некотором будущем, когда потребуется, чтобы при решении важного для него вопроса предпочтение было оказано именно ему, но не другому лицу;

— *непотическая коррупция* — подразумевает чаще неоправданное назначение на должность в органы государственной службы друзей или родственников или оказания особого предпочтения им;

— *аутогенная коррупция* — вовлекает только одного человека, который выигрывает, например, оттого, что получил доступ к определенной информации раньше других людей;

— *поддерживающая коррупция* — основана на действиях, принятых кем-либо для защиты или усугубления уже существующей коррупции, часто с использованием интриг либо даже силы.

Кроме того, существуют еще два типа коррупции, дополняющие базовую типологию. Это такие разновидности транзактивной коррупции, как:

— *институциональная коррупция*, связанная с поиском выгод от функционирования институтов (таких как, например, политические партии);

— *политическая коррупция*, распространенная в общественном секторе либо на пересечении интересов общественного и частного секторов (например, в ситуации, когда политики используют свой привилегированный доступ к ресурсам, незаконно присваивая выгоды от их употребления).

Коррупция в общественном секторе подразделяется на:

— *бюрократическую (административную) коррупцию*, которая подразумевает использование должности государственного служащего с целью получения денежных выгод;

— *политическую коррупцию* как таковую, при которой должность государственного служащего используется и для получения денежных выгод, и для сохранения этой должности [47, с. 34—35].

Чрезвычайное внимание изучению и анализу типов коррупции, различных ее моделей уделяют российские исследователи, концептуальные разработки которых охватывают многие аспекты бытования этого негативного феномена в контексте российской действительности. Так, глубоко и всесторонне вскрывая потенциал коррупции, они приводят самые различные классификации проявления коррупции: «цивилизационные», по стратегиям группового поведения, по типам клиентов, по типам агентов, по типам взаимодействия агента и клиента; рассматриваются такие ее модели, как:

— *западноевропейская*, называемая чаще экономической и воспринимаемая обществом как явная аномалия, ибо она в этом регионе случайна и редка; если возникают постоянные коррупционные связи, то они глубоко конспирируются;

— *африканская*, основанная на факторе продажи власти «на корню» группе основных экономических кланов, договорившихся между собой, обеспечивающей легитимность этого договора политическими средствами;

— *латиноамериканская*, переход к которой возможен при попустительстве правительством коррупции, в результате которого создается возможность теневым и криминализированным секторам экономики достигнуть могущества, соизмеримого с государственным, и потому здесь возрастает вероятность перехода к африканской модели;

— *азиатская*, по сути социальная, понимаемая и трактуемая как органичная для азиатских стран модель, исторически сложившаяся на основе социальных и культурных отношений и традиций (определение данной модели мы привели в предыдущей главе) [20, с. 78—80].

Но разветвленную схему типов и подтипов коррупции демонстрирует так называемая классификация по типам клиентов. Для

того чтобы глубже, четче уяснить ее основу, необходимы некоторые познания в теории взаимоотношений принципала и агента. Согласно этой теории, в качестве принципала выступает государство (или общество — доверитель), в качестве агента — государственный служащий, выполняющий специфические задачи, поставленные перед ним принципалом. «В этом контексте коррупция трактуется как использование общественной силы для личной выгоды в такой ситуации, когда общество (принципал) возлагает на государственного служащего (агента) выполнение определенных задач, а агент действует вразрез с общественными интересами. При этом для принципала данная деятельность агента плохо поддается контролю. Таким образом, агент может пожертвовать интересами принципала в угоду собственным» [47, с. 36]. Такое поведение, когда агент использует ресурсы принципала для достижения своих целей, а не целей принципала, называют оппортунистическим.

Следовательно, два фактора, слагающих этот оппортунизм, — монопольный доступ агента (бюрократа) к общественным ресурсам и одновременное отсутствие контроля над ним со стороны принципала (государства, общества) — способствуют возникновению коррупционной сделки. Механизм этой коррупции Р. Клитгардом воплощен в знаковом уравнении, манифестирующем ее суть:

*Коррупция = монополия + свобода действий — подотчетность*  
[47, с. 38]

Данная формула, «простая, но мощная», по мысли Р.Карклинс, поддается перефразировке, вернее, переформулировке и тогда ее составные превращаются в следующие «три краеугольных камня контроля над коррупцией»:

*демонополизация процесса принятия решения +  
ограничение дискреционных полномочий +  
усиление подотчетности* [45, с.165]

Классификация коррупции, основанная на взаимодействии различных типов клиентов, содержит отсылки на данную теорию и включает три типа коррупции, таких как:

1) *Монокоррупция*, когда агент извлекает выгоду из своего положения без посредников, злоупотребляя служебным положением (к примеру, растрата «казенных средств»).

2) *Экзогенная коррупция*, которая обусловлена внешними факторами и возникает в процессе взаимодействия агентов с клиентами (третьими лицами), не являющимися на тот момент должностными лицами. Экзогенная коррупция может состоять из двух крупных групп:

— *бытовой коррупции*, порождаемой в ситуации, когда в качестве клиентов (третьих лиц) выступают граждане, вступающие во взаимодействие с властью (сюда относятся коррупция в государственных вузах и медицинских учреждениях, в военкоматах и автоинспекциях, в учреждениях социального обеспечения и т. д.);

— *деловой коррупции*, в которой в качестве клиентов выступают представители негосударственных организаций (юридических лиц). Это могут быть представители бизнеса, общественных организаций или других организаций, не являющихся властными органами, отстаивающие интересы своих организаций, а не собственные, личные.

Специальный вид экзогенной коррупции:

— *криминальная коррупция*, где клиент является представителем преступного мира и его коррупционные взаимодействия с агентом предназначены для обеспечения интересов его криминальной деятельности. К примеру, именно на основе этого взаимодействия был совершен побег из тюрьмы братьев Крыкбаевых, получивший широкий резонанс.

3. *Эндогенная коррупция* детерминирована внутренними факторами и возникает между агентами и клиентами, которые участвуют в коррупционных действиях, будучи должностными лицами.

Различают четыре подтипа эндогенной коррупции, осуществляемой при сговоре нескольких агентов:

— *горизонтальная*: в сговоре участвуют агенты, не находящиеся друг с другом в принципал-агентских отношениях. Это могут быть представители разных ведомств или агенты, имеющие общего принципала;

— *нисходящая* и *восходящая*: в этих случаях агент и клиент находятся одновременно в агентских отношениях либо непосред-

ственно, либо через промежуточных принципалов, т. е. являются частью одной иерархической цепочки. При нисходящей коррупции клиентом, т. е. лицом, дающим взятку, является должностное лицо, находящееся *выше* в иерархии. При восходящей коррупции, самой распространенной и легко распознаваемой, клиентом, т. е. лицом, дающим взятку, является должностное лицо, находящееся *ниже* в иерархии.

— *смешанная*: взаимодействующие коррупционеры находятся друг с другом (в разных сочетаниях) в разных отношениях из трех перечисленных выше. Таким образом взаимодействуют обычные коррупционные сети — группы коррупционеров, объединенных на долгосрочной основе для извлечения корыстной выгоды из своего положения [20, с. 81—84].

Многосложную картину развития коррупции в России, причин ее возникновения и негативных последствий для страны и народа воссоздает известный русский ученый-юрист В. В. Лунеев во многих своих трудах. Среди них следует отметить работу «Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции», где освещению важнейших проблем бытования коррупции в широком географическом пространстве посвящена отдельная глава, которой, впрочем, как и другим, присущи высокая степень аналитичности и фактологическая насыщенность, пафос категоричного осуждения и неприятия той части общественности, что охвачена неумемной жаждой наживы.

Считая, что коррупция в постсоветском пространстве имеет свойство развиваться как по горизонтали, так и по вертикали, цепким кольцом охватывая как низовые социальные слои, страты общества, так и элитарные, верхние, ученый различает два ее типа:

— *мелкую (низовую, повседневную, бытовую)*, которой характерно посягательство на благосостояние людей;

— *крупную (элитарную, вершинную, верхушечную)*, стремящуюся «урвать» значительные куски из государственной и частной экономики.

Вместе же они, замечает В. В. Лунеев, совершают глубоко разрушительную работу: они неуклонно ведут к крушению правовых основ общества и государственной власти. Подчеркивая этот аспект негации коррупции, ученый вместе с тем затрагивает и моральную

сторону: государственные должностные лица, повинные в коррупционных деяниях, убежден он, абсолютно индифферентно относятся к общественной пользе, народу, закону. Их не заботит судьба народа, судьба отечества — все то, что составляет сакральную природу бытия человека. Аберрация психологии, менталитета, воззрения личности обретает массовую форму и трагизм существования человека заключается в том, что он уже не различает или почти не различает добро и зло, подменяя одно другим, не задумываясь над тем, куда и к чему он идет. Главное — обогатиться любыми путями.

Огромный удельный вес катастрофизма, по мысли В. В. Лунеева, содержат противоправные деяния субъектов высокого социального положения, высокопоставленной коррумпированной бюрократии — как правило, умной, образованной, богатой, обладающей большой властью и в идеале при позитивном применении своего потенциала способной поднять страну, возвысить ее, подвести к расцвету, благосостоянию. Однако неодолим в них червь наживы, страсть к личному обогащению, алчность и жестокость. Затмевая их разум, лелеемые, эти качества стимулируют их готовность искать новые изощренно-интеллектуальные способы материального возвышения. В условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии их ум, знания, деловая хватка и опыт, замечает исследователь, рожают новые формы коррупционных действий и в их чреде: коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм, коррупционный nepотизм, тайные взносы на политические цели, взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями, келейное проведение приватизации, акционирования, залоговых аукционов, предоставление налоговых и таможенных льгот, переход государственных должностных лиц (сразу после отставки) на должности президентов банков и корпораций, коррупция за рубежом, совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью, оплата зарубежных поездок, льготные кредиты и т. д. Именно эти виды коррупции, совершаемые в самых изощренных формах, причиняют вред государству, обществу и народу. Но именно они фактически остаются вне уголовного правового поля, отмечает ученый [31, с. 521].

При таком раскладе неимоверно обогащается лишь кучка людей и в результате образуется небольшой клан мультимиллионе-

ров и миллиардеров, которые в России получили название «воров-олигархов», по аналогии с американскими «баронами-грабителями», в числе которых Рокфеллер, Морган и др., нажившие несметное состояние преступным путем, о чем Америка узнала через несколько поколений, и потому возбуждать уголовное дело против них уже не имело смысла. В странах постсоветского пространства, уверен ученый, всем и каждому ясны истоки обогащения местных олигархов, однако общество зрит парадоксальное, по сути, явление: «снисходительное и даже бережное отношение властей к этой группе преступников» [31, с. 515].

Закрывая глаза на незаконные деяния их, властные структуры и лица, представляющие государственную власть, сами, возможно, иной раз того не замечая, вовлекаются в коррупционные действия, способствуют развитию коррупции. И не видя противодействия, входят в раж или, скажем, во вкус. «Беловоротничковая» преступность — так можно по аналогии окрестить этого рода коррупционную преступность. Субъекты же, совершающие ее, еще раз подчеркнем, «заслуживающие уважения лица, занимающие высокое общественное положение и совершающие преступления в процессе осуществления своей профессиональной деятельности без применения насилия» [48, с. 203].

Однако несмотря на ненасильственность, бескровность деяний (хотя и это спорно — насилие может быть совершено и совершается в опосредованной форме!), беловоротничковая преступность обладает сокрушительной энергией, во много раз превышающей разрушительную мощь других видов преступности: не говоря уже о том, что утрачивается вера граждан во власть и верховенство закона, она создает весьма внушительную и реальную угрозу социально-экономическому развитию государства и его национальной безопасности, угрозу безопасности всего мирового сообщества, подрывая государственные и международные институты власти и экономики.

Следовательно, масштабы элитарной коррупции велики, глобальны, и, возможно, поэтому иные исследователи отмечают напроць в силу недостаточной репрезентативности и реалистичности устоявшееся в общественном сознании представление о коррупции как взяточничестве, использовании служебного положения в корыстных целях. Ныне коррупция, утверждают они безоговорочно (и

в частности Байсалбаева Ж. в работе «Коррупция как угроза национальной безопасности»), «это продажность власти, сращивание государства с преступным миром» [49]. Как правило, борьба с такого рода преступностью в основе своей бывает бесплодной, безрезультатной, жертвами, потерпевшими в таких ситуациях становятся честные люди, и если смотреть более глубже — государство и народ, его представляющий.

Таким образом, коррупция на современном этапе воспринимается как преступление против государства, государственной власти, провоцирующая ее на действия против народа. Особенно рельефно таковая форма ее проявления обозначилась в странах постсоциалистического пространства, что связано в первую очередь с тем, что эти страны претерпели полнейшую реструктуризацию социально-политических систем. Процесс этот сопровождался усилением преступности, и в первую очередь коррупционной, по многим параметрам отличающейся от зарубежной. Последнее обстоятельство вызвало особый интерес у некоторых иностранных аналитиков, посвятивших этой теме специальные исследования. В этом ряду находится труд английской исследовательницы Расмы Карклинс под названием «Система в ответе за это: посткоммунистическая коррупция». Как явствует первая часть названия труда, ответственность за высокую степень коррумпированности в этих странах должна нести существующая здесь система, и это, на наш взгляд, вполне правомерная позиция. Не менее символична и вторая часть названия: специфика и общность ряда черт коррупции в рассматриваемых странах позволили автору, выявив и обобщив их, именовать наличествующую здесь коррупцию «посткоммунистической».

Подробно, детально вскрывая сущностный смысл посткоммунистической коррупции, Расма Карклинс на основе весьма внушительной фактологии составляет ее типологию, которая включает три уровня жизнедеятельности этих государств:

### **Уровень 1. Повседневное взаимодействие между чиновниками и гражданами:**

1. Взятки государственным служащим за отказ от правил:
  - инициированные гражданами;
  - инициированные отдельным должностным лицом;
  - организованное вымогательство группой должностных лиц.

2. «Затуманивание» и чрезмерное регулирование должностными лицами:

- с целью вымогать больше взяток;
- с целью усиления власти и контроля.

3. Ненадлежащее использование должностными лицами полномочий по лицензированию и инспектированию (частично перекрывается с подкатегориями 1 и 2).

### **Уровень 2. Взаимодействие между государственными учреждениями:**

1. Свокорыстное использование государственных средств:

- премии и скрытые жалования;
- чрезмерные траты на роскошные автомобили, путешествия, приемы, оборудования и т. п.;
- выделение автомобилей, квартир, дач и т. п.

2. Спекуляция государственными ресурсами:

- распродажа природных ресурсов;
- аренда офисов, оборудования и т. п. в целях личной выгоды;
- использование государственных служащих для работы в личных целях;
- псевдоприватизация предприятий и собственности, принадлежащих государству;
- выплата чрезмерных вознаграждений советом директоров себе/близким друзьям.

3. Ненадлежащая практика и спекуляция на приватизации и государственных закупках

- направление деятельности и средств на свои нужды и нужды своих близких;
- пренебрежение конфликтом интересов;
- нарушение правил конкурентных торгов;
- получение «благодарностей» и взяток;
- использование государственных субсидий и списание налогов.

4. Распространение влияния, манипуляция решениями персонала:

- вовлечение в кумовство, покровительство, фаворитизм;
- протекции для подчиненных или кандидатов на работу;
- саботаж кадровых реформ для сохранения сферы влияния.

### **Уровень 3. Влияние на политические институты:**

1. «Захват государства», например, фактическое вступление во владение государственными учреждениями:

- строительство личных «феодалных владений»;
- использование государственных учреждений для обогащения себя и близких (здесь мы можем наблюдать феномен неразличения должностными лицами своей и государственной собственности, использование государственной собственности как своей собственной, в целях личного обогащения).

2. Образование секретных властных структур с целью сговора для коррупционных действий.

- 3. Подрыв выборов и политической конкуренции
- незаконное финансирование кампаний и партий;
- покупка скрытой политической рекламы;
- секретное создание сфер влияния.

4. Ненадлежащее использование законодательной власти

- «торговля» законами для частных интересов;
  - блокирование антикоррупционного законодательства;
  - сознательное проведение слабых законов;
  - нарушение служебного долга для контроля над исполнительной ветвью власти;
  - неэффективные государственные расследования.
5. Коррупция судебного процесса
- «торговля» решениями суда;
  - ложное судебное преследование, использование «козлов отпущения»;
  - отсутствие судебного преследования.

6. Ненадлежащее использование полномочий ревизии и расследований.

7. Использование компромата для политического шантажа.

8. Коррупция в СМИ и подкуп СМИ [45, с. 46—47].

Данная типология, охватывая многие сферы жизнедеятельности государства, начиная от повседневного взаимодействия чиновников и граждан и до высшего уровня — «беловоротничковой» преступности, создающей угрозу национальной безопасности государства и общества, зеркально отражает всю картину причин возникновения и столь масштабного распространения коррупции в посткоммуни-

стических странах. Изначальными же причинами коррупции здесь явились экономический упадок, политическая нестабильность, отсутствие демократических традиций, незнание закономерностей рыночного хозяйствования, законодательство, абсолютно не приспособленное к рынку, несовершенство деятельности институтов власти, не адаптированных под требования новых форм правления, отсутствие гражданского общества и т. д.

Но особое внимание здесь обращает третий уровень, манифестирующий о том, что потенциал коррупции может повыситься настолько, что общество волей-неволей окажется перед опасностью захвата коррупционными силами всех сфер, всех трех ветвей власти государства. И тогда оно погрузится в пучину такого уровня коррупции, каковая поглотила в свое время Чили при диктатуре Пиночета, Индонезию — при диктаторском режиме Сухарто и др.

Таким образом, «захват государства» ведет к более чем плачевному итогу: разрушению общественного строя, уничтожению фундаментальных основ демократии, конституционных прав граждан и в конечном счете — к установлению тоталитаризма, прикрывающегося обычно квази-ценностными, лжекультурными достижениями, паллиативами.

«Захват государства», по мысли Г. А. Сатарова и С. А. Пархоменко, есть одна из новых стратегий поведения больших социальных групп, представленных в данном случае фигурантами бизнеса — авторами теневого контроля властных решений на самом высоком уровне.

В целом же классифицируя модели поведения этих социальных групп, исследователи выделяют три стратегии поведения, основанные на взяточничестве:

— *стратегию адаптации*, самую распространенную, усилия которой направлены на преодоление с помощью взятки административных барьеров, изъянов государственного регулирования, «дефицита услуг или низкого качества услуг, которые должны предоставляться государством»;

— *стратегию уклонения*, базирующуюся на правовом нигилизме общества, иные члены которого пытаются посредством взятки нарушить закон или уклониться от некоторых обязанностей и обременений;

— *стратегию «захвата государства»* (state capture), сущность которой определена выше — как захват властных структур представителями бизнеса, лоббирующими неизменно собственные интересы.

Однако перечень групповых стратегий не исчерпывается указанными, ибо в последние годы сложилась еще одна, противоположная стратегии «захвата государства» и получившая название *стратегии «захвата бизнеса»* («business capture»). Специфика этой стратегии состоит в том, что ее игроки как бы меняются ролями: в роли захватчика здесь уже выступает власть, которая «в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты. В этом случае рента обеспечивается не получаемыми взятками, а непосредственно источниками, на которых они произрастают, — бизнесом и доходом от него» [20, с. 80—81]. Роль «жертвы» приходится исполнять владельцу бизнеса, ибо он вынужден делиться с властью доходами, прибылью от своего дела, предприятия. И надо полагать, что власть, не довольствуясь полученной долей, может претендовать на львиную часть дохода, если не на всю.

Со стратегией «захвата бизнеса», на наш взгляд, связана явление еще одной современной формы преступности — рейдерства. *Рейдерство* определяется как захват чужого бизнеса, да и не только бизнеса. Объектом рейдерства становится чужая собственность, которая после захвата может подвергнуться либо присвоению, либо разделу, либо продаже в другие руки. Иными словами, рейдерство следует понимать как «недружественный захват собственности финансово привлекательных объектов путем инициированного бизнес-конфликта» [50]. Изогранный механизм рейдерства создан в России и Украине, в последнее время получил распространение и в Казахстане.

Термин «рейдерство» происходит от слов «рейд», «рейдер» (англ. *raider* < *raid* «набег»): когда-то в давние времена корабли некоторых европейских приморских стран выходили на рейды с тем, чтобы ликвидировать бесчинствующие на море пиратские суда. Периодически совершая рейды, оснащенные военной техникой экипажи кораблей, выполняющие задачу по уничтожению пиратов,

в конце концов достигли цели: моря были очищены, и торговые, пассажирские и другие суда могли с тех пор спокойно совершать свои рейсы. Это позитивный аспект данного феномена. Однако наличествует и иной: так называемые «рейдеры» — военные корабли посылались для уничтожения военных транспортов и торговых судов неприятеля.

Ассоциативно переосмысленный этот термин ныне стал обозначать противоправное деяние преступных группировок — «современных пиратов», занимающихся отъемом чужой собственности, чужого бизнеса, совершая атаку, захватнический набег на намеченные объекты. Если же определить более конкретно понятие «рейдер», то рейдер ныне представляет собой «юридическое или физическое лицо, участвующее в захвате предприятия или иной собственности, чаще всего недвижимости и нематериальных активов. Первая и главная цель рейдерства — это изменение структуры собственности на предприятиях-жертвах в свою пользу или в пользу неких анонимных захватчиков» [51]. Активность рейдерства стимулируется в первую очередь несовершенством государственной политики в области формирования рыночной среды, распределения собственности и контроля, вызывающего острые системные противоречия в экономике, несовершенством законодательства, а также непрозрачной деятельностью бизнесменов, нередко пытающихся уклониться от уплаты налогов государству, что создает их уязвимость. И это в полной мере используется рейдерами.

Впервые в мире бизнеса рейдерство как захват чужой собственности возникло в конце XIX века в Соединенных Штатах Америки. Начало этой преступной практике положил Джон Рокфеллер, основатель Standard Oil, который занимался скупкой акций конкурентов с целью укрепления своего бизнеса. Затем этот опыт был подхвачен другими дельцами, однако следует подчеркнуть, что рейдерство, как замечено, в западных странах получило иное лицо и иное название — оно именовалось и именуется «недружественным поглощением» и осуществляется по большей части в рамках закона. Если «претенденту» на чужое добро удавалось приобрести пусть не контрольный, но все же внушительный пакет акций, он мог уже влиять на решения, принимаемые владельцами бизнеса, порой блокировать эти решения. То есть он мог вершить собственный и ему угодный

диктат, игнорирование которого вело к существенному ослаблению позиций прежних хозяев дела. Рейдер либо перепродавал им же по завышенной цене их акции (ради сохранения бизнеса они вынуждены были идти и на такой шаг), либо выкупал долю основного акционера по невыгодной для последнего цене, а затем перепродавал его по завышенной стоимости, либо, присовокупив к своему бизнесу, объединив их, занимал монопольное положение на рынке.

По мнению российских экономистов, в настоящее время **«рейдерство — это систематическая проектная деятельность на рынке корпоративного контроля, нацеленная на несиловое правовое и неправовое получение контроля над активами других субъектов экономической деятельности с нанесением им экономического и иных видов ущерба»**. Понимаемое таким образом рейдерство имеет следующие характеристики:

а) *систематичность*, что «позволяет рассматривать ее как особый вид бизнеса»;

б) *нанесение ущерба* — в виде убытков, непредвиденных расходов, утраты имущества и денег, подрыва репутации. Часто рейдерство рассматривается как высокодоходная деятельность в условиях высокого уровня риска;

в) *несиловой характер действий рейдера*, апеллирующего к законным инструментам давления на контрагентов (судебные иски, вступление в сговор с компаниями-контрагентами фирмы-мишени, инициирование проверок со стороны налоговых органов, органов внутренних дел и т.д.), что отличает их от силовых структур с их тяготением к насилию или угрозе насилия и от бизнес-брокерства [52, с. 9].

Как свидетельствует практика, ныне существует белое (или беловоротничковое) и черное рейдерство. Белое рейдерство предполагает по большей части цивилизованное слияние или поглощение бизнеса, происходящее на основе законных методов. Черное рейдерство базируется на грубейших нарушениях закона и применении силовых методов захвата. Цивилизованный рынок поглощения имеет место в мировой практике и в основном характерен для Западной Европы, США, где в день могут разоряться до 300 компаний. Однако это нельзя назвать рейдерством, поскольку происходит цивилизованный переход в установленном законом порядке от одного

собственника к другому». Черное рейдерство — удел постсоветских стран. Здесь незаконному захвату подвергаются, по мнению В. Воронова, организации и предприниматели, имеющие в собственности хоть сколько-нибудь значимое имущество (как правило, недвижимость), крупные промышленные гиганты, исследовательские институты (в данном случае изымаются здания институтов), банки, земельные наделы, квартиры и т. д., а также предприятия, принадлежащие субъектам малого предпринимательства. Цветовую гамму рейдерства пополняет еще и «серое» рейдерство, провоцирующее ситуации такого рода запутанности, когда даже «самый беспристрастный судья» не способен определить правоту и вину тяжущихся сторон.

Если рассматривать все три цветовых вида рейдерства по таким параметрам, как :

- характер соответствия закону,
- характер воздействия на оппонентов,
- уровень риска и доходности,

то можно констатировать следующие различия:

1. черное рейдерство апеллирует к значительным нарушениям закона, применяя силу или угрозу ее применения;
2. серое рейдерство использует незначительное или недоказуемые нарушения закона и не прибегает ни к силе, ни к угрозе ее применения;
3. белое рейдерство стремится следовать требованиям закона и действует вне применения силы или угрозы ее применения.

Объединяющим же все виды рейдерства свойством является высокий уровень риска и доходности, получаемой в относительно короткие сроки [52, с. 10].

В России, по свидетельству ряда исследователей, существуют устойчивые рейдерские группировки, которые действуют по апробированным не раз и уже отработанным технологиям захвата чужой собственности. Если ранее рейдеры выполняли заказы тех или иных корпораций, заинтересованных в незаконном приобретении крупных предприятий и объектов недвижимости, то теперь цель рейдеров несколько изменилась: в настоящее время большинство из них «работает» только на себя и причем весьма успешно. Тому способствует прежде всего тот факт, что зачастую в роли рейдеров

выступают профессионально образованные, юридически подкованные лица, сотрудники правоохранительных органов, представители государственной власти, в то время как ранее это были в основном «разочарованные в перспективах государственной карьеры офицеры среднего и низшего звена» — люди в погонах.

В соседних странах — в России только в 2005 году было зафиксировано 117 случаев силового захвата бизнеса, в Украине, по данным Антирейдерского союза предпринимателей Украины, на протяжении последних четырех лет совершено около 2,5 тысячи рейдерских операций. На российских сайтах, посвященных рейдерству, можно обнаружить преискурант услуг по захвату предприятий. Согласно этому преискуранту, договор о финансовой атаке с налоговиками стоит 2—5 тыс. долларов, получение «нужного» решения суда — 10—20 тыс. долларов, удостоверение нотариусом подписей на поддельных документах — 3—10 тыс. долларов, силовой захват — 300—500 долларов за штурм плюс 100—200 долларов в сутки за охрану на одного бойца, депутатский запрос в Госдуме — 5—8 тыс. долларов, сюжет по центральному телевидению — 5—30 тыс. долларов, нужное постановление правительства — от 500 долларов.

Как выясняют специалисты, имеют место четыре основных способа захвата предприятия:

- через акционерный капитал: рейдеры скупают 10—15 % акций, достаточных для инициирования собрания собственников с целью принятия нужного решения, к примеру, смены руководства;
- через наемное руководство: менеджмент занимается выводом активов на подконтрольные рейдеру структуры или берет кредиты под залог собственности под нереальные проценты;
- через кредиторскую задолженность: если у предприятия имеется несколько мелких задолженностей, рейдер скупает их и предъявляет к единовременной оплате;
- путем оспаривания приватизации: атака рейдера особенно успешна, если предприятие было приватизировано незаконным путем.

В целом ядро классической рейдерской группы в России образуют преимущественно пять субъектов. В их числе:

1. Бизнесмен — глава группы, располагающий, во-первых, некоторым объемом свободных денег, ибо захват требует определенных

затрат, во-вторых, умеющий правильно подобрать нужный объект. То есть этот объект не должен иметь сильной «крыши» — государственной или криминальной, способной устранить или нейтрализовать рейдерскую атаку на стартовой стадии.

2. Прокурорский работник как специалист, умеющий своевременно и эффективно возбудить уголовное дело против намеченной жертвы.

3. Следователь, нацеленный оперативно расследовать возбужденное прокуратурой дело и повернуть дело так, что владелец и его окружение, способное оказать сопротивление, становятся виновными в сфабрикованном против них деле, в силу чего затем следует их арест.

4. Милиционер, осуществляющий своевременный арест всех обвиненных и всего, что нужно.

5. Судья с его функцией, в данном случае скорректированной, выносить необходимое для рейдеров решение — о заключении под стражу владельца атакуемого объекта и вынесения приговора по уголовному делу против собственника или менеджеров этого объекта [по материалам СМИ].

В России рейдерские операции осуществляются довольно успешно. Если в центральных регионах рейдерство — дело рук «в белых перчатках» и основано оно зачастую на использовании изъянов законодательства, что позволяет некоторым аналитикам утверждать, что данное явление — «более или менее законный, сложный, высокоинтеллектуальный и высокодоходный бизнес», то в более отдаленных районах оно обретает уже криминальный характер: рейдеры, входящие в организованные преступные группировки, применяют жесткие противоправные методы, в том числе преступления против личности, вплоть до убийства. В последнее время участились рейдерские атаки, связанные с захватом земельных участков, жилья, в банковском секторе и т. д. Только в 2007 году в Петербурге нейтрализованы четыре крупные рейдерские группировки. Самый громкий скандал связан с попыткой рейдерского захвата Петербургского нефтяного терминала. По отчету Генпрокуратуры РФ, в деле о рейдерских захватах фигурирует более 44 предприятий. В целом же в зависимости от вида объекта захвата российские исследователи различают: *товарное* рейдерство, когда с помощью коррумпированных

сотрудников правоохранительных органов производится захват не самой фирмы, а принадлежащего ей товара, и *муниципальное* рейдерство, особенностью которого является участие муниципальных властей в захвате объекта.

По квалификационным признакам рейдерство относится скорее к мошенничеству, вымогательству, но в его составе присутствует и весомая доля коррупциогенного действия. Сотрудники правоохранительных органов соглашаются участвовать в преступной деятельности рейдеров, естественно, привлеченные солидным кушем — взяткой, предлагаемой им преступниками. Большая сумма мзды — вот соблазн и причина, толкающие и прокурора, и следователя, и милиционера, и судью на противоправные поступки. Поэтому вполне обоснованным воспринимается факт трактовки рейдерства как разновидности коррупции, оно находится в тесной связи с коррупцией в правоохранительной и судебной системах. В этой связи вполне уместно и справедливо следующее замечание аналитиков: участие представителей судебной системы в рейдерских акциях превращает борьбу с этим негативным явлением в бессмысленную, ибо суд — последняя, по сути, инстанция, куда может обратиться за помощью жертва рейдерской атаки.

Положение с рейдерством усугубляется тем, что в соответствующих законодательных актах, например, в Уголовном кодексе, статьи о наказуемости этого деяния не предусматриваются, как, впрочем, и в юридические словари и энциклопедии не включена статья «рейдерство», разъясняющая значение и содержание данного преступления. Но Торгово-промышленная палата Российской Федерации предлагает Государственной думе внести в Уголовный кодекс разработанные ею поправки. При этом предлагаются крайне жесткие меры наказания: организаторы захвата должны приговариваться к лишению свободы сроком на 20 лет с конфискацией имущества; судьи, вынесшие неправосудное решение, — сроком на 10 лет. Безусловно, действие судьи, сошедшего с позиции профессионального долга, следует квалифицировать в качестве коррупционного со всеми вытекающими последствиями, предусмотренными также, к примеру, казахстанским Законом «О государственной службе».

Несмотря на отсутствие соответствующих правовых норм, в России все же находят способы наказания участников криминального

захвата. Для этого используются: статья 159 УК РФ — Мошенничество; статья 163 — Вымогательство; статья 179 — Принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения; статья 330 — Самоуправство; статья 327 — Подделка документов [по материалам СМИ].

В России феномен рейдерства возник в перестроечный период. При этом исследователи устанавливают 3 стадии его развития:

1. стадия зарождения (1999—2001 гг.) и связана она с принятием в 1998 году федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», давшего толчок, множество лазеек для основания этого вида «бизнеса», а также «сильно распыленная структура собственности российских компаний»;

2. стадия «расцвета» (2002—2004 гг.), обусловленная в некоторой мере федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» в новой редакции от 2002 года, вынудивший рейдеров вместо прекращения своей деятельности искать «альтернативные способы реализации проектов», федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», разрешившим свободную продажу сельхозземель. В этот период «участились рейдерские акции в комбинированных формах: попытка враждебного поглощения плюс мошенничество, попытка враждебного поглощения плюс принуждение к сделке».

3. стадия поиска новых направлений и форм (с 2005 г.). В этот период в связи со снижением доходности рейдерских атак и возрастания рисков в силу активизации государства рейдерская деятельность пришла к спаду. Некоторые рейдеры перешли к управлению и развитию ранее приобретенных активов, их стали привлекать в качестве консультантов при заключении сделок и т.д. Но несмотря ни на что, рейдерство продолжает существовать. Рейдеры находят на стадии поиска новых путей реализации своих захватнических проектов. Интересным в связи с этим выступает то, что рейдеры, прекратившие рейдерскую деятельность, ныне сами становятся объектами захвата, захвата приобретенных ими активов со стороны новоявленных агрессоров. Поэтому они вынуждены искать и разрабатывать новые технологии атаки, новые проекты, способы противодействия утере накопленного богатства [52, с.17—18].

Методичная борьба с рейдерством в России ведется приблизительно с 2002 года. С тех пор правоохранительные органы накопили

большой опыт борьбы, и недалек, видимо, тот день, когда статья за рейдерство с соответствующими санкциями наказания появится в Уголовном кодексе РФ. Причем в законодательство этой страны уже внесено изменение, согласно которому бремя доказывания законности приобретения собственности возлагается на новых акционеров, а не на прежних собственников, как это практиковалось ранее. Рейдерство как новейший вид преступления постепенно набирает обороты и в Казахстане. Поэтому опыт российских правоохранительных органов необходим, особенно в настоящее время, когда наблюдается активизация этого криминального деяния и в нашей стране. Комиссия при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией на заседании от 8 августа 2007 года рекомендовала Правительству РК обеспечить своевременное внесение в Мажилис Парламента РК законопроекта по борьбе с рейдерством, однако дело еще не сдвинулось с мертвой точки.

Рейдерство, как и коррупция, есть преступление, которое оказывает негативное воздействие на экономику, способствуя ее упадку, деградации или, вернее, стагнации. Ведь бизнес, будь он малый, средний или крупный, во многом зависит от правового и морального благополучия в стране: по большому счету честный, благородный бизнес — ключ к ее процветанию. Но в условиях бесчинства рейдеров любой человек призадумается, прежде чем пожелает посвятить себя предпринимательству, прежде чем не убедится, что надежно защищен государством от всякого рода преступных посягательств, и в том числе рейдерских. Снижение же бизнес-деятельности есть знак правового и экономического неблагополучия в стране. Как следствие, государство неизбежно будет нести и материальные, и моральные потери, которые трудно восстановить, восполнить, возвратить. Ведь уже сейчас некоторые крупные компании, предприятия, приносящие государству существенный доход, сворачивают свою деятельность, многие зарубежные бизнесмены уезжают, тем самым ухудшается и инвестиционная привлекательность страны. Поэтому существует настоятельная необходимость в пресечении любых попыток к рейдерскому правонарушению, в разработке мер его превенции.

В парадигме причин, мешающих государствам достижению уровня конкурентоспособности, имеются и другие негативные яв-

ления. В рейтинге глобальной конкурентоспособности стран, опубликованном Всемирным экономическим форумом, как неблагоприятный фактор или, вернее, индекс, препятствующий повышению их конкурентоспособности, обозначен *фаворитизм* на государственной службе, фаворитизм в решениях госслужащих. Сущность фаворитизма на госслужбе заключается в оказании покровительства тому или иному лицу, протектировании, в оказании предпочтения при выборе для решения тех или иных задач государственного значения лица или лиц (органов) по субъективному признаку. И связан он в немалой степени и с получением материальной выгоды. Фаворитизм может проявляться при формировании кадровой политики, назначении на доходные должности, обеспечении рабочих мест, при проведении тендеров, заключении государственных контрактов, предоставлении правительственных льгот, налогообложении, реализации правовых и регуляторных процессов и т.д.

Фаворитизм на государственной службе — один из показателей наличия в этой системе коррупционных отношений, коррупции, таких форм ее проявления, как:

1. *Непотизм* — предоставление несправедливого преимущества по признаку родственных связей;

2. *Кронизм* — предоставление несправедливого преимущества по признаку дружеских отношений, личной преданности.

Фаворитизму противопоставляется принцип меритократии как способ эффективного воплощения кадровой политики в системе государственной службы и государственного управления. Поэтому при проведении мер по устранению фаворитизма очень важно иметь в виду следующие индикаторы наличия фаворитизма:

1. Соотношение степени влияния при принятии решения госслужащими принципа меритократии и непотизма как разновидности коррупции;

2. Соотношение степени влияния при принятии решения госслужащими принципа меритократии и кронизма как разновидности коррупции;

3. Степень игнорирования рационализма при распределении общественных ресурсов среди претендентов на выполнение государственных заказов;

4. Соотношение объективизма и субъективистских тенденций при формировании кадрового персонала государственного учреж-

дения, при выборе претендентов на занятие государственной должности.

Тесно связанный с коррупцией феномен фаворитизма способствует значительному снижению конкурентной среды, конкурентного духа, свойственного рыночной экономике, профанации кадровой политики государства, политики обеспечения его достойным управленческим персоналом, активному насаждению противоправной практики, в том числе и коррупции.

Таким образом, вышеизложенный обзор позволяет сделать вывод о том, что существует множество определений коррупции и разнообразие его типов и их классификаций, типологии. В целом почти все определения свидетельствуют о том, что коррупция — явление действительно многосложное, не поддающееся унифицированному толкованию. Однако несомненно одно: структурно оно складывается из двух элементов — подкупа и взяточничества, имеющих общий знаменатель, именуемый продажностью. Не будь склонен чиновник к продажности, не существовали бы в мире ни подкуп, ни взяточничество — составляющие феномена коррупции. И нарушая свои обязанности, и исполняя их, чиновник может выступать в ипостаси коррупционера, если эти действия продиктованы стремлением незаконно обогатиться, обогатиться материально. Стимулом же к обогащению служит цена взятки. Поэтому основными квалификационными признаками коррупционного преступления являются:

1) специальный субъект — должностное лицо, совершающее противоправное действие или же его бездействие как знак молчаливого согласия на соответствующее правонарушение;

2) злоупотребление вверенными ему властными полномочиями, использование служебного положения;

3) корыстная мотивация — преследование личных целей и интересов;

4) факт наличия взятки — в любой материальной и даже нематериальной форме.

При монокоррупции:

1) специальный субъект — должностное лицо, совершающее противоправное действие;

2) злоупотребление должностным лицом вверенными ему властными полномочиями, использование служебного положения;

3) корыстная мотивация — преследование личных целей и интересов, а также целей и интересов иных лиц;

4) незаконное обогащение путем присвоения вверенных государством должностному лицу материальных благ и имущества.

В случае монокоррупции наблюдается, естественно, отсутствие субъекта-взякодателя, ибо противоправное действие совершается единолично в соответствии с пунктом 4, меняется здесь и характер получения материального преимущества — не путем получения взятки, а посредством присвоения вверенных ему активов — будь это в материальной или нематериальной форме.

Преступление, обладающее всеми этими признаками, безусловно, коррупционное. Существующее же толкование взяточничества за выполнение государственным служащим своих обязанностей некоррупционным деянием, по сути, неверно. Ибо оно тоже коррупционное, поскольку совершается, хотя и в легальной форме, с использованием должностного положения и в корыстных целях — ради обогащения. Под названием мздоимство оно известно уже в седой истории.

### 3. Институционализация коррупции как энтропийный процесс

В настоящее время некоторая часть аналитиков считает возможным говорить о процессе институционализации коррупции как о весьма закономерном, хотя, в сущности, и парадоксальном явлении. «Коррупция,— пишет Я. И. Гилинский,— представляет собой *социальный институт, элемент системы управления*, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами — политическими, экономическими, культурологическими. Социальный институт характеризуется наличием регулярных и долговременных социальных норм, имеющих важное значение в структуре общества, наличием множества ролей. Об институционализации (процессе становления социальных практик регулярными и долговременными) коррупции свидетельствуют:

— выполнение ею ряда социальных функций — упрощение административных связей, ускорение и упрощение принятия управ-

ленческих решений, консолидация и реструктуризация отношений между социальными классами и группами, содействие экономическому развитию путем сокращения бюрократических размеров, оптимизация экономики в условиях дефицита ресурсов и др.;

— наличие вполне определенных субъектов коррупционных взаимоотношений (патрон — клиент), распределение социальных ролей (взякодатель, взякополучатель, посредник);

— наличие определенных правил игры, норм, известных субъектам коррупционной деятельности;

— сложившийся сленг и символика (например, хорошо известный и всеми понимаемый жест потирания большим пальцем руки указательного и среднего пальцев) коррупционных действий;

— установившаяся и известная заинтересованным лицам такса услуг [14, с. 154].

Обращает внимание функциональная особенность коррупции, описанная в первом пункте данного перечня. В качестве социального института ею как будто бы могут выполняться благоприятствующие для общества функции: она «ускоряет», «упрощает», «консолидирует», «реструктуризирует»... Более того, «содействует экономическому развитию», «оптимизирует экономику»... Складывается впечатление, что коррупция способна приносить не только вред, но и пользу. Тем самым как бы находится оправдание коррупции. И, естественно, такая трактовка — хорошая платформа для формирования позитивного восприятия коррупции, укрепления веры в праведность коррупционных действий, тем самым как бы создается стимул к повышению уровня коррумпированности органов государственной службы.

Подобный угол зрения, усматривающий альтернативу — позитив — коррупции, возник в начале XX века, видимо, с легкой руки русского ученого П. А. Берлина, обнаружившего, что в стране с отсталым политическим строем, с отсталым законодательством взятка сплошь и рядом выступает в «конституционной» роли. Это наблюдение было подхвачено теми, кто увидел в нем рациональное зерно, объяснение масштабному распространению этого явления в наше время, особенно в странах, переживающих кризис в связи с переходным периодом. Как отмечается, коррупция здесь играет роль «смазки» между теми противоречиями в бытии социума, которые

зачастую обнаруживаются в зоне взаимодействия власти и бизнеса, формирования рыночных отношений, в зоне преодоления административных барьеров и т. д. В монографии «Институциональная коррупция» Л. М. Тимофеева коррупция также рассматривается в качестве «инструмента рынка», компенсирующего недостатки экономики. Более того, некоторые российские специалисты воспринимают коррупцию как органичную составляющую в жизни государства и потому высказываются против борьбы с коррупцией, за изъятие этой проблемы из сферы государственной политики. Так, авторы статьи «Коррупция — это хорошо», опубликованной в одном из номеров газеты «Известия», мотивируют свой взгляд следующим образом: «...Без нее, коррупции, развалилось бы государство российское: не смогла бы власть ни одно решение провести в жизнь, бизнес — ни одну сделку повернуть, а граждане — ни один бытовой вопрос решить. Надо наконец понять, что коррупция — это наше все. Что коррупция — это хорошо. Многие ученые из числа продвинутых тоже так считают: мол, коррупция — очень удобный, вполне рыночный способ решения проблем, цивилизованная форма «ведения конкурентной борьбы» без «стрелок»...

Следовательно, если в некотором большинстве мира априорно утверждение, что коррупция — зло и только зло, в российском государстве, да и не только в российском, находятся своеобразные аполгеты данного явления, пытающиеся внушить обществу мысль о его позитивном значении и нецелесообразности борьбы с ним.

Идею о «полезности» коррупции в экономическом развитии отстаивал в своих исследованиях и зарубежный исследователь Н. Лефф, аргументируя собственную точку зрения в классическом, так сказать, виде: «Коррупция способствует ускорению работы административной машины, оптимальному распределению времени ожидания и, возможно, повышает норму сбережений» [53, с.10]. К этому следует добавить, что польский ученый Ян Тарковский также пытался на примере Польши и России, вступавших в 80-х годах XX века в полосу политических перемен, показать, что «коррупция, создав новый тип отношений между официальными и частными интересами, фактически способствовала прогрессу реформ» [54, с. 25]. В целом же за рубежом одним из первых «функциональный подход» к коррупции обосновал М.Вебер, сделавший «вывод о

функциональности и приемлемости коррупции при условии, что она усиливает позицию элит, гарантирующих ускорение происходящих в обществе изменений», затем, исчерпав свою роль, «полезные», политические и экономические функции, она исчезает [8].

Конечно, взгляд о полезности коррупции, о ее способности активизировать общественный прогресс, быть ее двигателем не входит ни в какие рамки разума и морали. Поэтому значительная часть общественности, в том числе и из ряда «продвинутых ученых», противостоят этой позиции, расценивая ее как «фундамент» для капитуляции государства перед притязаниями коррупции. Осуждая и критикуя теорию «позитивной коррупции», российские исследователи подчеркивают, что «коррупция ни при каких условиях не может быть нормой. Это всегда патология. Вопрос только в формах и объемах существования этих патологических отклонений. Если патология претендует на норму, то коррупция просто убивает весь социальный организм, как раковая опухоль убивает биологический организм» [Ю. В. Голик]. В качестве препятствия модернизации общества и его развития в унисон Ю. Голику рассматривает коррупцию шведский экономист-институционалист К. Мюрдаль: «Коррупция вносит элемент иррациональности в выполнение плана, влияя на фактическое развитие в противоположном плане направлению, или сужая его горизонт» [55, с. 952].

Отрицая доводы о «полезных функциях» коррупции, исследователь Г. И. Богущ констатирует, что: а) негативные издержки ее превышают более чем сомнительную «пользу», с помощью негативной практики она способствует замораживанию существующего строя; б) коррупционное «ускорение» реализации прав одних лиц не может осуществляться без нарушения прав других, попрания не только правовых, но и многовековых нравственных принципов справедливости и равенства граждан перед законом; в) вышеприведенное теоретизирование, на первый взгляд безобидное, на самом деле может послужить фундаментом «под оправдание капитулянтской позиции государства, отказа от борьбы с коррупцией как части государственной политики» [8].

О положительных аспектах коррупции рассуждают и казахстанские аналитики. В сборнике «Коррупция в Казахстане: методы нейтрализации» авторами констатируется признаваемое ими парадок-

сальным наблюдением о том, что «коррупция является, по большому счету, средством адаптации национальной экономической системы к внутренним и внешним условиям; <...> она позволяет: а) минимизировать потери; б) сократить расходы; в) сбалансировать прибыль».

По наблюдению казахстанского политолога Е. Карина, в целом коррупция выполняет три функции:

1) стабилизирующую: если в экономической системе начинает проявляться процесс стагнации, то автоматически включаются нелегальные рычаги поддержания равновесия;

2) компенсаторскую: в момент возникновения кратковременных сбоев благодаря нелегальным механизмам единая экономическая сеть не прерывается. Иными словами, коррупция в иных случаях играет роль дополнительного источника питания для национальной экономики;

3) смягчителя: в периоды серьезных политических катаклизмов и социальных потрясений теневая экономика обеспечивает население товаром повседневного спроса.

Таков в принципе оправдательный механизм коррупции — негативного спутника нашей жизни, нашей действительности. Благодаря наличию коррупции, бесперебойно выполняющей вышеуказанные функции, мы как бы не летим в пропасть катаклизмов — экономических, политических, культурных, а имеем возможность худо-бедно выживать. Коррупция всегда будет жизнеустойчивой, обладать свойством императивности, если не будут созданы, по мысли Е. Карина, «дополнительные механизмы саморегуляции экономической и политической системы» страны [56].

Безусловно, общество не должно никоим образом обольщаться по поводу положительного эффекта коррупции. И если следовать здравому смыслу, то государственную политику в идеале необходимо выстроить так, чтобы коррупция ни под каким видом не могла получить устойчивого развития, чтобы отсутствовала даже малейшая возможность положиться на «позитивизм» коррупции как крайнего средства в поиске выхода из критической ситуации. Триада: власть — деньги — собственность, порождающая коррупцию, должна быть ориентирована прежде всего в сторону закона, в сторону позитивного правоприменения.

Институционализация коррупции — сигнал бедственного положения страны. Выгода, получаемая от коррупции, несравнимо ниже того объема вреда, каковое она несет обществу, стране. В ее недрах залегает негативная сила, которая приводит к развитию энтропийного (разлагающего, разрушающего) процесса, затрагивающего все уровни и сферы жизнедеятельности государства. Не встречая сопротивления, данный процесс может набрать такую мощь, когда все предпринятые затем меры могут оказаться бесполезными, бессильными. В настоящее время организованная в целую систему она выступает составной частью теневой реальности, которую в совокупности образуют теневая политика, теневое право, теневая экономика и т. д. Опасность институционализированной теневой реальности заключается в том, что она не подчиняется требованиям юридического закона, оказываясь за его пределами. Недостигаемая для закона теневая реальность, таким образом, продуцирует тотальное беззаконие, коллапс жизненно важных сфер деятельности государства, снижение уровня жизни населения, профанацию системы государственной службы и государственного управления.

