

Предисловие

Становление Республики Казахстан как демократического, правового и социального государства невозможно без эффективного государственного аппарата, основой которого являются кадры государственной службы. Одной из приоритетных задач государственного строительства является профессиональная подготовка государственных служащих, ориентированная на обеспечение высокой эффективности, компетентности и безупречности работы государственных органов.

Всестороннее рассмотрение сущности коррупции, причин ее образования, трансформации, эволюции и устойчивого воспроизводства, форм проявления в мировом масштабе и казахстанском обществе, а также обоснование мер, способствующих ее преодолению, представляют собой важную проблему для социально-гуманитарного и особенно правового знания.

Очевидно, что проявления коррупции в общественной жизни существенно снижают ценность и действенность законов, подрывают доверие населения к институтам власти и правового порядка, способствуют повышению уровня социальной разобщенности населения за счет перераспределения общественных благ в пользу узких социальных групп, предполагают существование значительных различий между идеальными и реальными ценностями, формируя, когнитивный диссонанс (двойной стандарт) поведения у членов общества.

Среди концептуальных проблем современности, от решения которых зависит дальнейшее развитие мирового сообщества в новом столетии, одной из самых острых является проблема коррупции. Приобретая в условиях глобализации новое качество, выражающееся, в частности, в ее транснациональных формах, коррупция является серьезнейшим противоречием глобализации, одним из вызовов мировому развитию. Бывший генеральный секретарь ООН К. Аннан в своем выступлении на сессии Генеральной ассамблеи по случаю принятия Конвенции ООН против коррупции метко сравнил коррупцию с «социальной чумой», эпидемии которой подвержены все современные общества: «Коррупция ослабляет демократию и правопорядок, что ведет к нарушениям прав человека, искажает рыночные механизмы, ухудшает качество жизни людей, способствует организованной преступности, терроризму и другим угрозам международной безопасности. Это опаснейшее явление присутствует во всех странах - больших и малых, богатых и бедных...»[1].

Несомненно, что коррупция в политическом сегменте социальных отношений способствует недоверию граждан к управляющей структуре (государству в узком смысле, его аппарату), смещает цели профессиональных управленцев к обеспечению властвования отдельных социальных слоев, классов и кланов, их корыстных интересов, вызывает социальные деформации в социальных системах, может привести к проявлениям агрессивных социальных конфликтов.

Коррупция опасна тенденциями к разрастанию. Существует проблема увеличения масштабов коррупции. Коррупция все чаще характеризуется

многообразием ее форм, высокой организованностью (лоббизм, мздоимство, подкуп, рэкет, олигополия, завуалированные хищения, использование легального властного положения в корыстных интересах третьих лиц, злоупотребления служебным положением и много другое).

Предлагаемый в монографии материал предназначен для формирования объективного восприятия сложнейших форм проявления коррупции в системе государственного управления социально-экономическими процессами.

Проблема коррупции в Казахстане и в мире приобретает все более угрожающий характер. Она получила широкое распространение во всех слоях общества и среди всех ветвей власти. По уровню коррумпированности Казахстан занимает одно из ведущих мест.

На сегодняшний день проблема коррупции является чрезвычайно важной и насущной в политической, экономической, социальной жизни, как Казахстана, так и всего мира. Каждый из нас знает, что это такое, и, возможно, многие уже на практике сталкивались со взяточничеством. Дело в том, что коррупция существует практически во всех сферах жизни общества, она проявляется в самых разнообразных формах и видах.

Согласно исследованию международной организации Transparency International, Казахстан включен в число стран с высоким уровнем коррупции и низким уровнем прозрачности.

Индекс восприятия коррупции остается важным индикатором успешности антикоррупционных реформ для нашей страны, наряду с другими рейтингами. Международная организация Transparency International (TI) опубликовала Индекс восприятия коррупции (CPI) за 2022 год. В этот раз Казахстан занял 101 место из 180.

По шкале TI можно получить от 0 до 100 баллов. Чем выше балл, тем ниже уровень коррупции в стране. Казахстан набрал 36 баллов, что на 1 балл меньше, чем в 2021 году [1].

Значит, наша страна является одной из наиболее коррумпированных стран мира, и ее "успехи" в этом существенно опережают достижения национальной экономики.

Приступая к аналитическому исследованию проблемы, необходимо основное внимание уделить не количественным показателям. Они, несомненно, важны, отражают фактологический аспект, на основе которого возможно исследование проблемы. Важнее рассмотреть те качественные явления, которые присущи коррупции, выйти на закономерности и тенденции в развитии коррупции, определить причины ее постоянной генерации и факторы, воздействующие на ее развитие и расширение.