Одной из главных слагаемых теневой реальности является теневая экономика, которая составляет основу финансовой базы, обеспечивающей жизнедеятельность коррупционных систем, функционирующих в режиме:

— приумножения капиталов за счет использования выгод, льгот и преимуществ, полученных в сложных бюрократических процедурах разрешительно-распорядительной системы государства;

— защиты от различных форм социального контроля;

— эффективного способа устранения конкурентов;

— влияния на государственную политику (преимущественно в области экономики) в интересах крупных криминально-олигархических кланов [38, с. 1].

Деструктивная природа коррупции более чем очевидна. Проникающая во все сферы жизнедеятельности государства, она, следовательно, отрицательным образом воздействует на:

— *политическую* обстановку в стране, дестабилизируя ее. Если размеры коррупции масштабны, то она способна привести к распаду государственного строя, смене существующего политического режима более консервативным, тоталитарным, антидемократиче-

ским, к образованию клептократического государства, если во главе его стоит руководитель, нацеленный к максимальному извлечению личной выгоды из всех возможных в стране источников обогащения, проводя благоприятную для этого экономическую политику. Как следствие, неэффективное государственное управление, неэффективная работа правоохранительных структур и др. генерируют недоверие и неприятие власти, упадок престижа государственной службы.

В *экономическом* аспекте особую угрозу представляет теневая экономика, которая оказывает сильнейший прессинг на такие сферы деятельности государственного сектора, как налоги, регулирующее законодательство, выделение субсидий, ценовая политика, приватизация. Существенно снижается доля иностранных инвестиций, уровень рыночной конкурентоспособности, растут трансакционные издержки; нарушается справедливое распределение бюджетных средств, значительная часть которых уходит на содержание силовых структур — за счет социальных сфер и в первую очередь за счет образования и здравоохранения. Безудержный рост цен также связан с коррупционной деятельностью, поскольку, как известно, затраты на подкуп закладываются в стоимость товара. С нею же сопряжена дисфункциональность, неэффективность развития среднего и малого бизнеса и в целом инновационного предпринимательства, утечка доходов за пределы страны.

В *социальном* коррупция способствует интенсивному расслоению общества, порождая нищету, бедность. Граждане лишаются доступа к бесплатным общественным благам, к получению высшего образования, квалифицированной медицинской помощи. Рост расходов, относимых в конечном итоге за счет населения, также увеличивает планку бедности. Кроме того, коррупция содействует криминализации общества — часто на почве дефицита правосудия, произвола правоохранительных органов, низкого уровня правового сознания.

В *культурно-нравственном* аспекте общество также подвергается духовной стагнации. Утрачивается культурная и нравственная преемственность, снижается роль правовой культуры в обществе, высокие понятия национального кодекса чести претерпевают нивелировку, обесцениваются культурные достижения. Под тлетворным

влиянием коррупции сознание человека подвергается диссоциации, аберрации, и это приводит к неразличению аморального поступка, коррупционного деяния как безнравственного, достойного категоричного осуждения поступка — к цинизму, забвению высокого смысла таких понятий, как честность, неподкупность, патриотизм. Общество как бы зомбируется звоном меди, его девизом, путеводной звездой становится формула: «Обогащайся как можешь!»

В *международном* аспекте развития страны также наблюдаются издержки в виде сокращения международного сотрудничества, искусственно создаваемых препятствий для торговли и развития экономики по линии взаимодействия со странами мира.

Исходя из данных факторов, можно сделать вывод, что коррупция является одним из «провалов» государства, т. е. случаем несовершенства государственного вмешательства, в основе которого лежит неспособность обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов» [47, с. 36], и, стало быть, очевидная неспособность к эффективному государственному управлению и стратегическому мышлению.

Таким образом, существует множество форм и видов коррупции. В наше время к коррупционным правонарушениям прибегают в одних случаях вследствие острой нужды, бедности, низкой зарплаты, в других случаях — из желания оказать помощь родным и близким, наличия дискреционных полномочий, в третьих, — неумной жадности наживы. Особенностью и притягательной ее силой является тот факт, что обычно при свершении коррупционного деяния происходит двусторонняя сделка-сговор и выгоды, удовлетворения достигают в равной степени обе стороны, за исключением, быть может, того вида коррупции, когда используется способ инициативного, активного подкупа служащих с применением сильного психологического и даже физического порой давления на них, что характерно для организованной преступности. Коррупционным правонарушением же считается деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.

Получив на сегодня неимоверную силу воздействия и влияния, проникнув во все сферы жизнедеятельности государства — политическую, экономическую, социально-культурную, международную,

нравственную и т. д., коррупция, претендуя к институциональным формам бытования, породила такие негативные феномены, как клептомания (непреодолимое стремление к воровству), клептократия (от *klepto* — воровать и *cratos* — власть), с которыми возможно совладать лишь при условии единого фронта борьбы всего мира, всех государств и народов, желающих жить, достоинство и меру соблюдая, по высоким критериям нравственности и долга. Понимая всю степень опасности, исходящей от коррупции, многие страны — и бедные, и богатые — выработали и целеустремленно реализуют стратегию и тактику противодействия и предупреждения коррупции.

### **Вопросы:**

1. Какова сущность коррупции, что составляет ее ядро и каковы ее функции?
2. Какие формы проявления коррупции присущи современности?
3. Какие модели коррупции вы знаете?
4. Какие типологии коррупции вам известны? Охарактеризуйте типологии Алатаса, Г. А. Сатарова, С. А. Пархоменко и других.
5. Что известно вам о теории взаимоотношений принципала и агента, какова роль коррупции в контексте этих взаимоотношений? Что значит понятие «оппортунистическое поведение»?
6. Какое имеют отношение к коррупции понятия «меритократия», «дискреционные полномочия»?
7. Какова сущность и формы проявления «посткоммунистической» коррупции? Охарактеризуйте точку зрения Расмы Карклинс о «посткоммунистической» коррупции.
8. Какие стратегии поведения, основанные на взяточничестве, вам известны? Изложите свое представление о стратегии «захвата государства» и стратегии «захвата бизнеса».
9. Что такое рейдерство? Определите квалификационные признаки рейдерства как вида коррупционной преступности.
10. Как вы понимаете понятие «институционализация коррупции»? Правомерно ли его существование как категориального понятия и социально-негативного феномена?
11. Каковы последствия коррупции в жизнедеятельности государства? Какие меры борьбы с коррупцией наиболее эффективны в наши дни?

### **Самостоятельное задание:**

1. Государство и коррупция: точка зрения С. Роуз-Аккерман.
2. Россия и коррупция: позиция В. В. Лунеева.
3. Коррупция в Казахстане: точка зрения казахстанских ученых и авторов учебного пособия «Основы противодействия коррупции» (Алматы, 2004).

### III. МЕЖДУНАРОДНОЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

#### 1. Международные организации против коррупции

Борьба с коррупцией на современном этапе взошла на новый виток развития. Коррупция, как было сказано выше, обрела еще более угрожающие размеры, обнаруживая потаенные силы, способные разрушить фундаментальные основы благопристойного существования мировой общественности. Особый размах коррупция получила в жизненном пространстве СНГ, и объясняется это происшедшей здесь радикальной реструктуризацией социально-политических систем. Ее негативному воздействию подверглись все уровни жизнедеятельности этих стран, начиная от низшего, бытового и завершая высшим уровнем, ведущим к «захвату государства».

В связи с интенсивной распространенностью коррупции в мире значительно активизировалось международное движение за ее искоренение и профилактику. Были созданы специальные международные общественные организации и фонды: Transparency International, который выработал Индекс Восприятия Коррупции (ИВК) как основную меру оценки уровня бытования коррупции в той или иной стране, проект Freedom House «Транзитные общества», Всемирный экономический форум (World Economic Forum), Price Waterhouse Coopers, российские независимые центры ИНДЕМ («Информатика для демократии»), «Клуб 2015», Институт корпоративного права и управления, Независимый институт выборов и др., вносящие значительный вклад в аналитическое осмысление проблем коррупции, существующей в рамках различных контекстов: социальных, сравнительно-политологических, безопасности, международных, гендерных и т.д.

Заслуженным авторитетом пользуется деятельность на международной арене Совета Европы, который прилагает немало сил для снижения и преодоления коррупции на территории европейских стран, приглашая к сотрудничеству и восточные государства. Комитетом министров Совета Европы и Евросоюзом за короткий срок принято 14 антикоррупционных документов, служащих руковод-

ством по противодействию коррупции для стран-участников этого объединения. Так, 6 ноября 1997 года на 101-й сессии, рассмотрев Декларацию, принятую на второй встрече на высшем уровне глав государств и правительств в Страсбурге 10 и 11 октября 1997 года, и согласно плану действий по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, Комитет Министров утвердил Резолюцию (97) 24 «О двадцати принципах борьбы с коррупцией», разработанную Мультидисциплинарной группой по коррупции (GMC). В число этих принципов входят следующие меры:

1. Проводить эффективные меры для предотвращения коррупции и, в этой связи, поднимать общественное понимание и продвижение этического поведения.
2. Гарантировать признание национальной и международной коррупции криминальной.
3. Гарантировать, что те, кто отвечает за предотвращение, расследование, судебное преследование и судебное решение по случаям коррупции, имеют независимость и автономность, соответствующие их функциям, являются свободными от влияния и имеют эффективные средства для того, чтобы собрать доказательства, защищая людей, которые помогают властям в борьбе с коррупцией, и сохраняя конфиденциальность расследований.
4. Обеспечивать соответствующие меры для конфискации и лишения доходов в результате случаев коррупции.
5. Обеспечивать соответствующие меры, чтобы предотвратить давление на юристов, занимающихся случаями коррупции.
6. Ограничивать иммунитет от расследования, судебного преследования или судебного решения по случаям коррупции до степени, необходимой в демократическом обществе.
7. Продвигать специализацию людей или органов, отвечающих за борьбу с коррупцией и обеспечивать их соответствующими средствами и обучением для исполнения их задач.
8. Гарантировать, что финансовое законодательство и власти, отвечающие за осуществление этого, вносят вклад в борьбу с коррупцией в эффективной и скоординированной манере, в особенности отрицая возможность снижения налогов, согласно закону или правилу по поводу взяток или других расходов, связанных с коррупцией.

9. Гарантировать, что организация, функционирование и принятие решений публичными администрациями принимает во внимание потребность борьбы с коррупцией, в особенности, гарантируя прозрачность, совместимую с потребностью достигнуть эффективности.

10. Гарантировать, что правила, касающиеся прав и обязанностей должностных лиц, содержат требования борьбы с коррупцией и обеспечивают соответствующие и эффективные дисциплинарные меры; продвигать дальнейшую спецификацию поведения, ожидаемого от общественных должностных лиц соответствующими средствами, такими, как кодексы поведения.

11. Гарантировать, что соответствующие процедуры ревизии обращаются к действиям государственной службы и общественно-го сектора.

12. Подтверждать роль, которую могут играть ревизионные процедуры в предотвращении и обнаружении коррупции вне административных органов.

13. Гарантировать, что система общественной ответственности принимает во внимание последствия коррумпированного поведения общественных должностных лиц.

14. Принимать соответственно прозрачные процедуры для общественного заказа, которые воплощают справедливую конкуренцию и удерживают коррупционеров.

15. Поощрять принятие избранными представителями кодексов поведения и продвигать правила финансирования политических партий и избирательных кампаний, которые удерживают коррупцию.

16. Гарантировать, что СМИ имеют право свободно получать, передавать информацию по вопросам коррупции и подвергаются только тем ограничениям, которые являются необходимыми в демократическом обществе.

17. Гарантировать, что гражданское право принимает во внимание потребность борьбы с коррупцией и, в особенности, обеспечивает эффективные средства и права тех, чьи интересы затрагивает коррупция.

18. Поощрять исследования по коррупции.

19. Гарантировать, что в каждом аспекте борьбы с коррупцией, принимаются во внимание возможные связи с организованной преступностью и отмывание денежных средств.

20. Развивать до самой широкой степени возможное международное сотрудничество во всех областях борьбы с коррупцией [57].

Приглашая национальные власти использовать эти принципы в их внутреннем законодательстве и практике, Комитет министров Совета Европы опирался на эти принципы и в дальнейшем: при принятии Конвенций об уголовной ответственности (4 ноября 1998 года, открыта для подписания 27 января 1999 года) и гражданско-правовой ответственности за коррупцию (9 сентября 1999 года, открыта для подписания 4 ноября 1999 года).

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принятая в Страсбурге 4 ноября 1998 г. и состоящая из преамбулы и пяти глав: «Использование терминов», «Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне», «Контроль за выполнением конвенции», «Международное сотрудничество государств участников конвенции», «Заключительные положения», таким образом, 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; отмывание 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 [58, с. 176—177].

Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. также включает в свою структуру преамбулу и три главы: «Меры, которые должны быть приняты на национальном уровне», «Международное сотрудничество и контроль за выполнением», «Заключительные положения». В Конвенции актуализированы следующие положения:

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

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

— 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;

— 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;

— каждая сторона предусматривает в своем внутреннем законодательстве, что любой контракт или положение контракта, предусматривающие совершение акта коррупции, являются недействительными и не имеющими юридической силы, а также надлежащую защиту от любой неоправданной меры служащих, которые имеют серьезные основания подозревать наличие коррупции и добросовестно сообщают о своем подозрении компетентным лицам и властям;

— 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.

Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию предусматривает сотрудничество государств по вопросам, связанным с гражданским судопроизводством по делам о коррупции: предоставление документов, получение доказательств за рубежом, разграничение юрисдикции, признание и исполнение иностранных судебных решений и судебных расходов в соответствии с положениями международных договоров о международном сотрудничестве в гражданско-правовой и коммерческой сфере, участниками которых они являются, а также в соответствии с их внутренним законодательством [59].

Знаковым обстоятельством является то, что в пределах Совета Европы действует «Группа стран, борющихся с коррупцией» (ГРЕКО — GRECO), штаб-квартира которой находится в Страсбурге и которая является органом министров юстиции европейских стран. Совет Европы одним из неперенных условий для вхождения в состав Европейского союза выдвинул перед странами-претендентами неперенную разработку и реализацию своих внутренних антикоррупционных программ, ратификацию основных международных конвенций против коррупции. Как следствие, в ряде стран, вступивших в этот союз, значительно улучшились показатели состояния борьбы с коррупцией, о чем свидетельствует Индекс Восприятия Коррупции, составленный Transparency International за 2007 и 2008 годы.

Из числа международных и зарубежных антикоррупционных организаций эффективны также действующая во Франции при Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Группа по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), созданная странами «большой семерки» в 1989 году и принявшая за последние несколько лет 13 документов антикоррупционного значения; Бюро по расследованию финансовых преступлений Министерства финансов Турецкой Республики (MASAK), Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, Комиссия по борьбе с коррупцией в Гонконге, состоящая из трех основных подразделений: Департамента по проведению операций, Департамента по предупреждению коррупции, Департамента по связям с общественностью (1974), вновь действующий Совет при Президенте Российской Федерации, созданный 12 января 2004 года и включающий в свой состав две комиссии: Комиссию по

противодействию коррупции и Комиссию по разрешению конфликтов; Межпарламентская ассамблея СНГ, разработавшая в период с 1993 по 2003 годы 3 модельных закона: о борьбе с организованной преступностью; о противодействии отмыванию незаконных доходов; об основах законодательства по антикоррупционной политике. В состав Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией с 12 декабря 2004 года Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) включен и Казахстан. Кроме того, Казахстан в лице Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью стал членом Международной ассоциации антикоррупционных ведомств в Пекине, объединяющей 142 государства, принимает активное участие в работе Всемирного форума по вопросам соблюдения этики и противодействия коррупции, форума стран-членов Организации «Исламская конференция» по борьбе с коррупцией и укреплению этики.

Активно включилась в борьбу с коррупцией и Организация Объединенных Наций. В 1989 году под ее эгидой был проведен первый международный семинар по проблеме коррупции в сфере государственного управления в Гааге (Нидерланды). Данная проблема стала объектом рассмотрения на Восьмом конгрессе ООН, принявшей руководство «Практические меры борьбы с коррупцией» и резолюцию «Коррупция в сфере государственного управления». Программа ООН в свое время организовала форум по борьбе с коррупцией в Претории (Южная Африка) и семинар стран Восточной и Центральной Африки в Энтеббе (Уганда), где был актуализирован вопрос о коррупции в международных сделках. Примечателен тот факт, что на Девятом конгрессе ООН (Каир, 1995), наряду с данной темой, был обсужден и одобрен проект международного кодекса поведения государственных должностных лиц как объектов, наиболее часто подвергаемых воздействию коррупции. Всего же за последние 6 лет ООН подготовила 14 конвенций и других документов; в 2003 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла фундаментальную Конвенцию ООН против коррупции.

Конвенция ООН против коррупции явилась основополагающим документом по разработке соответствующего законодательства во многих странах мира, при этом ею был принят к сведению ряд предшествующих документов по предупреждению коррупции и борьбы с нею:

— Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29 марта 1996 года;

— Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающая должностных лиц — европейских сообществ или должностных лиц государств — членов Европейского союза, принятая Советом Европейского союза 26 мая 1997 года;

— Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, принятая Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 года;

— Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1998 года;

— Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней, принятая главами государств и правительств Африканского союза 12 июля 2003 года.

Созданная на волне всеобъемлющей обеспокоенности государств мира масштабностью развития и притязаний коррупции, конвенция четко регламентирует свои цели, а именно:

а) содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней;

в) поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятие мер по возвращению активов;

с) поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом (глава 1, статья 1), а также сферу применения — в аспекте предупреждения, расследования и уголовного преследования за коррупцию и приостановления операций (замораживания), ареста, конфискации и возвращения доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей конвенцией (гл. 1, ст. 3). Здесь предусматривается и момент необязательности при совершении преступления причинения вреда или ущерба государственному имуществу, главное: чтобы факт коррупционного деяния был налицо.

В целом Конвенция против коррупции структурируется из восьми глав и предваряется преамбулой, в контексте которой излагаются

причины необходимости принятия данного документа. Государства-участники конвенции, ясно осознавая меру угрозы, каковую таит в потенции коррупция, призывают на основе разработки всеобъемлющего и многодисциплинарного подхода объединить усилия стран мира по борьбе с коррупцией. Первая глава содержит общие положения, зафиксированные в статьях: «Цели», «Термины», «Сфера применения», «Защита суверенитета». В статье 2 «Термины» дается разъяснение следующего перечня терминов, имеющих особое значение для конвенции и употребляемых именно в сфере антикоррупционной деятельности: «публичное должностное лицо», «иностранное публичное должностное лицо», «должностное лицо публичной международной организации», «имущество», «доходы от преступления», «приостановление операций (замораживание)», «арест», «конфискация», «основное правонарушение», «контролируемая поставка». В статье 4 «Защита суверенитета» четко оговаривается, что государства-участники осуществляют свои обязательства согласно настоящей конвенции в соответствии с принципами суверенного равенства и территориальной целостности государств и принципом невмешательства во внутренние дела других государств (пункт 1), а также следуя положению: «Ничто в настоящей Конвенции не наделяет государство-участника правом осуществлять на территории другого государства юрисдикцию и функцию, которые входят исключительно в компетенцию органов этого другого государства в соответствии с его внутренним законодательством» (пункт 2). Данное положение представляет особую ценность, если учесть, что и в современном мире существует тенденция к диктату одного государства над другим.

Во второй главе, именуемой «Меры по предупреждению коррупции», государствам-участникам рекомендуется разрабатывать и осуществлять «эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции» (ст. 5), обеспечить надлежащее функционирование органа или органов по предупреждению и противодействию коррупции (ст. 6), создавать такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку государственных служащих, которые базировались бы на принципах прозрачности, объективности, предупреждения возникновения коллизии интересов, ротации (ст. 7 Публичный сектор), а

также поощрения неподкупности, честности и ответственности публичных должностных лиц, предоставления ими соответствующим органам декларации о доходах, принятия дисциплинарных и других мер в отношении лиц, нарушающих кодексы или установленные стандарты поведения (ст. 8 Кодекса поведения публичных должностных лиц).

Акцентированное внимание уделяется публичным закупкам, управлению публичными закупками и управлению публичными финансами, публичной отчетности (ст. 9, 10). Деятельность в данном направлении также должна основываться на прозрачности, конкуренции, отчетности, объективных критериях принятия решений, предусматривающих и необходимость предупреждения коррупции. Особая статья (11) отведена принятию мер в отношении судебных органов и органов прокуратуры, включающих правила, касающиеся действий судей и работников судей и судебных органов, а также сотрудников прокуратуры.

Частный сектор (ст. 12) также не лишен возможности проникновения в систему его деятельности коррупционных нарушений. Поэтому здесь, как и в государственном секторе, нужны меры, запрещающие следующие действия:

- а) создание неофициальной отчетности;
- б) проведение неучтенных или неправильно зарегистрированных операций;
- в) ведение учета несуществующих расходов;
- д) отражение обязательств, объект которых неправильно идентифицирован;
- е) использование поддельных документов;
- ф) намеренное уничтожение бухгалтерской документации ранее сроков, предусмотренных законодательством.

Все эти действия, фиктивные по характеру, являются преступными, подлежащими наказанию. Во избежание этого, естественно, требуется применение надлежащих процедур аудита и сертификации в частных организациях.

В главе предусматривается также статья об участии общества в реализации антикоррупционной политики государства, представленными отдельными лицами и группами, выходящими за пределы публичного сектора, такими как гражданское общество, неправи-

тельственные организации и организации, функционирующие на базе общин. Согласно этой статье (13), необходимо всемерно укреплять и поощрять, а также создавать условия для их доступа в соответствующие органы по противодействию коррупции, соблюдая в иных случаях анонимность персоналий. Статья 14 фиксирует меры по предупреждению отмывания денежных средств, пункт 5 данной статьи констатирует важную роль в борьбе с отмыванием денежных средств глобального, регионального, субрегионального и двустороннего сотрудничества между судебными и правоохранительными органами. Такого рода сотрудничество позволяет более эффективно бороться с коррупцией.

Одной из самых развернутых и пространных в конвенции является третья глава, называемая «Криминализация и правоохранительная деятельность». Она включает в свой состав 28 статей (15 — 42 статьи) и содержит перечень почти всех видов преступлений, провоцируемых коррупцией. В их числе:

- подкуп национальных публичных должностных лиц (ст. 15),
- подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (ст. 16),
- хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (ст. 17),
- злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 18),
- злоупотребление служебным положением (ст. 19),
- незаконное обогащение (ст. 20),
- подкуп в частном секторе (ст. 21),
- хищение имущества в частном секторе (ст. 22),
- отмывание доходов от преступлений (ст. 23),
- сокрытие (ст. 24),
- воспрепятствование осуществлению правосудия (ст. 25),
- ответственность юридических лиц (ст. 26),
- участие и покушение (ст. 27).

Как видим, Конвенция ООН против коррупции содержит 13 статей, предусматривающих составы коррупционных преступлений, а не 28, как иной раз пишут наши СМИ, требуя их имплементации в наше национальное законодательство. Примечательно, что по отдельным составам конвенции участники обязываются криминализовать ряд деяний в своем уголовном праве, по другим составам — рекомендуется рассмотреть такую возможность.

Последующие статьи посвящены определению таких элементов преступления, как «осознание, намерение и умысел» (ст. 28), срока давности (ст. 29), преследования, вынесения судебного решения и санкции, учитывающих степень опасности преступления (ст. 30). Особое внимание привлекает состоящая из 10 пунктов статья 31 «Приостановление операций (замораживание), арест и конфискация», где на первый план выступает необходимость обеспечения возможности конфискации:

а) доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов;

б) имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначенных для использования при совершении преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией (п. 1).

В следующих пунктах изложен своеобразный инструментарий осуществления конфискации, согласно которым:

Каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться для обеспечения возможности выявления, отслеживания, замораживания или ареста любого из перечисленного в п. 1 настоящей статьи (дохода) с целью последующей конфискации (п. 2);

Если такие доходы от преступлений были превращены или преобразованы, частично или полностью, в другое имущество, то меры, указанные в настоящей статье, применяются в отношении такого имущества (п. 4).

Если такие доходы от преступлений были приобщены к имуществу, приобретенному из законных источников, то конфискации, без ущерба для любых полномочий, касающихся замораживания или ареста, подлежит та часть имущества, которая соответствует оцененной стоимости приобщенных доходов (п. 5).

К прибыли или другим выгодам, которые получены от таких доходов от преступлений, от имущества, в которое были превращены или преобразованы такие доходы от преступлений, или от имущества, к которому были приобщены такие доходы от преступлений, также применяются меры, указанные в настоящей статье, таким же образом и в той же степени, как и в отношении доходов от преступлений (п. 6).

Государства-участники могут рассмотреть возможность установления требования о том, чтобы лицо, совершившее преступление, доказало законное происхождение таких предполагаемых доходов от преступления или другого имущества, подлежащего конфискации, в той мере, в какой требование соответствует основополагающим принципам их внутреннего законодательства и характеру судебного и иного разбирательства (п. 8).

Положения настоящей статьи не толкуются таким образом, чтобы наносился ущерб правам добросовестных третьих сторон (п. 9). По части правоохранительной деятельности предусматриваются также статьи, направленные, в частности, на защиту свидетелей, экспертов и потерпевших (ст. 32), защиту лиц, сообщающих информацию (ст. 33), сотрудничество с правоохранительными органами (с. 38), между национальными органами и частным сектором (ст. 39), обеспечение банковской тайны (ст. 40), установление государством-участником в иных случаях своей юрисдикции (ст. 42) и т.д.

Конечно, все меры наказания и положения предлагается адаптировать государствам-участникам Конвенции в соответствии со своими внутренними законодательствами, со своей правовой системой, конституционными принципами.

Значительное место в Конвенции против коррупции занимают главы, затрагивающие сферы международного сотрудничества и взаимной правовой помощи, вектор направления которых скорректирован в сторону возвращения активов и совершенствования соответствующего юридического и технического опыта в странах, добывающихся возвращения украденных у них активов [60, с. 177—253].

Конвенция против коррупции, составленная Организацией Объединенных Наций с целью предотвращения глобализации коррупции и сохранения устойчивого развития и правопорядка в мировом масштабе, является уникальным документом, обобщающим международный опыт и практику преодоления и предупреждения коррупции. Страны, искренне заинтересованные в устранении, минимизации уровня коррупции и готовые приложить все силы к тому, могут присоединиться к конвенции, инициировать подписание, ратификацию, утверждение ее в своих пределах, согласно требованиям данного документа. Впервые конвенция была открыта для подписания всеми государствами с 9 по 11 декабря 2003 года в Мериде,

(Мексика), затем в центральных учреждениях ООН в Нью-Йорке до 9 декабря 2005 года. Для присоединения любого государства она открыта по сей день, так же как и для денонсации (расторжения), которая может вступить в силу по истечении одного года после даты получения уведомления генеральным секретарем.

Казахстан в настоящее время инициировал присоединение к конвенции, в мае 2008 года Президентом республики подписан Закон «О ратификации Конвенции ООН против коррупции». Данная акция, ставя перед государством новые задачи по исполнению требований и положений конвенции, повышает международный антикоррупционный рейтинг страны, открывает новые пути для активного международного сотрудничества, позволяет войти в ряды международной антикоррупционной коалиции.

## 2. Мировая индексация коррупции

Национальная безопасность — понятие, активно используемое со времени обретения Казахстаном независимости. Ранее более распространен был термин «государственная безопасность», который символизировал в сознании советского народа представление об охране незыблемости и целостности одной из мощных держав XX века — Союза Советских Социалистических Республик.

В целом же термин «национальная безопасность» «изобретен в Соединенных Штатах, и американцы впервые наполнили его каким-то осмысленным содержанием» [Н. С. Леонов]. Необходимость «изобретения» этого понятия и соответствующей доктрины была продиктована новыми политическими задачами, возникшими в силу обретения Америкой после Второй мировой войны статуса супердержавы, способной противостоять Советскому Союзу и блоку государств Варшавского договора. Вся логика национальной безопасности этой страны должна была отныне базироваться на подчинении насущным проблемам второй половины XX столетия, развивавшейся под знаком холодной войны двух держав.

Конфронтация двух мировых систем, как известно, завершилась весьма неблагоприятно для страны Советов, распавшейся на ряд суверенных государств. Победа в холодной войне была одержана

Соединенными Штатами. И как следствие, изменению подверглась концепция национальной безопасности этого государства. Вектор ее развития устремлен к пути создания новой модели национальной безопасности, ядром которой стала доктрина утверждения господствующего положения Америки в мире, политика верховенства ее власти в масштабе планеты. Цель этой политики как будто бы благородна — внедрение в политические системы восточных стран демократических ценностей и институтов, сохранение безопасности международной общественности. Тем самым сложилась казусная ситуация: однажды примерив на себя тогу всечеловеческого «миротворца», Америка затем уже не захотела ее снимать. И народы в какой-то мере смирились с положением находящихся под дамкловым мечом.

Несмотря на всеобъемлющий «миротворческий» диктат Америки, мировая общественность все же оказалась перед лицом новой угрозы безопасности, угрозы своему достойному существованию. Опасность холодной войны сменилась опасностью коррупционного разложения целого ряда государств. Коррупция, всеохватная, всепроникающая, явилась той силой или, вернее, той эпидемией, перед которой не все государства способны устоять, и для борьбы с ней необходимы негибкая воля и решимость всех народов и стран, начиная от их глав и до рядового гражданина.

С целью предотвращения вероятностных катаклизмов, провоцируемых коррупцией, были созданы различные международные организации и фонды, которые, помимо прочих функций, периодически составляют индексацию уровня коррумпированности тех или иных стран с тем, чтобы держать на контроле ее динамику и своевременно принимать меры предупреждения и нейтрализации. Активную работу в этом русле проводят такие организации, как Всемирный экономический форум World Economic Forum, объектами опроса которого выступают руководители крупнейших компаний и члены национальных правительств; Transparency International (ТИ), которая опрашивает экспертов и представителей бизнес-сообщества, а также широкую общественность, Price Waterhouse Coopers, устанавливающая степень распространения коррупции и теневой экономики в некоторых государствах и др.

Функционирует также служба Gallup International Association, составляющая рейтинг мировой коррупции, результаты которого

могут совпадать с рейтингами других организаций лишь частично, хотя последний опрос показал, что ранжирование стран по степени коррумпированности не отличается резко выраженной контрастностью: как и по индексу ТИ, минимальный уровень коррупции демонстрирует Финляндия, Дания, Новая Зеландия, многие постсоветские государства, как и следовало ожидать, располагаются на шкале максимально возможной (Узбекистан, Беларусь, Грузия, Россия, Кыргызстан). Рейтинг Gallup основан на 100-бальной шкале, где «0» означает минимально возможный уровень коррупции, «100» — максимально возможный.

Существует и иной, нетрадиционный, проект оценки уровня коррупции — «Индекс непрозрачности», созданный компанией Price Waterhouse Coopers в 2001 году. Как гласит название индекса, в центре его интереса — «измерение воздействия непрозрачности и неопределенности социополитических процессов» в таких сферах, как государственная служба, законодательная — коммерческое законодательство и право собственности; экономическая (финансы, эмиссия, налогообложение), финансовая отчетность; государственного регулирования бизнеса, объединенных акронимом «CLEAR» [20, с. 103].

В итоге изысканий выявляются страны с наиболее прозрачной системой управления и — наименее прозрачной. Соответствующая аналитика данного исследования позволяет установить причины образования сгустка непрозрачности/прозрачности коррупции и наметить пути и способы улучшения искомой ситуации.

Оценке эффективности в разных странах мира законодательных и институциональных механизмов предупреждения и предотвращения коррупции посвящен *Индекс добротности государства*, который высчитывает проект Global Access, представленный Центром добротности государства — неполитической организацией, учрежденной в 1990 году Чарльзом Льюисом в Вашингтоне. При составлении данного индекса доминирующими являются индикаторы, указывающие на наличие институтов, законодательства по предотвращению коррупции, степень качества государственного управления; степень результативности превентивных механизмов; степень доступности правительственной информации для граждан страны.

Особой популярностью пользуется *Индекс Восприятия Коррупции* (ИВК), ежегодно составляемый международной неправительственной организацией Transparency International (ТИ). ТИ создан в 1993 г. Объединяет 100 отделений (чаптеров) по всему миру и деятельность его координируется Международным секретариатом, расположенным в Берлине (Германия). В России, Латвии, Эстонии, Литве, Молдавии, Украине, Азербайджане существуют ее отделения, общественный фонд «Транспаренси Казахстан», созданный в сентябре 1999 года и входящий в структуру ТИ (Транспаренси Интернешнл — ТИ), функционирует и в Казахстане.

Транспаренси Интернешнл проводит большую работу по выявлению уровня распространения коррупции в мире, предоставляя на суд мировой общественности углубленную оценку ситуации с коррупцией в международном масштабе, по противодействию этому явлению. Весомую роль в этом аспекте играет систематическая презентация им Доклада о положении коррупции в мире (ДПКМ), на страницах которого получают освещение работы и аналитические материалы экспертов и активистов по вопросам развития коррупции в тех или иных конкретных секторах, обзоры тенденций и проблем соответствующего направления, имеющие место в отдельных странах, новейшие результаты исследований по коррупции и антикоррупционным реформам. Так, опубликованный в мае 2007 года доклад посвящен коррупции в судебной системе (The Global Corruption Report 2007).

В этом докладе вскрывается механизм действия коррупции в судах, ее роль в ускорении или замедлении судебного процесса, удовлетворении или отказе в удовлетворении апелляции, в вынесении нужного решения. Включены в доклад и данные проведенного в 2002 году опроса, которые показывают степень распространенности коррупционных явлений в судах и степень подверженности коррупции судей в той или иной стране. В России, по данным доклада, к примеру, объемы взяток в судах достигают 210 млн. долларов США.

Кроме того, Транспаренси Интернешнл составляет *Барометр мировой коррупции* (БМК) на основе опроса общественного мнения, касающегося восприятия природы коррупции и сфер ее влияния. С июня по сентябрь 2007 года были проинтервьюированы 63 199 чело-

век из 60 стран и территорий мира. Барометр составляется ежегодно с 2003 года, и материалом для него служат исследования общественного мнения, проводимые Gallup International Association для Транспаренси Интернешнл в рамках опроса «Глас народа» (Voice of the People Survey).

В контексте опроса БМК — широкий спектр вопросов по многим параметрам бытования коррупции: виды, причины, следствия, меры, институты, диапазон размаха коррупции, отношение респондентов к возможности преодоления ее и т.д. Наряду с БМК, периодически высчитывается и *Индекс взяточдателей* (ИВ) ТИ как показателя готовности компаний ведущих стран-экспортеров давать взятки в развивающихся странах.

Но наиболее репрезентативным показателем объема коррупции в мире является разработанный специалистами ТИ *Индекс Восприятия Коррупции* (*Corruption Perception Index* — CPI; ИВК), который формирует агрегированную (совокупную) оценку восприятия коррупции предпринимателями, учеными, аналитиками, иностранными экспертами, проживающими в стране. Именно контингентом респондентов отличается ИВК от Барометра мировой коррупции, опирающегося на общественное мнение. Шкала оценки рассчитывается от 10 баллов — практически полного отсутствия коррупции, и до 0 — как оценки очень высокого уровня коррупции. В стране должно быть проведено, как минимум, три исследования, и индекс (CPI) выводится на базе данных за последние три года.

CPI фундаментируется на тщательно разработанной методике, жесткие требования предъявляются к источникам данных по параметрам, которые унифицируются для обеспечения сопоставимости данных в рамках одного исследования. Однако при составлении индекса, как замечают аналитики, неизбежен признак субъективизма соответствующей рецепции, оценки, что отражено уже в названии индекса, где ключевым словом является «восприятие».

Помимо этого, максимально точному выявлению индекса восприятия коррупции могут мешать и такие обстоятельства, как, во-первых, наличие в законодательстве различных стран разных определений коррупции, что ведет к неоднозначному пониманию самого явления. Поэтому существует вероятность того, что более коррумпированными могут оказаться страны, где коррупция опре-

делялась шире. Во-вторых, зависимость государственных статистических данных от интенсивности борьбы с коррупцией: чем она интенсивнее, тем больше фиксируется случаев коррумпированности. Поэтому коррумпированность может быть выше в странах, которые успешно с ней боролись, а не в тех, где об этом молчат. И в-третьих, нельзя игнорировать степень адекватности информации, поскольку в основном это статистика возбужденных уголовных дел с вынесением обвинительного приговора суда. В первом случае есть опасность завышения, а во втором — занижения уровня коррумпированности [20, с. 91].

И все же вопреки отдельным недочетам, ИВК ТИ получил признание мировой общественности, он авторитетен и служит весомым ориентиром в борьбе и профилактике коррупции.

Число стран, включаемых в зону ИВК множится из года в год. Сравним: на первоначальной стадии ранжированию по степени восприятия коррупции была привлечена 91 страна, в 2002 г. — 102, в 2007 году количество таких стран резко возросло: опрос произведен в государственных секторах 180 государств мира.

Как показывает ИВК 2007 года, в ряду наименее коррумпированных стран по-прежнему лидируют Дания, Финляндия, Новая Зеландия, набравшие в результате шести исследований 9,4 балла (1-ое место), затем следуют Сингапур — 9,3 балла, (9 исследований, 4-ое место), Швеция — 9,3 балла (6 исследований, 4-ое место), Исландия — 9,2 балла (6 исследований, 6-ое место), Нидерланды, Швейцария — 9,0 балла (по 6 исследований, 7-ое место), Канада, Норвегия — 8,7 балла (по 6 исследований, 9-ое место) и т. д. По итогам же социологического анализа 2008 года в тройке лидеров Таблицы ИВК ТИ — Дания, Швеция, Новая Зеландия, получившие по 9,3 балла (по 6 исследований), Сингапур, как и прежде, на 4-м месте (9 исследований, 9, 2 балла), на 5-м месте Финляндия и Швейцария (по 6 исследований, 9,0 балла), 7-е место делят Исландия и Нидерланды (по 6 исследований, 8,9 балла), 9-е место — Австралия и Канада (по 8 и 6 исследований соответственно, 8,7 балла) и т.д.

Таблица ИВК свидетельствует: страны богатые, получившие высокие баллы, сосредоточены в Европе, Восточной Азии и Северной Америке. Их благополучие — результат эффективности государственного сектора, стабильности политической ситуации,

высокодейственности механизма разрешения конфликта интересов, свободы доступа к информации, отсутствия препятствий для гражданского общества по осуществлению надзора над деятельностью государственных институтов.

Однако большинство стран — экспортеров сырья: нефти и других природных ресурсов, находится на нижайших делениях 10-бальной шкалы: нефть этих стран не ограждает их от «натиска» коррупции. Хотя имеются и обратные примеры, когда нефть для экспортирующей страны становится источником ее благосостояния, как это произошло с Норвегией, входящей в первую десятку стран с минимальным уровнем коррупции. Посетивший в 1970-е годы Норвегию советский журналист описывает стиль жизни и деятельности государственных чиновников этой страны таким образом: «В Осло нас встретили весьма радушно, разместили в арендованных МИДом такси и отвезли в весьма престижную гостиницу. Оказалось, что у норвежского МИДа своих машин нет, и это нас, признаться, удивило. На следующий день я видел, как в трамвай садился министр финансов. А Норвегия — небедная страна, одни только ее нефтяные запасы чего стоят...» [61, с. 93]. Скромность, честность и неприязнительность — столь редкие ныне качества — всегда украшают государственных служащих любой страны, создавая особый, притягательный шарм их имиджу, как профессиональному, так и моральному.

Редкостное высококультурное поведение норвежских государственных служащих могло бы, пожалуй, послужить образцом для казахстанских коллег в их стремлении минимизировать процент коррупции в стране. Однако Казахстан вместе с другими постсоветскими республиками, такими как Азербайджан, Кыргызстан, Таджикистан, африканскими странами — Конго, Кения, Либерия, Зимбабве и др., занимает 150-е место — одно из самых низких позиций ИВК — и никак не в состоянии подняться выше шкалы «2». Лишь в 2000 году он достиг строки «3», что объясняется активизацией в республике кампании по борьбе с коррупцией. Но затем следует неуклонное снижение со спорадическими, едва приметными подъемами до 2,6 — в 2005-м, 2006-м, и в 2007 году вновь происходит резкий скачок «готовности получать взятки» — до 2,1 балла. И едва ли можно назвать улучшением ситуацию в 2008 году, когда республика

заняла 145-е место и получила 2,2 балла. Аналитики, объясняя причины подобных коллизий, апеллируют к тенденции доминирования в стране местнических интересов, создающих большие трудности для иностранных инвесторов, повсеместного распространения nepотизма, кумовства, кронизма, значительного влияния на решения политических вопросов личных связей и местного промышленного лобби, зараженности коррупцией правительственных структур на всех уровнях, от самых высоких до самых низких, что существенно затрудняет борьбу с ней [62]. И, конечно же, бесконтрольный, неограниченный экспорт нефти, делающий сказочно богатыми лишь небольшую горстку людей, связанных с этой областью деятельности.

Естественно, столь низкий цифровой показатель (2,1) высокого уровня коррупции (150-ое место) в стране — грандиозный знак необходимости интенсификации административных реформ, модернизации государственного управления, диверсификации экономики, т. е. изменений, ставящих заслон развитию коррупции прежде всего в органах государственной службы, глубоко пораженной данной болезнью. Победить коррупцию можно, и таковые прецеденты в мире имеются. Однако для успешной реформации государственного строя, вышеуказанных сфер деятельности страны «необходимы прежде всего политическая воля государства и всего общества в целом, открытость («прозрачность») принятия экономически значимых решений (особенно в нефтяном секторе), ответственность государственных чиновников за принятые ими решения, эффективная борьба в рамках национального законодательства (законы прямого действия...), формирование в обществе устойчивой модели антикоррупционного поведения» [63, с. 14].

Именно эти меры — решительное противодействие коррупции, поддержанное и усиленное искренней политической волей и соответствующими реформами, как показывает ИВК, способствовали значительному росту позитивных показателей Намибии, Сейшельских Островов, Южной Африки, Свазиленда. Фактом вступления в Европейский Союз обусловлены улучшения в Доминике, Италии, Коста-Рике, Кубе, Македонии, Республике Чехия, Румынии, Хорватии — странах Юго-Восточной и Восточной Европы.

И в то же время никаких существенных сдвигов не произошло в странах, переживающих период глубокого кризиса: Ираке, Мьянма,

Сомали, Судане, Афганистане, располагающихся на самых нижних позициях Индекса. Председатель правления Транспаренси Интернешнл госпожа У. Лабелль с горечью констатирует, что «страны, раздираемые конфликтами, платят за это значительным снижением качества управления. В условиях разложения или полного отсутствия государственных институтов корыстные личности обращают в свою пользу общественные ресурсы, что ведет к расцвету коррупции» [64].

Специалисты ТИ, исходя из данных ИВК, приходят к выводу, что разрыв в восприятии уровней коррупции в богатых и бедных странах по-прежнему огромен и по-прежнему наблюдается сильная корреляция между коррупцией и нищетой, коррупция есть источник нищеты подавляющего большинства населения развивающихся стран. В связи с этим аналитики ТИ отмечают неблагоприятную роль некоторых развитых стран-доноров, многонациональных компаний, базирующихся на их территориях, использующих подкуп высокопоставленных государственных чиновников из бедных стран. Они призывают положить конец «положению, при котором такие компании могут рассматривать взяточничество в качестве законной стратегии ведения дел на зарубежных рынках».

Кроме того, по мнению экспертов, обнищанию народов ряда восточных стран содействуют и мировые финансовые центры, которые открывают большие возможности коррумпированным чиновникам «переводить, скрывать, инвестировать нажитые незаконным путем свои богатства. Так, оффшорное финансирование распахнуло дорогу для вывода многомиллионных сумм из Нигерии и Филиппин их руководителями-клептократами, что повлекло резкое падение уровня жизни их подданных». В целом же по данным ООН, только из африканских стран похищено и сокрыто за рубежом более 400 млрд. долларов.

Поэтому некоторые аналитики, учитывая это тревожное обстоятельство, считают, что клептократическим государствам не должно оказывать помощи, не должно странами-донорами выделять для их развития средства, «так как их правители используют ее для усиления своей власти и эксплуатации собственных граждан. Всемирный банк не должен помогать диктаторам эффективно выкачивать налоги, как он это пытался сделать в Заире. США не должны обучать

военному делу армии, которые используют полученные навыки для обогащения их правящей верхушки, как это произошло на Гаити» [27, с. 236].

Тех руководителей, глав государств, которые внедряют в своих странах практику реформ с целью «успешного выкачивания денег» для себя и своего окружения, Мэнкер Олсон называет «государственными бандитами». Это, по версии С. Роуз-Аккерман, сильные клептократы, в отличие от слабых-клептократов, они специально добиваются проведения реформ, и деньги, выделяемые для этого, ими просто-напросто похищаются. Нечто подобное произошло в Филиппинах, где президент Фердинанд Маркос, проводя усиленно реформы, «рассматривал реформы и хищение денег как взаимодополняющие вещи». Проводимые им реформы, конечно, не принесли народу ничего хорошего, кроме нищеты, сам же он при этом несканно обогатился.

Аналитиками составлен список глав государств, зарекомендовавших себя перед лицом мировой общественности клептократами, то есть казнокрадами, и высчитаны приблизительно суммы присвоенного ими в свое время капитала, принадлежавшего народам этих стран [65, с. 5—6]:

Глава правительства	Страна	Приблизительный размер похищенных, по утверждению, средств	ВВП на душу населения (на 2001 г.)
1	2	3	4
Мохаммед Сухарто	Президент Индонезии, 1967—98 гг.	От 15 до 35 млрд. долл.	2 695 долл.
Фердинанд Маркос	Президент Филиппин, 1972—86 гг.	От 5 до 10 млрд. долл.	3 912 долл.
Мобуту Сесе Секо	Президент Заира, 1965—97 гг.	5 млрд. долл.	499 долл.
Сани Абача	Президент Нигерии, 1993—98 гг.	От 2 до 5 млрд. долл.	5 319 долл.

1	2	3	4
Слободан Милошевич	Президент Сербии/Югославии, 1989—2000 гг.	1 млрд. долл.	Нет данных
Жан-Клод Дювалье	Президент Гаити, 1971—86 гг.	От 300 до 800 млн. долл.	7 460 долл.
Альберто Фухимори	Президент Перу, 1990—2000 гг.	600 млн. долл.	82 051 долл.
Павел Лазаренко	Премьер-министр Украины, 1996—97 гг.	От 114 до 200 млн. долл.	9 766 долл.
Арнольдо Алеман	Президент Никарагуа, 1997—2002 гг.	100 млн. долл.	10 490 долл.
Джозеф Эстрада	Президент Филиппин, 1998—2001 гг.	От 78 до 80 млн. долл.	11 912 долл.

Но специалисты ТИ не поддерживают категоричного отказа финансовых центров и других транснациональных компаний в помощи бедным странам даже при выявлении непорядочного, нечестного отношения к использованию выделяемых для них средств. Они предлагают им предъявлять к правительствам финансируемых стран требования публиковать сведения о полученных суммах и их расходах. В свою очередь Джордж Сорос, к примеру, ратует за то, чтобы горнодобывающие и нефтяные компании как источники бюджетных поступлений и доходов в иностранной валюте в развивающихся странах и их представители как «хорошие корпоративные граждане в эпоху глобализации» информировали общество о размерах их платежей (хотя бы в общих цифрах), «чтобы люди в соответствующих странах могли спросить со своих правительств» [66, с. 15].

Поэтому актуальной является задача, с одной стороны, продолжить, используя меры предосторожности, политику помощи бедным странам, с другой — политику возврата отнятого у них незаконным путем материального достояния страны. В этой связи следует сказать, что за последние годы в сотрудничестве с международными партнерами Соединенным Штатам Америки удалось вернуть раз-

личным странам миллионы долларов, присвоенных их бывшими руководителями.

Возвращение украденных у народов средств, таким образом,— еще одно приоритетное направление в современной борьбе с коррупцией, которое корреспондирует также с требованиями Конвенции ООН против коррупции по передаче этих средств в случае возникновения сомнений третьим сторонам до окончания судопроизводства по факту подобного рода дел. Развитые государства должны проявить больше ответственности, больше усилий, ибо их критика коррупции в бедных странах «будет оставаться малоубедительной, пока их финансовые институты не прекратят пользоваться богатствами, украденными у беднейших народов планеты», заметил Акере Муна, заместитель председателя правления Транспаренси Интернешнл [64]. В контексте этих слов особенно явственен становится символический смысл нижеследующей таблицы:

*Зависимость между богатством и наличием природных ресурсов*  
[63, с. 15]

Группы стран по ВВП/чел.	Хорошо обеспеченные ископаемыми ресурсами	Плохо обеспеченные ископаемыми ресурсами
Богатые	США, Канада, Австралия, Кувейт	Япония, Италия, Швейцария, Австрия
Бедные	Боливия, Замбия, Монголия, Албания	Армения, Парагвай, Непал, Бангладеш, Эфиопия

Таблица красноречиво свидетельствует о том, что наличие богатых природных ресурсов — вовсе не панацея от бедности и нищеты, что нередко именно оно, это богатство, создает стране катастрофогенную ситуацию. Нерациональное использование природных ископаемых, незаконный отъем их транснациональными компаниями, клептократическая деятельность высшего руководства страны и т. д. приводят к плачевному результату, отмеченному выше.

В сентябре 2002 года на прошедшем в Йоханнесбурге Всемирном саммите по устойчивому развитию экс-премьер Великобрита-

нии Тони Блэр выступил с *Инициативой прозрачности в добывающих отраслях* (EITI), направленной на повышение прозрачности информации о доходах, получаемых государством от добывающей промышленности, обеспечение подотчетности правительства перед общественностью по вопросам управления этими доходами. Механизм реализации EITI должен основываться на соблюдении шести критериев:

- публикации данных обо всех платежах, произведенных компаниями, и всех доходах, полученных правительством в доступной форме;

- проведении постоянного независимого аудита платежей и доходов, полученных от деятельности предприятий добывающей отрасли;

- сверки платежей и расходов независимым официальным лицом, заслуживающим доверия;

- обеспечении участия в этом процессе всех компаний — как частных, так и государственных, действующих в стране;

- обеспечении вовлечения представителей гражданского общества в разработку, мониторинг и оценку процесса;

- составлении рабочего плана, чтобы обеспечить устойчивое и непрерывное выполнение вышеперечисленных действий. План должен включать измеримые цели, график реализации и оценку потенциальных сдерживающих факторов.

Планомерная реализация данной Инициативы, естественно, позволяет добиться решения многих задач: уменьшения политических и репутационных рисков, повышения антикоррупционного эффекта, инвестиционной привлекательности, экономического подъема страны. Неуклонное следование к исполнению ее требований, вышеперечисленных критериев и прежде всего создание прецедента прозрачности в этой сфере выгодно и государству, и обществу, и бизнес-структурам, как отечественным, так и зарубежным. Функционирование в данном режиме добывающих отраслей содействует повышению доверия к ним и со стороны граждан, что, несомненно, способствует образованию благоприятной атмосферы в стране.

Поддержка и присоединение компаний и государств, располагающих богатыми минеральными ресурсами и занимающимися их активной добычей, к Инициативе — дело добровольное. В случае

подписания соответствующего меморандума они, конечно, обязаны в аспекте финансовой отчетности быть предельно прозрачными. Того требуют многие иностранные государства, заинтересованные в адекватной информации о состоянии, к примеру, рынка нефти, что позволяет избежать ряда ошибок и недоразумений. Казахстан в 2005 году заключил данный меморандум между своим правительством и нефтедобывающими компаниями (13 компаний горнорудного сектора и 48 компаний нефтегазодобывающего сектора), сформировал Национальный совет по дальнейшему внедрению инициативы, в состав которого вошла избирательная группа, занимающаяся выбором аудиторской компании для независимой оценки платежей и доходов, полученных добывающими компаниями. Однако процесс реализации в республике данной Инициативы еще не получил должного уровня развития.

В целом же исследования ТИ формируют целостную картину воздействия коррупции на развитие стран мира и выявляют в этой связи:

- неизменность существования большой дистанции в восприятии коррупции между богатыми и бедными странами;
- негативную роль крупных компаний-взяткодателей в судьбах бедных стран;
- невысокую степень подотчетности в государственных учреждениях;
- крайнюю ограниченность финансирования социальных сфер — образования, здравоохранения, инфраструктуры;
- коррумпированность частного сектора.

Учитывая всемирный масштаб распространения коррупции, обладающей международными корнями, Транспаренси Интернешнл предлагает расширить фронт борьбы с коррупцией и приступить к реализации следующего комплекса антикоррупционных мер:

- Развивающиеся страны должны использовать финансовые средства, выделяемые им в качестве помощи, в целях совершенствования своих государственных институтов, ориентируясь на собственные национальные стратегии оценок и развития, а также включать меры, нацеленные на развитие добросовестности и предотвращение коррупции, в качестве неотъемлемых частей своих программ по борьбе с бедностью.

- Следует развивать независимость, честность и подотчетность судебной системы с тем, чтобы повысить доверие к своим судебным системам в беднейших странах мира. В целях обеспечения беспристрастности судебных решений недостаточно лишь освободить судопроизводство от политических влияний, следует также ввести дисциплинарные меры в отношении судей, ограничить их неприкосновенность, а также внедрять кодексы поведения работников судов. Честный и квалифицированный судебный корпус является важнейшим условием успеха в тех случаях, когда развивающиеся страны намерены обращаться за содействием к другим государствам в деле возвращения выведенных за их границы активов.

- Правительствам необходимо вводить меры по борьбе с отмыванием денег с тем, чтобы ликвидировать убежища для выведенных активов в соответствии с требованиями Конвенции ООН против коррупции. Ведущие банковские центры должны изучить вопрос введения единой эффективной процедуры по выявлению, замораживанию и репатриации доходов от коррупционной деятельности. Следует также установить четкие процедуры передачи средств, в отношении происхождения которых существуют сомнения, третьим сторонам до вынесения в отношении таких средств судебного решения.

- Богатым странам следует более строго регулировать деятельность своих финансовых центров. Среди методов, которые правительства благополучных стран могут использовать в борьбе против пособников коррупции, стоит, прежде всего, отметить такие, как расследование роли трастов, предъявление требований по раскрытию подлинных владельцев активов, а также совершенствование правовых норм, направленных против отмывания денег.

- Правительства богатейших стран мира должны неуклонно проводить в жизнь положения Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств, согласно которой такой подкуп является уголовно наказуемым преступлением. Несоблюдение требований данной конвенции по-прежнему является фактором, препятствующим проведению расследований коррупционных преступлений и вынесению наказаний за такие деяния.

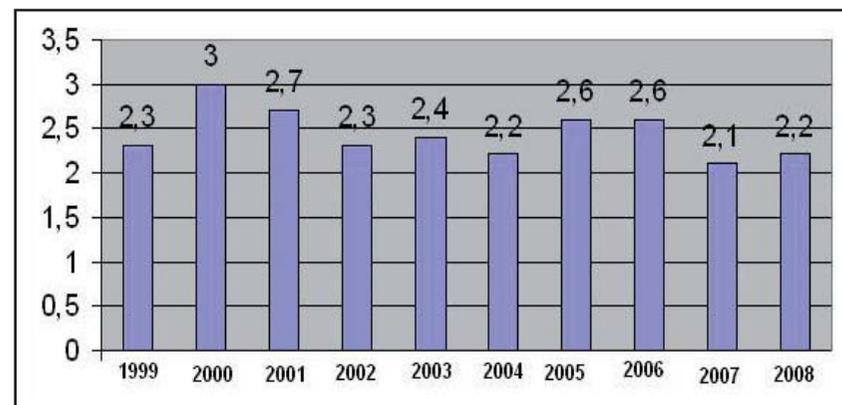
• Советы директоров многонациональных компаний должны не только вводить, но и применять на практике эффективные кодексы антикоррупционного поведения своих должностных лиц, а также обеспечивать соблюдение таких кодексов в своих зарубежных дочерних компаниях и отделениях [64].

Таким образом, ТИ осуществляет многогранную и многосложную работу по противодействию коррупции в мире. С одной стороны, им проводятся соответствующие мероприятия по анализу проблемы и составлению Индекса Восприятия Коррупции, что требует кропотливейшего труда, времени, энергии. Деятельное участие в этом процессе принимает Консультативный совет, сформированный из ведущих международных экспертов по проблемам коррупции, эконометрики и статистики, которые занимаются разработкой методологии составления ИВК, дают рекомендации по его совершенствованию. Окончательное же решение по поводу используемой методологии принимает руководство ТИ.

В соотношении *ранг (место)* страны в таблице ИВК — баллы, полученные им при ранжировании, как указывают специалисты ТИ, более важным показателем представлений об уровне коррупции в стране является число баллов.

Именно оно, число баллов, дает доподлинное представление о состоянии страны в ракурсе развития в ее пределах коррупции, в то время как место страны в списке ИВК может измениться из-за уменьшения или увеличения количества государств, входящих в круг опроса. Возможно предположить, что по этой причине Казахстан опустился из 111-го места в 2006 году на 150-е — в 2007 году, но, к сожалению, цифровой эквивалент балла — 2,1 — говорит совсем об ином положении: в 2007 году в республике произошел подъем коррупции. В 2008 году данный показатель лишь слегка изменился в сторону прогресса. Об этом свидетельствует и сводная таблица ИВК ТИ по Казахстану:

Сводная таблица ИВК по Казахстану



Источник: <http://www.transparencykazakhstan.org/content/8.html>

Специалисты ТИ подчеркивают, что балл ИВК не поддается улучшению, изменению за краткосрочный период. Это сделать чрезвычайно трудно, так как, к примеру, ИВК 2007 года основан преимущественно на данных о коррупции последних двух лет, возможно, сформировавшихся ранее. Данное обстоятельство означает, что существенные изменения в восприятии коррупции смогут отразиться в индексе лишь через более длительные промежутки времени [64].

Но существенные изменения в этом аспекте не могут произойти в одночасье, за короткий срок, поэтому правота ТИ очевидна: ИВК является надежным инструментом измерения, создающим, если и не стопроцентную, но все же более достоверную картину явления коррупции в мировом масштабе.

С другой стороны, деятельность ТИ не ограничивается только разработкой ИВК, на основе данных индекса эта организация создает фактологически выверенную аналитику по актуализируемой проблеме и выдвигает на рассмотрение странами пакет мер и рекомендаций по оздоровлению всего социума. Транспаренси Интернешнл, таким образом, вносит чрезвычайно высокий вклад в процесс борьбы и профилактики коррупции во всем мире.

### 3. Зарубежные антикоррупционные стратегии

«Власть развращает, а абсолютная власть развращает абсолютно!» — убежденно заявлял лорд Актон. На протяжении долгого времени этот постулат был знаменем многих его последователей и сподвижников. Однако затем нашлись и оппоненты, которые по сей день отстаивают иное: «Власть не только развращает, но власть и облагораживает!» Важно только, в чьих руках эта власть: в руках ли «стационарных бандитов», как называл Мэнкер Олсон правителей-клептократов, или же честных, умных, талантливых личностей, для которых понятия «отечество», «народ» — не пустой звук, а дорогие сердцу ценности категории. Осознавая высокую ответственность возложенной на него миссии, облагороженный высокой идеей, он готов служить безраздельно, со всею отдачей ума и души. Американские исследователи Арнольд Рогоу и Гарольд Лассуэлл, отвергая скепсис, закономерно возникаемый по причине доминанты противоположных свидетельств, последовательно доказывают на примере функционирования государственной службы в США правоту своей точки зрения — о благородстве и бескорыстии власти.

Деятельность вышеозначенных структур и ряда стран по противодействию коррупции действительно позволяет, вопреки пессимистическим прогнозам, обнаружить благоприятные тенденции, связанные с неустанной борьбой, несмолкаемой жадой исцелить мир, очистить его от тлетворного влияния величайшего зла современности, каковою предстает коррупция. Воплощение целей и задач антикоррупционных стратегий некоторых государств, возглавляемых деятелями, ведомыми благородными помыслами, в полной мере репрезентирует меру возможностей народов мира по преодолению и предупреждению коррупции, небезнадежность этой борьбы, вызывающей часто скепсис или пессимизм.

В целом российские аналитики, рассматривая особенности борьбы с коррупцией в международном контексте, апеллируют к опыту стран трех типов:

- не преодолевших коррупцию;
- болевших коррупцией в тяжелой форме, но сумевших существенно снизить ее;
- слабо коррумпированных и предпринимающих для удержания этой планки серьезные усилия [67].

На современном этапе коррупция обрела системный характер, и для разрушения этой закономерности необходима также системная борьба с ней. Поэтому исследователи прослеживают существование в мире четырех соответствующих стратегий, в той или иной мере концентрирующих опыт стран вышеуказанных типов:

- 1) стратегии системного устранения причин коррупции;
- 2) стратегии «войны»;
- 3) стратегии «сознательной пассивности»;
- 4) смешанные стратегии противодействия коррупции (типология описана К. И. Головшинским).

Кратко охарактеризуем каждую стратегию.

*Стратегия системного устранения причин коррупции* строится на элементе ее системности, которая обладает свойством не только разрушать основы глубоко внедренной коррупции, но и «потенциалом преобразования всего государства, а также его взаимоотношения с гражданским обществом» [20, с. 204]. Это своего рода «программа-максимум» стратегии, однако в обозримом будущем основная ее цель — системное устранение условий возникновения коррупции, повышение риска коррупционного поведения и потерь от него. Данная стратегия в принципе должна быть рассчитана на длительный срок, поскольку коррупция имеет свойство самовозрождаться. Но этим же свойством — к самовоспроизведению — должна обладать и стратегия, постоянно учитывая и «приспосаблиясь» к перманентно эволюционирующей коррупции, генерируя адекватные методы борьбы с ней. Стратегия «не отрицает возможности преследования коррупционеров», но она не «зацикливается» на коррупционере, ибо ее доминантная задача — искать и устранять причины, способствующие возникновению коррупции. Ее преимущество и достоинство в том, что она способна, соблюдая последовательную линию в указанном направлении, содействовать построению подлинно правового демократического государства. Однако в иных случаях и эта стратегия может быть обречена на неудачу. И зачастую это происходит в силу неадекватного подхода и восприятия человека как асоциального существа, внедрения неорганичных для страны институтов, взятых извне, неумелая их адаптация на чужеродной почве, отрицания культурно-аксиологических стандартов и сведения коррупции к экономическому обмену и т. д. Одной из таких неудач

является программа «Чистые руки», которую пытались реализовать в 1999 году в Чешской Республике. В Пакистане и Боливии эта стратегия также потерпела провал [20, с. 204—205]. Поэтому стратегия системного устранения причин коррупции должна строиться с учетом специфики многих жизненно важных для той или иной страны политических, экономических, социально-культурных факторов.

*Стратегия «войны».* Суть стратегии заключается в том, что в ее контексте приоритетной является борьба с внешними проявлениями коррупции, бой ведется зачастую против конкретных коррупционеров, против коррупционного поведения конкретных личностей. Типичный пример такой формы борьбы с коррупцией — Китай, возможно, поэтому не преодолевший пока коррупцию. Согласно воззрению китайского руководства, причины бурного роста коррупции кроются в тех изменениях, что произошли за последние десятилетия в стране, а именно в капитализации социалистической экономики, внедрении рыночных механизмов, во влиянии западного стиля жизни на менталитет и бытие китайцев. По мнению же российских аналитиков, причины неудач Китая — сохранение сильной централизованной власти, жесткий государственный и административный контроль экономики, зависимость многих предприятий от организационных решений властей, сосредоточенность на ликвидации следствий, а не причин коррупции, не на самой проблеме, а на конкретных лицах. В соответствии с принятым на первой волне борьбы с коррупцией специальным законом Китая, любой чиновник, получивший взятку в размере 100 млн. юаней (110 унций золота), приговаривался к смерти. Поэтому чиновники при поддержке коллег из других государственных структур предпринимали ответные меры, различного рода противодействия, что привело в конечном итоге к формированию коррупционных сетей, т. е. к новому качественно-му уровню коррупции [20, с. 213]. В этой связи примечателен факт, что еще Дэн Сяопин, один из выдающихся реформаторов Китая, ужасался тому, что в стране к тому времени «появились небывалые воры — «большие тигры», расхитившие до десяти тысяч юаней!», и призывал «принять быстрые, жесткие и суровые меры». Позднее же борьба привела к тому, что увеличился не только размер взяток, но и сама коррупция из индивидуальной превратилась в групповую, обрстая новыми сетями.

Но несмотря на то что карательные меры возымели обратный эффект, стратегия «войны» в Китае, как и прежде, осталась основополагающей. Смертный приговор выносится обвиняемым теперь уже за получение взяток в сумме более 5 млн. юаней, или 600 тыс. долларов США. Так, с 1980 по 2007 годы за совершение коррупционных правонарушений казнено более 30 и осуждено на различные сроки заключения 30 тыс. человек из 32 министерств и ведомств [68, с. 44]. В 2003 году в стране был создан антикоррупционный комитет, совмещавший исполнительные функции с функциями расследования коррупционных преступлений, за которые предусмотрена смертная казнь. По «расстрельной» статье комитет соответствующему наказанию подверг 1200 чиновников различного ранга, часть из которых покончила жизнь самоубийством. Свыше 8 тысяч покинули страну. С декабря 2007 года функционирует национальный всекитайский орган — Государственное управление по противодействию коррупции, руководителем которого была назначена министр контроля Ма Вэнь. Данное ведомство, наделенное широкими полномочиями, занимается также разработкой комплекса антикоррупционных мер. В 2007 году был предпринят довольно эффективный шаг — Центральная комиссия по проверке дисциплины при ЦК КПК выпустила указ, который предусматривал некоторое «снисхождение» по отношению к тем чиновникам, которые добровольно сознаются в коррупционном поведении. Результат не замедлил сказаться: за один только месяц с повинной пришли 1790 человек, вернувшие государству 10,2 млн. долларов США. Всего же за последние годы 140 660 государственных чиновников КНР добровольно вернули государству полученные взятки в размере 89, 18 млн. долларов США [69].

В настоящее время, наряду с репрессивными мерами, китайское руководство во главе с председателем КНР Ху Цзиньтао, отметившим, что «использование власти без ограничений или контроля неизбежно приводит к злоупотреблениям и коррупции» и активизировавшим борьбу с коррупцией, уделяет особое внимание профилактическим мерам. Так, в комплекс подобного рода мер и методов входит:

1. Периодическая ротация кадров во всех органах власти — к примеру, за последнее время значительно обновлены за счет пер-

спективных руководителей министерского и провинциального уровня Центральный комитет и Политбюро, состав Центральной комиссии по проверке дисциплины при ЦК КПК;

2. Усиленный контроль за провинциальным звеном партийного и государственного аппарата — произведена смена руководителей по проверке дисциплины в провинциях членами Центральной комиссии из Пекина, не имеющих в этих провинциях ни родственных, ни служебных, ни иных связей;

3. Перманентное совершенствование руководящих функций партии — так, к примеру, сокращено текущее администрирование, взамен же произошла концентрация усилий на решение главных политических и социально-экономических задач; в настоящее время, в период мирового кризиса, руководство переориентировалось к решению в основном внутренних социально-экономических проблем, что представляется наиболее верным и оптимальным шагом в преодолении последствий кризиса;

4. Активизация социальной политики, направленной на сокращение разрыва между богатыми и бедными слоями населения КНР: реальные доходы городских жителей за 9 месяцев 2007 года увеличились на 13,2% до 1379 долл. США, сельских — на 14,8% до 443 долл.США, что создает предпосылки для динамичного роста и укрепления среднего класса как фактора интенсификации уровня потребительского спроса в стране;

5. Повышение роли законодательной и судебной ветвей власти;

6. Формирование у государственных служащих моральных и нравственных принципов, воспитание чувства долга и ответственности, ориентиром при котором являются слова незабвенного китайского мудреца и реформатора Конфуция: *«Не беспокойся о том, что у тебя нет высокого чина. Беспокойся о том, достоин ли ты его!»* [69].

Кроме того, в качестве меры профилактики коррупции в стране существует запрет на занятие бизнесом родственникам, детям руководящих работников, работать агентами или советниками в данной сфере, что, конечно же, позволяет ограничить коррупцию в эшелонах власти. Содержать им увеселительные заведения тоже категорически запрещено, ибо это идет вразрез с политикой страны в области морали и интересами общества. Для того чтобы можно

было анонимно сообщать о фактах взяточничества или злоупотребления служебным положением чиновников, действует «горячая» телефонная линия. Однако основной упор все же поставлен на меры репрессии. Данную политику поддерживает и сам китайский народ, памятуя притчу о необходимости «резать курицу, чтобы утратить обезьяну».

Таким образом, стратегия «войны» может дать быстрый и как будто бы видимый результат. Но сосредоточенность на карательных санкциях, как показывает практика, зачастую влечет отнюдь не тот итог, на который рассчитывают государство и органы, ее инициировавшие. В этой связи весьма показательным воспринимается ассоциативное сравнение борьбы с коррупцией, проводимой в рамках этой стратегии, с характером борьбы с мифологической Гидрой, у которой всякий раз по иссечению вырастали новые головы.

Стратегия «войны» особенно востребована в авторитарных государствах Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии, встречается и в странах, культивирующих демократические традиции, но редко. Здесь вводится принцип презумпции *виновности* в отношении лиц, подозреваемых в совершении коррупционных преступлений, чиновник оказывается перед необходимостью самому доказывать законность принадлежащего ему имущества.

Учитывая вышесказанное и другие факты, например, такие как расправа на гребне этой борьбы «с конкурентами на рынке коррупционных услуг», имитация борьбы, рост общественного недоверия к антикоррупционным реформам и др., можно сделать вывод, что данная стратегия способна принести больше вреда, чем пользы [20, с. 216].

Для сравнения приведем пример: Чехия, неудачно применившая стратегию системного устранения причин коррупции, в Таблице ИВК ТИ 2008 года занимает 45-е место и имеет 5,2 балла, в то время как Китай, опирающийся на стратегию «войны», находится на 72-м месте и балл ее равен 3,6 единицам.

Стратегия «сознательной пассивности» основана на постулате о бесплодности активного противодействия коррупции со стороны государства и общества, ибо только «рынок может решить все проблемы», о временном явлении коррупции, поскольку она может исчезнуть «вместе с превращением государства в либеральную

демократию с рыночной экономикой»; о большой степени затратности этой борьбы, что во времена экономических неурядиц вовсе нежелательно.

Такая позиция характерна для России, которая, возможно, в связи с этой тенденцией учета ликвидирующих коррупцию механизмов рынка, трижды отклоняла проекты закона о борьбе с коррупцией. И по сию пору страна обходится без соответствующего закона, хотя в скором времени, видимо, будет представлен новый вариант искомого закона, как того требует современность.

И все же данная стратегия содержит опаснейший недостаток: «сознательная пассивность» — род бездействия — в конечном счете создает условия для такого роста коррупции, когда под ее сокрушительным воздействием государство может трансформироваться в клептократию как высшую форму институционализации коррупции, способной стать основным рычагом функционирования государственной системы.

*Смешанные стратегии противодействия коррупции*, пожалуй, самые эффективные, хотя они требуют значительно долгого времени для своей реализации и получения зримых результатов. Эта стратегия совмещает в себе и элементы стратегии «войны» с ее карательной идеологией, и элементы стратегии устранения причин коррупции. Их сила — в достижении реальных, «длящихся» системных изменений в общественных отношениях, что значительно важнее и перспективнее [20, с. 226].

В мире имеются репрезентативные по характеру прецеденты, раскрывающие ситуации, когда страны, переходя от одной стратегии к другой и вновь возвращаясь к прежней и т. д., в конце концов оставались у разбитого корыта, то есть не могли преодолеть коррупцию. Пример Нигерии демонстрирует подобного рода печальные зигзаги в антикоррупционной политике, отнюдь не увенчавшейся успехом, несмотря на все усилия, особенно генерала Обасанджо (едва ли не единственного правителя, не уличенного в коррупции, и, кстати, одного из создателей Транспаренси Интернешнл), дважды приходившего к власти в стране. В 2007 году, согласно таблице ИВК ТИ, Нигерия, как и прежде, сохраняет рейтинг высокой коррумпированности — 147-ое место при 2,2 балла, однако в 2008 году ей все же удалось сравнительно резко улучшить ситуацию и подняться на 121-е место, получив 2,7 балла.

Но показателен успех Гонконгской комиссии, совершившей на основе смешанной стратегии противодействия коррупции, как отмечено аналитиками, «тихую революцию» в обществе. В 60-е годы Гонконг по распространенности коррупции мало чем отличался от других коррумпированных стран, если только не превосходил их. О последнем здесь говорит тот факт, что среди народа «гуляла» поговорка о том, что следует выбрать одно из двух действий: либо «впрыгнуть в автобус» (т. е. активно участвовать во взяточничестве), либо «бежать позади» (быть аутсайдером, не включенным в существующую систему), но нельзя «стоять перед движущимся автобусом» (т. е. сопротивляться и жаловаться). В конце концов на почве коррупции здесь разразился громкий скандал, связанный с «делом Голдберга», в центр его были вовлечены некоторые высшие полицейские чины. И это побудило губернатора к активным действиям, и прежде всего к созданию специализированного органа, обладающего широкими полномочиями по борьбе с коррупцией [27, с. 211].

Так, в 1974 году в Гонконге была учреждена Независимая комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК), подотчетная непосредственно губернатору (Гонконг вошел в состав Китая 1 июля 1997 года) и состоящая из трех департаментов: оперативно-розыскной деятельности, предотвращения коррупции, по связям с общественностью. В компетенции комиссии находились вопросы по расследованию случаев коррупции, судебное преследование виновных, мониторинг реформ государственной службы, обеспечение их юридическими и административными рекомендациями, контроль финансового положения государственных служащих, проведение широкой информационно-просветительской работы. Одновременно с целью надзора за деятельностью самой комиссии по инициативе ее руководства были созданы гражданские совещательные комитеты.

На пост главы НКБК был назначен абсолютно неподкупный и честный человек, сотрудники получали жалование выше остальных чиновников. Все это позволяло, с одной стороны, предотвращать текучесть кадров, их переход в другие органы, с другой — безбоязненно проводить следствия, касающиеся высокопоставленных должностных лиц, вылавливать «крупную дичь» (Клитгард). Население, видя искреннюю заинтересованность первых государственных

ных деятелей в успехе кампании, стало оказывать им поддержку, доверие народа к данному институту выразилось в возросшем количестве жалоб и обращений к нему, в уменьшении числа анонимных сообщений, глубококом осознании пагубности коррупционного поведения.

Активизация действий НКБК столкнулась и с сильнейшим сопротивлением со стороны преступных синдикатов внутри полиции, вынудившим НКБК отступить и дать согласие на амнистию всем должностным преступлениям до 1 января 1977 года. Но это было временное поражение, ибо затем комиссия, «собравшись с силами», вновь продолжила свою деятельность в этом же русле — русле бескомпромиссной борьбы с коррупцией.

В последующем озабоченность общественности вызвал прецедент объединения Гонконга с Китаем, что могло свести на нет усилия комиссии, ибо деловые связи анклава с основной территорией страны могли открыть широкую дорогу для развития коррупции [27, с. 211]. Однако беспокойство народа и представителей мирового сообщества, в принципе, оказалось беспочвенным и о том манифестирует опять-таки Таблица ИВК ТИ 2008 года: Гонконг располагается на 12-м месте и рейтинг ее оценен довольно высоко — в 8,1 балла.

И в целом в подобного рода акциях, ориентированных на снижение коррупции, позитивную деятельность демонстрируют страны Азиатско-Тихоокеанского региона, начавшие борьбу еще в 60-е годы XX века и разработавшие эффективные антикоррупционные стратегии, реализация которых привела к внушительным успехам. Настойчивое и целенаправленное воплощение антикоррупционных стратегических программ в указанном регионе на протяжении не одного десятилетия привело к тому, что сейчас эти страны находятся в ряду наименее коррумпированных стран, таких как Дания, Финляндия, Швеция и т. д.

Страны Азиатско-Тихоокеанского региона добились процветания в значительной мере благодаря активному реформированию в государственном секторе. В ходе претворения целенаправленных перемен они избавились от балласта в виде устаревшей и во многом закосневшей формы государственного управления, тянувшей их в пучину прозябания, бедности. Посредством сокращения штатной численности были уменьшены расходы на содержание

государственного аппарата, соответственно повысилась заработная плата — один из стимулов плодотворной, творчески направленной деятельности служащего, устранению, следовательно, подверглись патронаж над государственными служащими, низкое качество предоставляемых услуг. В чреде причин, побудивших к проведению административных реформ, немаловажным фактором стало, конечно же, широкое развитие и распространение коррупции, которая породила недоверие граждан и предпринимателей к государственной службе.

Среди позитивных международных стратегий успешной зарекомендовала себя *Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией*.

Как известно, в момент приобретения независимости в 1965 г. Сингапур был страной с высокой степенью коррупции. Тактика ее снижения была основана на выполнении специальной антикоррупционной программы Министерства финансов, включавшей комплекс мер, таких как:

- регламентация действий чиновников и их ротация во избежание формирования устойчивых коррупционных связей,
- обеспечение режима конфиденциальности для предотвращения утечек важной информации, которой можно воспользоваться в коррупционных целях,
- упрощение бюрократических процедур,
- утверждение верховенства законности и ужесточение законодательства,
- повышение независимости судебной системы (с высокой зарплатой и привилегированным статусом судей).

Кроме того, были также:

- введены экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях,
- предприняты жесткие акции, вплоть до поголовного увольнения сотрудников таможни и других госслужб,
- установлен строгий надзор над соблюдением высоких этических стандартов,
- введены процедуры пересмотра комплекса антикоррупционных мер через каждые 3—5 лет,
- предусмотрена защита информаторов, сообщающих о случаях коррупции.

Одновременно с этими мерами были предприняты:

- дерегулирование экономики,
- подготовка квалифицированных административных кадров,
- повышение в разы заработной платы чиновников и т. д.

Выступая с отчетом в 1985 году перед парламентом, премьер-министр в оправдание затрат на содержание аппарата говорил: «Я являюсь одним из самых высокооплачиваемых и, вероятно, одним из самых бедных премьер-министров стран третьего мира... Имеются различные пути решений. Я же предлагаю наш путь в рамках рыночной экономики, который является честным, открытым, оправдываемым и осуществимым. Если вы ему предпочтете лицемерие, вы столкнетесь с двуличием и коррупцией. Делайте выбор» [67]. Парламент, как показала история, сделал правильный выбор, поддержав одновременно обоснование премьер-министра о назначении заработной платы министрам и высшим должностным лицам, близкой к их рыночной ценности. Заработная плата премьер-министра, к примеру, составила 1,9 млн. сингапурских долларов и явилась действительно самой высокой в мире. С целью предотвращения оттока лучших кадров из государственного сектора и сокращения разницы в объеме заработных плат между государственным и частным секторами было предпринято неоднократное повышение заработной платы должностным лицам, начиная с 1973-го по 1994-е годы. В результате базовая месячная зарплата служащих 5-го уровня стала равняться \$ 25 866 США, что значительно превысило уровень максимальной зарплаты в государственной службе США, которая составляет \$ 7 224.

Начало успешному проведению антикоррупционной кампании в Сингапуре в 70-е годы положил бывший премьер-министр Ли Куан Ю, благодаря которому страна совершила беспрецедентный рывок из третьего мира в первый. В ноябре 1999 года он мог уже со всею уверенностью заявить: «Честное, эффективное правительство с незапятнанной репутацией было и остается самым ценным достижением правящей партии и главным достоинством Сингапура» [15, с. 14].

Примечательно в этой связи и то, что в настоящее время Сингапур достиг еще более крупных успехов в борьбе с коррупцией и теперь уже занимает в Таблице ИВК ТИ за 2007 и 2008 годы чет-

вертое место, в то время как в предыдущие годы он находился на седьмом-девятом местах.

Средоточие борьбы с коррупцией в Сингапуре — автономное Бюро по расследованию коррупционной деятельности (БРКД), состоящее из трех подразделений: следственного, справочно-информационного, вспомогательного и подчиненного непосредственно канцелярии премьер-министра. Основными функциями Бюро являются: 1) получать и расследовать жалобы, содержащие обвинения в коррупции в общественных и частных сферах; 2) расследовать случаи халатности и небрежности, допущенные государственными служащими; 3) проверять деятельность и операции, проводимые государственными служащими с целью минимизировать возможность совершения коррумпированных действий. Следственная административная служба, самая большая, занимается проведением операций, расследованием дел. Справочно-информационное и вспомогательное подразделения отвечают за подбор кандидатов для назначения на государственные должности и их дальнейшее продвижение, проведение научных исследований по проблеме, курсов по повышению квалификации. Работа этих служб поддерживается Исследовательским объединением, задача которого — анализ рабочих операций склонных к коррупции правительственных отделов, выявление слабых мест в администрации, которые являются причиной возникновения коррупционного поведения, изучение завершенных дел для установления коррупции среди государственных служащих, выработка превентивных мер [70, с. 267]. Между тем граждане свободно могут обращаться в бюро с жалобами на госслужащих и требовать возмещения понесенных убытков.

Сингапурской стратегии борьбы с коррупцией, базирующейся на «Акте о предотвращении коррупции», как единодушно отмечают исследователи, присуще стремление «минимизировать или исключить условия, создающие как стимул, так и возможность склонения личности к совершению коррумпированных действий», а также принципиальность и последовательность.

В октябре 2008 года Академию государственного управления при Президенте Республики Казахстан посетил ректор Сингапурской школы государственной политики имени Ли Куан Ю профессор К. Махбубани. Выступая перед профессорско-преподавательским кол-

лективом и магистрантами Академии, господин К. Махбубани еще раз обосновал причины успешной деятельности государственной службы Сингапура, приведшей к процветанию этого, малого по размеру, острова-государства. В те времена, когда Сингапур отделился от Малайзии, обрел суверенность, он был чрезвычайно беден и коррупция, как было упомянуто, разрывала его население. Но к счастью сингапурцев, власть в свои руки взял незабвенный Ли Куан Ю и, проведя свой народ по рифам и скалам, возвысил его и упрочил его авторитет во всем мире.

Профессор К. Махбубани выделил три принципа, которые исповедовали сингапурцы, строя свой, новый, способ бытия, свободный от коррупции:

Первый принцип — принцип меритократии (в дословном переводе — правление достойных; является антиномией клептократии — правлению воров). Его реализация основана на поиске талантов в любом социальном слое; пусть человек будет беден или богат, если он талантлив, если он креативен и прозорлив, он будет привлечен к государственной службе и наделен благами, обусловленными его способностью стратегически мыслить, решать и действовать, используя инновационные методы управления. Система выбора лучших людей, выявление и развитие талантов — доминантная константа в формировании парадигмы государственного управления страны.

Степень талантливости, продвинутости госслужащего в Сингапуре определяется и посредством рейтинговой оценки его деятельности. 200 человек в системе государственной службы Сингапура составляют элитную группу и все 200 являются объектами рейтинга. И любой из них, будь он стар или молод, независимо от возраста и наличия профессионального и жизненного опыта, социального положения будет находиться в первых рядах элиты, возглавлять лучшие организации, если при проведении рейтинга наберет высокие баллы. Самые лучшие люди должны управлять лучшими структурами — основополагающий постулат сингапурцев, который движет ими в ходе совершенствования системы государственного управления.

Меритократия «по своей природе является демократическим институтом. В этом смысле она противоположна системе патронажа,

при которой отбор на государственную службу происходит из принципов личной преданности, дружеских или родственных связей.

В странах с устоявшейся системой заслуг определен механизм, который обеспечивает реализацию принципов меритократии главным образом через конкурсный отбор при поступлении на государственную службу.

Систему заслуг формируют следующие принципы:

1) поступление на государственную службу осуществляется на конкурсной основе;

2) оценка претендентов осуществляется по критериям личных способностей, знаний и умений» [71, с. 90].

Эти требования являются кардинальными, ибо только при наличии креативных и лидерских способностей госслужащего, а также при поощрении этих способностей со стороны власти принцип меритократии обретает свою актуальность.

Второй принцип, выделенный профессором К.Махбубани как основополагающий в формировании успешной государственной службы,— прагматизм, своеобразно им интерпретируемый. В понимании государственных деятелей Сингапура, прагматизм — это не следование какой-либо идеологии, это скорее всего избрание наиболее эффективного для страны, ее процветания пути из всех имеющихся. Прагматизм — это умение воспользоваться чужим опытом, умение органично адаптировать его, учитывая все за и против, в своей стране. К. Махбубани считает, что не следует изобретать велосипед, достаточно взглянуть взыскующе на мир, проанализировать чужие достижения, как можно обнаружить среди них адекватные той или иной сфере жизнедеятельности государства. Так, при строительстве своего порта, власти Сингапура «скопировали» один из лучших портов в Европе — Роттердам. Адаптация лучшего варианта строительства порта в Сингапуре удалась и теперь этот порт способен нести сверхмощную нагрузку.

Третий принцип, обусловивший успех Сингапура,— честность. Как категория высокой морали честность — первейшее условие для успешной работы во властных структурах Сингапура. О том, что честность — не декларируемый фон, но мерило нравственности государственного служащего, его имиджа, говорит факт ареста одного из министров Сингапура, принявшего совершенно бескорыстное

предложение некоего бизнесмена отдохнуть с семьей в одном из прекрасных уголков страны. По возвращении министр был арестован.

Таким образом, в Сингапуре принцип меритократии, прагматизм и честность — составляющие сильного лидерства, превращены в три столпа государственной службы. Этим принципам строго следуют здесь и на страже их соблюдения стоят государственные власти страны, ее национальный лидер, взращенный в школе государственной политики, носящей имя знаменитого Ли Куан Ю. Этими «столпами», их эффективным претворением в жизнь детерминируются расцвет и благосостояние Сингапура, превращение его в один из самых индустриально развитых центров Юго-Восточной Азии, выдвижение его на передовые позиции в мировой экономике и международной политике.

Интересен и опыт *Малайзии*, по образу жизни и менталитету, как утверждается, схожей с Казахстаном. В 1967 году в стране было создано Антикоррупционное агентство, преобразованное в 1982 году в Агентство по борьбе с коррупцией (АБК). Деятельность Агентства базируется на реализации трех видов антикоррупционной стратегии, и как показало время, наиболее эффективных и оптимальных:

— стратегии консолидации, направленной на обеспечение сотрудничества со СМИ и международными антикоррупционными организациями;

— превентивной стратегии, ориентированной на внедрение и развитие моральных ценностей, пресечение коррупции и улучшение механизмов контроля за соблюдением законов;

— стратегии карательного характера, основанной на использовании предоставленных законодательством полномочий по назначению некоторых наказаний, истребовании полных объяснений с подозреваемых в коррупции лиц, конфискации имущества, привлечении агентов при проведении расследований.

Правительство Малайзии работает в соответствии с Планом национального единства, для исполнения которого создан Институт национального единства «Интегрیتی». Среди приоритетных задач плана две связаны с противодействием коррупции:

— эффективное снижение коррупции, профессиональной некомпетентности и злоупотребления властью;

— повышение эффективности системы предоставления государственных услуг и преодоление бюрократической волокиты.

Роль института «Интегрیتی» существенна в реализации антикоррупционной политики страны: он осуществляет научно-исследовательские проекты по проблемам борьбы с коррупцией в различных сферах экономики и общественной жизни, проводит разъяснительную работу среди населения о вреде коррупции, выдвигает новые позитивные предложения и прорывные проекты по снижению коррупции, которые включаются в антикоррупционные программы правительства.

В 1983 году правительством была принята концепция «Корпоративная Малайзия: навстречу взаимовыгодным отношениям», ранее, в 1980 г.— концепция «Культура отличного выполнения работы», «Кодекс профессиональной этики», «ISO 9000» [72, с. 11—14], которые наполнили жизнь малайзийцев высоким смыслом, рациональным и творческим отношением к сфере профессиональной деятельности, государственной службы, стремлением максимально действенно и целенаправленно претворять объединенную политику Малайзии.

В 1950 г. в Малайзии был принят указ о предотвращении коррупции, который в 1961 г. заменен постановлением о предотвращении коррупции.

Борьба с коррупцией в Малайзии является одним из приоритетных направлений в долгосрочной стратегии «Малайзия–2020». Неукоснительное исполнение ее задач позволяет правительству страны обеспечивать неуклонный рост благосостояния и конкурентоспособности страны.

На Западе коррупцию воспринимают однозначно — как угрозу национальной безопасности, внешней и внутренней. И это глобальное по идее понимание негативной сущности коррупции сосредоточивает страны западного региона на поиске мер, отвергающих и по содержанию, и по сути существование прецедента коррупции, коррупционного поведения как такового.

Яркий пример тому — *Шведская стратегия борьбы с коррупцией*.

До середины XIX века в Швеции коррупция также имела особую привлекательность для чиновников. Одним из следствий модерни-

зации страны стал комплекс мер, направленных на устранение причин распространившегося среди государственных служащих случаев меркантилизма, в том числе:

- государственное регулирование, основанное на стимулах (через налоги, льготы и субсидии), нежели на запретах и разрешениях;
- открытие доступа к внутренним государственным документам;
- создание независимой и эффективной системы правосудия;
- утверждение высоких этических стандартов для администраторов и строжайший контроль за их исполнением;
- существенное повышение заработной платы госслужащих.

В итоге спустя всего несколько лет честность стала нравственной нормой среди бюрократии. На сегодняшний день Швеция по-прежнему остается страной с одним из самых низких уровней коррупции в мире. Если в 2007 году страна делила 4-е место с Сингапуром в рейтинге ИВК ТИ, то в 2008 году делит 1-е место с Данией и Новой Зеландией (9,3 балла), оттеснив Финляндию с 1-го на 5-е место.

Перманентная и последовательная борьба с коррупцией, начиная с прошлого века и по настоящее время, характерна и для Соединенных Штатов Америки, сумевших значительно снизить процент ее распространенности: согласно Таблице ИВК ТИ 2008 года, страна разделяет с Японией 16-е место и имеет 7,3 балла. В свое время здесь были приняты такие важные по значению законодательные акты, как «закон RICO» (Racketeer influences and Corrupt Organizations) — закон «Об организациях, находящихся под влиянием рэкета, и коррумпированных организациях» (1977), закон «О зарубежной коррупционной практике» (1977). Согласно антикоррупционным нормативно-правовым актам, за различные виды коррупции — взятку, кикбэкинг (выплата части незаконных денег участнику сделки), дачу взятки и получение вознаграждения за услуги должностным лицом и др. в стране предусмотрены штрафы в тройном размере взятки или тюремное заключение до 15 лет, либо то и другое одновременно, при отягчающих же обстоятельствах — лишение свободы до 20 лет и т.д. Кроме того, борьбу с коррупцией в стране облегчает отсутствие иммунитетов для должностных лиц, поэтому любой чиновник, включая президента, конгрессменов и сенаторов,

в случае совершения коррупционного деяния, после соблюдения процедур отстранения от должности, может привлекаться к уголовной ответственности, президенту же, как мы уже упоминали, может быть предъявлен импичмент.

В целом же, как выявляет американский исследователь Дональд Кеттл, директор Института государственного управления при Пенсильванском университете и автор книги «System under Stress: Homeland Security and American Politics», страна применила в борьбе с коррупцией две стратегии, сменившие по истечении некоторого времени одна другую. В ходе реализации первой стратегии основополагающим явился принцип регулирования, который вызвал огромное количество правил, нормативных актов, ограничивавших возникновение действий «неразумных» или «неприемлемых» с точки зрения граждан или выборных должностных лиц, а также рост регулирующего аппарата.

Формирование второй стратегии борьбы с коррупцией произошло в результате Уотергейтского дела о злоупотреблениях властью администрацией Никсона в 70-е годы прошлого века. Как выяснилось, с коррупцией оказалось невозможно совладать, опираясь только на правила, нормы Кодекса правительственной этики и других подобного рода документов. Анализируя особенности этой стратегии, Дональд Кеттл признает возможность значительного сокращения процента коррупции, если будут соблюдены следующие условия: открытость «дверей правительственных учреждений» и предоставление следственным органам для искоренения таких зол, как растрата, мошенничество и злоупотребление, возможности пристального изучения действий должностных лиц. «Этот подход, — пишет Дональд Кеттл, — своими корнями глубоко уходит в американскую политическую традицию, в принципы, сформулированные в 1822 году четвертым президентом Соединенных Штатов Джеймсом Мэдисоном: «Правительство, выступающее от лица народа, и не представляющее народу сведений о себе, или путей их получения — не более чем пролог к фарсу или трагедии, а, скорее всего, к тому и другому вместе. Знание всегда будет управляться невежеством, и люди, намеренные сами управлять собой, должны вооружиться силой, которую дает знание».

Свобода информации и законы о гласности, таким образом, — «два важных антикоррупционных инструмента», составляющих

основу реализуемой в США стратегии. Закон о свободе информации, принятый в стране в 1966 году, закрепляет норму о публичности правительственных документов, о наделении граждан правом их просмотра. Но в отличие от прежних времен, когда народ вынужден был доказывать правомерность просмотра, контроля им этих документов, считающихся конфиденциальными, теперь, в соответствии с Законом, бремя доказательства их конфиденциальности было возложено на государство. Сопутствующим данному законодательному акту явился Закон об охране прав личности 1974 года, установивший, что граждане имеют право просматривать информацию, которую правительство и ФБР собрал о них и при необходимости «оспаривать точность содержащихся в этих досье сведений о них». В совокупности означенные законы, в целом создав «правовую основу для политики прозрачности правительства», обязали государственные учреждения иметь четко расписанные инструкции о их применении с тем, чтобы «сама политика прозрачности была прозрачной». Вместе с тем в 1976 году Конгресс принял Закон о гласности в органах власти, обязывающий (за некоторыми исключениями, относящимися к национальной безопасности и неприкосновенности частной жизни) властные органы к следующему:

— проводить заседания в открытом порядке для общественности;

— сообщать преждевременно о предстоящих заседаниях и их повестках дня;

— вести публичные записи о результатах заседания. При этом в законе было четко определено понятие «заседание», что имело цель предотвратить возможные опровержения об официальном их характере [73].

Позднее, через два года, на свет явился Закон о генеральных инспекторах, согласно которому учреждались должности высокого ранга в каждом федеральном ведомстве для проведения независимых аудиторских проверок и расследований, изучения деятельности ведомств, контроля над собственным бюджетом и штатом. Несмотря на некоторые коллизии, которые возникли в связи с учреждением этих должностей и деятельностью генеральных инспекторов, чьи порой «резкие формулировки порождали глубокие политические

конфликты», политика прозрачности в органах власти благодаря им оставалась доминирующей в жизнедеятельности государства. В дальнейшем принятие подобного законодательства инициировали и администрации штатов США.

Надо сказать, что все последующие реформы в стране проводились и проводятся с учетом максимы о том, что «граждане имеют право знать о своем правительстве и его действиях», с учетом строжайшего следования политике прозрачности и гласности. Данная политика, регулируемая соответствующим законодательством, хотя и не ликвидировала полностью коррупцию, тем не менее способствовала повышению доверия народа к правительству и его процедурам, подорванного из-за скандала, связанного с Уотергейтским делом в начале 70-х годов XX века, усилила демократический процесс [73].

Таким образом, страны Азиатско-Тихоокеанского региона и Запада успешно воплощают в жизнь политику по борьбе и предупреждению коррупции. Они добились поистине грандиозных успехов в этой сфере и из года в год занимают верхние позиции в таблице ИВК Транспаренси Интернешнл.

Безусловно, каждая из этих стран, будь то Швеция, США, Сингапур, Малайзия, Новая Зеландия или Австралия, имеют индивидуализированный облик, индивидуальный путь устойчивого развития. Но общим, объединяющим свойством является их неуклонная целеустремленность в борьбе с коррупцией, впечатляющая презентация идеи о том, что власть способна не развращать, но облагораживать власть имущих, что высокие универсальные формы управления, умножающие благосостояние страны, незыблемы и непреходящи. Ими реализованы эффективные меры, которые могут быть взяты на вооружение охваченными коррупционной паутиной странами.

Какие же пути, стратегии хороши, какие меры и средства ведут к исцелению от болезни, именуемой коррупцией, какие концептуальные и нравственные установки позволяют этим странам пребывать в успехе и во благе? Вновь проакцентуируем некоторые из них:

1) политические лидеры успешных стран обладают сильной волей, направленной на бескомпромиссную борьбу с коррупцией, что служит залогом успеха антикоррупционных кампаний;

2) для реализации задач антикоррупционной политики страны привлечены безусловно честные и авторитетные государственные деятели;

3) многие и многие усилия прилагаются для перманентного повышения имиджа и качества государственной службы:

— на высокие должности назначаются по принципу меритократии (системы личных заслуг и способностей);

— предусмотрены меры для роста заработной платы и сохранения довольно весомого социального пакета;

— адекватно оцениваются и поощряются профессионализм, компетентность, стремление к повышению профессиональной квалификации;

— организованы системы подотчетности, прозрачности, качественного оказания государственных услуг, постоянного контроля ее общественностью, то есть используются все те меры, которые слагают гибкую систему корпоративного управления и кадрового менеджмента, эффективного воплощения административных реформ;

4) для успешного применения системных мер по борьбе с коррупцией разработаны сильные антикоррупционные законодательные акты, не оставляющие ни малейшей лазейки для действий коррупционного характера, налажена экспертная деятельность по выявлению коррупциогенных норм;

5) в обязательном порядке функционируют специализированные органы по борьбе с коррупцией, обладающие широкими полномочиями и базирующие свою деятельность на смешанных стратегиях, позволяющих использовать и карательные, и превентивные меры в их действенной контаминации; созданы площадки, институты жалоб граждан на незаконные интенции чиновников; в некоторых странах внедрен «Закон свистка», предписывающий госслужащему сообщать о тех, кто живет не по средствам — информаторам гарантируется защита;

6) введены всеобщие декларации доходов населения — тем самым под постоянным контролем находятся расходы и источники доходов чиновников; презумпция виновности, обязывающая госслужащего самому доказывать правомерность резкого улучшения своего материального благосостояния;

7) немаловажную роль в борьбе с коррупцией в этих странах играет активная позиция гражданского общества и связь политической сферы государства с неправительственными организациями — также надежный инструментарий, используемый против коррупции;

8) чрезвычайное внимание уделяется антикоррупционному просвещению и воспитанию, формированию нравственного облика граждан страны, начиная с детских садов, школ, в систему которых вводятся соответствующие учебные программы по профилактике коррупции (игры, тренинги, семинары и т. д.), а также привлечение религиозного фактора;

9) интенсивная консолидация с антикоррупционными силами многих стран мира, ратификация, присоединение к международным конвенциям против коррупции также способствуют скорейшему достижению искомой цели.

Когда-то, две с половиной тысячи лет назад, великий Конфуций сказал: «В стране, которой хорошо управляют, стыдятся бедности. В стране, которой управляют плохо, стыдятся богатства». В выше-рассмотренных странах нет основания стыдиться, ибо государственная политика, проводимая их правительствами и лидерами страны, фундаментируется на качественно высокой культуре управления и культуре этики, что позволяет им всегда и неизменно занимать ведущие места в парадигме конкурентоспособных, технически и технологически продвинутых стран.

### **Вопросы:**

1. Какие антикоррупционные международные организации и фонды функционируют на современном этапе?

2. Какова роль Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в антикоррупционной политике Казахстана?

3. Какова роль ООН в борьбе с коррупцией?