Это позволит в свою очередь выйти на разработку методологического подхода по выработке мер по предупреждению коррупции и борьбы с ней.

Коррупция имеет не только скрытый, но и согласительный характер совершения. Она, как правило, не влечет за собой жалоб, так как виновные стороны... Коррупционные действия обычно совершаются в очень сложных специфических условиях.

Латентность - ее основная особенность. Поэтому нигде нет сколько-нибудь полных данных об этом явлении, еще меньше Коррупция не сводится к примитивному взяточничеству, особенно в условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии.

Более того, прямо коррупционными или, как правило, сопровождаемыми коррупцией, может быть множество других деяний: присвоение и растрата, ... В 1989 г. под эгидой ООН был проведен международный семинар по проблеме... «Поскольку коррупция среди государственных должностных лиц может свести на нет потенциальную эффективность всех видов...

Коррупция разрушает демократическое общество, мешает развитию бизнеса, как малого, так и среднего, и крупного. Из рук чиновников "уполномоченные" коммерческие структуры получают разрешение заниматься видами деятельности, приносящими огромные прибыли, т.е. получают привилегию быть богатыми. В свою очередь, они платят за это государственным чиновникам взятки нового типа, которые практически не раскрываемые в ходе расследования.

Коррупция - очень сложное политическое и социальное явление, в нем причина и следствие часто переплетаются между собой, и довольно часто становится трудно определить, является ли то или иное проявление коррупции следствием старого, или это проявления чего-то нового.

В середине 90-х гг. в докладе государственного департамента США коррупция в Казахстане была отмечена как фактор, который влечет за собой серьезнейшее нарушение прав человека в этой стране. Так наша республика еще хоть чем-то, кроме богатых природных запасов, сумела притянуть к себе внимание международной общественности...

Как известно, коррупция есть везде. Недавно даже Германия, которая воспринимается как страна образцового законопослушания, оскандалилась фактом, связанным с ней, на весь мир. Но коррупция коррупции рознь. То, что в одной стране воспринимается как преступная продажность должностного лица, может быть оценено общественной моралью другой страны как благородный поступок с его стороны и игнорироваться законом в действии. Думается, будет небезосновательным отнести к разряду последней и Казахстан. Почему? А вот почему. Где-нибудь в Европе, в Англии или Германии, скажем, движет обществом двигатель внутреннего сгорания. А в Казахстане, в среде казахов, такой силой был раньше непотизм. То есть кумовство, блат-сват и все такое. А теперь – это она самая, родимая - Коррупция [2].

Таким образом, получается, что коррупция в Казахстане выросла из непотизма. Казахское общество, как и всякое другое общество, которое состоит из коренного, или, как это сейчас называют некоторые авторы, аборигенного, народа, является, с точки зрения мировоззренческой вооруженности достаточно бесхитростным. В эпоху, когда общественная мораль и государственная идеология не поощряли меркантильности, казахи игнорировали возможности получения легких денег. Рыночные порядки в этом смысле поменяли знак «минус» на «плюс», и у казахов изменилось отношение к такого рода

возможностям. В том числе и к коррупции. К настоящему моменту она является столь же естественным, сколь естественным был прежде nepотизм [2].

Но коррупцию в Казахстане нельзя считать типичной. Она столь же оригинальна, сколь оригинально само казахское общество. В любом другом известном нам обществе коррупция не является таким понятием, которое следовало бы приветствовать. А у нас она, судя по многочисленным наблюдениям, осуждается только тогда, когда кто-нибудь сам становится ее жертвой. Но в целом же казахское общество ее не осуждает. Потому что она вошла в свод правил нынешней жизни. И умение пользоваться ею в целях реализации своих амбиций и материальных задач вызывает такое же одобрение или даже восхищение, какое в развитых странах может вызывать профессиональное мастерство самоутверждающегося в обществе человека. Такое отношение к ней немало удивляет даже живущих рядом с казахами русскоязычных. А коллег наших должностных лиц из числа последних – просто удручает. Так, к примеру, однажды в своем телевиступлении известный финансовый менеджер В. Марченко с сожалением утверждал, что у нас за бешбармаком можно, не ставя это себе целью, спокойно узнать, кто какую должность за сколько получил. Представьте себе такое у узбеков, туркмен, азербайджанцев. Не сможете. Потому что такого рода информация совершенно конфиденциальна. И разглашать ее просто так – верх безумия. За такое моментально голову оторвут. И совершенно справедливо. Потому что в любой стране коррупция противоречит правовым нормам. И кому охота угодить под нож закона из-за чьей-то глупой беспечности [2].