4. Какова роль мировой индексации коррупции?

5. Каково значение в антикоррупционной политике мира международной неправительственной организации Транспаренси Интернешнл?

6. В чем заключается смысл и сущность Индекса Восприятия Коррупции (ИВК), разработанного Транспаренси Интернешнл?

7. Чем отличается Индекс Восприятия Коррупции от Барометра мировой коррупции?

8. Что такое клептократическое государство?

9. Какова зависимость между богатством и наличием природных ресурсов в странах мира? Всегда ли являются богатые природные ресурсы источником благосостояния государства?

10. Какова роль транснациональных компаний в судьбах стран третьего мира?

11. Какие виды антикоррупционных стратегий вы знаете? Чем они отличаются друг от друга? Охарактеризуйте типологию антикоррупционных стратегий К. И. Головщинского.

12. Какие страны мира достигли крупных успехов в реализации антикоррупционных стратегий? Каковы причины их успеха?

13. Что вы можете рассказать об антикоррупционной борьбе стран Азиатско-Тихоокеанского региона?

14. В чем причина эффективности антикоррупционных стратегий стран Западной Европы?

#### *Самостоятельное задание:*

1. Конвенция ООН против коррупции: цели, задачи, структура, сфера применения.

2. Конвенция ООН против коррупции: меры по предупреждению, криминализация и правоохранительная деятельность.

3. Конвенция ООН против коррупции: международное сотрудничество и взаимная правовая помощь.

4. ИВК Транспаренси Интернешнл: оценочная и аналитическая деятельность.

5. Антикоррупционные стратегии стран Азиатско-Тихоокеанского региона и стран Запада: сходство и отличия.

## **IV. СТРАТЕГИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**



### **1. Формирование национальной антикоррупционной стратегии**

На рубеже XX—XXI веков коррупция достигла, пожалуй, вершин своего развития. Ныне она представляет собой систему действий, порождающую из своих недр новые, порой непредсказуемые, часто хорошо завуалированные формы присвоения публичных средств должностными лицами. Лоббизм, фаворитизм, протекционизм, непотизм, взносы на политические цели, переход политических лидеров и государственных чиновников на должности почетных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет государственного бюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных группировок... — все это теперь составляет специфику коррупционной системы как неотъемлемой части бытия современного социума. Сегодня коррупция, по мнению исследователей, «как социально-экономическая категория выражает поиск, установление и поддержание коррупционных отношений, складывающихся между должностными лицами и физическими и юридическими лицами по поводу использования возможностей занимаемой должности с целью получения личной выгоды в ущерб третьей стороне (обществу, государству, фирме)» [63, с. 7].

Активизация данного процесса — поиска и формирования коррупционных отношений — втягивает в эту сферу все новые и новые жертвы как из государственного сектора, управленческого аппарата, так и частного. Порой некоторую неустойчивость проявляет молодое поколение управленцев, на которых с большой надеждой возлагается миссия совершить рывок на новые высоты конкурентоспособности страны. Не всегда оправдывают высокий уровень заработной платы топ-менеджеры национальных компаний (заработная плата генерального директора АО «Казакхтелеком», к примеру, равнялась 365 тыс. долларов США + 2 млн. долларов США бонусов

в год), чиновники Правительства. Позитивный пример Сингапура, рискнувшего определить для должностных лиц жалование, сопоставимое с рыночным, и тем самым привлечшего к государственной деятельности высококлассных специалистов с безупречной репутацией и большим жизненным и профессиональным опытом, как-то не приживается в нашей стране. Сингапур — в стане лидирующих государств по минимизации коррупционных проявлений, в то время как Казахстан — все еще в числе стран с высокоразвитой коррупцией.

Коррупция на современном этапе все более глобализируется. Она вовлекает в свои тенета новые страны, новых людей, все большее число государственных служащих. Все ниточки тянутся к системе государственного управления, будь это низовая коррупция или элитарная, совершаемая в частном ли секторе или в государственном. Ибо все проблемы наделены решать те, кто так или иначе обладает властными полномочиями. Поэтому, с одной стороны, коррупция есть преступление против государства.

С другой стороны, некоторые ученые квалифицируют коррупцию как преступление против человечества. Попирая конституционные права и интересы человека, коррупция разрушает основы демократии, законности, правопорядка, основы этики — все, на чем зиждется достойное существование человечества, обрекая подавляющую ее часть на нищету и безысходность. Ее потенциал, направленный на деградацию общества, как свидетельствует современность, неограничен, безмерен и способен обратить человечество в массу, пронизанную одним «ужасогенным» стремлением выжить. Не менее катастрофичным выглядит и то обстоятельство, что в некоторых странах народы, осознавая глубинную порочность коррупции, но не имея возможности бороться с ней, ибо вся государственная система охвачена коррупционной сетью, воспринимают ее как само собой разумеющееся устройство их жизни, но не в качестве преступной деятельности, например, мафии. Их мысль может следовать в русле логики о том, что «если коррупция исходит от государства, то зачем же мафия, государство и есть мафия». Такой ответ, к примеру, был получен американским журналистом Дж. Голдбергом от «среднего» азербайджанца на вопрос: «Как вы думаете, почему, несмотря на повальное взяточничество, в Азербайджане нет мафии?» Таким об-

разом, слово «мафия», некогда имевшее патриотический смысл, ибо оно есть аббревиатура, производная от лозунга «Morte Alia Francia, Italia Anela» — «Смерть Франции, отдохни, Италия», возникшего в XIII веке во время борьбы Сицилии с французскими захватчиками, в XX—XXI веках парадоксальным образом сменило свое значение. Ныне мафия — организованная преступность, сплетенная тесно с коррупционной.

Постсоветские государства представляют на современном этапе разные модели коррумпируемости: существуют среди них и модели клептократических государств; «посягающие» на эту модель, но не достигающие; со средним и минимальным показателем коррупции и т. д.

Казахстан — также одна из постсоветских стран, которая с первых шагов своей суверенизации ведет перманентную борьбу с коррупцией. На сегодня коррупция здесь проявляет довольно жесткие интенции к реализации стратегии «захвата государства», создавая угрозу национальной безопасности страны и народа.

Российские аналитики, к примеру, считают, что коррупция в их стране стала уже не столько криминальной проблемой, сколько общегосударственным негативным фактором, не только подрывающим авторитет власти, но и разрушающим государственность, способствующим все более глубокому подрыву экономической безопасности. Прямые потери России от коррупции составляют 15 миллиардов долларов ежегодно, по другим данным — 30 миллиардов долларов США, т. е почти половину госбюджета страны. В целом же на 2005—2006 годы валовый объем (масштаб) коррупции здесь оценивается независимыми экспертами приблизительно в 319 миллиардов долларов в год.

Распространенными видами коррупции в России являются «административная», или по-иному — вымогательство госчиновников у бизнесменов, «захват государства» (теневое влияние бизнеса на власть) и «захват бизнеса» (теневой контроль власти над бизнесом). Коррупция процветает в таких социальных сферах, как здравоохранение и высшее образование.

Российские аналитики глубоко осознают, что для успешной борьбы с коррупцией и получения зримых результатов необходима долгосрочная антикоррупционная программа, рассчитанная не

на один десяток лет. Феномен коррупционности России, сила его устойчивости и жизнеспособности говорят о том, что уповать и надеяться на скорую результативность антикоррупционной кампании здесь нет основания. Напротив, чтобы России достичь уровня коррупции до Португалии (28-ое место, 6,5 балла в таблице ИВК ТИ 2007 г.; к сожалению, 32-е место, 6,1 балла — в 2008 г.), уверены исследователи, ей необходима систематическая работа в течение 40 лет, а до уровня Швеции — все 100.

Казахстан также поражен коррупцией, ей присущи те же симптомы, что и России, расхождения, конечно, наличествуют, но в небольших дозах и, возможно, они связаны с тем, что Казахстан — страна с «более восточным менталитетом». Эта специфика, очевидно, находит выражение в том весьма парадоксальном факте, что коррупция здесь носит системный характер, хотя антикоррупционное законодательство, профессионально разработанное, действует в стране уже на протяжении десяти лет. Другой отличительной особенностью можно назвать кадровую политику, которую коррумпированные чиновники превратили в одну из благодатных статей доходов и которую неоднократно порицал Глава государства. В контексте этой политики сложилась «порочная практика подбора и расстановки кадров по все еще господствующим принципам ангажированности, семейственности, клановости, принадлежности к «команде», личной преданности» [38, с. 2]. Продолжает иметь место практика продажи должностей в отдельных отраслях хозяйства, поддержки чиновников, имеющих репутацию неквалифицированных, не чистых на руку, неспособных к эффективной хозяйственной деятельности, их перевода с одной руководящей должности на другую. Принцип меритократии пока не прививается должным образом в системе государственного управления страны.

Результат подобной кадровой политики один — «происходит утечка и вымывание высококвалифицированных специалистов, так как у данной категории служащих, честно работающих, нет ни денег, чтобы сохранить свое место, ни желания платить мзду коррупционеру. Поэтому в трудовых коллективах преобладает атмосфера недоверия и неуверенности в завтрашнем дне, правового нигилизма и чувство социальной несправедливости» [38, с. 2].

Главная же схожесть между Россией и Казахстаном в том, что динамика коррупции в этих странах настолько интенсивна, что являет

собой негативный процесс, именуемый «захватом бизнеса», который чаще находит свое претворение в таком преступном деянии, как рейдерство.

В Казахстане, как установлено, влияние коррупции особенно интенсивно распространяется на отрасли экономики, характеризующиеся:

- высокой доходностью,
- инвестиционной привлекательностью,
- гарантированным характером сбыта продукции,
- экспортной ориентированностью,
- возможностью включения в легальный оборот незаконно полученных капиталов [74].

Поэтому наиболее активна коррупция в нефтегазовой отрасли, в горно- и золотодобывающей промышленности, в банковской системе.

Наряду с этим, мониторинг последних лет показывает, что не менее подверженными коррупции выступают налоговые, таможенные органы, дорожная полиция, сфера государственных закупок и земельных отношений, охраны живой природы, экологии. Сфера распределения квартир, построенных по государственной программе для мало- и среднеобеспеченных слоев населения страны, также превратилась в объект частых коррупционных нарушений. Следы коррупционных действий все чаще обнаруживаются, к примеру, в земельном вопросе, при выделении земли под застройки. Специалист Т. отдела технической экспертизы и оценки недвижимости РГП «Центр по недвижимости по городу Алматы» оценил свои услуги в 50 тысяч долларов. В Актобе преступной группировкой при участии сотрудников местных исполнительных органов и ККГП «Актобегеодезия» незаконно изъято из госфонда 82 земельных участка. Источником коррупции являются тендеры по госзакупкам. Руководители предприятий, выигравших тендер, часто идут на прямое хищение полученных бюджетных средств. В Алматы пять лет лишения свободы с конфискацией имущества получил директор ТОО «Казахстанская контрактная корпорация» Р. Он обналичил и похитил более шести миллионов тенге, выделенных ДГП «Институт космических исследований». Государственное жилье также становится объектом преступной манипуляции коррупционеров. Так,

директор ТОО «ANS Asia Realti» Д. незаконно стал собственником 26 квартир и жилых домов, перепродал их третьим лицам, а средства граждан, вносимые в кассу ТОО как взносы за выкуп квартир, попросту присвоил. В Алматы на пять лет лишения свободы осуждена директор ТОО «SKY Engineering» Т., которая под предлогом оказания содействия в приобретении жилья завладела деньгами 23 граждан [74]. Подобного рода примеры можно приводить бесконечное множество.

В социальной сфере также отмечается подъем коррупции. В области образования в этом году совершено 179 преступлений, не оказался в стороне от данного вида правонарушения и государственный фонд образования «Болашак», руководство которого, помимо нарушения правил отбора стипендиатов для обучения за рубежом, не побрезговал неправомерным начислением себе премиальных выплат на сумму 5,7 млн. тенге. Торговля дипломами, сбыт поддельных дипломов, экзаменационные баллы и т. д. составляют перечень коррупционных нарушений, характерных для образовательной сферы. Не отстает от нее и здравоохранение. В истекшем году в отношении сотрудников данного ведомства возбуждено 125 уголовных дел, из них 54 отнесены к категории коррупционных. Особую опасность здесь представляют преступления в сфере поставки лекарственных средств, каждый двадцатый препарат на мировом рынке, по данным ВОЗ, является фальсифицированным, в развивающихся же странах — каждый третий. В результате проверок выявляется, что бюджетные деньги, выделяемые для здравоохранения, чаще используются нерационально, конкурсы на закупки производятся формально, закупается некачественное оборудование, ненадлежащая, с дефектами, медицинская аппаратура [74].

Как и прежде, высок уровень коррупции среди работников исполнительных органов — в 2007 году они совершили 142 преступления, сотрудники органов внутренних дел — 96, юстиции — 35, Министерства по чрезвычайным ситуациям — 30 и т. д.

Среди коррупционных преступлений в этот период превалируют такие, как превышение власти или служебных полномочий — 68,8%, взяточничество, служебный подлог — 20, присвоение и растрата вверенных средств — 29,1%. Дисциплинарные советы рассмотрели более 6,3 тыс. обращений граждан, возбудили около 1,5

тыс. дисциплинарных дел и приняли 1727 рекомендаций, согласно которым наказаны порядка 1,7 тыс. госслужащих [75].

На специальном совещании с руководителями правоохранительных органов, состоявшемся в октябре 2006 года, будучи акимом южной столицы, Имангали Тасмагамбетов заявил о том, что уровень коррупции в Алматы достиг такого масштаба, что уже угрожает национальной безопасности всего Казахстана. Только за 2006 год в совершении коррупционных правонарушений изобличено более 120 должностных лиц города Алматы, в суды направлено более 50 уголовных дел, по которым осуждено 17 лиц. Всего же финансовая полиция выявила 1 441 коррупционное преступление, что составило почти 72 % от общего объема подобных правонарушений. Не уменьшилось количество коррупционных преступлений и правонарушений и в 2007 году. Как следует из отчета Агентства РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, только за первые четыре месяца 2007 года зарегистрировано 547 коррупционных правонарушений, 410 — совершено государственными служащими: львиная доля из них приходится на административных — 370, на политических — 40. Всего же за год по стране, согласно статистике 2007 года, зафиксировано 2 233 коррупционных правонарушения.

Цифры, безусловно, неутешительные и свидетельствуют о настоятельной необходимости скорейшего проведения радикальных административных реформ как эффективного способа предотвращения ослабления системы государственного управления и национальной безопасности страны.

Как следует из фактологического анализа, коррупционные правонарушения в значительной части совершаются должностными лицами, госслужащими, владеющими широкими властными полномочиями, наделенными правом распоряжаться материальными и финансовыми ресурсами. В этой связи особенно опасной становится коррупционная преступность политической элиты как фактор, расшатывающий государственный фундамент страны, способствующий разительному социальному расслоению общества, порождая бедность и нищету. В перечне главных причин проводимой в настоящее время административной реформы указывается и коррупция, наряду с такими как: отсутствие прозрачности и открытости деятельности государственных органов; наличие дублирования в

деятельности государственных органов; наличие не свойственных государству функций; недостаточная взаимосвязь стратегического, экономического и бюджетного планирования и большое количество программных документов.

Сейчас все силы брошены к тому, чтобы реформация структуры и содержания органов государственной службы, начатая в соответствии с Указом Президента РК от 29 марта 2007 года (№ 304) «О некоторых мерах по дальнейшему проведению административной реформы», прошла на волне высокой эффективности, чтобы ликвидировать все пробелы и лазейки, стимулирующие проявление коррупционных форм правонарушений. И в этом смысле закономерным воспринимается стремление усовершенствовать правовые параметры стратегии развития страны и, в частности, антикоррупционного законодательства, путем внесения в его содержание дополнений, изменений и других необходимых корректив, отвечающих велению нашего времени. Особенно возрастает степень ответственности государственных служащих за предоставление государственных услуг, определены высокие требования к кандидатам на государственные должности, усовершенствованы законы «О государственной службе», «О борьбе с коррупцией», Кодекс об административных правонарушениях, Кодекс об уголовной ответственности в части о коррупционных преступлениях и правонарушениях и др.

Реализуемая на нынешнем этапе административная реформа призвана не только поднять экономику и благосостояние страны, модернизировать политическую систему, но и радикально изменить воззрение народа, модифицировать его нравственные и интеллектуальные интенции в духе времени, создать совершенно новый взгляд и восприятие имиджа государственного служащего, сформировать новую культуру управления, поднять правовое и духовное сознание общественности.

Коррупция в Казахстане получила активное развитие с первых дней становления его как суверенного государства. В книге «Казахстанский путь» Президент республики Н. А. Назарбаев, развертывая историю развития Казахстана в постперестроечный период и разработки Стратегии развития Казахстана до 2030 года («Казахстан-2030»), подчеркивает, что в системе базовых приоритетов одно из ведущих мест занимала проблема борьбы с коррупцией в органах

государственной службы, которая стала проникать во все сферы жизни, «искажая экономическую политику и стратегию развития страны» [76, с. 94].

Уже в это время появилась необходимость в разработке и принятии антикоррупционной стратегии как широко планируемого руководства по обеспечению и достижению прогнозируемой победы над коррупцией, как одного из основополагающих способов реализации государственной политики страны.

За годы независимого существования Казахстан прошел многотрудный путь от социально-культурной стагнации до уровня устойчивого развития. Напряженная деятельность в аспекте государственного строительства, перехода на рельсы рыночной экономики и ее диверсификации, модернизации механизма государственного управления, внедрения либеральных форм хозяйствования, а также трансформации правового сознания в духе времени, подъема культурного развития в целом увенчалась успехом. Республика вследствие активного роста экономики, политической стабильности смогла выйти за пределы третьего мира и позиционировать себя на международной арене как страна, умеющая достойно отвечать вызовам глобализации, страна, проявляющая приверженность демократическим формам устройства государства. Немалых трудов, сил, энергии, времени потребовалось, чтобы завоевать авторитет, уважение мировой общественности. Знаком всеобщего признания явилось избрание Казахстана на пост председателя ОБСЕ (Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе) в 2010 году, что открывает перед ним «путь в Европу», упрочивает на паритетных началах его положение в клубе развитых стран.

На Казахстан возложена ныне большая ответственность, страна должна взвешенно и мудро решать геополитические проблемы, укреплять свою государственность, проводить политику мира и согласия, утверждать ее высшие ценности в широком географическом пространстве.

Консолидирующая, мирозозидающая функция теперь должна быть заглавной во внешней политике Казахстана, и надо полагать, что он с честью выполнит возложенные на него задачи, следуя исконной традиции, когда тюркские правители и народы несли процветание и благо другим народам. Как это произошло, к примеру,

в Египте, обретшем могущество во времена правления тюркомамлюков, при султани Бейбарсе, родом из Кипчакии, в Индии, достигшей этапа высочайшего расцвета при царствовании Бабуридов, потомков Тимура, основавших в этой стране Империю Великих Моголов и др.

Подобно им, два могучих полюса — Восток и Запад — в их оригинальном преломлении должен объединить Казахстан, и под его руководством и западные, и восточные народы должны сплотиться, объединенные высокой идеей созидания всеобщего благоденствия. Таковая перспектива видится в идеале, и для того, чтобы суметь ее достичь, необходимо совершенствовать жизнедеятельность всех сфер государства.

Формирование антикоррупционной стратегии, реализация ее целей и задач также входит в парадигму насущных проблем интеграционной, мироустрояющей политики Казахстана. Стратегия базируется на Конституции, соответствующих законодательных актах, на тех приоритетах, которые озвучены в ряде официальных правовых документов, выступлениях Президента, его ежегодных Посланиях казахстанскому народу. В пределах шестого приоритета Послания Президента народу Казахстана от 1 марта 2006 г., к примеру, обозначена политика последовательной реализации комплексной общенациональной программы по борьбе с коррупцией как угрозой национальной безопасности и общественной стабильности. В этом Послании, именуемом «Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии», излагается Стратегия вхождения Казахстана в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира — задачи грандиозной и амбициозной (в хорошем смысле слова), заставившей казахстанцев поверить в себя, в свои силы и направить свой порыв на ее достижение.

В данной программе, воспринимаемой переломной в жизни народа, с позиции новейшего времени освещены и актуализированы, наряду с другими, те стороны деятельности страны, которые оказались наиболее уязвимыми для коррупции. Президент обратил внимание общественности к сферам, где наиболее рельефно и остро вырастает проблема профилактики коррупции:

— деятельность некоторых финансово-промышленных групп, непрозрачность здесь денежных потоков, незаконное обогащение

этих групп за счет сокрытия прибыли, выводов финансов и имущества в зарубежье, уклонения от налогов;

— теневая экономика как серьезный ограничитель развития страны, провоцирующая потери бюджета;

— необходимость совершенствования законодательства по обеспечению прозрачности деятельности и финансовых потоков национальных компаний и государственных предприятий, а также крупных частных компаний;

— обеспечение прозрачности процесса приватизации, принятия решений в области налоговой политики, недропользования и земельных отношений;

— необходимость амнистии капиталов и имущества, выведенных из легального оборота, и разработки в связи с этим соответствующего законопроекта. Дальнейшая реализация этой акции была направлена на повышение экономики страны за счет возвращения денег в страну [77, с. 61—63].

Логическим продолжением Посланий 2006 и 2007 годов, посвященных вышеуказанной стратегии и модернизации общества и инновационному развитию экономики страны, в целях реализации которой принята программа «30 корпоративных лидеров», явилось новое Послание Президента РК народу Казахстана «Повышение благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики» (март 2008 г.). И в этом Послании, наряду с другими важнейшими задачами государственного масштаба, Президент в разделе 2 «Дальнейшее укрепление казахстанской государственности, повышение эффективности государственного управления» под пунктом 3 актуализировал проблему борьбы с преступностью и коррупцией. Президент уделил основное внимание деятельности правоохранительной и судебной систем, укреплению их потенциала; поставлена задача провести административную реформу в правоохранительных органах, а также во всех организациях, подотчетных Президенту страны, с тем чтобы обеспечить «справедливую и эффективную защиту прав казахстанцев, оградить бизнес от незаконных вмешательств» [78].

Обозначена и приоритетная цель: предупреждение и профилактика правонарушений, а не карательные действия; дано поручение в связи с этим разработать и внести в Парламент законопроект «О профилактике правонарушений».

Данная установка позднее стала платформой для введения моратория на проверку деятельности малого и среднего бизнеса, что преследует цель дать возможность этим видам бизнеса встать на ноги, укрепить и получить наконец дальнейшее развитие.

Одной из стратегических новаций в области коррупции в стране является выдвинутая в выступлении Н. А. Назарбаева на расширенном заседании Политсовета НДП «Нур Отан» идея о необходимости принятия специальной программы партии «Десять ударов по коррупции». В докладе сформулированы семь приоритетов в реализации предвыборной платформы партии, рассчитанной на пять лет:

- 1) законотворческая деятельность в стенах Парламента;
- 2) активная работа партии в регионах;
- 3) консолидация общества в целях ускоренного развития страны;
- 4) работа с молодежью;
- 5) организационное, кадровое, идеологическое усиление партии, внедрение современной модели политического менеджмента;
- 6) участие партии в работе по укреплению межнационального согласия.

Борьба с коррупцией входит одной из составляющей в систему мер третьего приоритетного направления, в рамках которого предложено разработать конкретные и комплексные меры по борьбе с этим социальным злом. В частности, принято положение об образовании общественных советов по борьбе с коррупцией при региональных и территориальных филиалах Народно-демократической партии «Нур Отан», которые наделяются консультативно-совещательными функциями, а также функцией внесения соответствующих представлений в компетентные органы. Общественные советы, выполняя определенный пласт задач означенного направления, тем не менее, ни в коей мере не будут замещать правоохранительные органы или посягать на их полномочия.

В унисон этому был составлен позднее Меморандум по борьбе с коррупцией партии «Нур Отан» и клуба главных редакторов казахстанских газет. При редакциях газет открываются специальные приемные, на страницах газет — специальные рубрики, освещающие процесс борьбы с коррупцией.

### *Общенациональный план действий по борьбе с коррупцией.*

Одним из последних стратегических шагов по реализации программы партии явился состоявшийся 6 ноября 2008 года Республиканский антикоррупционный форум, на котором был принят Общенациональный план действий по борьбе с коррупцией. Выступая на форуме, Глава государства определил конкретные задачи для правоохранительных, государственных органов, партии «Нур Отан», общественных организаций по формированию эффективного механизма защиты от коррупционных рисков, по усовершенствованию курса антикоррупционной политики страны. Отметив тенденцию пересмотра моделей борьбы с коррупцией передовыми государствами, президент указал те меры, которые были осуществлены за истекший период и в особенности в сфере коррекции антикоррупционного законодательства: установлен в Уголовном кодексе четкий перечень преступлений, признаваемых коррупционными, ужесточена уголовная ответственность за взяточничество, предусмотрены антикоррупционные меры в ряде нормативно-правовых актов, регламентирующих государственные закупки, налогообложение, таможенное дело, лицензирование и другие сферы. По инициативе Президента введен пожизненный запрет на занятие любых должностей в государственных органах и организациях для лиц, ранее уволенных с работы за совершение коррупционного правонарушения. В целях снижения уровня коррупции в судебной системе ужесточена ответственность судей за совершение правонарушений и несоблюдение судейской этики. Парламентом был принят закон, предусматривающий более прозрачные процедуры выдвижения судей на руководящие должности, повышен статус Высшего Судебного совета.

Однако, отметил Н. А. Назарбаев, антикоррупционная система в стране работает не столь эффективно, как это должно быть, и о том свидетельствует негативная статистика коррупционных правонарушений и распространенность коррупционных отношений среди работников правоохранительных органов, юстиции, акиматов, здравоохранения, образовательных учреждений. Поэтому в представленном Главой государства Общенациональном плане действий по борьбе с коррупцией были включены следующие приоритеты:

1. *Совершенствование антикоррупционного законодательства.* С целью адекватной реализации данного аспекта поставлены задачи:

— провести «инвентаризацию» законодательства, регулирующего различные сферы экономики, государственного управления, в том числе и правоохранительную деятельность;

— устранить «коррупционные ниши» в законодательных актах, относящихся к разрешительной системе, контрольно-надзорной деятельности, государственным закупкам, ибо они препятствуют развитию малого и среднего бизнеса и тем самым обеспечить законодательную антикоррупционную экспертизу всех законов и подзаконных актов;

— прокуратуре опротестовывать, а органам юстиции при регистрации проверять все акты, принимаемые госорганами, на коррупциогенность;

— принять Закон «О лоббировании» для регламентации лоббистской деятельности, ограждения продвижения корпоративных интересов в ущерб интересам общества и государства;

— провести коррекцию норм Уголовного права.

2. *Конкретизация и оптимизация функций государственного управления.* Задачи по его осуществлению:

— разграничить функции государственных органов, исключить их дублирование;

— определить отличия государственных функций от государственных услуг, ибо отсутствие ясного различия этих понятий снижает эффективность госуправления и создаются предпосылки для роста коррупции;

— шире использовать возможности электронного правительства, электронных акиматов и в целом современных технологий управления.

3. *Совершенствование качества работы государственного аппарата.* Задачи:

— укрепить систему государственной службы как один из способов противодействия коррупции;

— сформировать новую генерацию государственных управленцев, которые должны руководствоваться следующими морально-этическими нормами:

— уметь распоряжаться властью и полномочиями и быть при этом честным;

— работать на благо государства, а не ради собственного благополучия, не путать государственные средства с собственным карманом;

— не быть ангажированными различными интересами — блюсти интересы страны;

— жить в полном согласии с требованиями законов;

— на любом посту, на любой должности работать так, чтобы ни при каких обстоятельствах не утратить доверия народа, граждан своей страны;

— быть примером справедливости, скромности, уметь вести себя среди людей;

— уметь самому выполнять то, что требуешь от подчиненных;

— немедленно вмешиваться, принимать меры в случае, если наносится ущерб интересам государства или готовится коррупционное деяние.

4. *Совершенствование системы выявления и противодействия коррупции.* Задачи:

— осознание гражданами неотвратимости наказания за коррупционное правонарушение;

— поэтапный переход к всеобщему декларированию доходов и организация эффективного контроля за источниками доходов чиновников;

— предотвращение использования чиновниками служебного положения для продвижения личных или лоббирования чужих интересов в корыстных целях. Проверка такого рода фактов поручается Агентству РК по делам государственной службы и Агентству по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, которые также должны своевременно реагировать на критические материалы о фактах коррупционных проявлений в средствах массовой информации;

— создать и такой действующий механизм, как постоянный финансовый мониторинг операций с денежными средствами в крупных объемах (Комитет финансового мониторинга Министерства финансов РК);

— усилить и унифицировать орган контроля за расходованием бюджета.

5. *Пресечение коррупции в финансово-экономической сфере.* Особую остроту в условиях мирового финансового кризиса проблема коррупции приобретает не только в государственной сфере, но и в частном секторе, так называемая «корпоративная коррупция». Поэтому здесь актуально решение следующих задач:

— использовать для борьбы с последней принятый в действие закон об устойчивости финансовой системы страны, блокирующий попытки нечистоплотных бизнесменов при попустительстве коррумпированных чиновников расшатывать финансовую устойчивость государства, нанесения ущерба экономическим интересам граждан;

— наряду с пресечением любого рода махинации, лжебанкротства, незаконного вывоза капитала за рубеж, обеспечить соответствующим органам соблюдение законности и прозрачности в банковской сфере, защиту вкладов и имущественных интересов граждан;

— правительству внести предложения об отмене налоговых льгот для частных застройщиков жилья;

— выявлять и пресекать факты незаконных увольнений, несвоевременной выплаты заработной платы работникам частного сектора.

#### 7. *Формирование атмосферы нетерпимости к коррупции.*

Задачи:

— провести работу над созданием норм и ценностей правового сознания граждан страны, имеющих упрощенное представление о причинах коррупции и методах борьбы с ней, нередко сами провоцирующие чиновников на получение взяток;

— наладить взаимодействие с институтами гражданского общества и со средствами массовой информации. Существенную роль в этом направлении должен сыграть Комитет партийного контроля, который создается при партии и который также должен обеспечивать исполнение Общенационального плана действий по борьбе с коррупцией. Руководителем его назначается Боран Рахимбеков, работавший в Центральном аппарате партии.

В заключение своего выступления президент подчеркнул, что для создания эффективного механизма защиты казахстанцев от коррупционеров имеются все необходимые ресурсы: доверие насе-

ления, депутатские мандаты в Парламенте и маслихатах, широкие контрольные полномочия. Президентом также была подчеркнута роль народной партии, призванной служить народу и защищать интересы всех казахстанцев: не искусственная шумиха или очередная кампанейщина — главная ее цель, а точные и реалистичные меры, направленные на выявление и предупреждение коррупции [79].

Предложенный партией «Нур Отан» Общенациональный план действий по борьбе с коррупцией, включающий все аспекты и возможности, направления и приоритеты борьбы с коррупцией в настоящее время и в перспективе, есть по сути новый этап борьбы с коррупцией в республике, новая модель антикоррупционной стратегии страны. При условии надлежащей его реализации, когда обретут соответствующую динамику те силы, которые в свое время остались за бортом этой борьбы и которые ныне будут активно привлечены, когда будет создано то единение между обществом и властью, какое необходимо для достижения успеха, думается, Казахстан сможет встать в ряды развитых стран и конкурировать с ними по всем сферам жизнедеятельности на паритетных началах.

Между тем активную работу в означенном направлении проводят *Комиссия при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики госслужащими, Совет Безопасности РК, Агентство РК по делам государственной службы.* Круг задач, выносимых, к примеру, Комиссией на обсуждение, бывает довольно широк и существенен. Так, на майском заседании ею рассмотрены, в частности, проблемы и результаты адаптации введенной с января этого года системы рейтинговой оценки уровня коррупции в государственных органах, актуализирована необходимость постановки вопроса об ответственности первых руководителей ведомств и акиматов, где рейтинг коррупции высок, необходимость обеспечения принципа неотвратимости и соразмерности наказания за каждое коррупционное деяние, а также способы создания действенных механизмов стратегического и оперативного сотрудничества между правоохранительными органами и общественными институтами.

Большой вклад в реализацию антикоррупционной стратегии вносит *Агентство РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция)*, которому, в соответствии с новым планом, надлежит теперь стать специальным органом, ко-

ординирующим антикоррупционную деятельность в республике, в других же правоохранительных и государственных органах соответствующие структуры, по всей вероятности, будут упразднены, хотя обязанность вести борьбу с коррупцией внутри своих ведомств за ними останется, как и прежде.

По данным Агентства, на сегодняшний день им выявляется 78% всех коррупционных преступлений в стране. В связи с переходом с 2009 года на новую систему государственного планирования, формирования трехлетнего бюджета, ориентированного на результат, и повышения эффективности использования бюджетных средств Агентством разработан проект Стратегического плана развития на 2009—2011 годы, определяющий «миссию и видение сферы деятельности Агентства», заключающихся «в минимизации уровня коррумпированности общественных отношений и криминализации экономики» и «освобождении государственного аппарата от системной коррупции, надежной защите прав и интересов граждан, субъектов предпринимательства и государства от экономических правонарушений». Для их реализации избраны два стратегических направления: первое — эффективная охрана прав и интересов граждан и юридических лиц и государства путем устранения причин и условий, порождающих коррупцию; второе — устранение последствий экономических правонарушений и нарушений, связанных с коррупцией. Предусматривается комплекс конкретных мер, адекватное воплощение которого позволит, с одной стороны, достигнуть «минимизации уровня коррупции во всех сферах жизнедеятельности общества; создать благоприятные условия для развития добросовестного предпринимательства, с другой, «полного возмещения ущерба государству и гражданам и безусловной реализации принципов верховенства закона и равенства всех перед ним» [80, с. 19—20].

Укрепление эффективного международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией также составляет одну из важных сфер деятельности Агентства. В перспективе в данной области Агентство планирует:

— реализовать в полном объеме рекомендации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией к 2010 году;

— ратифицировать три Страсбургские конвенции Совета Европы «Об отмывании, изъятии и конфискации преступных доходов»,

«Об уголовной ответственности за коррупцию», «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию»;

— вступить в членство авторитетной международной организации ГРЕКО — Группы государств по борьбе с коррупцией, что возможно в случае ратификации хотя бы одной из названных конвенций;

— проведение международного антикоррупционного форума с участием 53 стран — членов ОЭСР — инициатива, одобренная и поддержанная Секретариатом ОЭСР.

В рамках международного сотрудничества Агентством достигнуто 19 соглашений по вопросам противодействия коррупции с правительствами Румынии, Польши, Эстонии, Хорватии, Грузии, Китая, Турции, Египта и др. [80, с. 18].

Между тем не остается в стороне и молодое поколение, которое также заинтересовано в искоренении коррупции. Именно им обращена новая концепция государства по созданию «интеллектуальной нации», именно им предлагается поднять страну на новую высоту духовности, разумного обустройства жизни казахского народа, достойное интеллектуальное позиционирование страны в будущем на арене глобализирующегося мира, в фокусе межкультурных интеграций и коммуникаций.

Таким образом, антикоррупционная стратегия Казахстана подвергается постоянному обновлению с учетом актуализации насущных проблем, возникаемых на том или ином этапе жизнедеятельности страны. Ее эффективному воплощению содействует в первую очередь соответствующее законодательство, формирование которого началось еще на заре строительства современной казахской государственности и продолжается по сей день. Исходя из этого факта, исследователи весьма логично дифференцируют процесс эволюции антикоррупционного законодательства на четыре этапа.

## **2. Антикоррупционное законодательство РК: этапы развития**

Казахстан развернул широкую антикоррупционную деятельность, разработав долгосрочную стратегию, тактические задачи ко-

торой были сформулированы в периодически сменяющихся и обновляющихся государственных программах борьбы с коррупцией. Однако любая конструктивно составленная стратегия не получит должной объективации вне обеспечения ее основательно проработанными законодательными актами соответствующего характера. Поэтому в стране были предприняты меры по развитию данного рода законодательства. Его анализ позволяет специалистам выявить четыре значительных по времени и существу этапа развития:

1. Начальный этап охватывает период с 1992 по 1997 год и характеризуется становлением нормативной правовой базы. Начало этому процессу было положено 17 марта 1992 года в связи с изданием Указа Президента РК «*О мерах по усилению борьбы с организованными формами преступности и коррупцией*». Причиной появления указа стало усиление в стране противоправной деятельности, криминального профессионализма, обретение преступностью организованного характера. Согласно указу, широкими полномочиями по борьбе с этими формами преступности было наделено созданное на базе Межрегионального управления по борьбе с организованной преступностью Главное управление по борьбе с организованной преступностью и коррупцией Министерства внутренних дел РК, а также Управление по борьбе с преступностью и контрабандой КГБ РК. В приоритетном порядке было поручено создать в МВД РК республиканский автоматизированный банк данных о правонарушениях в сфере экономики, предоставляемых целым рядом государственных инстанций — Госкомстатом, КГБ, Генеральной прокуратурой, Минюстом, Верховным судом, Таможенным комитетом, банковскими, финансовыми и налоговыми органами РК; образовать на базе Главного контрольно-ревизионного управления Министерства финансов РК Комитет государственного финансового контроля при Кабинете министров РК с приданием ему соответствующей компетенции.

И в этом же указе предписывалось:

— установить в государственных структурах обязательную процедуру подачи *декларации* об имущественном положении своей семьи для лиц, занимающих руководящие должности в органах государственной власти и управления, приобретающих государственное имущество в собственность в порядке приватизации;

— предусмотреть *запрет* должностным лицам принятия в связи с исполнением служебных обязанностей в любой форме подарков от предприятий, организаций и граждан и т. д.

Сама действительность тех лет диктовала необходимость скорейшего проведения позитивных реформ в стране, чему препятствовало усиление криминальной сферы. Указ явился своевременным официальным документом, благодаря которому появилась возможность пресечения разрастания преступности, и в том числе коррупционной, возможность правового регулирования процесса реструктуризации системы государственной службы.

Примечательным фактором для этого периода является принятие 30 августа 1995 г. Конституции РК, в 1997 году — Стратегии «Казахстан — 2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» (Послание Президента страны народу Казахстана) как документа, положившего начало разработке многих социальных программ и обновлению ряда нормативных правовых актов — «О прокуратуре» (от 21.12.1995), Указ «Об органах внутренних дел РК», имеющий силу закона, от 21.12.1995; Уголовный кодекс от 16.07.1997. Кроме того, согласно Указу Президента «О Высшем дисциплинарном совете РК» от 21 октября 1997 года был создан Высший дисциплинарный совет с соответствующими подразделениями (дисциплинарными советами) в регионах, в круг задач которого входило укрепление государственной дисциплины, повышение ответственности государственных служащих, недопущение им злоупотреблений властью и служебным положением. Позднее, в конце 1998 года, совет был преобразован в Государственную комиссию РК, в компетенцию которой вошли меры по координации антикоррупционной деятельности правоохранительных и иных госорганов, выработка соответствующих рекомендаций, а также инициирование расследования фактов коррупции в госаппарате и проведение идеолого-пропагандистских и профилактических мероприятий.

5 ноября 1997 года увидел свет Указ Президента РК «*О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией*». В целях реализации основных положений Стратегии развития Казахстана до 2030 года указ предписывал, в частности, Правительству РК разработать законопроекты, предусматривающие, к примеру, установле-

ние контроля за крупными денежными расходами должностных лиц государственных органов и принятие иных мер финансового контроля в целях недопущения легализации («отмывания») незаконно нажитых денег и иного имущества; обязательность проведения специальной проверки государственных служащих при их аттестации и решении вопроса о повышении в должности и др.

Отличительным свойством этого периода является то, что коррупция рассматривалась в комплексе с другими формами преступности, что, очевидно, сдерживало в некоторой мере процесс активизации борьбы антикоррупционной направленности.

2. Второй этап связан с 1998—2000 годами. Реалии этих лет подвели общество к пониманию всей той меры опасности, какую может нести в потенциале коррупция, к пониманию необходимости организации специальной борьбы с ней, принятия закона, в котором была бы прописана вся методология и метода функционирования института борьбы с коррупцией. Поэтому в этот период увидели свет два основополагающих закона РК — «*О борьбе с коррупцией*» от 2 июля 1998 года и «*О государственной службе*» от 23 июля 1999 года, неоднократно затем подвергавшиеся усовершенствованию. Кроме того, были приняты Уголовно-процессуальный кодекс от 01.01.1998 г., Закон «О национальной безопасности РК» от 26.06.1998 г. В 2000 году утверждены Указом Президента «Правила служебной этики государственных служащих», а также первая Государственная программа борьбы с коррупцией на 1999—2000 годы.

3. Третий этап — 2001—2004 гг. — характеризуется формированием системного подхода к решению проблем борьбы с коррупцией. В 2001 году утверждена Государственная программа борьбы с коррупцией на 2001—2005 годы. Приняты Закон «О государственных закупках» и Кодекс РК об административных правонарушениях» (30.01.2001 г.). 20.09.2002 г. разработана и утверждена Концепция правовой политики РК. Верховный суд Республики Казахстан принял 13 декабря 2001 года нормативное постановление № 18 «*О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях, связанных с коррупцией*», явившееся, несмотря на внутриведомственный характер его, статус подзаконного акта, своевременным правовым дискурсом, проведшим определенную грань в конкретизации спорных проблем, касающихся понятий «преступления, связанные с

коррупцией», «субъекты преступлений, связанных с коррупцией», «должностные лица», «организационно-распорядительные функции», «имущественные блага и преимущества» и т.д.

В апреле 2002 года создана Комиссия при Президенте по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими. В качестве консультативно-совещательного органа при Главе государства комиссия призвана решать большой объем задач по выработке и принятию согласованных мер, направленных на усиление борьбы с коррупцией и нарушениями государственными служащими правил служебной этики, повышения уровня ответственности государственными служащими.

29 января 2004 года утверждено Положение об Агентстве Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция). Согласно положению, агентство является центральным исполнительным органом Республики Казахстан, осуществляющим в целях обеспечения экономической безопасности руководство, а также в пределах, предусмотренных законодательством, межотраслевую координацию и иные специальные исполнительные и разрешительные функции по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию экономических и коррупционных преступлений и правонарушений. 20 января 2004 года издана инструкция «*О ведении учета лиц, совершивших коррупционные правонарушения, привлеченных к дисциплинарной ответственности*».

4. Начало четвертого этапа приходится на февраль 2005 года и связан с Посланием Президента «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации», где борьба с коррупцией рассматривается в контексте модернизационных процессов всего общества. 14 апреля 2005 г. издан Указ Президента «*О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц*».

Основанием к появлению данного указа послужила необходимость совершенствования мер по борьбе с коррупцией, выполнения мероприятий, направленных на противодействие коррупционным проявлениям, а также повышение ответственности должностных лиц государственных органов за соблюдение законодательства о борьбе

с коррупцией в соответствии с пунктом 1 статьи 45 Конституции РК. Согласно указу, все государственные органы исполнительной власти привлекаются к созданию антикоррупционного механизма и наделяются персональной ответственностью за исполнение его положений. Так, Агентство РК по делам государственной службы получило полномочия по образованию и средоточию в своей системе дисциплинарных советов областей, городов Астаны и Алматы; организации их работы на принципах публичности, регулярности и профилактической направленности деятельности Агентства, широкого привлечения представителей общественности и СМИ к подготовке и проведению рабочих заседаний.

Особый круг задач должно было решать Правительство РК совместно с Агентством РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полицией), и в их числе главными явились подготовка и внесение на утверждение Президента РК Государственной программы борьбы с коррупцией на 2006—2010 годы, разработка мер по обеспечению прозрачности процесса приватизации, принятия решений в сферах государственных закупок и налоговой политики, недропользования и земельных отношений; создание необходимых условий для перехода от тендерной системы государственных закупок к преимущественно биржевой торговле, электронным государственным закупкам; наведение порядка в сфере таможенной деятельности, внедрение центров обслуживания населения по принципу «одного окна» во всех регионах Казахстана и т. д.

Необходимо отметить, что многие меры, актуализированные в указе, были осуществлены. Так, финансовая полиция — Агентство РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, возглавляемая председателем С. Калмурзаевым, напрямую была подчинена Президенту. Упразднению подверглись дисциплинарные советы городов и областей. Вместо них теперь созданы дисциплинарные советы Агентства по делам государственной службы, т. е. эти советы были переподчинены непосредственно указанному Агентству в соответствии с указом Президента РК «О дисциплинарных советах Агентства РК по делам госслужбы в областях, городах Астане и Алматы и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» от 30 июня 2005 года.

В утвержденном данным указом прилагаемом к нему «Положении о дисциплинарных советах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы в областях, городах Астане и Алматы» в связи с определением круга основных задач дисциплинарных советов четко указано, что созданный с целью укрепления государственной дисциплины, соблюдения антикоррупционного законодательства и Кодекса чести государственных служащих Дисциплинарный совет должен решать задачи по:

— внесению на рассмотрение акимам областей и городов Астаны и Алматы, иным административно-территориальных единиц, иным руководителям государственных органов, финансируемым из местного бюджета, правоохранительных и других территориальных органов и организаций рекомендаций о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за нарушения Кодекса чести и совершения коррупционных правонарушений, влекущих дисциплинарную ответственность;

— выработке для них рекомендаций и предложений по укреплению государственной дисциплины, соблюдению требований антикоррупционного законодательства и Кодекса чести;

— рассмотрению рекомендаций Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими и поручений Агентства, обращений граждан и организаций, а также сообщений средств массовой информации о фактах нарушения норм антикоррупционного законодательства и Кодекса чести;

— внесению на рассмотрение в Агентство предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства и Кодекса чести, а также по повышению эффективности организации борьбы с коррупцией и соблюдению Кодекса чести государственными служащими.

В мае 2005 года утвержден «Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан». Произведены ревизии действующих подзаконных актов на предмет выявления коррупционных норм; Агентством РК по делам государственной службы разработано Типовое положение о проведении аттестации государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов; разработана процедура проведения конкурсов на занятие вакантных должностей

административных государственных служащих. Министерство юстиции РК совместно с Верховным судом разработал законопроект, регулирующий вопросы введения и становления института суда присяжных заседателей, принятый ныне к действию; акиматами областей, городов Астаны и Алматы разработаны и приняты региональные программы борьбы с коррупцией; осуществляются проверки на предмет выявления фактов злоупотребления, мздоимства, вымогательства в отношении граждан и юридических лиц со стороны работников государственных предприятий и учреждений, особенно в жилищно-коммунальной сфере, в области здравоохранения и образования, при распределении земельных участков; внедрена регулярная отчетность перед населением акимов городов, областей и т. д.

В декабре 2005 года была разработана и утверждена Государственная программа борьбы с коррупцией на 2006—2010 гг. 21 июня 2007 года за № 308 принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования борьбы с коррупцией». В связи с этим законом усовершенствование претерпели законы «О борьбе с коррупцией», «О государственной службе», Уголовный кодекс РК и Кодекс РК об административных правонарушениях (в частях, касающихся коррупционных правонарушений и преступлений). Рассмотрим их в ракурсе последней редакции — с изменениями и дополнениями на 5 августа 2007 года.

### Закон «О борьбе с коррупцией»

Закон «О борьбе с коррупцией», принятый 2 июля 1998 года № 267-І неоднократно подвергался корректировке. Он состоит из четырех глав: 1. Общие положения; 2. Предупреждение коррупции, коррупционные правонарушения и ответственность за них; 3. Устранение последствий коррупционных правонарушений; 4. Заключительные положения.

Глава 1. «Общие положения» раскрывает цели закона, первая из которых декларирует защиту прав и свобод граждан, обеспечение национальной безопасности РК от угроз, вытекающих из коррупции. Расширение демократических начал, гласности и контроля в

управлении государством, стимулирование компетентных специалистов к поступлению на государственную службу также входит в круг целевой установки закона. Примечательной в этой главе воспринимается и цель по созданию условий для неподкупности лиц, выполняющих государственные функции. К сожалению, мы вынуждены констатировать, что в этой части закон почти не работает, ибо еще не было в жизни страны прецедента публичного поощрения, материального стимулирования или любой другой формы поддержки неподкупного государственного служащего, в то время как в отдельных странах оно практикуется.

Статья 2. «Основные понятия» содержит определение:

а) коррупции:

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 представления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ»;

в) правонарушений, связанных с коррупцией:

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», а также таких понятий, как «государственные функции», «контрольные и надзорные функции государственных органов», «должностные лица», «лица, занимающие ответственную государственную должность».

В статье 3 дается перечень *субъектов правонарушений*, связанных с коррупцией. Если пункт 1 настоящей статьи гласит о том, что «за правонарушения, связанные с коррупцией, на основании настоящего закона несут ответственность лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и лица, приравненные к ним», то в пункте 2. конкретизированы лица, уполномоченные на выполнение государственных функций. К ним относятся:

1) все должностные лица, депутаты Парламента и маслихатов, судьи;

2) все государственные служащие в соответствии с законодательством РК о государственной службе.

В пункте 3 перечислены четыре категории субъектов, приравненных к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций:

1) лица, избранные в органы местного самоуправления;

2) граждане, зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве кандидатов в президенты РК, депутаты Парламента РК 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 РК;

4) лица, исполняющие управленческие функции в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет не менее 35 %;

4. К субъектам коррупционных правонарушений относятся также физические и юридические лица, осуществляющие подкуп должностных или иных лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним, а равно представляющие им противоправно имущественные блага и преимущества.

Данная статья дополнена примечанием из трех пунктов, раскрывающих такие понятия, как:

— «лица, исполняющие управленческие функции в государственных организациях;

— «организационно-распорядительные функции»;

— «административно-хозяйственные функции».

Далее следуют: статья 4. «Сфера применения закона»; статья 5. «Основные принципы борьбы с коррупцией», прокламирующая особо ценностный постулат конституции: равенство всех перед законом и судом, на основе которого осуществляется борьба с коррупцией.

В статье 6 «Органы, осуществляющие борьбу с коррупцией» пункт 1 после внесения дополнения звучит следующим образом:

«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 РК*, 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».

Кроме того, согласно пункту 2 данной статьи, «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».

Пунктом 4. Президент РК наделяется правом образовать государственный орган по борьбе с коррупцией, определить его статус и полномочия.

Статья 7. «Гарантии неприкосновенности лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией», включает четыре пункта, в соответствии с которыми указанные лица находятся под защитой государства (пункт 1); информация о лице, оказывающем содействие в борьбе с коррупцией, является государственным секретом и разглашение этой информации влечет ответственность, установленную законом; обеспечивается в случае необходимости личная безопасность этих лиц; ответственности в соответствии с настоящим законом подлежат лица, сообщившие заведомо ложную информацию. Между тем в соответствии со статьей 17 главы 2 «Предупреждение коррупции, коррупционные правонарушения и ответственность за них», «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 дисциплинарном порядке вплоть до увольнения с должности или иного освобождения от выполнения соответствующих функций по представлению органа, ведущего борьбу с коррупцией». Предусмотрение подобного рода ответственности за дачу заведомо ложной информации весьма

логично и, естественно, направлено на предотвращение противоправных действий лиц, отягощенных, возможно, чрезмерно аффективным, эмоционально-негативным отношением к некоему другому лицу. Ответственность в таких случаях воспринимается в качестве защиты человека в рамках правового поля.

Глава 2 «Предупреждение коррупции, коррупционные правонарушения и ответственность за них» состоит из восьми статей, начиная со статьи 8 по 17 статью включительно, кроме статей 14, 15, 16, исключенных Законом РК от 25 сентября 2003 года. В данной главе 2 определяются специальные требования к лицам, претендующим на выполнение государственных функций (ст. 8); меры финансового контроля (ст. 9), деятельность, несовместимая с выполнением государственных функций (ст. 10), недопустимость совместной службы близких родственников (ст. 11), правонарушения, создающие условия для коррупции и ответственность за них (ст. 12); коррупционные правонарушения, связанные с противоправным получением благ и преимуществ (ст. 13), сроки наложения дисциплинарных взысканий за совершение коррупционных правонарушений и правонарушений, создающих условия для коррупции (ст. 13-1); ответственность лиц, сообщивших заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения (ст. 17).

В этой главе статья 10 «Деятельность, несовместимая с выполнением государственных функций» в пункте 3 дополнена предложением: *«Договор на доверительное управление имуществом подлежит нотариальному заверению».*

В статье 12 «Правонарушения, создающие условия для коррупции, и ответственность за них» в пункте 11 также имеются изменения. Пункт звучит теперь так: *«Дарение подарков и оказание неслужебных услуг вышестоящим официальным лицам для получения с использованием должностных полномочий указанных лиц имущественной выгоды, блага, либо преимущества».* Исключена вторая часть пункта, не считающая коррупционным правонарушением принятие *«символических знаков внимания и символических сувениров в соответствии с общепринятыми нормами вежливости и гостеприимства, а также при проведении протокольных и иных официальных мероприятий».* Аналогичная формулировка исключена и из пункта 2 статьи 13 «Коррупционные правонарушения,

связанные с противоправным получением благ и преимуществ»: *«принятие подарков или услуг в связи с исполнением своих государственных или приравненных к ним функций либо от лиц, зависимых от них по службе».*

Глава 3 «Устранение последствий коррупционных правонарушений» состоит из двух статей: статья 18 «Взыскание незаконно полученного имущества или стоимости незаконно предоставленных услуг»; статья 19 «Признание сделок недействительными и аннулирование актов и действий, совершенных в результате коррупционных правонарушений» [37].

Глава не подверглась основательным изменениям, что говорит о компетентности в области данной проблематики законодателя, составившего в свое время анализируемый закон, однако в целом имеющие место немногочисленные поправки, исходящие из последнего закона, позволяют обнаружить интенции государства к более жесткому отношению ко всяческим формам проявления коррупции.

## **Закон «О государственной службе»**

В 90-х годах XX столетия возникла настоятельная необходимость в правовой регламентации деятельности органов государственной службы, так как они оказались объектами, наиболее часто подвергаемыми коррупционному воздействию. Эта тенденция явилась всеобщей в контексте мирового развития. И вызвала со стороны ряда международных организаций и развитых стран ответные меры, меры противодействия. Так, 21 ноября 1997 года Конференцией полномочных представителей стран-членов ОЭСР была принята Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций. В России 31 июня 1995 года вступил в действие Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». В связи с кардинальными подвижками в системе государственной службы перед постсоветскими странами встала острая необходимость правового регулирования данной сферы деятельности. Чрезвычайную актуальность эта проблема приобрела и в Казахстане. 23 июля 1999 года (№ 453-1) в силу вступил Закон «О государственной

службе», регулирующий надлежащее функционирование государственной службы и предусматривающий меры предупреждения и пресечения коррупции в ее системе.

Закон также не единожды подвергался модификациям, не стал он исключением и тогда, когда был принят последний Закон «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты РК по вопросам совершенствования борьбы с коррупцией» от 21 июля 2007 года.

Закон «О государственной службе» структурирован из восьми глав. В главе I «Общие положения» раскрываются основные понятия, в том числе такие, как:

— *административный государственный служащий* — государственный служащий, не входящий в состав политических государственных служащих, осуществляющий должностные полномочия на постоянной профессиональной основе в государственном органе;

— *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;

— *государственная служба* — деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти;

— *должностное лицо* — лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах.

В главе 2 «Правовое положение государственных служащих» в статье 7 дана классификация государственных служащих, в состав которой входят политические и административные государственные служащие. В пункте 2 данной статьи содержится градация политических должностей, занимаемых политическими государственными служащими:

1) назначаемыми Президентом Республики Казахстан, их заместители;

2) назначаемыми и избираемыми палатами Парламента Республики Казахстан и председателями палат Парламента, их заместители;

2—1) возглавляющими 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.

Кроме того, к политическим должностям могут быть отнесены также и иные должности, определяемые Президентом РК.

В законе предусмотрены и ограничения, связанные с пребыванием на государственной службе. В этой связи определены и причины, не позволяющие тому или иному субъекту пребывать на государственной службе, в том числе и по причине коррупции. Так, согласно пункту 4 статьи 10, на государственную службу не может быть принято лицо:

— 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* (подпункт 5). Выделенные нами дополнения данного подпункта внесены в соответствии с законом от 21 июля 2007 года;

— на которое в течение трех лет до поступления на государственную службу за совершение коррупционного правонарушения налагалось в судебном порядке административное взыскание (6-1);

— совершившее коррупционное преступление (6-2);

— *уволненное с работы за совершение коррупционного правонарушения*: данный подпункт, 6-3, также является дополнением, усиливающим ответственность государственного служащего.

В главе 6 «Прекращение государственной службы государственными служащими» в статью 26 также в виде дополнения внесен подпункт 4-1, гласящий: «*Принятие на работу лица, совершившего коррупционное преступление, или лица, ранее уволенного за совершение коррупционного правонарушения, является основанием для прекращения государственной службы политическими государственными служащими*».

В статье 27 «Основания прекращения государственной службы административными государственными служащими», как и в предыдущей, предусматривается прекращение государственной службы за совершение коррупционного правонарушения (пункт 1, подпункт 7), которое усиливается введением подпункта 7-2 следующего содержания:

*«7-2) прием на работу лица, совершившего коррупционное преступление, или лица, ранее уволенного за совершение коррупционного правонарушения» [81].*

Внесенные в Закон «О государственной службе» изменения и дополнения преследуют цель: очистить ряды государственных служащих от порочных случайных людей, не знающих или не желающих знать цену чести и достоинства государственной службы, искажающих имидж государственных служащих. С другой стороны, данная акция направлена и на то, чтобы оградить государственную службу от прихода в ее систему людей, не обладающих соответствующими профессиональными и нравственными качествами, чтобы подтянуть, поднять на новую высоту понимания государственными служащими своей миссии, истинного назначения феномена государственной службы.

**Уголовный кодекс Республики Казахстан  
(16 июля 1997 г. № 167-І),  
Кодекс об административных правонарушениях  
(30 января 2001 г. № 155-ІІ)**

Ранее перечень коррупционных преступлений в Уголовном кодексе РК содержался в статье 41 «Лишение права занимать определенную должность и заниматься определенной деятельностью», в пункте 1 примечания статьи, который гласил о том, что «коррупционными преступлениями признаются преступления, предусмотренные:

1) пунктом г) части 3 статьи 176 — «Присвоение или растрата чужого имущества»;

2) пунктом а) части 3 статьи 193 — «Легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем»;

3) пунктом а) части 3 статьи 209 — «Экономическая контрабанда»;

4) статье 307 — «Злоупотребление должностными полномочиями»;

5) пунктом в) части 4 статьи 308 — «Превышение власти или должностных полномочий»;

6) статьей 310 — «Незаконное участие в предпринимательской деятельности»;

7) статьей 310 — «Получение взятки»;

8) статьей 312 — «Дача взятки»;

9) статьей 313 — «Посредничество во взяточничестве»;

10) статьей 314 — «Служебный подлог»;

11) статьей 315 — «Бездействие по службе»;

12) статьей 380 — «Злоупотребление властью, превышение или бездействие власти».

Теперь в соответствии с изменениями и дополнениями действующего УК РК данный пункт исключен и в пункте 5 примечания статьи 307 (Злоупотребления должностными полномочиями) перечислен полный перечень коррупционных преступлений в следующем виде:

«5. Коррупционными преступлениями признаются преступления, предусмотренные пунктом г) части третьей статьи 176, пунктом в) части второй статьи 192, пунктом а) части третьей статьи 193, пунктом а) части третьей статьи 209, статьей 307, пунктом в) части четвертой статьи 308, статьями 310–315, статьей 380 настоящего Кодекса, в случаях получения лицами, их совершившими, имущественных благ и преимуществ».

В этот перечень введена статья 192, пункт в) части 2, именуемая «Лжепредпринимательство»:

3) статью 192 изложить в следующей редакции: «Статья 192. Лжепредпринимательство

1. Лжепредпринимательство, то есть создание коммерческой организации без намерения осуществлять предпринимательскую или банковскую деятельность, имеющее целью получение кредитов, освобождение от налогов, извлечение иной имущественной выгоды или прикрытие запрещенной деятельности, причинившее крупный ущерб гражданину, организации или государству,—

наказывается штрафом в размере от пятисот до восьмисот месячных расчетных показателей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до шести месяцев либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере от пятидесяти до ста месячных расчетных показателей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти месяцев либо без такового.

2. Те же деяния, совершенные:

а) неоднократно;

б) группой лиц по предварительному сговору;

в) лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения,—

наказываются лишением свободы на срок от трех до семи лет с конфискацией имущества или без таковой.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные:

а) организованной группой;

б) преступным сообществом (преступной организацией),— наказываются лишением свободы на срок от шести до десяти лет с конфискацией имущества».

Общая для всех статей, предусматривающих ответственность за коррупционное деяние, тенденция: санкции этих статей посредством внесения корректив значительно усилены, что позволяет теперь принимать действенные меры в борьбе с этими видами преступлений. Особенно эти изменения коснулись статей 192 (Лжепредпринимательство), 312 (Дача взятки), которые в старой редакции относились к категории преступлений небольшой и средней тяжести, теперь же они переведены с учетом высокой степени их общественной опасности в категории тяжких и особо тяжких преступлений.

В «Комментариях к Уголовному кодексу РК» указывается на особую степень общественной опасности лжепредпринимательства: «**общественная опасность** данного преступления выражается в том, что у учредителей коммерческой организации отсутствует намерение заниматься тем видом предпринимательской деятельности, разрешение на которую было получено и которая была зарегистрирована в установленном законом порядке, влекущее причинение

значительного ущерба экономике нашего государства» [82, с. 472]. В республике это преступление получило широкое распространение, извлечение нелегальных доходов и иной имущественной выгоды вне предпринимательской деятельности привлекает немало людей. Так, в г. Алматы организованная преступная группировка, возглавляемая некой Х., создала 39 лжепредприятий, через счета которых обналичено свыше 43 миллиардов тенге. Лжепредпринимательница привлечена к судебной ответственности. Вред интересам государства и вкладчиков в размере 6,5 миллиарда тенге причинен АО «Валют-Транзит Банк» и т. д. Всего по фактам лжепредпринимательства в стране выявлено 118 преступлений [74].

Поэтому в статье 192 (Лжепредпринимательство) увеличены размеры штрафа, если ранее размер штрафа составлял от 200 до 500 МРП или размер зарплаты или иного дохода осужденного за период от 2 до 5 месяцев, лишение свободы до 3 лет со штрафом в размере до 50 МРП или в размере зарплаты или иного дохода осужденного за период от 1 месяца, то в нынешней редакции составляет от 500 до 800 МРП или в размере зарплаты или иного дохода осужденного за период от 3 до 6 месяцев, лишение свободы на срок до 3 лет со штрафом в размере от 50 до 100 МРП или в размере зарплаты или иного дохода осужденного за период до 5 месяцев либо без такового.

Кроме того, в статье, наряду с квалифицирующими признаками (часть 2), законодатель предусмотрел в части 3 «особо квалифицирующие признаки» данного преступления, совершенного:

— преступным сообществом (преступной организацией);

— организованной группой.

Преступления, предусмотренные ч. 1 ст. 192 УК РК, относятся к преступлениям средней тяжести.

Преступления, предусмотренные частями 2 и 3 ст. 192 УК РК, относятся к тяжким преступлениям [83, с. 473].

Особый акцент сделан законодателем и на статью 312 — «Дача взятки»:

б) статью 312 изложить в следующей редакции: «Статья 312. Дача взятки

1. Дача взятки лицу, уполномоченному на выполнение государственных функций, либо приравненному к нему лицу лично или через посредника — наказывается штрафом в размере от семисот

до двух тысяч месячных расчетных показателей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев либо исправительными работами на срок до двух лет, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет.

2. Дача взятки должностному лицу, а равно дача взятки за совершение заведомо незаконных действий (бездействия) — наказывается штрафом в размере от тысячи до трех тысяч месячных расчетных показателей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи месяцев до одного года либо ограничением свободы на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

3. Дача взятки лицу, занимающему ответственную государственную должность, — наказывается лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до семи лет с конфискацией имущества или без таковой.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, если они совершены:

а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

б) в крупном размере;

в) неоднократно, — наказываются лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет с конфискацией имущества или без таковой.

5. Деяния, предусмотренные частями первой, второй, третьей или четвертой настоящей статьи, если они совершены в особо крупном размере, — наказываются лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет с конфискацией имущества).

В новой редакции ст. 312 (Дача взятки) увеличены размеры штрафа в санкциях частей первой и второй: если ранее размер штрафа санкции части первой составлял от 200 до 500 МРП или в размере зарплаты или иного дохода осужденного за период от 2 до 5 месяцев, то сейчас размер штрафа составляет от 700 до 2 000 МРП или в размере зарплаты или иного дохода осужденного за период от 5 до 7 месяцев. Размер штрафа санкции части второй составлял от 700 до

2 000 МРП, сейчас новая редакция предусматривает размер штрафа от 1 000 до 3 000 МРП.

Вместе с тем данная норма дополнена следующими частями:

— частью 3 о даче взятки лицу, занимающему ответственную государственную должность;

— частью 4, предусматривающей квалифицирующие признаки:

1. деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

2. крупный размер;

3. неоднократность.

— частью 5, предусматривающей особо крупный размер.

Санкции каждой из рассматриваемых частей дополнены таким видом наказания, как конфискация имущества.

Субъектом дачи взятки может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста. Характеристика признаков, данных в частях 2, 3, 4 данной статьи, как подчеркивается в «Комментариях к УК РК», аналогична признакам получения взятки при отягчающих обстоятельствах (см. чч. 2, 3 и 4 ст. 311 УК РК).

Преступления, предусмотренные чч. 1, 2 ст. 312 УК РК, относятся к преступлениям средней тяжести.

Преступления, предусмотренные чч. 3 и 4 ст. 312 УК РК, относятся к тяжким преступлениям.

Преступления, предусмотренные ч. 5 ст. 312 УК РК, относятся к особо тяжким преступлениям [82, с. 781].

Определенные дополнения внесены и в статью 311 «Получение взятки». Она дополнена частью 5 следующего содержания:

*«5. Деяния, предусмотренные частями первой и второй, третьей и четвертой настоящей статьи, если они совершены в особо крупном размере, наказываются лишением свободы на срок от 10 до 15 лет с конфискацией имущества».*

В примечаниях: в пункте 2 после слова «дисциплинарном» следуют дополнительные слова «или административном»; и дополняются пунктами 3 и 4 следующего содержания:

*3. Особо крупным размером взятки признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгоды имущественного характера, которые превышают две тысячи месячных расчетных показателей.*

4. К должностным лицам применительно к настоящей статье и статье 312 настоящего Кодекса относятся должностные лица, указанные в примечаниях к статье 307 настоящего Кодекса, а также должностные лица иностранных государств или международных организаций.

Представляется немаловажным внесение дополнения в статью 51 УК РК о конфискации имущества. Часть первая статьи дополнена следующим: *«За совершение коррупционных преступлений конфискации, кроме собственности осужденного, в порядке, установленном законодательством, подлежит также имущество, добытое преступным путем либо приобретенное на средства, добытые преступным путем, переданное осужденным в собственность других лиц».*

Статья 313 и 314 также подвергаются некоторым изменениям, в частях, предусматривающих наказание:

7) в статье 313 в части первой:

слова «от ста до трехсот» заменить словами *«от пятисот до одной тысячи»*; слова «от одного до трех» заменить словами *«от пяти до семи»*;

в части второй:

слова «от пятисот до одной тысячи» заменить словами *«от семисот до двух тысяч»*; слово «пяти» заменить словом *«семи»*; слово «четырёх» заменить словом *«шести»*;

8) в части третьей статьи 314 слово «пяти» заменить словом *«шесть»*.

Аналогичные изменения по вопросам применения конфискации имущества также внесены в Уголовно-исполнительный кодекс РК: ст. 58 пункт 1 — *«За совершение коррупционных преступлений конфискации, кроме собственности осужденного, в порядке, установленном законодательством, подлежит также имущество, добытое преступным путем либо приобретенное на средства, добытые преступным путем, переданное осужденным в собственность других лиц».*

Какой вывод из данной информации можно сделать: законодатель выделяет конфискацию имущества как эффективное средство борьбы с коррупцией. Если ранее, как замечают комментаторы, несовершенство закона в части применения конфискации имущества

позволяло лицу, совершившему коррупционное преступление, приобрести на средства, добытые преступным путем, имущество и перевести его в собственность других лиц, с целью сокрытия его, то внесенные в настоящее время дополнения не дают ему возможность скрыть такое имущество, поскольку конфискация имущества в соответствии с требованиями закона может применяться и в отношении лиц, которым передано это имущество.

Таким образом, приведем вновь перечень статей УК РК, предусматривающих наказания за коррупционные преступления. По УК РК коррупционными признаются преступления, предусмотренные:

пунктом г) части третьей статьи 176 «Присвоение или растрата вверенного чужого имущества»: если эти деяния совершены *«лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения»*; наказывается лишением свободы на срок до семи лет;

пунктом в) части второй статьи 192 «Лжепредпринимательство»: если деяние совершено *лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, если оно сопряжено с использованием им своего служебного положения*; наказываются лишением свободы на срок от трех до семи лет с конфискацией имущества или без таковой;

пунктом а) части третьей статьи 193 «Легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем»: если эти деяния совершены *«лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения»*; наказываются лишением свободы на срок до семи лет с конфискацией имущества или без таковой;

пунктом а) части третьей статьи 209 «Экономическая контрабанда»: условия те же самые, что и в предыдущих статьях, как и санкция — до семи лет с конфискацией имущества;

статьей 307 «Злоупотребление должностными полномочиями» открывается глава 13, именуемая «Коррупционные и иные преступления против интересов государственной службы и государственного управления». Субъектами коррупционных деяний здесь назва-

ны лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, либо приравненное к нему лицо; должностное лицо; лицо, занимающее ответственную государственную должность; наказания определяются в зависимости от степени тяжести совершенного преступления (от двух до семи лет);

пунктом в) части четвертой статьи 308 «Превышение власти или должностных полномочий»: совершенное «в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц или организаций либо нанесения вреда другим лицам или организациям»; наказание — лишение свободы на срок до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до семи лет.

Статьями 310—315:

«Незаконное участие в предпринимательской деятельности» (310), «Получение взятки» (311), «Дача взятки» (312), «Посредничество во взяточничестве» (313), «Служебный подлог» (314), «Бездействие по службе» (315), представляющими собственно коррупционные преступления; статьей 380 «Злоупотребление властью, превышение или бездействие власти», то есть деяния, совершаемые в сфере военного дела [83].

Во всех статьях предусматривается привлечение к наказанию субъектов, занимающих должностное положение в государственной службе и государственном управлении; мотивация — злоупотребление ими своим служебным положением; наличие соответствующей цели: получение имущественных благ и преимуществ.

*Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях* от 30 января 2001 г. также стал объектом внесения некоторых дополнений и изменений. Основным дополнением в кодексе является внесение статьи 334-1 в главу 22. «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и нравственность» и статьи 533-1 в главу 30. «Административные коррупционные правонарушения». Они имеют следующее содержание:

Статья 334-1. Заведомо ложная информация о факте коррупционного правонарушения:

Сообщение органу, ведущему борьбу с коррупцией, заведомо ложной информации о факте коррупционного правонарушения — влечет штраф в размере от ста до двухсот месячных расчетных показателей либо административный арест сроком до тридцати суток.

Статья 533-1. «Получение незаконного материального вознаграждения лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом»:

1. Получение лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом лично или через посредника незаконного материального вознаграждения, подарков, льгот либо услуг за действия (бездействие) в пользу лиц, их предоставивших, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия лица, уполномоченного на выполнение государственных функций либо приравненного к нему лица, если в содеянном не содержатся признаки уголовно наказуемого деяния, — влечет штраф в размере трехсот месячных расчетных показателей.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, — влекут штраф в размере четырехсот месячных расчетных показателей.

В целом же согласно главе 30 к административным коррупционным правонарушениям относятся:

— статья 532 «Нарушение мер финансового контроля», содержащая 3 пункта:

1. непредставление или представление неполных, недостоверных деклараций о доходах, имуществе и других сведений, предусмотренных законодательством о борьбе с коррупцией, лицами, являющимися кандидатами на государственную должность либо на должность, связанную с выполнением государственных или приравненных к ним функций... (штраф в размере от пятидесяти до ста месячных расчетных показателей);

2. непредставление, несвоевременное представление или представление неполных, недостоверных деклараций о доходах, имуществе и других сведений, предусмотренных законодательством

о борьбе с коррупцией, лицами, занимающими государственную должность, а также уволенными с государственной службы по отрицательным мотивам, ежегодно в течение трех лет после увольнения с государственной службы... (штраф в размере от пятидесяти до 100 МРП);

3. неоднократное совершение действий, предусмотренных в частях первой, второй настоящей статьи (штраф в размере от 100 до 200 МРП).

— статья 533 «Предоставление незаконного материального вознаграждения физическим лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, или лицам, приравненным к ним», влекущее штраф в размере от двадцати пяти до пятидесяти МРП;

— статья 534 «Предоставление незаконного материального вознаграждения юридическими лицами», влекущее штраф в размере от ста до пятисот МРП и если это действие совершается повторно, то на деятельность юридического лица налагается запрет. В этой связи следует отметить, что в примечании к данной статье указываются причины, по которым физические, юридические и иные лица, совершившие данное действие, не несут наказание: в случаях вымогательства и в случаях добровольного заявления в десятидневный срок о случившемся в компетентные органы;

— статья 535 «Осуществление незаконной предпринимательской деятельности и получение незаконных доходов государственными органами и органами местного самоуправления»;

— статья 537 «Непринятие мер руководителями государственных органов по борьбе с коррупцией», гласящая: «Непринятие руководителями либо ответственными секретарями или иными должностными лицами, определяемыми Президентом Республики Казахстан, государственных органов в пределах своих полномочий мер в отношении подчиненных им лиц, виновных в совершении коррупционных правонарушений, либо принятие указанных мер с нарушением законодательства о борьбе с коррупцией, либо непредставление соответствующей информации в налоговые органы по месту жительства виновных лиц — влечет штраф в размере от тридцати до пятидесяти месячных расчетных показателей» [84, с.175—176].

Следовательно, подчеркнем еще раз, в перечень административных коррупционных правонарушений входят:

1. Нарушение мер финансового контроля (статья 532);
  2. Предоставление незаконного материального вознаграждения физическим лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, или лицом, приравненным к ним (статья 533);
  3. Получение незаконного материального вознаграждения лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом (статья 533-1);
  4. Предоставление незаконного материального вознаграждения юридическими лицами (статья 534);
  5. Осуществление незаконной предпринимательской деятельности и получение незаконных доходов государственными органами и органами местного самоуправления (статья 535);
  6. Непринятие мер руководителями государственных органов по борьбе с коррупцией (статья 537) [88].
- Таков перечень коррупционных преступлений и правонарушений, фиксируемых Уголовным кодексом РК и Кодексом РК об административных правонарушениях. В этой связи интересно представить список подлежащих наказанию коррупционных деяний, приведенных в Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Если в Конвенции ООН против коррупции содержится, как мы уже рассматривали, следующий их перечень:
- подкуп национальных публичных должностных лиц (ст. 15),
  - подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (ст. 16),
  - хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (ст. 17),
  - злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 18),
  - злоупотребление служебным положением (ст. 19),
  - незаконное обогащение (ст. 20),
  - подкуп в частном секторе (ст. 21),
  - хищение имущества в частном секторе (ст. 22),
  - отмывание доходов от преступлений (ст. 23),
  - сокрытие (ст. 24),
  - воспрепятствование осуществлению правосудия (ст. 25),
  - ответственность юридических лиц (ст. 26),
  - участие и покушение (ст. 27),

то в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию общее количество видов коррупционных преступлений составляет 14 (статьи 2-15, 18) и предусматривается за:

статья 2 — активный подкуп национальных государственных должностных лиц,

статья 4 — подкуп членов национальных государственных собраний;

статья 7 — активный подкуп, то есть незаконное предоставление благ служащему национального негосударственного сектора в связи со службой;

статья 3 — пассивный подкуп национальных государственных должностных лиц;

статья 4 — подкуп членов национальных государственных собраний;

статья 8 — пассивный подкуп, то есть незаконное получение благ в связи со службой служащими национального негосударственного сектора;

статья 6 — подкуп членов иностранных государственных собраний;

статья 9 — подкуп должностных лиц международных организаций;

статья 10 — подкуп членов международных парламентских собраний;

статья 11 — подкуп судей и должностных лиц международных судов.

Статья 12 — злоупотребление влиянием в корыстных целях — предусмотрена за иные (то есть отличные от подкупа и хищения) злоупотребления, совершенные:

а) служащими национальных государственного и муниципального секторов и приравненных к ним категорий лиц,

б) служащими национального негосударственного сектора,

в) служащими государственного и негосударственного секторов зарубежных государств, совершенных вне национальных пределов,

г) служащими международных организаций, совершенные вне национальных пределов;

статья 13 — отмыwanie доходов от преступлений, связанных с коррупцией;

статья 14 — правонарушения в сфере бухгалтерского учета, при условии если произведено:

а) оформление или использование счета — фактуры или любого другого бухгалтерского документа или отчета, содержащего ложную или неполную информацию;

б) противоправное невнесение в бухгалтерские книги сведений о платежных операциях;

статья 15 — соучастие;

статья 18 — ответственность юридических лиц: в связи с совершением уголовных правонарушений, заключающихся в активном подкупе, злоупотреблении влиянием в корыстных целях и отмывании доходов, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, то есть за коррупционные преступления.

Сравнивая данные документы, можно сделать вывод о том, что в казахстанское антикоррупционное законодательство включено большинство рекомендуемых международными документами видов соответствующего девиантного поведения, за исключением некоторых, касающихся ответственности юридических лиц, иностранных и международных должностных лиц и т. д. Эти факты говорят о том, что наши правовые дискурсы, содержащие меры наказания, с одной стороны, отличаются основательной проработкой, но, с другой, требуют дальнейшего совершенствования. В целом же они составлены компетентными законодателями, поэтому и Уголовный Кодекс РК и Кодекс РК об административных правонарушениях РК предусматривают определенные наказания за указанные виды правонарушений и преступлений, и эти наказания воспринимаются логичными и адекватными. Более того, после внесения соответствующих поправок карательные санкции за коррупционные правонарушения и преступления в рассмотренных кодексах еще более ужесточены. Тем самым государство демонстрирует готовность бороться с коррупцией в самой активной и радикальной форме.

*Нормативное постановление Верховного Суда РК  
«О практике рассмотрения судами уголовных дел  
о преступлениях, связанных с коррупцией»  
(13 декабря 2001 г. № 18)*

Суд — последняя инстанция, выносящая окончательное решение по всему спектру преступных деяний, в том числе и коррупционных. Вынося решение, суд обеспечивает тем самым право, господство права, верховенство закона и еще шире — верховенство Конституции. Нормативное постановление Верховного суда РК «О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях, связанных с коррупцией» от 13 декабря 2001 года является документом, своевременно принятым и позволяющим судьям с максимальной точностью определять степень коррупционности преступных деяний, связанных со взяткой. Это документ, разъясняющий те спорные моменты в области рецепции и объективации коррупции, которые вызывают противоречивые толки, ошибочные суждения, и тем самым он ориентируют судей к принятию верного решения. В нем содержится определение ряда понятий, затрагивающих сферу коррупции, и потому он способствует «правильному применению 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». Поэтому мы сочли принципиально важным рассмотреть более подробно данное постановление.

Постановление состоит из 18 пунктов и каждый пункт являет собою возможность предупредить, оградить судей от серьезных ошибок «в юридической квалификации действий лиц, совершивших преступления, связанные с коррупцией», несоблюдения «требований закона о строгом индивидуальном подходе к назначению вида и размера наказания виновным», то есть оно в определенной мере предостерегает от перегибов в области правовой борьбы с коррупцией и тем самым защищает конституционные права и свободы гражданина.

Если в пункте 1 актуализируется проблема своевременного и правильного рассмотрения категорий дел, связанных с коррупцией как одного из важнейших условий реального обеспечения правовой защищенности граждан, то в пункте 2 формулируется понятие преступления, связанного с коррупцией. Оно звучит следующим образом:

«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 преимуществ». Данное видение еще раз подтверждает мысль о том, что коррупция, чрезвычайно сложное явление, которое невозможно охватить в формулировке из одной синтаксической конструкции. И оно включает в себя все квалифицирующие признаки коррупционного деяния, отмеченные нами выше.

Пункт 3 содержит разъяснение вызывающего разноречия понятия «Субъекты преступления, связанных с коррупцией». «Субъектами преступлений, связанных с коррупцией, являются, по определению Верховного Суда РК, 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 представляющие им имущественные блага и преимущества». Следовательно, субъектами данной преступности являются должностные лица, подвергаемые коррупционному риску, и физические и юридические лица, провоцирующие коррупционные деяния. Кроме того, в последующем пункте 4 к этому перечню добавляются:

— лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти,

— лица, выполняющие во всех вышеуказанных органах республики организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции;

Кроме того, здесь дается толкование значения понятия «лица, занимающие ответственную государственную должность». По определению данного правового дискурса, это «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, занимающие согласно законодательству о государственной службе политические должности государственных служащих».

В следующем пункте 5 органам уголовного преследования рекомендуется устанавливать меру и круг функций и полномочий должностного лица, меру использования им своего статуса и корысти для решения вопроса об отнесении совершенного им деяния к преступлениям, связанным с коррупцией, и указывать об этом в процессуальных документах при формулировке обвинения.

Последующие два пункта — 6, 7 — важны тем, что содержат определение таких понятий, как:

а) организационно-распорядительные функции, под которыми 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.;

б) административно-хозяйственные функции должностных лиц, которые выражаются в исполнении полномочий 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. Должностное лицо в силу занимаемого положения одновременно может иметь организационно-распорядительные и административно-хозяйственные полномочия;

в) «получение имущественных благ и преимуществ», под которым понимается «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.».

Пункт 8 предостерегает от чрезмерно императивных действий по отношению к должностному лицу, получившему *впервые* имущество, права на имущество или иной имущественной выгоды в

качестве подарка, по стоимости не превышающего двух месячных расчетных показателей и при отсутствии предварительной договоренности за ранее совершенные законные действия. Тем самым данная норма, рекомендуя наказание в дисциплинарном порядке в силу малозначительности проступка (а не преступления), как бы дает возможность искомому субъекту исправиться и впредь не совершать противоправные действия.

Пункты 9, 10, 11 чрезвычайно важны тем, что позволяют судьям правильно квалифицировать коррупционное преступление, раскрывая присущие ему признаки и природу коррупции и предупреждая тем самым ошибочные решения. При определении преступления, связанного с коррупцией, надо учитывать:

во-первых, что субъект преступления — должностное лицо;

во-вторых, целевую установку, подвигающую должностное лицо к совершению преступления,— это должно быть умышленное незаконное действие с использованием служебного положения в интересах других лиц;

в-третьих, оно должно быть сопряжено с незаконным получением от них имущественных благ и преимуществ как для себя, так и для других лиц, что в принципе подтверждает и нашу точку зрения по данному вопросу.

Такие преступления, как *злоупотребление должностными полномочиями, превышение власти или других полномочий, бездействие по службе* и другие преступления против интересов государственной службы, не могут считаться коррупционными, если в их составе отсутствуют вышеуказанные признаки или обстоятельства, что подтверждает и нашу точку зрения по данному вопросу.

Своеобразную мотивацию к спору содержит пункт 10, гласящий о том, что «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.)». Как видим, составители нормативного постановления следуют в русле строгого учета

квалификационных признаков коррупционного деяния: отсутствие даже одного из них в его составе уже не позволяет отнести его к группе преступлений, связанных с коррупцией. И это, думается, справедливо и правомерно, поскольку позволяет более бережно относиться к статусу правовой нормы, в частности, и закона в целом.

Пункт 11 фиксирует категорию особо опасных проявлений преступлений, связанных с коррупцией,— это случаи совершения данных 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.

Последующие нормы постановления предписывают более гуманное отношение к лицам, подвергнувшимся вымогательству со стороны должностного лица и потому предоставившим блага и преимущества им, или же добровольно сообщившим о совершенном подкупе, необходимо помнить о том, что под защитой государства находятся лица, сообщившие о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией (пункт 12); дифференцированный подход к назначению наказания лицам, признанным виновными в преступлениях, связанных с коррупцией, в соответствии с предоставленным законом возможности применять меры наказания, не связанные с лишением свободы в отношении лиц, совершивших преступление впервые, не представляющие большой общественной опасности, способных встать на путь исправления без изоляции от общества и т.д. (пункт 13).

Нормы пунктов 14 и 15 напоминают о необходимости при вынесении конкретной формы наказания продумывать вопрос о запрещении заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности. При этом подчеркивается, что данное наказание может быть назначено не только лицам, занимавшим до привлечения к судебной ответственности определенной должности, но и к тем осужденным, признанным в совершении преступления, связанного с коррупцией, кто и не занимал эти должности. Не

должны оставаться в стороне от обсуждения и вопросы о взыскании стоимости незаконно полученных услуг в доход государства, о применении в необходимых случаях дополнительного наказания в виде конфискации имущества, а также моральная сторона этих дел, необходимость удовлетворения морального ущерба, причиненного гражданскому истцу и т.д. Пункт 18 обращает внимание судов на важность предупредительно-профилактической работы по устранению фактов коррупции, что должно выражаться в своевременном реагировании на установленные при рассмотрении дела причины и условия, способствовавшие совершению преступлений, связанных с коррупцией, и отрицательно влияющие на состояние законности в республике.

Данное постановление, разработанное Верховным Судом Республики Казахстан в соответствии с антикоррупционным законодательством, в частности с Законом «О борьбе с коррупцией», подвигает судей к глубинному осмыслению негативной сущности феномена коррупции, к верному принятию решений, соблюдению буквы и духа закона, не забывая при этом о такой этической субстанции, как совесть, о воспитании чиновника, впервые вступившего на путь отклонения от честного исполнения своих служебных обязанностей. Данное постановление нужно и актуально, потому что позволяет более детально разобраться в существе коррупции, особенно в наше время, когда она представляет собой сложное явление, если не конгломерат явлений. Возможно, его следует слегка обновить, подкорректировать в тех нормативных аспектах, какие подверглись усовершенствованию в Законе «О борьбе с коррупцией», не лишая его, конечно же, ореола гуманности, коим он окружен в настоящее время.

Таким образом, карательные санкции за коррупционные правонарушения и преступления в рассмотренных кодексах ужесточены. Государство тем самым демонстрирует готовность бороться с коррупцией в самой активной и радикальной форме.

### 3. Антикоррупционные государственные программы

#### Государственная программа борьбы с коррупцией на 2001—2005 годы

Для интенсивной и успешной реализации антикоррупционной стратегии в стране были разработаны государственные программы борьбы с коррупцией. Первая программа (1999—2000) носила краткосрочный характер и не принесла ожидаемых результатов. Однако следующие программы получили иной характер реализации, ознаменовались некоторыми успехами, поэтому реальная точка отсчета этого процесса начинается с 5 января 2001 года, когда была утверждена Государственная программа борьбы с коррупцией на 2001—2005 гг. Вектор направления программы — активное содействие в реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года, Закона РК «О борьбе с коррупцией» и Стратегии национальной безопасности РК до 2005 года, а также Программы борьбы с преступностью на 2000—2007 гг.

В разделе, посвященном анализу состояния борьбы с коррупцией, прослеживается ряд предпосылок, позволивших приступить к «наступательной борьбе», и это прежде всего:

- целенаправленная государственная политика в этой сфере;
- разграничение и конкретизация функций правоохранительных и специальных органов, оптимизация их структур; совершенствование системы сдержек и противовесов;
- профессиональный рост работников, включенных в антикоррупционную деятельность, соблюдение прав и законных интересов граждан;
- рост нетерпимости общества к проявлению коррупции.

Вместе с тем, в программе указываются условия, порождающие коррупцию:

во-первых, неадекватное правовое регулирование экономических процессов, деятельности хозяйствующих субъектов, несовершенство антикоррупционного законодательства;

во-вторых, изъяны в сфере государственной службы: высшие и средние звенья государственных служащих, остающихся вне зоны антикоррупционной борьбы; практика неоправданных реорганиза-

ций государственных органов, формирования «команды» определенного руководителя — «временщика»;

в-третьих, борьба с последствиями, отдельными коррупционными проявлениями, вместо системного устранения причин и условий;

в-четвертых, недостаточная социальная и правовая защита и обеспечение работников правоохранительных органов и судей;

в-пятых, пониженный правовой иммунитет граждан страны, недоверие гражданского общества к институтам государственной власти;

в-шестых, недостаточно разработанный механизм международного сотрудничества: разобщенность законодательных норм, отсутствие взаимодействия в правоохранительной сфере, партнерской помощи.

Программа была рассчитана на реализацию ее целей и задач в два этапа: первый этап пришелся на 2001—2003 годы, второй — на 2003—2005 гг.

О том, что данный документ явился олицетворением серьезного намерения государственной власти вести борьбу с коррупцией в стране, говорит тот объем целей и задач, который государство поставило перед собой в этой программе. Главные же цели программы были таковы:

- проведение эффективной единой государственной политики в области борьбы с коррупцией;
- снижение уровня коррупции, ее проявлений во всех сферах жизнедеятельности государства и личности;
- укрепление доверия общества к государству и его институтам;
- углубление международного сотрудничества по вопросам борьбы с коррупцией.

Для достижения данного целевого комплекса был намечен довольно внушительный пласт приоритетных задач:

- обеспечить эффективную правовую базу борьбы с коррупцией;
- совершенствовать государственную службу для устранения условий, порождающих коррупцию;
- сокращать прямое вмешательство государственных органов в экономику, прежде всего в части, касающейся их разрешительных функций;

- добиться максимальной прозрачности механизмов государственной экономической политики;
- обеспечить принятие решительных мер по противодействию «теневой экономике» — источнику коррупции;
- укрепить правоохранительные органы и судебную систему;
- повысить роль СМИ, общественных объединений в пропаганде и реализации государственной антикоррупционной политики;
- обеспечить участие широких слоев населения в антикоррупционной политике государства;
- усилить социальное партнерство с международными организациями в борьбе с коррупцией.

Примечательной частью документа можно назвать раздел 5, раскрывающий парадигму основных направлений реализации вышеуказанных задач, тот механизм действий, скорректированный в сторону повышения предупредительного эффекта, который должен был стать рациональной основой программы.

При успешной реализации программы планировалось достижение определенных результатов по трем аспектам, сформулированным как:

#### 1. Политические ожидания:

- укрепление доверия к власти;
- снижение влияния отдельных корпоративных интересов, не соответствующих государственной политике, на принятие управленческих решений;
- укрепление престижа страны на международной арене;
- усиление реальной политической конкуренции, снижение угрозы ослабления демократических институтов;

#### 2. Экономические ожидания:

- сужение сферы действия теневой экономики, увеличение налоговых поступлений, укрепление бюджетной сферы;
- включение в действие реальных конкурентных механизмов, укрепление в обществе идей рынка;
- рост числа частных собственников, в первую очередь в малом и среднем бизнесе;
- стабилизация цен за счет ликвидации так называемых «накладных расходов»;

- укрепление доверия в предпринимательской среде к способности исполнительной власти устанавливать и соблюдать «честные правила игры».

#### 3. Социальные ожидания:

- восстановление права как основного инструмента регулирования жизни государства и общества, укрепление чувства защищенности граждан перед преступностью;
- сокращение темпов роста имущественного неравенства и, как следствие, роста бедности, люмпенизации населения, вероятности возникновения социальных конфликтов;
- снижение коррумпируемости правоохранительных органов, организованной преступности;
- снижение социальной напряженности, укрепление социальной и политической стабильности в стране.

Таков был круг целей, задач, действий и ожиданий от данной программы, несомненно, конструктивной, многоипостасной, благородной по существу. Разработчики ее, судя по всему, были влекомы желанием провести антикоррупционную кампанию со всею ответственностью и серьезностью, на самом высоком уровне, с тем, чтобы страна была очищена от этой все возрастающей болезни.

Но все ли удалось реализовать институтам власти и обществу на данном этапе?

Прежде всего, конечно, удалось добиться того, чтобы антикоррупционная политика приняла системный, комплексный характер: вслед этой программе была принята Государственная программа борьбы с коррупцией на 2006—2010 гг., ставшая частью общегосударственной политики. С целью пресечения коррупции, наряду с другими причинами, начата административная реформа, модернизация исполнительной власти, в частности, поэтапная передача части ее функций в регионы и частный сектор. Деятельность госслужащих была регламентирована Кодексом чести, профессиональной этикой; неоднократно проводились корректировки законодательной базы страны, что, с одной стороны, позволило поднять правовую культуру общества, с другой, усилить его антикоррупционный настрой; в частности в Закон «О государственной службе» были введены нормы, запрещающие принимать на госслужбу лиц, совершивших коррупционные преступления; в последнем варианте —

ответственность должностных лиц, совершивших коррупционные преступления.

Внедрен институт ротации политических госслужащих. В области экономики проводилась работа по искоренению «теневой экономики» — принята Программа «Основные направления экономической политики и организационных мер по сокращению размеров теневой экономики в РК на 2005—2010 гг.», государственная программа формирования «электронного правительства» в РК на 2005—2007 гг.— меры, снижающие уровень коррупции.

В областях страны утверждены и приняты к действию региональные программы борьбы с коррупцией, разработанные в рамках государственной программы борьбы с коррупцией.

Ревизией были охвачены 5126 действующих подзаконных нормативных правовых актов, принятых в период с 1999 по 2004 год и зарегистрированных в органах юстиции. В ходе ревизии коррупционные нормы выявлены в 230 нормативных правовых актах, в т. ч. 35 постановлений правительства и т. д.

Активизировалось в этот период и международное сотрудничество. 14 декабря 2004 г. единогласным решением совещательной группы ОЭСР Казахстан был включен в Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией. 20—21 октября 2005 года в Париже состоялась встреча совещательной группы, где была представлена информация о законодательно-правовой базе по вопросам борьбы с коррупцией в Казахстане и Российской Федерации. Проведена работа по налаживанию и укреплению сотрудничества и взаимодействия с правоохранительными органами и спецслужбами иностранных государств, с международными организациями ЮНЕСКО, ОБСЕ, ГТЦ и др.

Нет сомнения в том, что реализация данной программы привела страну к определенным достижениям. Помимо прочего, в общественном сознании укоренилось понимание того, что коррупция — не спасение от бед и невзгод нашей действительности, а преступная деятельность, имеющая опасную тенденцию к разрушению основ государственности, благопристойного существования страны, преступность, с которой надо бороться.

Но вместе с тем не все запланированное в программе удалось выполнить надлежащим образом, иные задачи так и остались не-

выполненными. Анализ современного состояния проблемы вскрыл ряд нерешенных вопросов. В том числе:

1) остались не восполненными пробелы в законодательных актах, регламентирующих выдачу разрешений, предоставляющих необоснованно широкие полномочия отдельным должностным лицам,

2) не удалось в должной степени упростить административные процедуры, прежде всего налоговых и таможенных правил; ограничить контакты должностных лиц и клиентов и т. д.

3) не удалось избавиться от недостатков в управлении человеческими ресурсами; повысить в должной мере зарплату госслужащих, устранить их социальную незащищенность; неадекватную систему карьерного роста.

4) не налажен механизм постоянного мониторинга причин возникновения коррупции в государственных органах.

5) не создан механизм участия гражданского общества в реализации антикоррупционной политики страны.

6) не в должной мере приложены силы для развития международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией [85, с. 46—50].

### **Государственная программа борьбы с коррупцией на 2006—2010 гг.**

Устранить недостатки и недочеты рассмотренной программы призвана следующая Государственная программа борьбы с коррупцией, рассчитанная на 2006—2010 гг. Эта программа утверждена в декабре 2005 года.

Целью Государственной программы является снижение уровня коррумпированности во всех сферах жизнедеятельности общества путем повышения эффективности координации деятельности государственных органов и институтов гражданского общества.

Целью Программы обуславливается комплекс задач, выполнение которых планируется в два этапа: с 2006 по 2008 год и с 2009 по 2010 год. Задачи таковы:

— обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов граждан и общества от коррупции;

— совершенствование нормативной правовой базы по предупреждению, выявлению и пресечению коррупционных правонарушений;

— оптимизация форм, методов и средств противодействия коррупции;

— взаимодействие со структурами гражданского общества;

— расширение и активизация международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией [85, с. 43].

Для обеспечения надлежащей реализации данной Государственной программы борьбы с коррупцией так же, как и в предыдущие периоды, разработан План мероприятий на указанный срок.

Перекликаясь по основным параметрам с предшествующей, данная программа является в принципе ее логическим продолжением, но одновременно в ее контексте можно проследить учет тех явлений и запросов, что присущи современности, современной борьбе с коррупцией.

В отличие от предыдущей, настоящая программа более четко структурирована в плане реализации намеченных задач. Для каждого этапа определен свой проблемный комплекс. Так, на первом этапе (2006—2008 гг.), идущей к завершению, силы государства были сконцентрированы на:

— обеспечении информационной прозрачности принятия решений государственными органами;

— завершении процессов оптимизации разрешительных и административных полномочных органов государственного управления, а также реформирования системы государственных закупок на основе перехода к системе электронных форм государственных закупок;

— вводе правового регулирования процессов лоббирования и предотвращения конфликтов интересов;

— вовлечении в антикоррупционную деятельность организаций гражданского общества, формировании правового сознания и правовой культуры в области соблюдения антикоррупционного законодательства.

На втором, грядущем этапе (2009—2010 гг.) предусматривается завершение:

— введения эффективного механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов,

— создания системы общественного контроля за расходованием бюджетных средств,

— передачи отдельных разрешительных функций институтам гражданского общества,

— внедрения мер по максимальному сокращению наличного оборота денежных средств и противодействию легализации денежных средств, полученных противозаконным путем,

— осуществления четкой регламентации форм и механизмов взаимодействия государственных органов и субъектов предпринимательства, а также процедур, содействующих прозрачности принятия судебных решений и своевременности их исполнения.

Государственная программа на первом этапе получила свое воплощение в рамках развернутого Плана мероприятий, о ходе выполнения которого Агентство РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью дважды в год предоставляло Правительству РК сводную аналитическую информацию. По семи основным разделам программы государственными органами исполнены актуальные мероприятия. Так, по линии усовершенствования правовой базы приняты законы РК «О статусе столицы Республики Казахстан», «Об экспортном контроле», «О лицензировании», «О миграции», «О специальных экономических зонах», Трудовой кодекс, регулирующий вопросы конфликта интересов, на основе Закона по вопросам совершенствования борьбы с коррупцией внесены изменения и дополнения в Уголовный кодекс, Уголовно-исполнительный кодекс, в Кодекс об административных правонарушениях, а также в Законы РК «О борьбе с коррупцией», «О государственной службе» и др. Поддержку нашла идея обязательного прохождения коррупциогенной экспертизы всех законодательных актов, которые будут приняты в последующем.

В судебной системе также введены и использованы инновационные методы реформирования структуры, функционализма судов. Значительно обновлен конституционный Закон РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», принятый 25 декабря 2000 года. Активно функционируют ныне административный, межрегиональный экономический, финансовый суды, апробацию проходит пилотный проект ювенального суда в Алматы и Астане. В дальнейшем планируется упразднение первой и надзорной инстанций в областных судах с одновременным расширением подсудности районных судов, первой и апелляционной инстанции в Верховном

суде, внедрен институт присяжных заседателей. Сокращение надзорных функций судов имеет существенное значение в аспекте сужения поля коррупционных правонарушений.

В аспекте совершенствования мер по снижению уровня коррупции при Счетном комитете по контролю за исполнением республиканского бюджета создан Центр по исследованию финансовых нарушений с целью сокращения и предупреждения условий, порождающих коррупционные нарушения. Слаженность деятельности правоохранительной системы страны обеспечивает Координационный совет правоохранительных органов. В Агентстве финансовой полиции действует Экспертный совет по вопросам предпринимательства. Привлечены к антикоррупционной деятельности Общенациональный союз предпринимателей и работодателей Казахстана «Атамекен», Ассоциация финансистов Казахстана и т. д.

С целью активизации международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией Агентством РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью разработан и внесен на рассмотрение в Мажилис Парламента РК проект закона РК «О ратификации Конвенции ООН против коррупции» (постановление Правительства РК от 31 октября 2007 г.), который был поддержан депутатами и затем подписан Президентом РК. Помимо этого, ведется работа по присоединению республики к международным конвенциям «Об уголовной ответственности за коррупцию» (Страсбург, 27 января 1999 г.), «Об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов, добытых преступным путем» (Страсбург, 8 ноября 1990 года). В октябре 2006 года Казахстан стал членом Международной ассоциации антикоррупционных ведомств в Пекине.

Проблемы исполнения данной Государственной программы всегда находятся в поле зрения Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией и Совета безопасности, за последнее время этими органами не раз обсуждался ход реализации программы (8 августа 2007 г., 29 октября 2007 г., май 2008 г. и др.).

На втором этапе выполнения Программы предполагается решение таких проблем, как:

— рост активности неправительственных организаций, политических партий и общественных объединений в проведении антикоррупционной политики;

— создание условий для дальнейшего роста экономики и улучшения инвестиционного климата;

— расширение международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией;

— укрепление престижа государства на международной арене [85, с. 57].

Таким образом, антикоррупционная стратегия республики на современном этапе фундаментируется на вышеуказанной правовой базе и Государственной программе борьбы с коррупцией на 2006—2010 годы.

### ***Вопросы:***

1. Каково состояние коррупции в Казахстане на современном этапе?

2. По каким направлениям в республике ведется борьба с коррупцией?

3. Какие меры борьбы с коррупцией приняты в республике?

4. Какие официальные документы и нормативные правовые акты являются основой антикоррупционной стратегии в Казахстане?

5. Какие этапы выявлены в развитии антикоррупционного законодательства в республике? Охарактеризуйте каждый этап.

6. Какое определение коррупции дано в Законе РК «О борьбе с коррупцией»?

7. Кто является субъектом правонарушений, согласно Закону РК «О борьбе с коррупцией»?

8. Какие коррективы внесены, согласно Закону РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования борьбы с коррупцией» от 21 июня 2007 года, в Законы РК «О борьбе с коррупцией», «О государственной службе», в Уголовный кодекс РК, Кодекс РК об административных правонарушениях?

9. Какие Государственные программы борьбы с коррупцией были приняты в Казахстане? В чем заключаются цели и задачи этих программ?

10. Какие дополнительные антикоррупционные меры приняты в связи с избранием Казахстана на пост Председателя ОБСЭ в 2010 году?

*Самостоятельное задание:*

1. Анализ антикоррупционного законодательства РК.
2. Стратегия «Казахстан — 2030»: проблемы и пути их решения.
3. Роль и статус Общественных советов при НДП «Нур Отан» в борьбе с коррупцией.

## **V. РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ**



### **1. Природа, функции, потенциал гражданского общества**

Говоря о роли коррупции в наше время, невозможно пройти мимо слов известного российского деятеля права, председателя общественного проекта «Ассоциация адвокатов России за права человека» (ответственного секретаря Третейского суда по правам человека) Евгения Архипова, который с присущей ему проницательностью отметил следующую особенность современной нам действительности. «В 30-е годы двадцатого века были распространены политические репрессии,— сказал он.— В 90-е годы были распространены криминальные репрессии. Сейчас мы имеем дело с репрессиями со стороны коррумпированных чиновников» [86]. Думается, данное наблюдение верно по существу и знаменательно оно тем, что раскрывает правду нашей жизни, нашей эпохи, пронизанной стремлением очистить мир от распространенных ныне форм преступности, таких как терроризм, экстремизм, организованная преступность, наркотизм и, конечно же, коррупция, которая, как диагностируют специалисты, превратилась в трудноизлечимую болезнь современного социума.

Проявляя тенденцию к слиянию с международной организованной преступностью, обретя транснациональный характер, коррупция сегодня охватила своей сетью многие и многие страны. Размах ее ныне действительно ошеломителен: по данным ООН, общая сумма доходов, получаемых во всем мире в виде взяток, измеряется не миллиардами, а триллионами долларов США в год, и если учесть также косвенные и долгосрочные издержки, то, как замечают эксперты, слагаются еще более астрономические суммы.

И невозможно уже никоим образом отрицать наличие проблемы коррупции, как можно было отрицать ее еще несколько десятилетий назад. Поэтому Всемирный Банк, констатируя сей факт, признал в полной мере, что коррупция является «величайшим отдельно взя-

тым препятствием для экономического и социального развития», что ныне существует «несметное число способов, какими коррупция наносит вред экономике и политической жизни», порождая бедность, нищету. Коррупция и ненадлежащее, неэффективное управление — вот причины, по мнению экспертов Всемирного Банка, ведущие к разительному расслоению общества, к социальной напряженности. «Коррупция и слабое управление,— отмечают они,— зачастую означают, что ресурсы, которые должны обеспечивать экономический рост и создавать для бедных возможности вырваться из бедноты, вместо этого обогащают коррумпированные элиты. В некоторых случаях исключительно недобросовестное управление и коррупция вызвали финансовый и экономический коллапс, отчужденность общества и даже насилие и банкротство государств с катастрофическими последствиями для бедных» [87].

Подобного рода наблюдения еще раз манифестируют очевидность того факта, что в потенциале коррупции сокрыта мощь, способная превратить ее в угрозу достойному существованию не только отдельных государств, но и всей мировой общественности. Посягая, с одной стороны, на конституционные права и свободы гражданина, с другой, она препятствует стремлению народов строить, созидать модель государственности, именуемую «государством всеобщего благоденствия». Сия тенденция на данном этапе наглядно проявляется в странах постсоветского пространства. В ряде из них коррупция, порожденная по причине кардинальной реструктуризации их социально-политических систем, вовлеченности в процесс глобализации и не пресеченная своевременно, трансформировалась, как уже отмечено, в системную и теперь требует системных мер борьбы.

Имея свойство латентного и скорого распространения в государственно-властных структурах, коррупция серьезно дискредитирует государственную власть, подрывает ее авторитет и доверие к ней народа. И это необходимо учитывать в первую очередь, поскольку народ, согласно, к примеру, ст. 3 раздела I Конституции Республики Казахстан, «является единственным источником государственной власти», осуществление которой делегируется им государственным органам. Попирая данную конституционную норму, коррупция тем самым существенно увеличивает разрыв между на-

родом и властью, становится фактором отчуждения народа от власти. И тогда все охраняемые общественные отношения, как замечено, могут стать объектом преступной деятельности коррумпированных должностных лиц, что должно вызывать в нас, представителях гражданского общества, особую озабоченность и обеспокоенность.

Борьба с коррупцией — приоритетное направление в контексте реализации государственной политики Казахстана. Осуществляемая в стране специальная антикоррупционная стратегия, как отмечено нами, основана на продуманной законодательной базе, комплексе задач, сформулированных в Посланиях Президента народу страны, государственных программах борьбы с коррупцией и т.д. В целях воплощения данной стратегии задействованы многие силы республики: государственные, правоохранительные, культурные, общественные. Но тем не менее мы должны констатировать, что проблема по-прежнему остается остроактуальной и по-прежнему требует теперь уже максимальной консолидации общественных ресурсов, ресурсов как эмпирических, так и духовных, способных реально противостоять и противодействовать коррупции.

Становится очевидным, что не следует уповать только на государственные и силовые структуры. Как показывает практика, применяемые последними карательные меры не дают ожидаемого результата, того эффекта, на который рассчитывало государство, начиная борьбу с коррупцией. И самое главное: все яснее проявляется понимание того, что вне интенсивного участия гражданского общества в данной акции невозможно умерить, нейтрализовать, снизить возрастающие притязания коррупции. Сегодня становится ясным, что гражданское общество, располагающее богатейшими человеческими ресурсами, должно стать ключевым фигурантом, или актором, в борьбе с коррупцией. Государство и гражданское общество должны выступить здесь равноправными партнерами, ибо самой своей сущностью гражданское общество призвано содействовать формированию правового демократического государства, где каждый гражданин юридически защищен от произвола чиновников, произвола власть предержащих. Как замечено, чем сильнее гражданское общество, тем сильнее государство, тем надежнее обеспечено оно правоохранительными мерами, защитой от посягательств коррупционного свойства. Ведь не случайно и то, что с недавних

пор гражданское общество воспринимается в качестве альтернативы тоталитарной системе, в качестве эквивалента понятий «правовое государство», «демократия». Следовательно, при верной акцентуации статуса гражданского общества в парадигме взаимоотношений государства и гражданского общества, при верной расстановке сил этих партнеров, при соответствующей корректировке или, вернее, устранении взгляда государства на гражданское общество лишь как на объект регулирования, контроля и управления, стратегия и тактика борьбы с коррупцией может радикально измениться, исполниться тем смыслом и содержанием, что сулит нам, образно говоря, свет в конце туннеля, то есть безусловную победу над социальным злом, каковую представляет коррупция.

Анализируя опыт развитых стран, опыт государств, осуществивших и осуществляющих успешные антикоррупционные стратегии, мы приходим к выводу, что их процветанию способствовало не только использование различных репрессивных и превентивных методов и способов борьбы с коррупцией, но и активное привлечение ресурсов гражданского общества, активная гражданская позиция населения этих стран. Как к наглядному примеру можно еще раз сослаться на успех Гонконгской Независимой комиссии по борьбе с коррупцией (НКБК), обусловленный активной поддержкой гражданского общества Гонконга соответствующих инициатив политических лидеров. При этом вновь обратим внимание на то, что по распоряжению руководителя Комиссии, человека безупречной честности, над данной структурой с целью надзора за его деятельностью, деятельностью его членов как субъектов, наиболее частотно подвергаемых воздействию коррупции, были созданы Гражданские совещательные комитеты. Этот союз обеспечил результативность процесса борьбы с коррупцией.

Аналогичная ситуация сложилась и в Сингапуре: гражданское общество и государственная власть здесь составили тандем, нацеленный на искоренение означенного порока. Результаты не замедлили явиться: по данным Таблицы Индекса Восприятия Коррупции Транспаренси Интернешнл, Сингапур, из года в год, увеличивая амплитуду искомой чистоты, восходит ко все более верхним пределам минимизации коррупции. Высокая степень этоса гражданственности населения, гражданского сознания наблюдается в Малайзии, в

ряде стран Запада, служащих теперь образцом высокой нравственности.

Между тем, «гражданское общество» как политологическое понятие впервые использовал Гегель в труде «Философия права». Симптоматично то, что в понимании классика гражданское общество, слагаемое из множества граждан государства — членов семей, является одной из двух, наряду с семьей, составляющих государства. При этом он не видел в гражданском обществе никакого позитива, поскольку оно возникло на основе потребностей той части «членов семей», частных лиц, которые преследовали корыстные интересы и не могли чувствовать себя комфортно ни в семье, ни в государстве — им было тесно и там, и там [88].

Со временем трактовка гражданского общества кардинально, вернее, полярно изменилась. Гражданское общество было наделено многими добродетелями и в научном сознании утвердилась мысль о противостоянии его государству: «как добро противостоит злу, а свет — мраку». Государство выступает таким «монстром», «готовым в любую минуту подмять гражданское общество, уничтожить основы личной независимости подданных, гражданской свободы, рынок, частную собственность, закрепощает граждан и т. д.» [89].

Обозревая историю и теорию развития гражданского общества, казахстанские исследователи дифференцируют три его модели:

— классическую, в границах которой гражданское общество представляет собой самостоятельную сферу, оказывающую влияние на политические процессы через деятельность составляющих ее общественных и иных объединений, а также через формирование общественного мнения. Здесь гражданское общество и политическая власть выступают во взаимной связке: первое в качестве социальной базы второй, вторая же в качестве гаранта устойчивого развития общественной системы;

— либеральную, организуемую из трех частей: государства, местного самоуправления и институтов гражданского общества. Основной задачей гражданского общества как совокупности общественных институтов становится решение социальных проблем населения;

— смешанную, характерную для практики современных транзитных стран. При этой модели гражданское общество представляет

собой такую сферу общества, в которой добровольно формирующиеся ассоциации, общественные объединения и организации граждан совместно с государственными структурами решают вопросы политического, социального и иного характера. Необходимым условием для функционирования данной модели является верховенство закона и права [90, с. 15—16].

Определяемое как совокупность негосударственных отношений и как сфера проявления свободных индивидов, организаций и ассоциаций граждан, добровольно сформировавшихся в экономической, политической, социальной и духовной сферах жизнедеятельности общества, полноценное гражданское общество «замеряется» по ряду общепризнанных параметров, среди которых можно выделить следующие:

1. *политико-правовые параметры*, включающие:

- децентрализацию властных полномочий;
- разделение властей;
- доступ граждан к участию в государственных и общественных делах;
- верховенство закона, равенство перед ним;
- независимый от власти суд;
- политический плюрализм;
- негосударственные СМИ;
- обеспечение прав человека во всех сферах общественной и личной жизни.

2. *экономические параметры* и в их числе:

- развитая многоукладная экономика;
- разнообразные формы собственности;
- рыночные отношения.

3. *духовные и культурно-нравственные параметры*, к которым относятся:

- либеральные ценности и идеалы (самостоятельность, ориентация на созидание и т. д.);
- плюрализм идеологии;
- свобода совести;
- нравственность;
- цивилизованность отношений [90, с. 15].

Такова «идеальная» модель гражданского общества последних десятилетий, способная вбирать в себя всю «атрибутику» демократии, в том числе и новейшие формы: политический плюрализм, консенсус и партнерство конкурирующих социальных групп, ограничение государственной власти установленными правовыми нормами, соблюдение индивидуальных свобод.

Но данная модель все же плохо приживается в посттоталитарных государствах и одна из причин — коррупция. Чаще всего государство, вернее, коррумпированные чиновники яростно сопротивляются становлению гражданского общества, его институционализации, пресекая попытки приближения его представителей к сфере управления, требования прозрачности и подотчетности их деятельности, особенно в сфере экономики, финансирования. Ближе к сердцу им ситуация, когда общество находится в состоянии низкой правовой культуры, политической неграмотности и покорности, охваченное безнадежностью и нравственной оцепенелостью.

Между тем в контексте политических теорий о гражданском обществе исследователи выделяют две основные традиции понимания гражданского общества, названные по первым литерам фамилий их основателей — L- и M-традициями.

L-традиция, восходящая к Джону Локку и считающаяся англо-американской, интерпретирует гражданское общество как определенную стадию развития общества в противопоставление «естественному состоянию», «военному», «нецивилизованному» варварскому обществу. Это общество свободных индивидов, обладающих гражданскими правами и свободами. Здесь во главу угла был поставлен гражданин как полноправный член общества. В рамках именно этой традиции было заложено понятие гражданского общества, связанное с понятием гражданства (М. Маршал). Ее основные представители — основатели либерализма А. Смит, А. Фергюсон, Т. Пейн и др.

Согласно M-традиции, проложенной Ш. Монтескье, гражданское общество — это совокупность негосударственных институтов или же «набор независимых ассоциаций граждан», опосредующих отношения между индивидом и государством и в случае необходимости защищающих свободу индивида от посягательств власти». А. де Токвиль, автор работы «Демократия в Америке», придерживает-

ся именно этой точки зрения. К ней же примыкает интерпретация гражданского общества как «сферы социума — сферы негосударственных отношений, структур и институтов» [91, с. 29—30].

Но все же какие бы формы институционализации, моделирования не получало гражданское общество, в центре всех этих парадигм стоит человек — гражданин, правомерно требующий соблюдения и защиты своих конституционных прав и свобод. Насущной задачей на современном этапе является необходимость «раскрепостить» его, поднять гражданское сознание его, оторгнуть его из оков индифферентности с тем, чтобы, исполненный гражданского долга, он мог, не апеллируя к помощи извне, совместно со всем обществом, находя пути консенсуса с официальной властью, созидать свою государственность. Но и власть должна менять свою ментальность. Подобно тому, как это происходит в развитых странах, где государственные органы, правительства заинтересованы в активном сотрудничестве с гражданским обществом. И эту заинтересованность всемерно поощряют международные структуры. К примеру, Всемирный Банк при разработке стратегии борьбы с коррупцией уделяет существенное внимание этой проблеме, считая, что «одной из важнейших задач является оказание помощи в повышении прозрачности путем содействия активному участию и надзору со стороны гражданских организаций и средств массовой информации. Граждане и СМИ, которые имеют широкий доступ к информации о деятельности государственных учреждений, играют решающую роль в привлечении государства к ответственности» [87].

Такую чрезвычайно актуальную и ответственную задачу ставит Всемирный Банк перед гражданским обществом любой страны, ратуя за его техническую оснащенность, наделение финансовыми ресурсами, за доступ к информации, за обеспеченность политическим пространством, «необходимым для выполнения этой важнейшей роли по надзору и защите права». Естественно, чтобы эта роль была органичной и исполнялась адекватным образом, необходима высокая степень гражданственности, которая стала бы присущей чертой как отдельного субъекта, так и всего общества в целом.

Концепция гражданского общества обрела свою жизненность и злободневный характер в 80-х годах XX века. Необходимость в данной концептуальной стратегеме возникла в связи с разложением,

распадом коммунистического режима в странах Восточной Европы. Институты гражданского общества выступали той силой, которая пыталась противостоять тоталитарному государству. И как правило, тех, кто не хотел подчиняться этому режиму, кто восставал против него, относили к разряду диссидентов и часто либо изгоняли из страны, либо отправляли в места не столь отдаленные. Поэтому слагалась такая дихотомная корреляция из государства и отдельно протестующих личностей и движений, которые воспринимались как зачатки гражданского общества. На основе этого формировалось представление о том, что государство и гражданское общество могут находиться по отношению друг к другу только в позиции конфронтации, контроверзы. И, действительно, в условиях тоталитаризма ресурсы гражданского движения были направлены на разрушение этой системы. Созидательная функция его оставалась не востребованной.

Между тем роль гражданина и гражданского общества должна быть иной. В подлинном демократическом государстве с сильным гражданским обществом каждый человек осознает себя самостоятельным, индивидуальным членом общества, наделенным правами и несущим ответственность. По мысли К. Гаджиева, именно тогда, когда появляется гражданин, обладающий перечисленными достоинствами, можно говорить о возникновении гражданского общества [92, с. 62]. Естественно, потенциал гражданского общества должен быть сосредоточен не на деструкции, разрушении, а на созидании нового, светлого, прогрессивного, несущего благо людям. И его основная функция заключается поэтому не в том, чтобы противостоять государству, но прежде всего в том, чтобы в союзе с ним строить благоденствующее, цветущее государство. Не случайно поэтому аналитики усматривают в гражданском обществе, в его недрах широкие возможности, которые позволяют эффективно решать сложнейшие проблемы современности, социальные, духовные, культурные, правовые, в том числе такие как борьба с терроризмом, с организованной преступностью, т. е. уголовного, криминогенного характера, в число которых входит и проблема борьбы с коррупцией. На гражданское общество в посттоталитарных странах возлагается большая надежда, и на самом деле обстоятельства складываются так, что роль, «критическая роль» гражданского общества

в преодолении коррупции остается едва ли не последней методой обеспечения и достижения искомой цели. С течением времени надежда сия все более укрепляется, даже вопреки скепсису, наиболее полно проявляемому в следующих словах российского исследователя В. Максименко: «Одна и та же *строительная* символика,— пишет он,— которую в советской России 60-х годов и постсоветской России 90-х годов продолжают отстаивать примерно те же люди, обнаруживает *грамматическую однородность* двух политических дискурсов: один ориентировал на *построение* коммунизма, другой ориентирует на *построение* гражданского общества. В обоих случаях образчики идеологической утопии с призывами, не задавая лишних вопросов, отправиться туда не знаю куда... Для описания и исследования реально существующих социальных групп и социальных связей (где бы то ни было — в США или России, Франции или Зимбабве) такой идеологический довесок, как абстракция *civil society* (гражданское общество — Б.Ж.), не только не нужен, но и мешает нормальной научно-исследовательской процедуре» [93, с. 120].

Конечно, подоплеку скепсиса, критического отношения к концепции гражданского общества понять можно и нужно. Однако в странах, находящихся в транзитном состоянии, в режиме поисков национальной идеи как духовного, нравственного стержня общества, данная идеология могла бы послужить основополагающим ориентиром в его интенциях к выходу из той бездны кризиса, куда вовлекла его коррупция и прочие сопутствующие ей негативные явления и процессы.

Интерпретируемая в качестве идеологии концепция гражданского общества не лишена практического значения. И об этом свидетельствуют западные страны, где она и сформировалась как органичная составляющая социальной и духовной сферы жизни их обществ. Так, говоря о практической деятельности гражданского общества, можно указать на тот факт, что лишь благодаря давлению общественных организаций во главе с Транспаренси Интернешнл правительства стран американского континента по истечении нескольких лет после принятия в 1996 г. Межамериканской конвенции против коррупции, приступили к ее реализации, к созданию механизма контроля. Ключевую роль гражданское общество сыграло и в

анализе приведения исполнения Конвенции организации экономического развития и сотрудничества по борьбе со взяточничеством среди официальных представителей иностранных государств и конвенций по борьбе с коррупцией Совета Европы и его Группы государств против коррупции [87].

В этой связи следует отметить, что и в Казахстане отдельные общественные организации и казахстанское отделение Транспаренси Интернешнл внесли большой вклад в работу по ратификации в республике Конвенции ООН против коррупции.

Таким образом, аксиологическая ценность предназначения гражданского общества несомненна, особенно если иметь в виду факт тот, что оно является той фундаментальной базой, которая делает государство сильным, народ — преуспевающим, личность, человека — свободным, высоконравственным.

## **2. Гражданское общество в Казахстане. Концепция развития гражданского общества Республики Казахстан на 2006—2011 годы**

В Казахстане, по утверждению исследователей, вследствие проведения политических реформ заметно выросла гражданская активность населения, что выразилось в создании общественных объединений, развитии неправительственного или, так называемого, третьего сектора. Ныне функционирует большое количество организаций в различных сферах жизнедеятельности республики. Основной несущей конструкцией гражданского общества является средний класс.

Подъему активности граждан, конечно же, способствовал основной документ страны — Конституция Республики Казахстан, где имеется специальный II раздел «Человек и гражданин», в контексте которого, наряду с постатейной фиксацией прав и обязанностей гражданина, указывается, что «граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединений. Деятельность общественных объединений регулируется законом» (п. 1, ст. 23). А в разделе I «Общие положения» внимание привлекает ст. 5, п. 2, который гласит: «Общественные объединения равны перед законом. Не допуска-

ется незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов». Последующий же 3-й пункт этой статьи предусматривает запрещение «создания и деятельности общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований». Думается, данные ограничения безусловно правомерны, как правомерно предоставленное гражданам право на свободу объединений, создание общественных правительств, регулируемых законом. Несмотря на то, что само понятие «гражданское общество» в Конституции отсутствует, тем не менее в отдельных ее нормах зафиксированы все структуры и элементы, составляющие гражданскую сферу: помимо вышесказанного, это и положения о профессиональных союзах, политических партиях, религиях, это и признание идеологического и политического многообразия, это и права и свободы гражданина и т. д.

Государство в принципе находится в режиме постоянного диалога с гражданским обществом, вовлекая его в атмосферу сотрудничества, создавая законодательное обеспечение, созывая форумы, решая при его участии те или иные государственной важности проблемы. Стимулом для формирования соответствующей политической культуры и культуры обоюдного сотрудничества стала разработанная в 2005 году Концепция развития гражданского общества на 2006-2011 годы как документ, олицетворяющий генеральную линию государственной политики в сфере развития гражданского общества и его институтов, вовлечения его к участию в государственных делах, в осуществление социальных проектов и программ, в том числе и по борьбе с коррупцией. Кстати, именно сейчас, на данном этапе, согласно задачам Государственной программы борьбы с коррупцией на 2006-2010 годы и данной концепции, гражданское общество должно активно включиться в указанный процесс, задействовав в полноте форм свой ресурсный потенциал.

Анализ Концепции развития гражданского общества в нашей стране позволяет констатировать факт непрерывного развития ин-

теллектуальной мысли Казахстана, всегда и во многом работающей на опережение, в ритме современных запросов и поисков, с ориентацией на модернизацию жизнедеятельности общества в духе времени. Таковое наблюдаем мы и с разработкой концептуальных основ развития гражданского общества. Не успели еще люди осознать в полной мере суть и значение понятия гражданского общества, понять толком, существует ли оно в республике и если да, то в каком виде: классическом ли, либеральном или в смешанном (исследователи склоняются к последней модели), по линии L-традиции (заложенной Джоном Локком) или M-традиции (основанной Шарлем Монтескье), как перед обществом был развернут вполне репрезентативный документ, инновационно трактующий цели и задачи, механизм реализации формирования гражданского общества и ориентирующий нас к конечной цели — построению идеального, по сути, государства, где основные константы его структуры: власть — гражданское общество — бизнес, должны сосуществовать в режиме консенсуса, во благо гражданина и страны.

Согласно Концепции и современному видению, гражданское общество суверенного государства расценивается как эквивалент законности (свободы и права человека, национальное, религиозное, политическое, социальное равенство), плюралистичности (автономные самоучрежденные добровольные ассоциации, объединения, народные обычаи и традиции) и гласности (пространство коммуникации, участие в общественной жизни, экономической жизни, генезис политической воли и социальных норм, их конфликт, выражение и рефлексия о них) [94, с. 9]. То есть оно становится выражением всех тех норм и принципов, на которых фундаментируется демократия, демократическое государство.

Отмечая необходимость создания подлинно демократической государственности в Казахстане, ядром которой является гражданское общество, разработчики концепции фундируют гражданское общество как «общество, где главным действующим лицом и субъектом происходящих в нем процессов и отношений выступает человек со всей системой его потребностей, интересов и ценностей». «Это понятие, — пишут они далее, — также обозначает всю совокупность существующих независимо от государства и его органов общественных отношений: политических, экономических, культур-

ных, национальных, религиозных, семейных и других, отображает многообразие частных интересов» [95, с. 7]. Предпосылками же развития гражданского общества являются «появление у граждан экономической самостоятельности при многообразии форм собственности и возрастание статуса человеческой личности». Конечно же, для полноценного развития его необходимы политический фундамент, базируемый на принципах демократии, экономическая основа, формируемая из многообразия форм собственности, суверенитета индивидуальных собственников, законодательных гарантий их жизнеобеспечения. Отношения между государством и гражданским обществом строятся на принципах гласности, публичного соглашения, взаимоответственности.

Как посредник между индивидуумом и государством, гражданское общество призвано осуществлять целый комплекс жизненно важных функций:

- поддержка, развитие и поощрение гражданских инициатив;
- участие в работе по созданию условий для добровольной интеграции людей в союзы, объединения на основе сближения интересов и достижения определенных целей;
- обеспечение участия граждан в решении общегосударственных и местных проблем;
- содействие защите прав граждан и реализации интересов различных групп населения;
- утверждение общечеловеческих норм, ценностей и нравственных основ в обществе;
- участие в создании условий для продуктивного труда, обеспечивающего независимое существование человека;
- оказание социальных услуг;
- содействие гармонизации отношений власти, бизнеса и общественных институтов, создание условий для общественного согласия и уменьшения социальных конфликтов, разрешение социальных и иных конфликтов путем конструктивного диалога;
- содействие открытости и прозрачности в процессе принятия государственных решений;
- поддержка деятельности профсоюзных организаций, выполняющих важнейшие общественные функции по регулированию социально-трудовых отношений;

— поддержка свободы слова, укрепление независимости СМИ и обеспечение открытости информационного пространства [95].

В Концепции также дан перечень институтов гражданского общества, основными задачами которых является адекватное исполнение вышеуказанных функций с сохранением специфики назначения этих институтов. В их состав входят такие общественные объединения, как политические партии, профессиональные союзы, религиозные объединения, творческие, общественные и научные союзы; средства массовой организации, неправительственные организации, представляющие собой некоммерческие организации. Все эти структуры объединяет общая цель: решение общественно полезных задач в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Среди них ныне на слуху ОО «Республиканское гражданское движение «За правовой Казахстан», Фонд антикоррупционных концепций и технологий, Гражданское движение против коррупции, Гражданский альянс Казахстана и др. Большую роль играют национально-культурные объединения, деятельность которых направлена на самостоятельное решение вопросов сохранения своей этнической самобытности, развития языка, образования и культуры. Активные представители этих объединений и центров образуют Ассамблею народов Казахстана, статус которой был закреплен вследствие внесения последних поправок Конституцией страны.

Разработчики концепции подчеркивают, что в республике созданы все предпосылки — экономические, политические, правовые — для реализации пяти основных задач:

- построения демократического, светского, правового и социального государства, где человек, его права и свободы являются главными ценностями;
- создания системы гармоничных, равноправных и партнерских отношений между неправительственными организациями, бизнес-сектором и государством;
- разработки экономических стимулов для участия бизнес-сектора в проектах НПО, развития благотворительности и меценатства;
- формирования благоприятной правовой базы для развития институтов гражданского общества;

— достижения высоких стандартов качества жизни, гармонизации трудовых отношений, сокращения разницы между уровнями доходов богатых и бедных слоев населения» [95, с. 9—10].

За период с 2006 по 2011 годы предусматривается, согласно концепции, сформировать гражданскую ментальность населения страны, привести в действие механизм реализации концепции, усовершенствовать правовую основу деятельности институтов гражданского общества, укрепить инструменты сотрудничества государственных органов и институтов гражданского общества, создать условия для «высокой политической, правовой и гражданской культуры населения», модернизировать трудовые отношения и социальную политику, повысить социальную ответственность бизнеса, активизировать международное сотрудничество институтов гражданского общества и т.д. Весь этот круг задач в принципе выполним и деятельность гражданского общества в данном направлении регулируется соответствующей законодательной базой. В республике приняты Законы «Об общественных организациях» (1996), «О политических партиях» (1996 г., новый вариант — 2002 г.), «О социальном партнерстве в Республике Казахстан» (2000), «О некоммерческих организациях» (2001), «О государственном социальном заказе» (2005). В 2002 году была утверждена Концепция государственной поддержки неправительственных организаций, в 2003 году — программа государственной поддержки неправительственных организаций на 2003-2005 годы. В этом же году на Съезде лидеров мировых и традиционных религий принята Декларация «К миру и согласию», учрежден Форум мира и стабильности. В 2003 году был проведен с участием Президента РК первый Гражданский форум, в 2005 году — второй Гражданский форум. В указанный период также функционировали постоянно действующее совещание по выработке предложений по дальнейшей демократизации и развитию гражданского общества и Национальная комиссия по вопросам демократии и гражданского общества при Президенте РК. Кроме того, в связи с публичными отчетами акимов всех уровней перед населением в стране стала развиваться такая форма гражданского контроля, как комитеты общественного доверия акимам (КОДА).

Согласно Концепции, весь пласт намеченных задач планируется осуществить в три этапа: за период с 2006 по 2008 годы — первый

этап, с 2009 по 2010 годы — второй этап и третий этап охватывает 2011 год. Благодаря надлежащей реализации данной Концепции в означенный срок развитие институтов гражданского общества должно приобрести «системный и необратимый характер», коррелируя с изменениями общественных потребностей, «тенденциями мирового развития и вызовами времени».

Однако, несмотря на столь оптимистичный расклад перспективного развития гражданской сферы республики, усилия по активизации деятельности неправительственного сектора, значительная часть населения остается индифферентной, пассивной, не осознающей до конца своей роли в построении той модели государства, что является наиболее адекватной современному уровню развития человечества. Данная проблема особенно рельефно высвечивается и в контексте борьбы с коррупцией в стране. Граждане республики в значительном большинстве своем терпимо относятся к коррупции и готовы вступить в коррупционные отношения с целью оперативного и эффективного решения своих проблем. Такая установка поневоле заставляет задуматься и предпринимать действия, мотивирующие включение механизма активизации населения страны, повышения его нравственного и правового сознания.

В этой связи симптоматичной является тематика пятого заседания Политического клуба межпартийного и общественного диалога на тему «Возможности активизации усилий гражданского общества в борьбе с коррупцией», проведенного 20 октября 2008 года — в преддверии Антикоррупционного форума Институтом парламентаризма НДП «Нур Отан». Для выработки консолидированного мнения политических партий и НПО о возможностях активизации усилий гражданского общества в борьбе с коррупцией для внесения предложений и содействия работе Антикоррупционного форума были приглашены представители политических партий Казахстана, представители институтов гражданского общества, депутаты Парламента РК, представители государственных органов республики, Программы развития ООН в Казахстане, Института парламентаризма, ученые и эксперты, СМИ.

На заседании был презентован очередной социологический курс по диагностике казахстанской коррупции, осуществляемой ежеквартально Ассоциацией социологов и политологов Казахстана.

Итоги соцопроса, ориентированного на выявление уровня распространения бытовой коррупции, показали, что последней охвачены все регионы республики. При этом специфика мониторинга, проведенного с 22 по 30 марта 2008 года, заключалась в установке на массовую рецепцию коррупции как только взяточничества. Эмпирическую основу мониторинга составили результаты опроса 17 городов республиканского, областного и местного значений и 16 сельских райцентров во всех регионах Казахстана, всего было опрошено 3006 человек в возрасте от 18 лет и старше по квотной выборке.

Как выяснилось, на рынке бытовой коррупции (по доле случаев попадания граждан в коррупционные ситуации) лидируют, как и прежде, учреждения здравоохранения (особенно Жамбылской, Кызылординской, Западно-Казахстанской областей и г.Алматы), автоинспекции (особенно Алматинская область); третьими на этом рынке следуют учреждения образования (вузы Кызылординской, Актюбинской областей в особенности). Некоторые случаи из повседневной коррупционной практики, описанные исследователями со слов очевидцев, поражают своей изощренностью и цинизмом, говорящим о том, что нравственная деградация населения находится на пике развития. Приведем несколько таких примеров из области здравоохранения:

*«В послеродовом отделении женщина, перенесшая кесарево сечение, подарила врачу, сделавшему операцию, традиционный «акушерский набор» (пакет с бутылкой шампанского и коробку конфет). Возмущенная врач зашла в палату и швырнула пакет роженице. Женщине не обрабатывали швы, 3 дня врач не подходила к пациентке, пока та не передала 100 долларов врачу».*

*«Случай в школе. В июле 2007 года погиб восьмиклассник — утонул в местной речке. Произошло это в выходной день. На следующий день родственники запросили тело мальчика из морга, но врач отказывал им под разными предлогами. Пришлось собрать и отдать врачу выкуп в размере 4 тыс. долларов США».*

Случаи из других учреждений:

*«В военкомате во время постановки на учет выпускников школ врачи задают вопрос: «служить хочешь?» В зависимости от ответа выносят решение: если «хочет», то — нездоров, если «не хочет», то независимо от состояния здоровья указывают, что годен*

*к службе. В результате и родители, и школьники начинают искать через кого и за сколько можно решить вопрос в свою пользу».*

*«Человек поблагодарил сотрудницу госорганизации за небольшую услугу. Она так растрогалась, что начала перечислять, куда потратит полученные деньги: за что заплатит и сколько отдаст в погашение долга. Слушая ее, человек, рассказавший этот случай, стоял и думал, где взять еще деньги, чтобы дать ей больше» [96].*

Ограничимся этими примерами, ибо они достаточно красноречивы в своем цинизме и встречаются довольно часто в нашей жизненной практике. Примеры эти — свидетельство того, что в сознании нашего общества произошла кардинальная «переоценка ценностей» и данная переориентировка вобрала в себя высокую степень имморализма, она культивирует негативизм человеческих взаимоотношений, способствует усилению динамики негативного перерождения человеческой природы. Государству, таким образом, не следует отмахиваться от этических проблем, ибо «монструозность» сознания и психики общества навряд ли поможет достижению тех благих целей, каковые она ставит перед собой.

Мониторинг фиксирует, что самые «жадные производители» коррупционных услуг на рынке бытовой коррупции — те же самые структуры, какие были и ранее, те же самые обстоятельства:

1. Суды (средняя взятка — около \$ 2092).
  2. Приобретение и оформление земельных участков (около \$1320).
  3. Получение должности и продвижение по службе (около \$1050).
  4. Военкоматы (около \$ 820).
  5. Приобретение и оформление жилья (около \$ 764).
- Общий оборот рынка бытовой коррупции (в котором участвовали в общей сложности 1519 опрошенных казахстанцев) за последний год составляет \$ 620127. Наиболее объемный рынок коррупции принадлежит Восточно-Казахстанской области (более \$ 116127). В лидирующую пятерку по этому показателю входят также:
- Кызылординская область (более \$ 97334),
  - Астана (около \$ 71227),
  - Мангистауская область (около \$ 45311),

Жамбылская область (около \$ 42997) [96, с. 2—5].

Какие же выводы можно сделать по результатам проведенного АСиП мониторинга? Прежде всего, мониторинг свидетельствует о том, что специальный рынок бытовой коррупции стабилен и при этом имеет тенденцию к внутренней динамичности. Население выражает относительно ярко выраженное согласие использовать и далее коррупцию в качестве средства решения своих проблем, при этом исследователи констатируют факт, что антикоррупционное настроение среди казахстанцев, по сравнению с прошлыми периодами, несколько снизилось и они «чаще, чем в прошлом квартале выступают инициаторами коррупционных сделок». То есть политика «примиренческого отношения к коррупции», а порой и вовсе неприятие коррупции как социального зла, продолжает иметь место в стране. Часть населения понимает, что коррупция «имеет четкий негативный смысл» и она «ассоциируется» в их представлениях «со взяточничеством и взяточдательством (29,1 %)». Но, как пишется в докладе, «преобладающими тенденциями остаются признание отсутствия положительных подвижек в борьбе с коррупцией (мнение 37,2 % опрошенных казахстанцев) и отсутствие сбалансированных позиций в виде устоявшегося мнения на этот счет (28,1 %)», хотя в связи с последними соответствующими инициативами государства определенные надежды по формированию антикоррупционного климата в стране возлагаются на общественные советы по борьбе с коррупцией при НДП «Нур Отан» [96, с. 5—6] и прежде всего на Республиканский общественный совет, возглавляемый сенатором Парламента РК О.А.Абдикаримовым, чья деятельность с первых шагов функционирования основывается на впечатляющих результатах. И все же вышеозначенные тенденции остаются в силе и граждане страны, общественные объединения судя по социологическим исследованиям, не совсем спешат включиться в борьбу с коррупцией.

Что же все-таки необходимо еще предпринять для того, чтобы переломить данную тенденцию? В вышерассмотренной Концепции представлен внушительный инструментарий по развитию гражданского общества в означенный период, однако не все пункты реализованы, не все из запланированного приведено в действие. Поэтому, видимо, прежде всего:

1. Необходимо продолжать проводить активную работу по воспитанию гражданского и правового сознания в обществе и в первую очередь по решению проблемы становления феномена гражданина, который является ключевой фигурой гражданского общества. Как уже было сказано, гражданином человек становится только тогда, когда он осознает себя неотъемлемой частью общества, когда интересы общества становятся его интересами, когда он, ощущая себя личностью автономной экономически, морально, юридически и духовно, готов к участию в публичной жизни общества. Ведь в какой бы форме не развивалось гражданское общество, в центре его стоит человек, гражданин. Гражданином же человек становится не от рождения, роль гражданина формируется всеми каналами и институтами публичной сферы. Поэтому следует для решения этой проблемы более активно подключить весь образовательно-интеллектуальный потенциал: масс-медиа, информационные технологии, теле-радиопередачи по данной проблематике, различного уровня форумы, внедряя соответствующие дисциплины в учебный процесс. Надо пробуждать в человеке гражданина — это в частности, в целом же — формировать этос гражданственности, что должно привести к «легитимации публичной власти как фактора существования представительной демократии».

2. Для достижения этой цели необходимо усилить интенции по перелому традиционного воззрения государственной власти о вторичности роли гражданского общества в структуре государства. Следует опять-таки вести пропагандистско-разъяснительную работу в сфере государственной службы, формируя иной подход к феномену служения, где кардинально важной идеей должен стать постулат о служении не власти, не государству, а прежде всего — обществу, человеку. Именно этот аспект у нас является наиболее уязвимым: государственные служащие любого ранга живут с ощущением своего превосходства над гражданами своей страны. Либеральные ценности, можно сказать, не в ходу в процессе нашего государствообразования. И от этого недостатка следует избавляться. Мы живем в иное время, кардинально отличном от предыдущих эпох, поэтому и менталитет наш должен подвергаться модернизации.

3. Необходимо создавать условия для равноправного и полноценного участия гражданского общества в управлении государством.

Того, что сейчас осуществляется в этом направлении, недостаточно. Гражданское общество должно активно участвовать в адаптации Конвенции ООН против коррупции в стране, создавать механизмы реализации его положений, в частности, в организации эффективной процедуры проверки деятельности правительства, обеспечении его прозрачности и подотчетности, к примеру, в форме публикации финансовой информации по бюджетам и закупкам, которая должна быть доступной. В этой связи было бы целесообразно следовать Кодексу добросовестной практики в области финансовой прозрачности Международного валютного фонда. Как замечено, участие и надзор со стороны гражданских организаций и средств массовой информации за деятельностью государственных учреждений, «играют решающую роль в привлечении государства к ответственности». И это не должно восприниматься как явление из области фантастики, а стать нормой жизни нашей страны.

4. Ввести в государственные высшие учебные заведения страны специальные курсы подготовки кадров для работы с институтами гражданского общества и по связям с общественностью.

5. Активнее проводить среди гражданского населения воспитательную работу в аспекте повышения нравственности, реставрируя общезначимые каноны веками сложившейся национальной этики, которые ныне преданы забвению. Как бы мы ни отрицали значение воспитания в духе высокой морали в наш век, пропитанный чувством поклонения к длинному рублю, работу в этом направлении следует проводить. В душе каждого человека дремлет совесть и одна из задач — пробудить его.

Конечно, успешная реализация всех этих и других задач позволит активизировать процесс развития гражданского общества в республике, позволит более эффективно, более результативно бороться с коррупцией.

### ***Вопросы***

1. В чем заключается сущность гражданского общества?
2. Каковы функции гражданского общества в построении правового демократического государства?
3. Какие доктрины о гражданском обществе вы знаете?
4. Какие существуют модели гражданского общества?

5. Какова роль гражданина в обществе, при каких условиях возникает подлинное гражданское общество?

6. Какова роль Конституции в деятельности гражданского общества?

7. Охарактеризуйте положение гражданского общества в Казахстане.

8. Проанализируйте Концепцию развития гражданского общества Республики Казахстан на 2006—2011 годы.

9. Какие приняты меры по вовлечению гражданского общества Казахстана в управление страной, в борьбу с коррупцией?

### ***Самостоятельное задание***

1. Классические теории развития гражданского общества: L-традиция и M-традиция.
2. Правовые ресурсы гражданского общества.
3. Гражданское общество в борьбе с коррупцией.

## VI. СЛУЖЕБНАЯ ЭТИКА КАК РЕСУРС ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

### 1. Этика: сущность и назначение

Этика есть наука о человеческих добродетелях — эта мысль составляет ядро аксиологического дискурса Аристотеля. Апеллируя к понятию «этос» (ethos — первоначально: место совместного проживания, позднее — обычай, нрав), древнегреческий философ придал этому понятию, преобразовав его в этику, новую семантическую грань, обозначив ею целый спектр личностных, душевных качеств, относящихся к нравственной сущности человека, его поведению, отношению с другими людьми. И в данном своем значении, перманентно подвергаясь различным интеллектуальным изысканиям и трансформациям, этика дошла до наших дней. Говоря об этике, мы тем самым говорим о нравственности, морали как основополагающем стержне человеческого бытия, стержне, на котором покоится благопристойное существование человечества. И казалось бы, этот стержень должен быть прочным, стальным, не поддающимся никаким коррозиям. Однако жизнь демонстрирует иное.

В свое время выдающийся немецкий философ Лессинг в «Воспитании человеческого рода», рассуждая о религиозных верованиях как колоссальном стимуле нравственного совершенствования людей, предсказал наступление безрелигиозного времени, когда мораль сможет обходиться без веры в высшее существо [97, с. 193]. И надо отдать должное проницательности Лессинга, прозревшего истину: мы действительно оказались свидетелями атакующей поступи атеизма, приведшего определенную часть человечества к жизни без Бога. Но Лессинг не смог, да и не мог, наверное, предположить, что человек по истечении некоторого времени будет обходиться не только без веры в высшее существо, но и без самой морали, что на смену ей воцарится воинствующий имморализм, порожденный эпохой техногенных революций, что человеческим миром будут владеть квазиценности и в чреде их — культ золотого тельца, к подножию которого будут низложены все человеческие добродетели.

Хотя кардинальный поворот сознания людей к аморальности можно расценивать как закономерность, неизбежную вследствие безбожия, утраты веры в Бога, тотальной секуляризации народов, трепетно чтивших ранее святыни свои. Не случайно поэтому прогрессивные силы международной общественности ныне пришли к осознанию, что именно мораль делает человека человеком, что только апологетизация истинных нравственных ценностей способна сообщить животворящий импульс возрождению, обновлению, позитивной трансформации сущности человека, его природы, умения построить свое бытие самым достойнейшим образом, что вся социально-политическая система государств должна фундаментироваться на прочных основаниях нравственной культуры, культуры и философии этики.

Этика — искони особая сфера духовного бытия человечества, ее канонами и критериями обуславливалась специфика природы человеческой, стиль жизни, поведение, мировоззрение индивидуума. Этика являлась генератором высоких побуждений и нравственных свершений, верность ее лучшим параметрам и стремление следовать им нередко подвигали людей к героике, жертвенности во имя других. И забвение, пренебрежение, игнорирование этического вело к печальным последствиям. Поэтому пристальный интерес к этому феномену духа человеческого всегда был неиссякаем.

Издревле этика являлась объектом многоипостасных размышлений, рефлексий, на протяжении всей истории развития человечества она и ценности, ее репрезентирующие, вызывали к жизни различные учения, доктрины, изошренные дискурсы. В результате, по мнению В. А. Канке, сложились рафинированные, развитые теории этики и эрзац-теории, вторичные по отношению к первым. Эрзац-теории, в отличие от развитых, не могут быть классифицированы в качестве научных, ибо эти теории созданы на основе жизненных наблюдений и опыта, анализа экзистенции человека, бытийственного свойства рефлексий, не имеющих научно объективированного в целом подхода. Такова этика народная, а также этика Аристотеля, Канта, Милля, Ницше [98], которые в восприятии многих интеллектуально искушенных индивидуумов являются проповедниками высших ценностей и идеалов морали, нравственности.

Значением непреходящего свойства обладает, к примеру, этическое кредо Аристотеля, который призывал своих современников вы-

рабатывать в себе особые нравственные устои, этические добродетели, привычку к благим поступкам, стремиться к полноте этической жизни, к счастью, следовать правилу: нет предела для человека в деле этического совершенствования. Квинтэссенцией этики Иммануила Канта является созданный им «категорический императив», ставший одним из основополагающих ориентиров при разработке правил профессиональной этики. Есть две ценности в жизни, считал Кант, это — «благоговение перед звездным небом «надо мной» и моральный закон «во мне» [99, с. 499]. Определяя человека «существом моральным», он полагал, что тот, кто делает абсолютный нравственный закон принудительным для своей воли, тот обладает доброй волей, что жить следует согласно категорическому императиву: поступайте, учил он, так, чтобы максима вашей воли могла иметь силу закона для всех людей, и никогда не относитесь ни к себе, ни к другому как средству для достижения цели; поступайте согласно нравственному долгу, согласно нравственному закону [98, с. 202].

Не имея статуса научной этики, эти учения тем не менее обладали и обладают по сию пору свойством притягательности, свойством интенсивно влиять на формирование внутренней сущности человека, на формирование его души и воззрения. Поэтому к какой бы группе эпистемии мы не относили данные доктрины, именно они по большей части несут в себе аксиологически преобразующую функцию, являясь мерилем оценки поведения человека, его способности быть совестливым, ответственным, честным, его способности, открыв в себе источник пассионарности, пожертвовать собой во благо других, если того потребует жизнь.

Таким образом, согласно последним изысканиям, различают мораль «как то, что может улучшить качество жизни, привести людей к счастью» и мораль абсолютистскую, возвышающуюся над «утилитарным стремлением к личному счастью», «как то, что подчиняет себе саму жизнь и в ряде случаев требует от человека отдать жизнь во имя других» [100, с. 65]. В немалой мере именно этого рода мораль укрепляет и стимулирует нетленность этической онтологии. И мораль эта в особенной степени, очевидно, должна генерализовать профессиональную установку тех, кто находится на вершине властного Олимпа, кто считает, что в состоянии служить своему народу,

презрев многогранный искус, таящийся в недрах службы в системе государственного управления. Именно этого рода мораль, ведущая к достижению высоких целей, должна противостоять нездоровым амбициям, которыми преисполнены ныне многие субъекты, подвигающиеся около власти. Ибо личность амбициозная «никаким камуфляжем не может прикрыть своего стремления к личной власти» [101, с. 230] и, следовательно, к личному благу. Обремененная грузом или, вернее, синдромом амбициозности, таковая личность менее всего способна выстоять «перед искушением власти». Придя к власти, получив широкие властные полномочия, он, конечно, не преминет преобразиться в деятеля, извращающего свое окружение и своих подчиненных требованием не *служить*, а *прислуживать*, благосклонно относясь к дароподношению, стимулируя тем самым вторжение во властную сферу коррупции, потока коррупционных деяний. Поэтому доступ во власть для таких людей должен быть закрыт, как закрыт он должен быть по определению для всех носителей воинствующего имморализма, провоцирующего неуязвимость, силу коррупции.

Коррупция же на современном этапе получила широкое распространение, ее тлетворному влиянию подверглись многие и многие государства. Как отмечалось выше, общей тенденцией ныне является ее попытка к «захвату» государств, диктату им своих условий и дальнейшее развитие по направлению разрушения их политического, социального и, конечно же, в первую очередь нравственного фундамента — альфы и омеги достойного существования мировой общественности. Это, по существу, и есть определенный род посягательства на национальную безопасность стран и народов, их населяющих.

Данный фактор, имеющий свойство тотально разлагать нравственность, культурную жизнедеятельность народа, вызывает обеспокоенность всех государств мира. Как следствие, активизировалось международное движение за искоренение коррупции. Организация Объединенных Наций, Совет Европы и другие международные организации приняли Конвенции против коррупции, во многих странах были разработаны антикоррупционные программы. Примечательным свойством стратегий по предупреждению и борьбе с коррупцией является учет вышеозначенного фактора и выработка в

качестве противодействия не только репрессивных методов, консолидирующих мер, но и превентивных, ориентированных на выполнение задач по возрождению, утверждению, пропаганде и апологии именно этого аспекта в жизнедеятельности народов мира — этической онтологии, проповедующей homo moralis — человека высоконравственного, движимого глубоко осознанной целью к адекватной деятельности, не приемлющего клептократические формы поведения, движимого этикой долга и этикой ответственности как главных параметров нравственного оптимума общества и субъекта как такового.

## **2. Профессиональная деонтология в борьбе с коррупцией. Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан**

Обзор официальных документов по предупреждению и борьбе с коррупцией, зарубежных антикоррупционных стратегий позволяет обратить особое внимание именно на требование неукоснительного соблюдения государственным служащим норм служебной этики и общенациональной этики как ее базиса. Так, в Конвенции ООН (принятой в 2003 году), в части, регламентирующей ее цели, отдельным пунктом следует целевая установка на «поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащее управление публичными делами и публичным имуществом» (глава 1, ст. 1) [102, с. 266]. Думается, акцентуация именно этих параметров закономерна, ожидаема, являясь «субстанцией поведения власти», эти качества опираются на Совесть, выступающую ядром этики общенациональной и универсальной, одним из главных критериев этической оценки человека, ныне же — «субстратом цивилизованной власти» [23, с. 5]. Честность и неподкупность производны из Совести и одухотворенный лик ее всегда проступает в человеке, обладающем этими чертами. В интерпретации З. Фрейда, совесть — это решетка «Сверх-Я», которая не впускает алчные инстинкты в сознание, либо открывает им дорогу, когда ее разрушают извне революции, смуты и т. д.» [23, с. 5]. По мнению же известного писателя Ф. Искандера: «Совесть — главный... Бог. Сейчас под влиянием лживой, расчетли-

вой цивилизации многие об этом забыли. И напрасно. Это слово для всех народов должно сделаться главным в его словаре. Там, где нет совести, все пустой звук» [23, с. 5]. Актуализация и реальное воплощение в процессе соблюдения служебной этики честности и неподкупности позволит вырваться Совести из тенет забвения, обрести конкретно зримые, присущие ей черты, противостоять масштабным притязаниям «лживой, расчетливой цивилизации», в недрах которой разрушительную свою работу без устали выполняет и коррупция. В этой связи весьма симптоматичным воспринимается факт принятия органами таможенного контроля Арушской декларации Совета таможенного сотрудничества о неподкупности сотрудников таможенных органов. Здесь активно ведется актуализация и пропаганда феномена неподкупности как антитезы продажности, лежащей в недрах коррупции. О том свидетельствует, к примеру, состоявшийся в июне т. г. для сотрудников Комитета таможенных органов нашей республики семинар на тему «неподкупность», проведенный специалистами Американского агентства международного развития и Всемирной таможенной организации.

В таможенных органах республики уделяется чрезвычайное внимание реализации программы совершенствования кадрово-воспитательной работы, здесь разработаны и введены в действие Кодекс чести сотрудников таможенных органов, правила поведения должностных лиц таможенных органов и др. В Налоговом комитете МФ РК, кроме всего прочего, действует еще и рейтинговая система по определению шкалы чистоты среди сотрудников этой сферы, утвержденная в 2006 году Хартия налогоплательщиков, регулирующая отношения налогоплательщиков и налоговых агентов и т. д.

О существовании в мире оптимальных методов борьбы с коррупцией и, стало быть, возможности эффективно бороться с ней свидетельствуют рассмотренные выше зарубежные антикоррупционные стратегии как западного, так и восточного образца, которые предусматривают в качестве основополагающих меры по совершенствованию нравственного имиджа госслужащих. Так, в свое время Сингапур был страной с высокой степенью коррупции. Принятые здесь тактические формы борьбы с ней включали не только регламентацию действий чиновников, упрощение бюрократических процедур, применение карательных санкций, повышение независимости су-

дебной системы, ужесточение законодательства, но и прежде всего строгий *надзор* над соблюдением этических стандартов, поддержку морального авторитета неподкупных политических лидеров. С первых шагов антикоррупционной борьбы, особенно в сфере государственной власти, здесь большое значение придавалось этике, статусу этики. Ведь когда «власть рассматривается как возможность для личного обогащения, а не как свидетельство оказанного народом доверия, это становится уже проблемой этики», — был убежден премьер-министр Ли Куан Ю. Все общества, претендующие на длительное существование, должны поддерживать принцип честности, иначе общество не выживет — выражал он твердую уверенность [15, с. 14].

Не случайно в Сингапуре борьба с коррупцией ведется непрерывно и борьбу ведут именно политические лидеры и высшие должностные лица, усилия которых всемерно поддерживает общество. Здесь полюсы ментальности двух социальных сфер — государственной и негосударственной — сходятся воедино и образуют редкостный в одном государстве феномен всеобщего неприятия коррупции. Общественное порицание здесь возведено в абсолют, оно действенно в той же мере, что и административное или уголовное наказание. Никому из должностных лиц не хотелось бы быть всенародно обвиненным в коррупции, «засветившимся» в роли коррупционера на телевидении или на страницах периодической печати, прессы. Именно этот род порицания для них является едва ли не самым страшным наказанием.

Высокая степень ответственности, неподкупность, честность, личный пример безупречного поведения — ключевые критерии, основная цель политических лидеров, государственных деятелей Сингапура. Правительство здесь образец для народа. Не удивительно, что при таком понимании миссии служения отечеству, народу, стране, при таком культивировании высших этических ценностей Сингапур выдвинулся на авангардные позиции мира в борьбе с коррупцией. Власть в Сингапуре являет собою тот случай, когда категоричность максим «Власть облагораживает!» и «Власть выявляет человека!» находит себе достаточно весомую аргументацию и подтверждение.

Подобного рода позитивные примеры наглядно показывают, что при реформировании административной системы, системы госу-

дарственного управления ни в коей мере не следует игнорировать феномен этики. Напротив, необходимо разработать тот комплекс взаимосвязанных мер, которые слагали бы «этическую инфраструктуру», понимаемую как «совокупность средств, используемых для регулирования недолжного и поощрения должного поведения государственных служащих». Позитив адекватно сформированной этической инфраструктуры эффективно сказался и на Швеции — страны, в прошлом коррумпированной. В ходе реализации соответствующей стратегии парламент и правительство, наряду с другими мерами, также установили высокие этические стандарты и стали добиваться неперемennого их исполнения. И как следствие, по истечении немого времени честность воцарилась на месте меркантилизма и превратилась в доминанту, определяющую имидж государственных служащих Швеции.

Результативной явилась превентивная стратегия и в антикоррупционной политике Малайзии, во главу угла которой была возведена идея внедрения в сознание общества и развития моральных ценностей. Примечателен подход к подготовке и воспитанию управленцев, сложившийся в Японии, где отсутствует кодифицированный акт, направленный на борьбу с коррупцией. Но здесь особое внимание уделяется кадровой политике и, конечно же, этическому поведению государственных служащих и политиков страны. В апреле 2000 г. в Японии были приняты закон «Об этике государственных служащих», этические правила государственного служащего и нормы административных наказаний за их нарушение.

Как подчеркивают исследователи, в чреде приоритетных в сфере борьбы с коррупцией в Японии оказались:

- меры политической экономии (подотчетность политического руководства, реформа финансирования политических партий и кампаний);
- реформа государственной службы (достойная оплата труда, система стимулов, принцип меритократии — выдвижение на высокую должность в зависимости от способностей, личных заслуг человека);
- обеспечение гражданских свобод, реализуемое через социально-правовой контроль и, подчеркнем, моральное воздействие на политиков со стороны гражданского общества [103, с. 58].

О том, что этика и таящаяся в ее потенции нравственная сила способны на позитивную трансформацию морального облика индивида, говорит и пример Южной Кореи. Вступивший в силу с 1 января 2002 года Закон «О борьбе с коррупцией» назван эталонным и получил широкое международное признание. В соответствии с ним право начинать расследование по фактам коррупции фактически предоставлено любому совершеннолетнему гражданину страны: главный антикоррупционный орган — Комитет по аудиту и инспекции обязан начать расследование обвинений по любому заявлению. В том же ключе действует в Сеуле с 1999 г. программа «OPEN» — онлайн-овая система контроля, исключая личные контакты чиновников и граждан и тем самым пресекающая коррупционные проявления [103, с. 59], что, естественно, служит во благо «профессиональной этики и ее ядра — профессиональной деонтологии» [104, с. 120]. *Профессиональная деонтология* представляет собой «совокупность моральных норм, однозначно регламентирующих должное поведение личности в определенной профессиональной сфере и носящих конкретно-императивный характер. В отличие от норм обычной этики деонтологические нормы не дают права выбора, нормативно закрепляются в служебных документах и обеспечиваются административными, т. е. правовыми санкциями [104, с. 17—18].

Своеобразная картина, фиксирующая специфику борьбы с коррупцией с привлечением потенциала профессиональной деонтологии, сложилась в контексте социально-правового бытия США. Помимо таких важных законодательных актов, как «закон RICO» (*Racketeer influences and Corrupt Organizations*) — закон «Об организациях, находящихся под влиянием рэкета, и коррумпированных организациях» (1977), закон «О зарубежной коррупционной практике» (1977), в стране с 1978 года действует первый закон об этике — Закон о правительственной этике (*Ethics in Government Act*). Кроме того, здесь была учреждена Служба правительственной этики, получившая статус отдельного агентства. 17 октября 1990 г. вышел приказ Президента США (№ 12731), утвердивший обязательные для соблюдения общие принципы этического поведения членов правительства и государственных служащих. Эти принципы даны в виде юридических и морально-этических требований, предъявляемым к чиновникам высшего ранга и рядовым государственным служащим.

Однако и до принятия этого закона в стране действовал Кодекс этики правительственной службы (1958 г.) в виде резолюции Конгресса, в которой было закреплено, что каждое лицо, находящееся на правительственной службе, должно:

— ставить преданность моральным принципам и государству выше преданности лицам, партии или государственным органам;

— исполнять Конституцию, законы США, постановления органов власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения;

— работать весь трудовой день за установленную плату, прилагая необходимые усилия и мысли для выполнения своих обязанностей;

— находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач;

— никогда не прибегать к дискриминации, предоставляя кому-либо специальные блага или привилегии как за вознаграждение, так и без него, не принимать для себя и своей семьи блага или подарки при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как воздействие на исполнение должностных обязанностей;

— не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку государственный служащий не может выступать как частное лицо при исполнении государственной должности;

— не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей;

— никогда не использовать конфиденциальную и служебную информацию для извлечения личной выгоды;

— вскрывать случаи коррупции при их обнаружении;

— соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия.

Кодекс, хотя и имел рекомендательный характер, в дальнейшем стал основой правовой регламентации «административной этики» госслужащих США [105].

Позднее в 1962 г. Конгрессом США были приняты так называемые «Официальные нормы поведения выборных должностных лиц (членов обеих палат парламента) и публичных должностных лиц органов исполнительной власти». В 1965 году распоряжением

президента Л. Джонсона были установлены стандарты поведения, этические нормы должностных лиц. И в 1978 г. эти правила, наконец, обрели форму Закона «Об этике служащих государственных органов».

С конца 80-х годов XX в. этические начала государственной службы стали объектом ещё более жёсткой правовой регламентации. В 1989 г. Конгрессом США был принят Закон «О реформе Закона об этике», который внёс существенные изменения в нормы, регулирующие этику поведения должностных лиц, и распространил их на все ветви федеральной власти — законодательную, исполнительную и судебную.

В октябре 1990 г. Закон был подкреплён исполнительным приказом президента США № 12731 «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата». Эти принципы были распространены не только на чиновников высшего ранга и на рядовых госслужащих.

Согласно приказу госслужащие:

— не должны участвовать в финансовых операциях, при проведении которых предполагается использование закрытой правительственной информации или использование такого рода информации в личных целях;

— не могут в какой бы то ни было форме поощрять подношения или принимать подарки от любых лиц или группы лиц, добивающихся от них совершения каких-либо официальных действий, имеющих вместе с ними какие-либо общие дела или осуществляющих деятельность, регулирующую органом, в котором работают эти служащие;

— принимать подарки от лиц, интересы которых зависят от выполнения или невыполнения этими служащими своих должностных обязанностей;

— обязаны докладывать «в соответствующие инстанции обо всех замеченных случаях разрушения собственности, обмана, злоупотребления и коррупции».

Контроль за исполнением этих установлений возложен на специально назначаемые в любом государственном управлении или департаменте лица или группы лиц, комиссии, которые при необходимости могут запрашивать дополнительную информацию, вызывать на беседу самих чиновников, проводить служебное расследование.

Для чиновника последствия обнаружения допущенных им нарушений могут выразиться в виде применения к нему одной из следующих мер воздействия:

- частичная или полная дисквалификация;
- перемещение на низшую должность;
- предложение прекратить «конфликтные» финансовые связи.

При серьёзных нарушениях возможно привлечение к уголовной ответственности. Кроме того, ограничивается право государственного служащего на побочный (по совместительству) заработок, размер которого не должен превышать 15% оклада по должности. Это ограничение распространяется на должностных лиц всех ветвей власти, за исключением членов Сената США. Чиновники, назначаемые президентом США, вообще не могут получать «какой бы то ни было доход в течение всего срока службы за услуги и деятельность, выходящую за рамки непосредственных служебных обязанностей» [105].

В Великобритании в рамках антикоррупционной стратегии также реализуется программа утверждения принципов честности и неподкупности во всех сферах жизни общества, в том числе на государственной службе. В октябре 1994 г. был создан независимый консультативный Комитет по стандартам (поведения) в общественной (государственной) жизни под председательством лорда Нолана. В состав Комитета вошли 10 авторитетных общественных деятелей, в том числе два члена парламента. В задачи Комитета входило: «изучение и оценка норм поведения всех руководителей общественных учреждений, включая все действия, относящиеся к их финансовой и коммерческой деятельности»; выработка рекомендаций по улучшению моральных критериев участников «публичной жизни». К их числу были отнесены все министры, государственные служащие, члены национального и Европейского парламентов, высшие чиновники всех неправительственных общественных учреждений, представители местных властей. При этом Комитету не рекомендовалось рассматривать частные случаи нарушения стандартов поведения, а сосредоточиться на формировании общих принципов достойного участия в общественной жизни. В результате уже в 1995 г. Комитет сформулировал семь принципов государственной работы чиновников — своеобразный Кодекс поведения:

— нестяжательство — служение только общественным интересам, отказ от каких-либо действий для достижения материальных и финансовых выгод для себя, своей семьи и друзей;

— неподкупность — недопущение какой-либо финансовой или иной зависимости от внешних лиц или организаций, которые могут повлиять на исполнение официального долга;

— объективность — непредвзятое решение всех вопросов;

— подотчетность — ответственность за принятые действия перед обществом и предоставление полной информации в случае публичной проверки;

— открытость — максимальное информирование общества обо всех решениях и действиях, их обоснованности (при этом сокращение информации допустимо при необходимости соблюдения высших общественных интересов);

— честность — обязательное сообщение о своих частных интересах, связанных с общественными обязанностями, принятие всех мер для разрешения возможных конфликтов в пользу общественных интересов;

— лидерство — соблюдение принципов лидерства и личного примера в исполнении стандартов общественной жизни.

Хотя сами по себе нарушения данных стандартов не влекли за собой судебных последствий и рассматривались только как нарушение «Кодекса чести», они сыграли роль сдерживающего фактора в борьбе с коррупцией [105].

Моральное разложение в сфере государственной службы и государственного управления, частота подверженности должностных лиц воздействию коррупции, обретение последней транснационального характера, слияние ее с международной преступностью, образование широко разветвленной коррупционной сети в мире и забвение на этом фоне простых моральных императивов — все это стало причиной обращения международной общественности к духу и позитивно преобразующей силе этики, выработки официальных этических документов — Международного кодекса поведения государственных служащих, утвержденного Резолюцией Генеральной ассамблеи ООН 12 декабря 1996 года № 51/59, Основы кодекса делового поведения, Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R (2000) 10 «О кодексах поведения государственных служащих» от 11 мая 2000 года.

Международный кодекс поведения государственных служащих, утвержденный Резолюцией Генеральной ассамблеи ООН, не является широко развернутым этическим дискурсом, содержание его кратко, лапидарно, всего 6 статей-положений, но при этом он охватывает именно те проблемные аспекты, которые позволяют государственному служащему при соблюдении его предписаний достойно выглядеть в любой, даже щекотливой ситуации, и в глазах общественности.

В «Общих положениях», состоящих из 3 пунктов, госслужащему рекомендуется хранить верность тем публичным интересам своей страны, которые формируются демократическими институтами власти (п. 1), исполнять свои обязанности эффективно, действенно, честно и в соответствии с законами или административными актами, обеспечивать эффективное и действенное использование тех публичных средств, которые находятся под его контролем (п. 2), быть внимательными и честным при исполнении своих служебных функций и, прежде всего, в отношениях с собственностью, а также не злоупотреблять той властью или теми полномочиями, которые им приостановлены, отдавая предпочтение тому или иному частному лицу или группе, допуская дискриминацию к другим (п. 3).

Особой ценностью отличается часть Кодекса, обозначенная «Конфликтом интересов и дисквалификацией», где в 7 пунктах расписаны правила, которые служат своеобразным предостережением от тех действий, что провоцируют при их совершении коррупционные проступки и преступления. Государственным служащим предписывается не использовать свое должностное положение для ненадлежащего удовлетворения своих личных или семейных, финансовых или коммерческих интересов, устранять или предотвращать конфликт интересов, возникаемых в результате несовпадения должностных обязанностей и частных интересов госслужащего, заявлять в соответствии с законом или административными актами о своих предпринимательских, коммерческих и финансовых проектах, которые могут послужить столкновению интересов; не использовать ненадлежащим образом публичные денежные средства, имущество, услуги, информацию, получаемых при исполнении своих должностных обязанностей для совершения не имеющих отношение к должности действий. И самое немаловажное, госслужащие

после ухода с государственной службы не должны получать ненадлежащие выгоды за услуги, оказанные на прежней службе. Данная часть Кодекса, как видим, содержит правила, нейтрализующие те соблазны, в сети которых попадают сплошь и рядом наши чиновники, тягу к которым преодолеть порой не в силах. Преследование собственных интересов, а современные чиновники, скажем без преувеличения, просто одержимы этим, и создает преимущественно ту атмосферу конфликтности, что негативным образом сказывается на развитии различных сфер экономики, бизнес-сфер и т.д.

Пункт 8 «Раскрытие актов» в свете последних решений, к примеру, казахстанской государственной власти, касающихся борьбы с коррупцией, особенно интересен и актуален тем, что содержит предписание государственным служащим подавать декларации или иным образом заявлять о своих активах и обязательствах своих супругов (супругов) и/или зависимых от них лиц.

Согласно последним трем пунктам кодекса, аморальными следует расценивать принятие подарков и других ценностей, которые могут повлиять на осуществление их функций, принимаемые решения; разглашение конфиденциальной информации, известной по долгу службы; политическая или иная деятельность госслужащих за пределами государственной службы, подрывающая общественное доверие [106, с. 148].

В этом же русле, русле воспитания высоких должностных ориентиров, позитивной коррекции имиджа госслужащих составлены Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (2000) 10 «О кодексах поведения для государственных служащих». С учетом целого ряда соответствующих документов, рекомендаций, деклараций Совета Европы и посылка о том, что «коррупция представляет серьезную угрозу для правового государства, прав человека, справедливости, в том числе и социальной; что она мешает экономическому развитию, ставит под угрозу стабильность демократических институтов и нравственных устоев общества», Комитет министров Совета Европы рекомендовал «правительствам государств-членов... содействовать принятию национальных кодексов поведения для государственных служащих, руководствуясь Модельным кодексом поведения для государственных служащих, и поручил Группе стран против коррупции — ГРЕКО следить за выполнением данной рекомендации».

В Модельный кодекс поведения для государственных служащих в принципе включены все те нормы и положения, которые имеют место в вышерассмотренном Международном кодексе, но в отличие от него, они интерпретированы более подробно, более детально и в совокупности изложены в 28 статьях. Так, к примеру, если в Международном кодексе поведения конфликт интересов толкуется только в пункте 5 части, именуемой «Конфликт интересов и дисквалификация», то в Модельном кодексе этой проблеме посвящена статья 13 «Столкновение интересов», состоящая из 5 пунктов, среди которых пункт 3 конкретизирован, можно сказать, предельно. Госслужащему, согласно этому правилу, вменяется в случае столкновения интересов:

— внимательно относиться к любому реальному или потенциальному столкновению интересов;

— принимать меры, чтобы не допустить такого столкновения интересов:

— доводить до сведения вышестоящего начальника о любой коллизии интересов, как только ему (ей) становится об этом известно;

— подчиниться любому окончательному решению, требующему от него выйти из того положения, в котором он (она) находится, или отказаться от выгоды, породившей столкновение интересов.

Модельный кодекс поведения слагают такие статьи (но не пункты), как «Доведение до сведения» (12), «Заявление о своих интересах» (14), «Интересы вне государственной службы и несовместимые с ней» (15), «Политическая и общественная деятельность» (16), «Защита частной жизни государственного служащего» (17), «Подарки» (18), «Отношение к предложениям получить не должную выгоду» (19), «Уязвимость по отношению к другим» (20), «Злоупотребление служебным положением» (21), «Информация в распоряжении государственных органов» (22), «Общественные и казенные средства» (23), «Проверка честности» (24), «Ответственность вышестоящих руководителей подразделений» (25), «Прекращение работы в государственной службе» (26), «Отношения с бывшими государственными служащими» (27), «Соблюдение кодекса и санкции» (28) [106, с.149—152].

Все вышеперечисленные статьи Модельного кодекса позволяют государственным служащим верно ориентироваться в сложных си-

туациях, совершенствовать свой имидж, имидж государственного служащего, предостерегают от совершения ошибок, недоразумений на службе. Статьи и по форме и по содержанию конкретны, обстоятельны, четко сформулированы, методически целенаправленны. И потому Кодекс в целом может служить объектом различного моделирования с сохранением главной деонтологической линии, доминантных основ служебной этики.

И действительно в последующем на базе этих документов государствами были разработаны национальные кодексы чести государственных служащих, правила служебной этики, законы о государственной службе, которые в свою очередь послужили рычагом для разработки и принятия этических кодексов различных инстанций и ведомств, в том числе и правоохранительных, других государственных органов. Привлекая внимание к моральному статусу государственных служащих, они представляют собой свод нормативной этики, имеющей цель существенно повысить нравственный имидж госслужащего, его ответственность перед лицом народа, способствовать совершенствованию культуры его поведения, умения противостоять воздействию коррупции.

В русле этих новаций строит свою деятельность по совершенствованию системы государственной службы и Казахстан. Вслед за законом «О государственной службе» (1999) были разработаны и приняты «Правила служебной этики государственными служащими» (2000), которые в свою очередь стали основой Кодекса чести государственных служащих Республики Казахстан, утвержденного Указом Президента от 3 мая 2005 года. Являясь эталоном в управленческой работе, Кодекс чести определяет нравственное и служебное поведение государственных служащих при исполнении ими должностных обязанностей, содействует формированию административной этики.

Принятие этических документов продиктовано теми модернизационными процессами, которые происходят в нашем обществе, государстве, насущной задачей обустроить государственность, найти наиболее приемлемые формы управления, нацелить служащих к высокому пониманию своей миссии, актуализировать самые главные понятия, которыми обуславливается эффективное служение народу,— честь, благородство, достоинство, репутация. Воспита-

ние чиновников в духе высокого служения стране — первостепеннейшая и безотлагательная задача. Функции этики необходимо задействовать в полной мере, подняв ее статус в культурной жизни народа, и противопоставить коррупции, масштаб развития которой ныне выходит за пределы разумного. Размах коррупции в системе госслужбы страны иллюстрирует нижеследующая таблица из отчета проекта «Административные барьеры как источник коррупционных правонарушений в сфере госслужбы», составленного по показателям 2006 года специалистами Центра исследования Сандж и Агентства РК по делам государственной службы:

**Объем рынка коррупционных услуг в Казахстане, в тыс.тенге [108, с. 39]**

	Объем рынка, тыс.тенге	Доля, %
Таможня	17 395 081	11,1
Суды	13 332 345	8,5
Финполиция	9 693 553	6,2
Акиматы	9 258 395	5,9
Органы юстиции	8 507 702	5,5
Полиция	8 260 597	5,3
Регистрация земли	7 895 811	5,1
БТИ	7 109 374	4,6
Государственные больницы	6 656 300	4,3
УИС	6 089 482	3,9
Государственные вузы	5 719 575	3,7
ГАИ	5 683 700	3,6
Военкоматы	5 359 979	3,4
Прокуратура	5 218 147	3,3
Налоговая инспекция	4 829 095	3,1
Архитектура	4 515 769	2,9
Детсады	3 485 496	2,2
Органы образования (гороно, облоно и т.д.)	3 302 713	2,1
Телеком	2 556 579	1,6
Органы здравоохранения	2 534 689	1,6
Департамент окружающей среды	2 518 001	1,6
Школы	2 502 303	1,6
СЭС	1 785 207	1,1

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Пограничные службы	1 720 408	1,1
Паспортный стол	1 574 671	1,0
Водоканал	1 451 686	0,9
ЖД перевозки	1 410 223	0,9
Пожарные службы	1 254 904	0,8
Полиция миграционная	1 097 242	0,7
Государственные поликлиники	1 052 954	0,7
Энергосервис	952 856	0,6
Органы занятости и соцзащиты	799 937	0,5
ЗАГС	388 916	0,2
ЦОН	96 495	0,1
	156 010 186	100,0

Согласно таблице, коррупцией охвачены буквально все области жизнедеятельности государства, но лидируют все же правоохранительные и другие государственные органы. Об этом же свидетельствует и социологическое исследование на тему «Диагностика казахстанской коррупции», проведенное с 11 по 19 марта 2008 года Ассоциацией социологов и политологов Казахстана. Согласно этой диагностике, по индексу оценки коррупции наиболее коррупционно опасными структурами признаны:

1. Таможня (индекс коррупциогенности составляет — 0,82);
2. УВД, ГУВД, финполиция (индекс — 0,74);
3. Налоговые инспекции (индекс — 0,72) (109, с. 48-49).

Как видно из этих данных, помимо структурно-функциональной реструктуризации этих органов, необходимо использовать в полной мере «актив» служебной этики как еще одного ресурса преодоления и профилактики административной, или бюрократической коррупции.

В качестве базисного следует использовать потенциал Кодекса чести государственных служащих, который представляет собой свод нравственных правил, предписаний, коими должен руководствоваться в своей работе государственный служащий любого ранга и положения.

Принятый в Казахстане Кодекс чести структурно складывается из нескольких блоков правил, стандартов поведения государственных служащих. Первый блок правил направлен на формирование ответственного отношения к государственной службе, что выражается в:

1) приверженности политике государства, защите его интересов и укреплении авторитета;

2) неукоснительном соблюдении Конституции и законов страны, принципа законности;

3) обеспечении соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов граждан;

4) укреплении единства народа и межнационального согласия в стране.

7-й подпункт 10-го пункта Кодекса призывает к необходимости «противостоять проявлениям коррупции», что в принципе подкрепляется и разъясняется последующими подпунктами, которые содержат предписания не следовать негативным нормам, влекущим нарушение Кодекса чести и коррупционные действия.

Во избежание нежелательных последствий такого рода действий деятельность государственных служащих строго регламентируется, в связи с чем им предписывается:

— исключать действия, наносящие ущерб интересам государственной службы; не вмешиваться в деятельность лиц, причастных к принятию решений по вопросам, затрагивающим личные интересы государственного служащего;

— не допускать вмешательства в предпринимательскую деятельность и лоббирования интересов отдельных хозяйствующих субъектов;

— не допускать использования служебной информации в корыстных и иных личных целях.

Устранению коррупционных проявлений в сфере государственной службы способствуют и следующие требования:

— не допускать фактов принятия подарков или услуг от физических и юридических лиц в связи с исполнением государственных функций (пункт 1 подпункт 12);

— не принимать приглашения во внутригосударственные и зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет казахстанских или иностранных физических и юридических лиц, за исключением случаев, установленных законом (подпункт 13);

— не допускать случаев подбора и расстановки кадров по признакам землячества и личной преданности (подпункт 16).

Все эти правила служебной этики вызваны в результате многочисленных нарушений в системе государственной службы, нарушений, которые отнюдь не способствуют формированию и повышению его положительного имиджа. Поэтому заботой о чести и достоинстве государственного служащего продиктованы также следующие императивы:

— не участвовать в азартных играх денежного или иного имущественного характера с вышестоящими или нижестоящими либо находящимися в иной зависимости по службе или работе лицами (подпункт 11);

— своим отношением к делу и личным поведением способствовать созданию устойчивой и позитивной морально-психологической обстановки в коллективе (подпункт 14);

— противодействовать действиям, препятствующим эффективному функционированию государственных органов и надлежащему выполнению служебных обязанностей государственными служащими (подпункт 15);

— не допускать и пресекать факты нарушения норм служебной этики со стороны других государственных служащих (подпункт 17).

Определенный блок этической адресации затрагивает сферу отношений государственных служащих с гражданами и юридическими лицами. Нормы, составляющие этот блок, также направлены на упрочение основополагающих принципов этического поведения. Скромность, корректность, терпимость, своевременное и точное исполнение своих обязанностей, уважительное отношение к чести и достоинству человека и гражданина любой нации и вероисповедания, социального и должностного положения, к языкам, традициям, обычаям народов республики, как того требует Кодекс чести, безусловно, генерируют ответное, столь же высокое отношение к государственным служащим со стороны населения, укрепляют доверие граждан к институтам государства, их авторитет и признание как инстанций, наделенных правом служить во имя страны, народа.

Три правила Кодекса чести отражают специфику культуры управления, умения должностных служащих правильно использовать вверенные им функции по руководству подчиненными. Пункт 3 Кодекса чести гласит: Государственные служащие, имеющие в своем подчинении работников, должны:

1) точно определять задачи и объем служебных полномочий подчиненных в соответствии с занимаемыми ими должностями, не отдавать подчиненным явно невыполнимых распоряжений и не требовать от них исполнения поручений, выходящих за рамки их служебных обязанностей;

2) не допускать по отношению к подчиненным необоснованных обвинений, фактов грубости, унижения человеческого достоинства, бестактности;

3) не понуждать подчиненных к совершению противоправных проступков или поступков, не совместимых с общепринятыми морально-этическими нормами.

Все последующие нормы Кодекса чести содержат рекомендации по корректному и профессиональному выполнению государственными служащими своего долга, своих функций, будь это публичное выступление о деятельности представляемого им государственного органа или публичное опровержение необоснованных обвинений, выдвинутых в его адрес. В пункте 7 особо оговаривается норма, согласно которому «в случае публичных обвинений государственного служащего в коррупции ему следует принять меры по опровержению этих обвинений, в том числе в судебном порядке» [110]. Чистота и безупречность служебного реноме всегда является кардинально важным для любого государственного служащего и он вправе при необходимости всеми законными мерами отстаивать честь и достоинство свое. Обвинение в коррупции — едва ли не из самых в наше время тяжелых, поэтому в Кодексе чести право защиты от этого обвинения подчеркивается специальным пунктом предписания.

Таким образом, служебная этика, вбирая в свой контекст позитивное влияние общенациональной этики, общепризнанных нравственных стандартов, является богатейшим ресурсом для преодоления коррупции. Воспитанный в духе кодекса чести, строго следующий его правилам, знающий цену ответственности и долженствованию, идеализирующий такие нравственно-этические критерии, как честь, неподкупность, честность, управленец нового поколения ориентирован к созиданию во благо страны, во благо народа. Однако для достижения этой цели необходимо повысить статус этики, извлекая из тенет забвения, неустанно пропагандировать, проповедовать ее идеалы и ценности, выдвинуть ее в основу культурной де-

тельности нашего государства, рационализированные же ее деонтологические варианты использовать во всей их значимости в сфере государственной службы, в авангарде социально-политической жизни общества.

### **3. Кодекс судейской этики как средство противодействия коррупции в судебной системе**

На современном этапе наблюдается активно развивающаяся тенденция к нравственной перестройке жизни общества, к реформированию системы государственной службы и управления в русле внедрения и культивирования высоких этических императивов. Наблюдаем сей феномен мы и в сфере модернизации судебной системы, одной из приоритетных задач которой является формирование позитивного имиджа судьи, олицетворяющего такие этические ценности, как совесть, справедливость, гуманность, честность, неподкупность, милосердие.

С седых времен взор человека, общества был обращен к личности судьи — носителя высшего нравственного сознания, в нем, в его искусстве рассудить и решить он видел панацею от всех своих бед. И, осознавая меру своего значения, судья стремился вершить судьбу человеческую как можно справедливее и гуманнее. В качестве образца можно опять-таки привести деятельность в казахской степи института суда «тұра биев» — биев неподкупных, отвергавших во имя высокой миссии родственные связи, субъективизм и решавших дела, полагаясь только на справедливость и совесть. Не случайно в степи сложилась поговорка: «тұра биде туған жок, туғанды биде иман жок» — «у настоящего судьи нет родственников и лишен совести тот судья, кто ценит родственные связи», — так приблизительно на русском языке звучат эти слова. Сегодня известно более ста имен казахских «тұра» биев, не запятнавших своей чести недостойными решениями и действиями, и возглавляет эту звездную плеяду, как всем известно, три столпа народного судейства — Толе би, Казыбек би, Айтеки би. Совесть, честность, неподкупность всегда были в чести у любого народа любой части света, и функция носителей и выразителей этих нравственных параметров зачастую возлагалась

на судью, на существовавшую в той или иной форме судебную систему.

Весьма интересно слагался, к примеру, опыт правосудия в континентальной Европе в последние 150 лет. Как отмечают исследователи, здесь наличествовали два типа судебных деятелей с присущими этим типам организационными, культурными, этическими характеристиками.

Первая модель судьи — наполеоновская, и характерной чертой ее являлась высокая степень подчинения правосудия политической власти. Зависимость от исполнительной власти, строгое соблюдение ее иерархии, диктовали представителю суда авторитарность, склонность к произвольному принятию решений и нелюбовь к их разъяснению. Тем самым он выступал инструментом власти. Поэтому судебная система, функционировавшая по усмотрению исполнительной власти, была поставлена в связи с возникновением конституционализма под сомнение. Она, естественно, не отвечала тем правовым и моральным принципам, кои были выдвинуты во главу угла после второй мировой войны [111, с. 172—173].

Возникновение новых социальных договоров, жестких конституций, отстаивающих незыблемость изложенных в их содержании норм, отмена карьерной службы, появление новой концепции судебной власти, исповедовавшей ее самостоятельность, независимость, дали толчок для формирования современной модели суда уже как органа защиты прав граждан, а не как инструмента власти, коим она могла манипулировать в той мере, в какой это было необходимо. В аспекте нравственном же перед судьей теперь стояла также новая установка: подчиняться закону, принимать решения по совести, а не по указке власти, как это происходило ранее.

Модификация европейской судебной системы, повышение социального статуса судьи, наделение его широкими новационными полномочиями стимулировали стремление судьи соответствовать новому имиджу, адекватно выполнять возложенные на него предписания, правила судебной этики, нормы профессиональной деонтологии. И прежде всего, конечно, достойно воплощать, такие конституционные ценности, как свобода, справедливость, равенство, защищать основные права и гражданские свободы, соблюдая при этом все свои деонтологические обязанности.

Статус судьи всегда был высок и непререкаем в англо-саксонской системе права. Провозглашенный Великобританией принцип правового равенства всех граждан страны, независимо от социального происхождения и положения, соблюдался здесь неукоснительно и тому способствовала созданная издавна судебная система, имеющая огромный авторитет в глазах общества, высокий статус и престиж судьи. Именно английской системе правосудия была доверена охрана и утверждение принципа господства права как внутри государства, так и в межгосударственных отношениях, международных контактах.

Созданная в конце XIX века английским ученым-юристом А. В. Дайси концепция господства права — Rule of Law, ее ведущие критерии и положения наиболее адекватные формы претворения получили в Англии, где специфика системы государственного управления позволяла опираться исключительно на закон и устранять любой произвол [112, с. 13]. О бесспорности авторитета судебной системы здесь манифестирует и тот факт, что английская конституция является, пожалуй, единственным в мире документом, выработанным на основе судебной практики, прецедентного права. Это обстоятельство дает основание заявлять о том, что принцип господства права наиболее достойно реализован в контексте Основного закона страны [112, с. 14].

На современном этапе на страже режима господства права стоят такие инстанции, как Международный Суд ООН и Совет Безопасности ООН, Европейский суд по правам человека, Межамериканский суд по правам человека и т. д. Благодаря деятельности этих органов международное правосудие не только разрешает споры, но и справедливыми решениями обеспечивает право, действенность права.

Однако не всегда и не везде представители правосудия исполняли свой долг надлежащим образом. Данная тенденция особенно рельефно обозначилась в наше время, отмеченное бифуркацией информационных потоков, техногенными революциями, порой непредсказуемыми вызовами глобализационного процесса. Человечество оказалось перед дилеммой либо сохранить свою сущность как высокоорганизованного, разумного существа, либо открыть дорогу низменным инстинктам, всей той негации, что гнездится в природе человека, и спровоцировать катастрофические ситуации.

Поэтому возникла настоятельная необходимость в принятии мер по обновлению, модернизации государственных устоев, по совершенствованию правовых систем, в том числе и судебной, по возрождению нравственной сущности человека и прежде всего по воспитанию тех, кто выбрал стезю служения народу, стране. В этот процесс включились многие государства, международные организации, народы мира.

Как и следовало ожидать, в сфере правосудия произошли значительные подвижки в организационном, содержательном, моральном и культурном аспектах. Седьмым Конгрессом ООН, проходившем в Милане 26 августа — 6 сентября 1985 года и обсуждавшем вопросы предотвращения преступлений и обращения с преступниками, были сформулированы основные принципы независимости судебного корпуса, явившиеся фундаментальной основой последующих документов, разработанных в данном направлении. Принципы независимости и беспристрастности правосудия как гарантия защиты прав человека получили закрепление в ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, гласящей: «Каждый человек имеет право (...) на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона...». Естественно, для обеспечения независимости и беспристрастности судей была проведена значительная работа по укреплению их статуса.

Совет Европы неустанно трудится в области совершенствования правосудия как приоритетного направления в деле государственного строительства. Им разработаны такие концептуально выверенные инструментари, как Рекомендация R (94) 12 Комитета министров «О независимости, эффективности и роли судей», Европейская хартия о статусе судей от 1998 г., Консультативный совет европейских судей, образованный в 2000 году Комитетом министров Совета Европы. В 2002 году Консультативный совет, к примеру, рассмотрел тему «Принципы и нормы, регулирующие профессиональные требования к судьям», акцентируя внимание к тому аспекту деятельности судей, что влечет прецедент противоречия, несовместимости некоторых действий с профессией судьи и беспристрастности [111, с. 6].

Рекомендация № R (94) 12 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О независимости, эффективности судей и их

роли», принятая Комитетом Министров 13 октября 1994 г. на 516-м заседании заместителей министров, имеет релевантное значение для повышения не только статуса, но и коррекции имиджа судей. Она состоит из следующих 6 основных принципов:

Принцип I — Общие принципы независимости судей;

Принцип II — Полномочия судей;

Принцип III — Надлежащие рабочие условия;

Принцип IV — Ассоциации;

Принцип V — Обязанности судей;

Принцип VI — Невыполнение своих обязанностей и дисциплинарные нарушения.

Рекомендация распространяется на все лица, осуществляющие судебные функции, и в широком правовом пространстве: в области судебного, уголовного, гражданского, коммерческого и административного права.

Основная цель настоящего документа — рекомендация правительствам государств-членов принять или усилить все меры, которые необходимы для повышения роли отдельных судей и судебного корпуса в целом, и укрепить их независимость и эффективность. Реализация поставленной цели и задач, связанных с ней, возможна при осуществлении норм перечисленных принципов.

Принцип I раскрывает общие положения, необходимые для надлежащего осуществления независимости судей, то есть те мероприятия, которые нужны для обеспечения уважения, защиты и поощрения самостоятельности, суверенности и свободы судей. В частности это должны быть такие меры, как: гарантированная независимость судей, которая может быть осуществлена, к примеру, включением конкретных положений в конституцию или другие законодательные акты или посредством включения положений настоящей рекомендации во внутреннее право; в обеспечении независимости судей должны принять участие и ветви исполнительной или законодательной власти, в обязанность которых входит непринятие мер, ставящих под угрозу независимость судей; решения, касающиеся профессионального роста судьи, должны основываться на объективных критериях и принципе конкурсного отбора (орган, принимающий решение о продвижении судьи, должен быть независимым от правительства и администрации); предусмотрение законом санкций в

отношении лиц, пытающихся воздействовать на судей каким-либо способом (наличие неограниченной свободы беспристрастно принимать решения); отсутствие влияния извне на распределение дел; невозможность отозвать у судьи дела без веских на то оснований. Судьям должна гарантироваться служба до пенсионного возраста или до истечения срока их полномочий.

Согласно Принципу II, все лица, причастные к делу, включая государственные органы, подчиняются полномочиям судьи, то есть судьи должны быть наделены достаточной властью и иметь возможность применять ее.

Также для обеспечения независимости судей и реализации их эффективной работы должны быть созданы необходимые условия, закрепленные в Принципе III Рекомендации. В частности, для надлежащего отправления правосудия требуется создание определенных рабочих условий, будь то: прием на работу достаточного количества судей и организации соответствующей подготовки до назначения судей и даже в течение срока их службы (такая подготовка должна быть бесплатной и, где это целесообразно, предусматривать ознакомительные поездки в Европу, посещение иностранных учреждений и судов); создание четкой системы служебного роста для найма и закрепления способных судей; обеспечение необходимого вспомогательного персонала и оборудования для автоматизации делопроизводства и оперативного выполнения своих обязанностей; меры по сокращению и предотвращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды. Особое внимание в Рекомендации уделяется мерам, необходимым для обеспечения безопасности судей: обязательное присутствие охраны в зале суда или предоставление полицейской защиты судьям, которым грозит какая-либо угроза при осуществлении правосудия по тому или иному делу.

Принцип IV — «Ассоциации» прописано положение о том, что судьи вправе иметь полную свободу в образовании ассоциаций, призванных защищать их интересы и независимость.

В Принципе V рекомендации «О независимости, эффективности и роли судей» закреплены обязанности судей, необходимые для бескомпромиссного отправления правосудия. Основной долг судей, как провозглашает п. 2 Принципа V, в том, чтобы при выполнении своих судебных обязанностей, они (судьи) обеспечивали надлежащее

применение закона и справедливое, эффективное и быстрое рассмотрение дел. Для исполнения указанного долга предусматривается соблюдение таких обязанностей, как: действовать независимо от влияния извне; обеспечивать справедливое ведение дела, слушание аргументов и уважение процессуальных прав всех сторон; при целесообразности поощрять стороны к примирению; давать четкое разъяснение своим решениям; проходить любую подготовку, необходимую для добросовестного выполнения ими своих функций.

В случаях невыполнения своих обязанностей и дисциплинарных нарушений, в отношении судей могут быть применены определенные меры, утвержденные в Принципе VI Рекомендации. Меры эти не должны наносить ущерба независимости судебных органов и могут включать такие положения, как: отзыв дел у судьи; перевод судьи на другую работу в суде; материальные санкции, к примеру, временное снижение оклада; временное отстранение от должности. В случаях, когда возникает необходимость в принятии перечисленных мер, государством должен быть рассмотрен вопрос об утверждении на основании закона специального компетентного органа для применения дисциплинарных санкций и мер в отношении судьи; кроме того, решения этого органа должны контролироваться вышестоящей судебной инстанцией. То есть даже при применении к судьям определенных мер за соответствующее невыполнение своих обязанностей или дисциплинарное нарушение, необходимо предусмотреть законом соответствующего порядка, который обеспечит судьям соблюдение надлежащей правовой процедуры: слушание дела в разумные сроки, право ответа судьи на любые предъявляемые обвинения [113].

Настоящая Рекомендация, тем самым, отмечает важнейшую роль судей и других лиц, уполномоченных выполнять судебные функции, в обеспечении защиты прав человека и на основе рекомендуемых норм мотивирует необходимость укрепления социального положения и полномочий судебного корпуса в создании эффективной и справедливой правовой системы, а также нравственного имиджа судьи.

Европейская хартия о статусе судей, принятая в Лиссабоне 10 июля 1998 г., также генерализует универсальные правовые и нравственные принципы, актуализированные в статье 6 Конвенции о

защите прав человека и основных свобод, гласящей: «Каждый человек имеет право на справедливое открытое разбирательство в разумные сроки независимым беспристрастным судом, учрежденным законом», Основных принципах Организации Объединенных Наций о независимости судей, Рекомендацией № R (94) 12 Комитета министров государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей.

Основной целью Хартии является содействие обеспечению компетентности, независимости и беспристрастности судей, на которые законно рассчитывает каждый человек при обращении в суд и к каждому судье за защитой своих прав.

Документ состоит из 7 частей:

1. Общие принципы
2. Подбор, отбор и первоначальное обучение
3. Назначение и несменяемость
4. Развитие карьеры
5. Ответственность
6. Вознаграждение и социальное обеспечение
7. Прекращение полномочий судьи.

В «Общих принципах» Европейской хартии отражены основополагающие положения закона о статусе судей. Положения эти призваны наилучшим образом гарантировать достижение обеспечения компетентности, независимости и беспристрастности правосудия в различных европейских государствах. В национальные законы, согласно Хартии, не могут вноситься изменения, направленные на снижение уровня гарантий, уже достигнутых в соответствующих странах.

Положения, зафиксированные в «Общих принципах» Хартии, акцентируют следующие особо значимые аспекты статуса судей: принципы закона о статусе судей излагаются во внутренних нормах высшего уровня, а его правила — в нормах не ниже законодательного уровня; предусматривается вмешательство органа, независимого от исполнительной и законодательной власти, в котором не менее половины принимающих участие в заседании являются судьями, избранными такими же судьями в порядке, гарантирующем самое широкое представительство судей, в подбор, отбор, назначение и продвижение по службе судьи; возможность обратиться к независи-

тому органу в случаях, если под угрозой находится независимость судьи; необходимость судей быть доступными и уважительными по отношению к обращающимся к ним лицам; обязанность государства обеспечивать судей средствами для надлежащего выполнения ими своих задач в разумные сроки; судьи принимают участие в принятии решений, связанных с управлением судами и с определением их средств; с судьями проводятся консультации по планам изменения их Закона и при определении условий их вознаграждения и социального обеспечения.

Часть 2 Хартии прописывает условия и положения подбора, отбора и первоначального обучения судей. Главный критерий отбора судей, согласно настоящей части,— это способность свободно и беспристрастно оценивать правовые вопросы и применять закон по ним, не ущемляя чувства собственного достоинства личности. В статье предусмотрена норма, утверждающая положение о том, что не допускается дискриминация кандидатов по полу, национальной принадлежности или социальному происхождению, по философским, политическим и религиозным убеждениям. Закон о статусе судей должен предусматривать условия, гарантирующие способность судьи исполнять свои судебские обязанности; условия, необходимые для подготовки выбранных кандидатов для эффективного выполнения судебских обязанностей.

Часть 3 «Назначение и несменяемость» в пункте 3.1 гласит: «Решение о назначении выбранного кандидата на должность судьи и о направлении его в тот или иной суд принимается независимым органом, указанным в пункте 1.3 Хартии, или по его предложению или рекомендации, или с его согласия, или на основании его заключения». Нормы этой части предписывают положение о том, что закон устанавливает обстоятельства, при которых предыдущая деятельность кандидата является препятствием для назначения его в суд. Согласно положениям этой же части (3.4), судья, занимающий должность в суде, не может быть назначен на другую судебскую должность или направлен на другое место без его согласия на это. Исключения составляют лишь дисциплинарные взыскания.

Как свидетельствует часть 4 Хартии «Развитие карьеры», система продвижения должна строиться исключительно на качествах и достоинствах судьи. Решения о повышении выносятся независимым

органом, указанным в пункте 1.3 Хартии, или по его предложению. Предусмотрена и возможность реализации гражданских прав судей, что может быть выражено в осуществлении деятельности за пределами судебного мандата при условии, если такая деятельность не станет несовместимой с уверенностью в его беспристрастности или независимости или же с его готовностью тщательно заниматься в надлежащие сроки поставленными перед ним вопросами. «На занятие посторонней деятельностью (кроме литературной и художественной), связанной с вознаграждением, необходимо получение предварительного соглашения»,— указывает п. 4.2 настоящей части. Закон о статусе судей должен содержать положения, гарантирующие судьям поддержание на должном уровне и расширение их эрудиции, как профессиональной, так и социально-культурной.

Особого внимания требует часть 5 Хартии «Ответственность», где закреплено, что халатность судьи при исполнении обязанностей может привести к применению к нему санкции: конкретные меры наказания должны быть перечислены в законе. П. 5.2 содержит положение о том, что компенсация за ущерб, понесенный неправомерно в результате решения или поведения судьи, гарантируется государством, так же как и государство вправе потребовать от судьи в судебном порядке возмещения таких расходов. И каждый человек должен, согласно п. 5.3 части 5 Хартии, иметь возможность обратиться без особых формальностей в независимый орган с жалобой по поводу судебной ошибки по конкретному делу.

Судьи, выполняющие судебские функции в профессиональном качестве, имеют право на вознаграждение, причем уровень данного вознаграждения должен быть таковым, чтобы судья был защищен от давления при принятии им решений и в работе вообще. Размер вознаграждения зависит от стажа, от характера выполняемых обязанностей. Согласно Хартии, закон о статусе судей должен содержать в себе нормы, обеспечивающие гарантии для судей от социальных рисков, будь то: болезнь, беременность, инвалидность, старость и смерть. Все эти положения включает часть 6 «Вознаграждение и социальное обеспечение».

Закон о судебном статусе, по Хартии, должен содержать перечень оснований, необходимых для прекращения полномочий судьи, это: письменное заявление об отставке, медицинская справка о непри-

годности по состоянию здоровья, достижение предельного возраста, истечение установленного законом срока. Этому посвящена заключительная, часть 7 Хартии «Прекращение полномочий судьи» [114].

Европейская хартия о статусе судей, тем самым, стремится к тому, чтобы законы о статусе судей различных европейских стран учитывали положения настоящего документа в целях обеспечения наивысшего уровня гарантий, в целях обеспечения высокой степени отправления правосудия и создания бескомпромиссного и беспристрастного судейского корпуса. Хартия заинтересована в более эффективном содействии развитию принципа независимости судей и верховенства закона, их позитивного морального облика.

Таким образом, в контексте принятых Советом Европы документов, касающихся сферы правосудия, зафиксирован целый спектр важнейших принципов, приоритетов, правил, требований, которые ныне предъявляются к представителям судебных профессий и в первую очередь судьям. То есть в них дана модель современного правосудия, репрезентируемого в первую очередь деятельностью судьи как надежной защиты конституционных прав и свобод человека, ориентированного к созиданию подлинно правового социального государства.

Неустанную работу по реформированию, совершенствованию своей судебной системы и статуса судей проводит и Казахстан. В процессе освоения международных стандартов организации судебной системы и укрепления правосудия республика реципировала идею наделения судебной системы статусом самостоятельной ветви власти, значительно повысила престиж и имидж казахстанского судьи. Эти меры были закреплены в Конституции РК в главе «Суды и правосудие», в статьях которой сформулированы цель и задачи, принципы функционирования судебной системы и судейского корпуса. В статье 75 Конституции РК провозглашается, что правосудие в РК осуществляется только судом; в статье 76 обозначены задачи судебной власти, которая, осуществляя свои полномочия от имени республики, свое назначение реализует в «защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечения исполнения Конституции, законов, иных нормативных актов, международных договоров Республики». Статья 77 гласит о том, что судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Консти-

туции и закону. Статья 79 указывает на то, что суды состоят из постоянных судей, независимость которых защищается Конституцией и законом... [115, с. 36].

Появлению Конституционного Закона РК «О судебной системе и статусе судей РК», принятом 25 декабря 2000 года, между тем предшествовали указы Президента РК «О мерах по усилению независимости судебной системы РК» от 1 сентября 2000 года, «О мерах по обеспечению функционирования новой системы судебного администрирования» от 12 сентября 2000 г., Положение о Комитете по судебному администрированию при Верховном суде РК от 12 октября 2000 года. Все это говорит о том, что проблемы правосудия и судебной системы постоянно находились под пристальным вниманием и подвергались соответствующей модернизации.

Со временем появилась настоятельная необходимость в существенной корректировке вышеуказанного конституционного закона в целях усовершенствования структуры и форм деятельности судебной системы, роли судей в системе государственной службы, что было осуществлено в конце 2006 года. В обновленном законе получил подтверждение детерминированный универсальными принципами особый статус судей: их независимость, несменяемость, неприкосновенность. Эти три «не...» позволяют судьям исполнять свой долг честно, объективно, не оглядываясь на вышестоящие инстанции исполнительной власти, отвергая всяческие указания извне. Но обладая свободой вершить суд как того велит совесть и критерии правосудия, судья вместе с тем несвободен от ответственности, возлагаемой на его плечи государством, Конституцией РК, Конституционным законом «О судебной системе и статусе судей РК». В законе предусмотрена статья 28, фиксирующая требования, предъявляемые к судье, суть которых заключается в поддержке сохранения личного достоинства судьи, повышения его авторитета и авторитета представляемой им власти, в утверждении принципов судейской этики как фактора предупреждения коррупции. Согласно этой статье, судья обязан:

- 1) неукоснительно соблюдать Конституцию и законы Республики Казахстан, быть верен присяге судьи;
- 2) при выполнении своих конституционных обязанностей по отправлению правосудия, а также во внеслужебных отношениях со-

блюдовать требования судейской этики и избегать всего, что могло бы опорочить авторитет, достоинство судьи или вызвать сомнения в его честности, справедливости, объективности и беспристрастности;

3) противостоять любым проявлениям коррупции и попыткам незаконного вмешательства в деятельность по отправлению правосудия;

4) соблюдать тайну совещания судей.

В соответствии с общепринятыми нормами казахстанский судья не имеет права заниматься предпринимательской деятельностью, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации, его должность несовместима с депутатским мандатом, с занятием иной оплачиваемой должности, кроме преподавательской, научной или творческой деятельности. Аполитичность деятельности судьи, выраженная в том, что он не может состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку или против какой-либо политической партии, также предусматривается в настоящем законе.

Этическое сознание судьи, его имидж играет значительную роль в эффективном функционировании судебной системы. Низкий морально-этический уровень судьи, как признано, провоцирует недоверие граждан к данному институту власти, активность коррупционных и иных нарушений. Данное обстоятельство непременно учитывается в законе: совершение судьей преступления или порочащего проступка, умаляющего авторитет судебной власти, служит основанием для его отставки (ст. 35), совершение же дисциплинарных проступков или невыполнение требований, указанных в статье 28 закона, есть основание для прекращения его полномочий, освобождения от должности судьи (ст. 34). Согласно закону, судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности не только за нарушение законности при рассмотрении судебных дел, за грубое нарушение трудовой дисциплины, но и за совершение порочащего проступка, противоречащего судейской этике (глава 2, статья 39). Правом привлечения к дисциплинарной ответственности судей наделяются Республиканские и областные дисциплинарно-квалификационные коллегии, полномочия которых ныне существенно расширены [116].

Достойный отбор кандидатов на должности судей — является первостепенной задачей в судебной системе, источником полно-

ценного ее функционирования. Этому аспекту посвящен в принципе Закон РК «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» от 17 ноября 2008 года № 79-IV, чьи положения закреплены во вновь принятом от 17 ноября 2008 года № 80-IV Конституционном законе РК «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан». Согласно этим законам, в формировании кадрового состава судебной системы усиливается роль Высшего Судебного Совета, чей статус и порядок организации работы определен Законом РК «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан»: создается же данный орган «в целях обеспечения конституционных полномочий Президента Республики Казахстан по формированию судов, гарантий независимости судей и их неприкосновенности» (пункт 1 статьи 1 «Статус и правовая деятельность Высшего судебного Совета Республики Казахстан» данного Закона) [117, с. 7] и потому теперь отбор и рекомендация кандидатов на вакантные должности судей возлагается именно на него, на этот Совет, в состав которого входят Председатель и другие члены, назначаемые Президентом Республики Казахстан. Данное положение находит закрепление в Конституционном Законе, в связи с чем в пункте 2 статьи 30 КЗ утверждается: «Отбор кандидатов на вакантные должности судей местных и других судов осуществляется Высшим Судебным Советом на конкурсной основе из числа лиц, подавших заявление на занятие вакантных должностей и отвечающих требованиям статьи 29 настоящего Конституционного закона.

Высший Судебный Совет по итогам конкурса рекомендует кандидатов на вакантные должности судей местных и других судов Президенту Республики Казахстан для назначения на должности» [118, с.7]. Высший Судебный Совет рассматривает и рекомендует кандидатов на вакантные должности председателей всех уровней судов, председателей судебных коллегий Верховного Суда Президенту РК для назначения на должности, Председателя, судьи Верховного Суда — Президенту РК для представления в Сенат РК, и это также находит отражение во вновь принятом Конституционном Законе.

Следует заметить, что особый вес в соответствии с новым Конституционным Законом придан и Судебному жюри, о чем явствует

пункт 1 статьи 33 «Приостановление полномочий судьи», дополненной подпунктом 3-2, согласно которому полномочия судьи могут быть приостановлены, если «имеется заключение Судебного жюри о несоответствии судьи занимаемой должности в силу профессиональной непригодности». В высшей степени примечательно дополнение, внесенное в пункт 1 статьи 35, именуемой «Отставка судьи»: согласно новой редакции этого пункта, высокое звание судьи сохраняется за судьей, имеющего безупречную репутацию, и после его отставки как особой формы прекращения его полномочий в качестве судьи [118, с. 7].

Следовательно, одной из актуальных проблем в сфере судебной системы является проблема совершенствования кадровой политики, строгого подхода к формированию судейского корпуса страны, нацеленного к исполнению своих обязанностей на должной высоте. Об этом всегда и неизменно ведет речь в своих выступлениях председатель Верховного суда РК К. А. Маами, отстаивая необходимость жесткой регламентации деятельности судей, их персональной ответственности, подчинения стандартам этического поведения как одной из надежных и эффективных форм противодействия различного рода преступлениям и коррупции в том числе. Ресурсы этики неисчерпаемы и могут служить, с одной стороны, конструированию модели поведения судьи, с другой, дать хороший толчок антикоррупционному движению в этой сфере. Борьба с коррупцией между тем никогда не прекращалась в судебной системе, адекватные методы ее преодоления и предупреждения изыскиваются и в наши дни. «Если на первом этапе судебно-правовой реформы в качестве основной ставилась задача искоренения коррупции с помощью жестких уголовных и административных методов, то в настоящее время определяющим становится создание эффективного механизма постоянного противодействия коррупционным проявлениям, направленного на искоренение причин и условий, способствующих коррупции, на очищение судейского корпуса от лиц, недостойных звания судьи», — отмечают исследователи [119, с. 84]. В контексте борьбы с коррупцией в судебной системе сложилась, вызрела мысль о невозможности достижения явных результатов, применяя только стратегию репрессий. Стало ясно, что гораздо больший эффект может дать стратегия системного устранения причин и предупре-

ждения этого зла, в парадигме которой существенную позицию занимают превентивные меры и, в частности, неисчерпаемые ресурсы этики. Под ее позитивным воздействием достойную нравственную огранку может получить каждый представитель судебной системы, призванный вершить судьбами людей.

Казахстанское судейское представительство в глубинной мере осознает специфику своего предназначения и, движимое заботой о сохранении и поддержании на должном уровне чести и достоинства, высокого звания судьи, добровольно инициировало принятие на I съезде судей Республики Казахстан 19 декабря 1996 года Устава Республиканского общественного объединения «Союз судей РК» и Кодекса судейской этики. Позже постановлением III съезда судей от 6 июня 2001 года в эти документы были внесены соответствующие изменения и дополнения.

В Кодексе судейской этики, состоящего из преамбулы, актуализирующей основные принципы поведения судей как носителей уважения и престижа судебной власти, и 7 статей, даны основные предписания этики судьи, которым последний должен следовать неукоснительно. Каждая статья Кодекса есть определенное правило, исполнение которого создает позитивный образ не только судьи, но и всей современной судебной системы. В статье 1 выдвигаются на первый план такие качества, как беспристрастность и честность — стимулы эффективного служения народу, стране. Верность клятве, неукоснительное следование законам — мотивация достойного отправления правосудия. Поэтому ничто иное не должно оказывать отрицательного влияния на его деятельность: ни семья, его материальные интересы, ни общественные и иные связи. Закон и совесть — вот два «столпа», которые должны быть указующими ориентирами в его работе, в момент принятия решения. При этом ни сам судья, ни лица, участвующие в процессе, не имеют права проявлять предубежденность, недостаточную объективность, сохранение конфиденциальности полученной в результате судебного дознания информации — прерогатива судьи, гласит статья 2. В парадигму этических норм входит также требование к судьям, наделенным административными полномочиями, выполнять их добросовестно, компетентно, с пользой для деятельности судей, вне оказания давления или иных, brutальных методов воздействия при принятии решения.

Судья же, оказавшийся под прессингом руководителя, обязан поставить вопрос об ответственности этого судьи (ст. 3).

Общественное мнение о судье и судебной системе складывается не только в результате его официальной деятельности, но и за пределами рабочего места. Поэтому статья 4 обязывает судью и вне работы «вести себя так, чтобы не было основания для сомнения в его беспристрастности и честности, чтобы его действия не порочили звание судьи и авторитет судебной власти».

Статьи 5 и 6 указывают на право судьи без ограничения заниматься преподавательской, научной или иной творческой деятельностью с получением за это соответствующей информации. Причем данная деятельность, в отличие от соответствующих кодексов этики некоторых республик, рассматривается как одна из безусловных форм повышения профессиональной квалификации судьи и потому поддерживается и поощряется. Но особо подчеркивается тезис о несовместимости должности судьи с депутатским мандатом, с осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации (ст. 5). Не вправе судья действовать и в качестве полномочного представителя по делам или законным интересам других лиц, за исключением дел, связанных с членами его семьи и не мешающих выполнению судейских обязанностей (ст. 6).

Кардинально важным для судьи является статья 7, которая содержит постановку вопроса о возможности использования мер дисциплинарного характера, возбуждения дисциплинарного производства в случае нарушения положений данного Кодекса судейской этики, что свидетельствует о повышенной степени значимости сохранения судьями своего профессионального и морального имиджа, авторитета судебной системы [120].

Между тем, в 2007 году дисциплинарно-квалификационными коллегиями по отрицательным мотивам поставлен вопрос о досрочном прекращении полномочий 30 судей. Профессиональную пригодность судей со второй половины 2007 года оценивает и Судебное жюри, определенную лепту в формирование позитивного облика судьи вносят комиссии по судейской этике. Мониторинг кадров осуществляет информационная система «Суд и судьи Республики Казахстан», содержащая сведения о каждом судье, в том числе и о до-

пущенных им должностных проступках. В этом же ключе действует электронное делопроизводство, программа автоматического распределения дел. Эффективным стало и решение основать Институт правосудия, вошедший в состав Академии государственного управления при Президенте РК, где функционирует специализированная магистратура по подготовке судей, а также курсы повышения квалификации судей и сотрудников судебной системы.

Таким образом, Кодекс судейской этики содержит высокие нравственные и профессиональные стандарты, позволяющие корректировать и совершенствовать моральный и профессиональный облик казахстанского судьи, устранять причины и условия, способствующие возникновению коррупции.

### ***Вопросы:***

1. Что такое этика?
2. Какова роль этики в воспитании человека?
3. Какова роль этики в формировании нравственного имиджа государственного служащего?
4. Какие этические концепции вам известны?
5. Что такое служебная этика?
6. Что вы понимаете под «профессиональной деонтологией»?
7. Какова роль служебной этики в борьбе с коррупцией?
8. Какова роль Совести в системе высоких этических координат?
9. Какова сущность антитезы «неподкупность — продажность»?
10. Как использовались высокие этические стандарты в антикоррупционных стратегиях успешных стран?
11. Какие международные этические документы вам известны?
12. Какие законодательные акты по служебной этике приняты в Республике Казахстан?
13. Каковы цели и задачи Кодекса чести государственных служащих Республики Казахстан?
14. Каковы функции Кодекса судейской этики?

### ***Самостоятельное задание:***

1. Своеобразие народной философии этики в Казахстане.
2. Универсализм этики и рационализм служебной этики.

3. Философия этики И. Канта и Ф. Ницше.
4. «Книга слов» Абая как трактат о нравственности.
5. Поэма «Кутадгу билик» Ю. Баласагуни как поэтическое учение об этике и культуре государственного управления.
6. Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан: его значение и роль в формировании позитивного имиджа государственного служащего.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

---

Казахстан борется с коррупцией с первых дней обретения суверенности. Кардинальная перестройка социально-политической системы государства, вовлеченность в процесс глобализации, поиск адекватных ответов на всевозможные вызовы времени, помимо прочего, породили и негативные явления, противоправные прецеденты, выраженные в возникновении организованной преступности, терроризма, коррупции. Коррупция стала проникать во все сферы деятельности государства, разрастаясь все более и более. Ныне она имеет системный характер, ее присутствие ощущается в границах широкомасштабного пространства, она распространилась по всей территории республики, о чем свидетельствуют многочисленные социологические исследования, диагностирующие уровень наличия коррупции по областям и регионам страны. И нет ни одного региона, где коррупция так или иначе не имела бы места.

Зонами распространения коррупции являются сфера государственной службы и государственного управления; социальная сфера — здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, социального обеспечения; сфера земельных ресурсов, призыва в Вооруженные силы; Коррупционное поведение едва ли не стало нормой в аппаратах государственной власти, правоохранительных органах, судебной системе, таможне, налоговой сфере и т.д. Симптоматично, что слабость государственного и корпоративного менеджмента обуславливается «перенасыщением управленческих структур молодыми людьми, имеющими зачастую сомнительный опыт в бизнесе и неустойчивую гражданскую позицию» или приходом сюда, как сказал один из видных государственных деятелей, «ушлых» молодых людей, сформировавшихся в последнее десятилетие, умеющих извлечь коррупционный доход из всех предоставленных им полномочий, занимаясь даже продажей должностей. Не секрет, что многие молодые люди и сейчас буквально рвутся в сферу государственного управления не потому, что хотят служить своему народу, стране, но прежде всего потому, что ими движет меркантилизм, жажда наживиться на народном добре, то есть готовых иметь несправедный, вернее, коррупционный доход. Не случайно поэтому

Глава страны в своем выступлении на Анतिकоррупционном форуме вынужден был сформулировать ряд основополагающих этических постулатов, которым должны руководствоваться в процессе своей работы управленцы нового поколения, да и вся «надменная каста чиновников», напомнить о подлинном их служебном долге — перед отечеством и народом. Стандарты поведения государственных служащих довольно подробно изложены также в Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан, утвержденном 3 мая 2005 года.

Осознавая степень опасности коррупции, государство активно развернуло борьбу с коррупцией, став одновременно участником международной антикоррупционной коалиции, выработав с учетом международных правовых стандартов соответствующую стратегию. Казахстан одним из первых в постсоветском пространстве разработал антикоррупционную законодательную базу, которая на протяжении всего этого времени прошла четыре этапа эволюции. В ходе данного процесса был уточнен и расширен перечень коррупционных преступлений и правонарушений, кстати сказать, один из самых многостатейных перечней. Для сравнения можно привести пример из законодательства Сингапура, где зафиксированы четыре вида коррупционных преступлений, в то время как в нашем Уголовном Кодексе их насчитывается 13. С ратификацией в республике Конвенции ООН против коррупции возможно и дальнейшее ее расширение. Постоянной коррекции у нас подвергаются Законы «О борьбе с коррупцией», «О государственной службе», Конституционный Закон «О судебной системе и статусе судей», в которых находят отражение и соответствующие международные стандарты. Для успешного претворения антикоррупционной политики государство, начиная с 1999 года, разработало три долгосрочные государственные программы борьбы с коррупцией, сменившие по истечении определенного срока одна другую, на очереди — разработка и утверждение четвертой программы. Думается, подобного рода метода отвечает требованиям нашего времени, а именно установке о том, что антикоррупционная борьба должна осуществляться непрерывно и планомерно, поскольку коррупции свойственно, во-первых, возрождаться, во-вторых, в условиях современности — иметь системный характер бытования.

В республике действует специализированный орган по борьбе с коррупцией — Агентство РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, Кроме того, функционирует Агентство РК по делам государственной службы, при нем образовательную деятельность по подготовке управленцев новой генерации осуществляет Академия государственного управления при Президенте РК, в составе которой до недавнего времени весьма плодотворно функционировал Исследовательский центр по проблемам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими.

Казахстан установил тесное сотрудничество с международными антикоррупционными организациями. Он включен в состав Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 12 декабря 2004 года Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в лице Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью стал членом Международной ассоциации антикоррупционных ведомств в Пекине, объединяющей 142 государства, принимает активное участие в работе Всемирного форума по вопросам соблюдения этики и противодействия коррупции, форума стран-членов Организации «Исламская конференция» по борьбе с коррупцией и укреплению этики. В настоящее время государство работает над возможностью ратификации Конвенции против транснациональной организованной преступности (2000 года), Конвенций Совета Европы: «О криминальном законодательстве в сфере борьбы с коррупцией» (Страсбург, 27 января 1999 года), «Об уголовной ответственности за коррупцию» (Страсбург 27 января 1999 года), «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (Страсбург 4 ноября 1999 года). «Об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов, добытых преступным путем» (Страсбург, 8 ноября 1990), быть включенным в состав ГРЕКО. В мае 2008 года была ратифицирована Конвенция ООН против коррупции, принятая в Нью-Йорке 31 октября 2003 года.

В целом же в целях адекватной реализации национальной стратегии борьбы с коррупцией государство предприняло и предпринимает целый комплекс антикоррупционных мер:

1) используются всесторонние меры для оптимальной реализации принципов и задач антикоррупционной политики страны, акту-

ализированных в Государственной программе борьбы с коррупцией на 2006—2010 гг.;

2) изучены и продолжается изучение наиболее успешных и апробированных в мире антикоррупционных стратегий, которые с учетом национальных особенностей и менталитета казахстанского общества могут быть адаптированы в нашей стране;

3) приводится в соответствие с международными стандартами казахстанское законодательство, разрабатываются способы ратификации международных конвенций (Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и др.) и инкорпорации международных норм в национальное законодательство;

4) проводится административная реформа и модернизация исполнительной власти, основной задачей реализации данной реформы является необходимость внедрения принципов подотчетности, прозрачности (транспарентности) деятельности государственных органов, системного и постоянного контроля ее общественностью, функционирования института гласности и открытости;

5) совершенствуется действующий механизм отбора работников правоохранительных органов, судебной системы, усиливается ответственность руководящих лиц данных структур за обеспечение работы по противодействию коррупции;

6) налаживаются связи с бизнес-структурами, повышается роль социально-ответственного бизнеса в реализации легитимного способа решения экономических и правовых проблем бизнеса, в борьбе с коррупцией;

7) повышается роль СМИ в разоблачении фактов коррупции, созданы региональные, районные общественные советы, занимающиеся проблемами снижения коррупционных правонарушений и т. д.;

8) предпринимаются меры по привлечению к борьбе с коррупцией неправительственных объединений, других общественных структур для надзора за деятельностью органов государственной службы, по активизации гражданского общества;

9) большое внимание уделяется нравственному содержанию антикоррупционной борьбы, определенные усилия прилагаются для повышения роли этики в жизни народа, служебной этики — в сфере государственного управления, происходит переакцентуация цели и задач государственных служащих по направлению глубинного осо-

знания ими миссии служения народу, а не во имя личной персоны и личной выгоды;

10) актуализируется значение и роль отечественной культуры в воспитании чувства долга и ответственности государственных служащих и в целом народа, духовных, интеллектуальных ресурсов в жизнедеятельности страны, антикоррупционного образования.

Но, как показывает наша реальность, борьба с коррупцией пока не приносит ожидаемых результатов. Видимо, требуются кардинальные меры, которые могли бы быть реализованы в контексте смешанной антикоррупционной стратегии как самой плодотворной из всех существующих. Поэтому перед страной стоят большие, конструктивные задачи, и для их эффективного воплощения необходимо принять меры по:

— дальнейшему проведению экономических преобразований, устранению излишнего администрирования государства, ограничению чиновничьего усмотрения во всех областях жизни людей (в экономике, в образовании, в здравоохранении и т. д.). Государство должно создать соответствующие условия для свободной экономической деятельности, обеспечить независимость судебных и правоохранительных органов от исполнительной власти.

— совершенствованию кадровой политики страны, обеспечению ее прозрачности и объективности. Выявлять и широко привлекать к государственной службе честных и способных работников, положительно зарекомендовавших себя, культивируя безусловный приоритет профессионализма, деловитости и высокой нравственности в формировании ее кадрового корпуса;

— повышению денежного содержания государственных служащих и других бюджетных работников, ибо именно достойная оплата труда в наименьшей мере становится стимулом для честного служения и о том свидетельствует опыт многих государств, добившихся больших успехов в снижении коррупции;

— предельно активной реализации Инициативы прозрачности в добывающих отраслях (EITI), предложенной в свое время бывшим премьер-министром Великобритании Тони Блэром;

— установлению строгого контроля в сфере государственных закупок, земельных отношений, в проведении тендерных акций, ибо именно в этих сферах государству наносится существенный ущерб;

— соблюдению принципа справедливого распределения бюджетных средств, усилив при этом роль Налогового комитета Министерства финансов РК; поставить заслон утечке многомиллиардных средств в оффшорные зоны;

— совершенствованию законодательных актов и приданию им статуса действенных и исполняемых повсеместно и на всех уровнях, устранению избирательного подхода в их исполнении, а также имеющихся в них так называемых «вилков»;

— введению в практику борьбы с коррупцией такую категорию презумпции против коррупции, как *презумпция виновности*, согласно которой бремя доказывания должно возлагаться на обвиняемого в незаконном обогащении; при тотальной коррупции опираться на презумпцию невиновности по отношению к субъектам коррупционного поведения нелогично и неправомерно.

— внесению в действующее законодательство о государственной службе норм ограничений перехода государственных служащих после отставки в подконтрольные прежде или связанные с его компетенцией коммерческие организации;

— внесению дополнения в Конституцию РК о предоставлении Парламенту и его Палатам право проводить парламентские расследования случаев коррупционного характера и их изучения, парламентского надзора.

— усовершенствованию организации труда с определением четкой регламентации функций всех подразделений органов государственной службы и прежде всего органов внутренних дел;

— недопущению впредь возврата к государственной службе лиц, однажды уличенных в коррупционных и иных правонарушениях;

— представлению сведений (деклараций) о имущественном положении государственных служащих, как того требуют международные стандарты. Обладание государственными чиновниками и их родственниками крупным движимым и недвижимым имуществом, дорогими автомобилями и т.д., что не соответствует получаемой ими заработной плате, подрывает авторитет государства и вызывает недоверие к власти у населения.

— привлечению для эффективной борьбы с коррупцией гражданское общество, созданию из представителей гражданского общества инициативных групп с контролирующими функциями;

— повышению правового сознания и правовой культуры населения страны путем привлечения средств СМИ, проведения соответствующих мероприятий в культурных и образовательных учреждениях;

— повышению роли этики, этических стандартов, правил профессиональной деонтологии путем строгого надзора за их соблюдением, актуализации при этом лозунга «Начни с самого себя!»;

— совершенствованию потенциала служебной этики как ресурса формирования достойного облика госслужащего, как ресурса предупреждения коррупции в системе государственного управления;

— регулярному проведению специализированных учебных занятий (семинары, тренинги и др.) по проблемам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими.

— активному внедрению в образовательные программы страны учебные курсы, позволяющие получить не только профессиональную, но и правовую, а также и гуманитарную подготовку, а также подготовку по культуре управления, что позволит более успешно реализовать антикоррупционную политику страны;

— принятию и утверждению идеологии культурного жизнеобеспечения общества, выдвинув в качестве доминанты отечественную культуру с ее апологией высших гуманных ценностей и идеалов. Ведь коррупция — сигнал снижения уровня культуры общества, чем шире ареал распространения коррупции, чем многообразнее и изощреннее формы ее проявления, тем ниже опускается человек, тем ниже планка его духовного начала. И воздвигнутое им государство будет покоиться на зыбком фундаменте, готовом разрушиться в любой момент.

Поэтому для укрепления государственного строя, базирующегося на Конституции как Основного закона страны, демократической системы управления, для успешного проведения административных реформ, достойного и культурного выхода на мировую арену необходимо использовать все меры по борьбе с коррупцией, в том числе и правовые, «духовные гарантии», стимулирующие достойную жизнедеятельность народа и страны в целом. Надлежащая реализация всесторонних мер по подъему борьбы с коррупцией, следует подчеркнуть еще раз, будет способствовать оздоровлению нравственного климата страны, возрождению собственных общенациональных ценностей, повышению эффективности государственного управления, благосостояния государства.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Главный критерий — доверие народа // Казахстанская правда.— 2008.— 26 января.
2. Сидоров А.И. Коррупция: и диагноз, и приговор // Социс: социологические исследования.— 2008.— №2.— С. 111—116.
3. Акуев Н.И. К проблеме преодоления коррупции // Стратегия борьбы с коррупцией: теория и практика. Материалы международного семинара.— Астана: Академия государственного управления при Президенте РК, 2007.— 218 с.
4. Томчин Г. Кто против борьбы с коррупцией? — <http://www.tomchin.ru>.
5. Яни П. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии // Российская юстиция.— 2001.— № 7.— С. 56—62.
6. Гольберт В., Прокопьев В., Костюковский Я. Экссесс коррупции: понятийные и эмпирические аспекты — <http://iris.ru>.
7. Джерри Д., Джерри Дж. Большой толковый социологический словарь. В 2-х т. Т. 1.— М.: Вече, 2001.
8. Богущ Г.И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней. Дисс. канд. юрид. наук.— М., 2004.— 150 с.
9. Гевелинг Л. В. Клептократия.— М.: Изд-во «Гуманитарий», 2001.— 592 с.
10. Государственное управление. Словарь-справочник.— М.: Петрополис, 2006.— 632 с.
11. Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: Учебно-методический комплекс.— М.: МГИМО — Университет, 2008.— 548 с.
12. Уголовное право России.— М., 1998.
13. Helping Countries Combat Corruption: The World Bank. September, 1999.— P. 8.
14. Гишинский Я. И. Коррупция: теория и российская реальность // Актуальные проблемы трансформации социального пространства.— СПб: ГП «Леонтьевский центр», 2004.— 384 с.
15. Хонг Марк. Сингапур — страна, победившая коррупцию // К обществу без коррупции.— 2004.— № 2 (19), июль.— С. 24—26.
16. Хрестоматия по истории древнего мира / Под ред. акад. В.В.Струве.— М.: Учпедгиз, 1950.— 359.
17. Дарение или взятка — <http://korrupsiya.com/index.php/korrupsiya/page/c/66544112/>.
18. Мовсумов В. Древний Рим — образец коррупционного государства — <http://www.aznoscruption.org/>.
19. Политическая коррупция. Руководство (справочник) / Под ред. В.Т.Левайна.— Нью-Бруксвик-Оксфорд, 1988.
20. Анतिकоррупционная политика: Учебное пособие / Под ред. Г.А. Сатарова.— М.: РА «СПАС», 2004.— 368 с.
21. Сафронов А. Д. Организационно-правовые аспекты предупреждения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел.— М., 1993.
22. Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского.— М.: Мысль, 1936.— 478 с.
23. Попов В. Д. Предисловие.— В кн.: Рогоу А. А., Лассуэл Г. Д., Власть, коррупция и честность. — М.: РАГС, 2005.— 176 с.
24. Российское законодательство X—XX вв. Под общей ред. А.И.Чистякова. Т.2.— М.: Юр. литература, 1985.— 390 с.
25. Конституция Соединенных Штатов Америки от 17.09.1787 г.— Вена, 2005.— 25 с.
26. Гуриев С. Что известно о коррупции в России и можно ли с ней бороться? // Вопросы экономики.— 2007.— № 1.— С. 11—18.
27. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствие, реформы.— М.: Логос, 2003.— 356 с.
28. Туякбай А.Ж. Правовые основы государственной политики Республики Казахстан в сфере уголовной юстиции. Научное издание.— Алматы: Жазушы, 2004.
29. Алауханов Е.О., Турсынбаев Д.Е. Борьба с коррупцией: Учебное пособие.— Алматы: Юридическая литература, 2008.— 288 с.
30. Набоков В.Д. К вопросу о будущей ориентации русской науки уголовного права // Право.— 1995.— № 44.
31. Лунеев В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции.— М.: Волтерс Клувер, 2005.— 912. С. 7.
32. Лопашенко Н. Коррупция: содержание, проблемы правовой регламентации // Уголовное право.— 2001.— № 2.— С. 98—102.
33. Политическая коррупция в России. Материалы Круглого стола // Государство и право.— 2003, № 4.— С. 106—113.
34. Швец Е. В. Некоторые аспекты международно-правового сотрудничества государств-членов Совета Европы в области борьбы с коррупцией // Журнал российского права, 2000.— № 7.— С. 65—73.

35. Ригер Ханс-Иоахим. Предотвращение — ключевой фактор в борьбе с коррупцией // Академия при объединении немецких чиновников г. Бонн // dbb akademie.

36. Коррупция// Википедия.— <http://ru.wikipedia.org/wiki/>.

37. «О борьбе с коррупцией». Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267-І // Государственная служба в Республике Казахстан.— Алматы: Юрист, 2007.— 120 с.

38. Скаков А. Коррупция как социальное явление // Фемида.— 2008.— № 4.

39. Волженкин Б. В. Коррупция.— СПб.: Юр. Ин-т Генеральной прокуратуры РФ, 2002.— 44 с.

40. Корчагин А. Г., Иванов А. М. Коррупция и борьба с ней в странах АТР // Следователь.— 2000.— № 1.— С. 41—48.

41. The e-government imperative: main findings. Policy brief, OECD, 2003, March.

42. Чуклинов А.Е. Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления.— [http://www.transparency.org.ru/CENTER/article\\_other.asp](http://www.transparency.org.ru/CENTER/article_other.asp).

43. Солодов В.В. E-government и борьба с коррупцией // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество), 2006.— № 1.— С. 47—70.

44. Антонюк Е.В., Алавидзе Т.Л. Социальные представления о коррупции.— <http://www.iet.ru/corruption.htm>.

45. Карклинс Расма. Система в ответе за это. Коррупция в посткоммунистических странах.— Алматы: Изд. центр ОФППИ «Интерлигал в Казахстане», 2006.— 310 с.

46. Alatas S.H. Corruption: its Nature, Causes and Consequences. Aldershot: Avebury, 1990.— Ch. 1.

47. Елифанова Н. Исследование коррупции на основе методов экономической теории // Вопросы экономики, 2007. № 1.— С. 33—44.

48. Криминология / Под ред. Джозефа Ф. Шелли.— СПб.: Питер, 2003.— 490 с.

49. Байсалбаева Ж. Коррупция как угроза национальной безопасности Республики Казахстан // Коррупция в Казахстане: методы нейтрализации.— Алматы: Центральноеазиат. агентство полит. исследований. Фонд им. Фридриха Эберта в Казахстане, 2001.— 48 с.

50. Воронов В. Это очень похоже на рэкет // <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1179520380>.

51. Баяндин Б. «Антирейдер» взял старт // [http://pda.advisers.ru/sng\\_news/2007/11/12/6848.html](http://pda.advisers.ru/sng_news/2007/11/12/6848.html).

52. Киреев А.Ю. Рейдерство в российской экономике: сущность, тенденции и возможности противодействия. Автореф. дисс... канд. экон. наук.— М., 2008.— 21 с.

53. Leff N. Economic development through bureaucratic corruption // American beh avionral scientist.— 1964.— № 2.

54. Давыденко В.А., Ромашкина Г.Ф. Современная российская коррупция — общее и особенное // Экономика преступлений и наказаний. Вып. 9–10. «Экономика и право» для регионалистики.— М.: РГГУ, 2006.— С. 23–34.

55. Myrdal G. Asian drama: An inquiry into the poverty of nations. № 1.: Pantheon, 1968.— Vol. 2.— P. 952.

56. Коррупция в Казахстане: методы нейтрализации.— Алматы: Центральноеазиат. агентство полит. исследований. Фонд им. Фридриха Эберта в Казахстане, 2001.— 48 с.

57. Резолюция (97) 24 «О двадцати принципах борьбы с коррупцией». Принята Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 // Лоббист.— 2008.— № 6.— С. 1—2.

58. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. Страсбург, 1999, 27 января. // Костенников М. В., Куракин А. В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы: Учебное пособие.— М.: «Издательство Щит-М», 2004.— 214 с.

59. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.— Страсбург, 1999 — <http://ww.levonevski.net/pravo/razdel3/num1/3d1935.html>.

60. Конвенция ООН против коррупции // Жетписбаева Б.А. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан: Учебное пособие.— Астана: Акад. гос. упр. при Президенте РК, 2008.— 327 с.

61. Биккенин Н. Сцены общественной и частной жизни // Свободная мысль.— XXI.— 2002.— № 8.— С. 99—107.

62. Экономика. Финансы. Рынки.— 2002.— № 13.

63. Ахметова Г. Р. Коррупция в нефтедобывающих странах: Учебное пособие. — Алматы: изд-во «Гульжахан», 2002.— 150 с.

64. Индекс восприятия коррупции 2007 Транспаренси Интернешнл — <http://www.transparency.org/surveys/#cpi>.

65. К обществу без коррупции.— 2004.— № 2.— с. 27.
66. Сорос Д. Прозрачная коррупция // К обществу без коррупции.— 2002.— № 3 (11).
67. Россия и коррупция: кто кого. Аналитический доклад Регионального общественного фонда Индем («Информатика для демократии») — <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/>.
68. Смертная казнь за взятку // К обществу без коррупции — 2001.— №1 (6).— С. 44.
69. Подолько Е. Борьба с коррупцией — гарантия процветания Китая // Политический журнал.— 2008.— № 9.— 23 сентября — <http://www.centrasia.ru>.
70. Капаров С.Г. Совершенствование государственной службы в Казахстане.— Екатеринбург: Уральская акад. гос. службы, 2007.— 319 с.
71. Капаров С.Г. Модернизация государственной службы в Казахстане: создание национальной системы предотвращения коррупционных правонарушений в государственном аппарате // Analytic: Аналитическое обозрение.— 2007.— № 1 (37).— С. 88—95.
72. Стратегия борьбы с коррупцией: теория и практика. Материалы Международного семинара.— Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2007.— 218 с.
73. Кеттл Дональд. Проливая свет на факты коррупции: законы о гласности и свободе информации — <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/1206/ijdr/kettl.htm>.
74. Калмурзаев С. Храни порядок: Интервью О. Квятковского // Казахстанская правда.— 2007.— 5 июня.
75. Адбыкаримов О. А. Борьба с коррупцией — дело всего народа // Казахстанская правда.— 2007.— 23 октября.
76. Назарбаев Н. А. Казахстанский путь.— Караганда, 2006.— 372 с.
77. Назарбаев Н.А. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. Стратегия вхождения Казахстана в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира: Послание Президента РК Н. А. Назарбаева народу Казахстана.— Алматы: Жеті жарғы, 2006.— 74 с.
78. Назарбаев Н.А. Повышение благосостояния граждан Казахстана — цель государственной политики: Послание Президента РК

Н. А. Назарбаева народу Казахстана от 1 марта 2008 года // Казахстанская правда.— 2008.— 7 марта.

79. Общенациональный план действий по борьбе с коррупцией. Вместе мы победим! // Казахстанская правда.— 2008.— № 243—244.— 7 ноября.— С. 1—3.

80. Кожамжаров К.П. Казахстанская стратегия борьбы с коррупцией, ее ориентиры и перспективы // Государственное управление и государственная служба.— 2008.— № 3.— С. 15—20.

81. «О государственной службе». Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 452-І // Государственная служба в Республике Казахстан.— Алматы: Юрист, 2007.— 120 с.

82. Комментарий к Уголовному кодексу Республики Казахстан. Общая и Особенная части / Под общей ред. И. Ш. Борчашвили. Изд. 2-е.— Алматы: Жеті жарғы, 2007.— 992 с.

83. Уголовный кодекс Республики Казахстан.— Алматы: ЮРИСТ, 2007.— 148 с.

84. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях.— Алматы: ЮРИСТ, 2007.— 284 с.

85. Государственная программа борьбы с коррупцией на 2006—2010 годы.— Астана, 2007.— 83 с.

86. Гражданское общество готово подключиться к борьбе с коррупцией// Пресс-служба движения «Народный Собор».— [http://www.narodsobor.ru/de\\_fault.asp](http://www.narodsobor.ru/de_fault.asp).

87. Босуэлл Нэнси. Гражданское общество помогает последовательно проводить эффективно реформы в жизнь — <http://usinfo.state.gov/journal/itdhr/>.

88. Кордонский Симон. Государство, гражданское общество и коррупция — <http://www.strana-oz.ru/?article=1168&numid=27>.

89. Пашин С. Государство и гражданское общество, или Игра в орлянку // Генезис / Досье на цензуру.— 16 / 2001 (электронный журнал).

90. Шоманов А.Ж., Умбеталиева Т.Б. Роль гражданского общества и его институтов в регуляции социальной напряженности в условиях современности // Analytic.— 2004.— № 4.— С. 15—19.

91. Белокурова Е.В. Концепция гражданского общества в российском прочтении: обзор публикаций последних лет // Граждане и власть: проблемы и подходы / Под ред. Г.М.Михалевой.— СПб: Летний сад, 2001.— 176 с.

92. Гаджиев К. Политическая наука.— М.: Сорос-Междунар. отношения, 1994.— 125 с.

93. Максименко В. Идеология civil society и гражданская культура // Pro et Contra.— 1999.— Т.4.— № 1.— С. 120.

94. Исаев К. Гражданское общество и процессы социальной идентификации // Психология. Социология. Политология.— 2008.— № 3–4.— С. 7–26.

95. Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006–2011 годы — <http://www.unesco.kz/cgi-bin/library?e=d-000-00>.

96. Диагностика казахстанской коррупции. 22–30 августа 2008 г.— Алматы: АСип, 2008.— 6с.

97. Гулыга А. Кант.— М.: Молодая гвардия, 2005.— 280 с. (серия ЖЗЛ).

98. Канке В. А. Этика ответственности. Теория морали будущего.— М.: Логос, 2003.— 352 с.

99. Кант И. Критика практического разума // Соч. в 6 т. Т 4.— М.: Мысль, 1965.— 529 с.

100. Разин А. В. Расширяющаяся Вселенная и нравственная основа мира // Вестник Моск. ун-та. Серия 7. Философия.— 2007.— № 3. С. 65–75.

101. Кнорринг В. И. Основы искусства управления.— М.: Изд-во «ДЕЛО», 2003.— 328 с.

102. Конвенция ООН против коррупции // Борьба с коррупцией в Республике Казахстан: Сборник нормативных правовых актов РК.— Астана: Академия государственной службы при Президенте РК, 2004.— 339 с.

103. Кемали Е. С. Из зарубежного опыта борьбы с коррупцией // Правовая реформа в Казахстане.— 2006.— № 4.— С. 57–59.

104. Ионова А.И. Этика и культура государственного управления.— М.: Флинта: МПСИ, 2005.— 176 с.

105. Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции — <http://www.budgetrf.ru/>.

106. Международный кодекс поведения государственных служащих // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. Вып. второй.— 2005.— № 2.— С. 148.

107. О кодексах поведения для государственных служащих. Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 11 мая 2000 г.

№ R (2000) 10 // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. Вып. второй.— 2005.— № 2.— С. 149–152.

108. Турисбеков З., Джандосова Ж. и др. Административные барьеры как источник коррупционных правонарушений в сфере госслужбы.— Алматы, 2007.— 120 с.

109. Диагностика казахстанской коррупции. Обзор результатов общенационального исследования в Республике Казахстан.— Алматы: Ассоциация социологов и политологов Казахстана, 2008.— 49 с.

110. Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих).— Астана, 2007.— 11 с.

111. Вель Ги Де, Радутная Н. В. и др. Этика судьи. Пособие для судей.— М.: РАП, 2002.— 211 с.

112. Каламкарян Р. А. Господство права — Rule of law в международных отношениях.— М.: Наука, 2004.— 494 с.

113. Рекомендация № R (94) 12 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О независимости, эффективности судей и их роли» — [http://www.abanet.org/rol/docs/judicial\\_reform\\_soe\\_recommendation\\_1994\\_russian.pdf](http://www.abanet.org/rol/docs/judicial_reform_soe_recommendation_1994_russian.pdf).

114. Европейская хартия о статусе судей // Российская юстиция.— 1999.— № 7.— С. 2–4.

115. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.— Астана, 2008.— 50 с.

116. О статусе судей и судебной системы. Конституционный Закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132 // Ведомости Парламента Республики Казахстан.— Астана, 2000.— 15 с.

117. О Высшем Судебном Совете. Закон Республики Казахстан от 17 ноября 2008 года № 79-IV // Казахстанская правда.— 2008.— 20 ноября.— С. 7.

118. О внесении изменений и дополнений в Конституционный Закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан». Конституционный Закон от 17 ноября 2008 года // Казахстанская правда.— 2008.— 20 ноября.— С. 7.

119. Союз судей Республики Казахстан.— Астана, 2003.— 67 с.

120. Кодекс судейской этики // Союз судей Республики Казахстан.— Астана, 2003.— 67 с.

121. Абай. Книга слов.— Алматы, 2007.
122. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими РК. Сборник статей.— Астана: Академия госслужбы при Президенте РК, 2004.— 154 с.
123. Аль-Фараби. Философские трактаты.— Алма-Ата, 1986.
124. Антикоррупционная экспертиза: международный опыт и механизмы ее проведения в Республике Казахстан. Сборник материалов международной научно-практической конференции.— Астана: ТОО «Институт законодательства РК», 2006.— 352 с.
125. Баласагунский Ю. Благодатное знание.— М., 1983.
126. Баласагуни Ю. Благодатное знание.— М., 1993.
127. Букреев В. И., Римская И. Н. Этика права. От истоков этики и права к мировоззрению. Учебное пособие.— М.: Юрайт, 1998.— 336 с.
128. Исследовательский проект «Суды без коррупции».— Алматы: Transparency Kasakhstan, Институт Конституционной и правовой политики, Сорос-Казахстан, 2001.— 75 с.
129. Коррупция и борьба с ней.— М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000.— 320 с.
130. Костенников М. В., Куракин А. В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы. Учебное пособие.— М.: «Издательство Щит — М», 2004.— 214 с.
131. Мауленов Г. С. Коррупция как социальное явление и меры ее предупреждения.— Астана: Академия госслужбы при Президенте РК, 2005.— 96 с.
132. Основы противодействия коррупции: Учебное пособие.— Алматы: ОФ «Транспаренси Казахстан», ОФППИ «Интерлигал» в Казахстане, 2004.— 328 с.
133. Профессиональная этика сотрудников правоохранительных органов.— М., 1998.
134. Этика юриста. Учебное пособие для юридических вузов. Составитель Т. Х. Габитов.— Алматы: Изд-во «Данекер», 1999.— 127 с.

## О борьбе с коррупцией

### 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 непосредственного 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 ставятся 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 государствен-

ных или приравненных к ним функций, представляют в налоговый орган по месту жительства:

— декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения, в том числе находящемся за пределами территории 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 и 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 в порядке, установленном налоговым законодательством Республики Казахстан, представляют в налоговый орган по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории Республики Казахстан, так и за ее пределами.

2—1. Лица, уволенные с государственной службы по отрицательным мотивам, в течение трех лет после увольнения в порядке, установленном налоговым законодательством Республики Казахстан, представляют в налоговый орган по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории Республики Казахстан, так и за ее пределами.

3. Супруг (супруга) лица, указанного в части первой пункта 1 настоящей статьи, представляет в налоговый орган по месту жительства:

— декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения, в том числе находящемся за пределами территории 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 опосредованном участии в качестве акционера или учредителя (участника) юридических лиц с указанием доли участия в уставном капитале и полных банковских и 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) и превышающих 1 000-кратный размер месячного расчетного показателя.

3—1. Супруг (супруга) лица, указанного в пунктах 2 и 2—1 настоящей статьи, представляет в налоговый орган по месту жительства декларацию о доходах и имуществе, являющемся объектом налогообложения и находящемся как на территории Республики Казахстан, так и за ее пределами.

4. Указанные в пунктах 1, 2 настоящей статьи лица представляют соответственно в орган, на занятие должности в котором они претендуют, либо по месту работы справку из налогового органа о получении им деклараций и сведений, перечисленных в пунктах 1 — 3—1 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 и приравненных к ним функций в предусмотренном законом порядке.

6. Деяния, указанные в пункте 5 настоящей статьи, совершенные впервые в течение трех лет после освобождения лица 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, налагаемый в том же порядке.

7. В порядке, установленном законодательством, могут быть опубликованы сведения о размерах и об источниках доходов 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 суда в 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 обязанности 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, занимаемыми 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 или 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 такая 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 юриди-

ческим 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 подпункта, 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) пункта 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, заве-

домо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения в отношении другого государственного служащего, работника правоохранительного органа наказываются в дисциплинарном 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. А. Назарбаев*

*Бигуль Адамовна Жетписбаева*

# **СТРАТЕГИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ**

*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