Явления, связанные с коррупцией в системе государственной службы, обнаруживались и обнаруживаются практически в любом государстве. Однако это не означает, что коррупция везде и всегда одинакова. Причины ее возникновения и распространения в системах государственной службы различных государств весьма разнообразны, поэтому и попытки выработать универсальные административно-правовые средства по предупреждению и пресечению коррупции представляются малореальными [3,2-3]. Вместе с тем, следует отметить, что «чужих кризисов в глобальном мире не бывает, тем более что они настигают близких соседей. Цепочка коррупции ставит клеймо на одном государстве за другим: подрывает благосостояние развитых и усугубляет бедность стран третьего мира» [4,35].

Президент России В. В. Путин в своих выступлениях неоднократно подчеркивал, что «...корни коррупции находятся в самих изъянах устройства экономической и административной жизни государства, подпитываются некачественным законодательством и распространяются при отсутствии эффективного контроля деятельности должностных лиц органов государственной и муниципальной власти» [5].

Для борьбы с коррупцией и сохранением конкурентоспособности страны нужны эффективные управленческие структуры, нужны современные управленческие технологии, нужна компьютеризация власти и общества. Необходимо обновление кадров.

Обновление кадров – исключительно важная государственная задача. От того, какие люди приходят на ключевые посты, зависят престиж и поступательное развитие страны.

Нельзя не согласиться с мыслью, пришедшей от греков, о том, что философия «создает (конструирует) идеальный образ мира, скроенного по меркам человеческого разума» [6,12].

Мы обязаны научиться играть по общим правилам и только тогда сможем предлагать собственные условия для партнеров.

Начали строить современное демократическое государство – доведите дело до конца. И только тогда мы будем в ряду сильных наций мира. Там формула государственного успеха элементарна: во власти должны быть хорошие, побуждающие действовать структуры и хорошие, деятельные люди.

В чем философия государственной службы? В том, что обслуживание власти идет ради оказания услуг гражданам.

Как бороться с коррупцией? Так, как это уже сделали страны, с которыми мы состояли и хотим состоять в будущем, – по всем фронтам, без остановки и усталости, совершенствуя структуры, воспитывая людей. Если главное соревнование в современном мире идет в сфере управления, если именно там – лучшие заимствования, то следует присмотреться, каким образом в Германии, Великобритании, Соединенных Штатах и других странах, отмытых от коррупции, поборол и продолжают бороться с этим социальным недугом. Заимствовать эти технологии не стыдно. «Человек не всегда извлекает знание из собственных страданий» [7,66], но если уже пострадали и преодолели подобные страдания другие – как же не взять эти методы?

Таким образом, анализ мирового опыта борьбы с коррупционными правонарушениями приводят к выводу, что в коррупция была максимально исключена по следующим основаниям:

Во-первых, путем установления ясных и четких методов работы и принятия решений. Как только общественность осознает, что не существует возможности влиять на правительственные решения путем дачи взяток, коррупция станет меньше.

Во-вторых, государственные служащие должны подавать личные примеры безупречного поведения на самом высоком уровне, чтобы поддерживать свой моральный авторитет, необходимый для борьбы с коррупцией. Следовательно, неподкупность должна быть ключевым критерием, основной целью политических лидеров.

В-третьих, необходимо наличие гарантий, что именно признание личных и профессиональных заслуг, а не родственные связи или политическое покровительство, должно быть определяющим фактором при назначении на судейские должности. Использование семейных связей подрывает доверие к государственной службе, к ее эффективности и беспристрастности. Напротив, признание заслуг гарантирует, что на соответствующий пост будет назначен квалифицированный специалист.

В-четвертых, основное правило - соблюдать принцип неподкупности и

увольнять запятнавших свою репутацию работников судебной системы. Пресса играет важную роль в предании гласности случаев коррупции и деталей наказания, чтобы информировать общественность относительно последствий коррупции. Это помогает создать атмосферу честности и доверия к государственной службе, а также закрепить принцип наказания коррупции, т.к. борьба с коррупцией зависит от системы ценностей политических лидеров, государственной службы и общества.

В-пятых, необходимо создание эффективного, работающего на принципе честности и преданности своему делу органа по борьбе с коррупцией, и защита информаторов, сообщающих о случаях коррупции.

В-шестых, нужно минимизировать количество необходимых для документов подписей. Это уменьшит возможности для коррупции.

В-седьмых, необходимо использовать законы таким образом, чтобы распространить их действие на должностных лиц с целью выяснения источников их доходов. Если они не могут объяснить, откуда у них дополнительные финансовые средства, можно предположить, что источником является коррупция.

В-восьмых, оптимизировать процесс приема граждан на государственную службу путем сокращения перечня обязательных процедур.

В-девятых, использовать разработанное психологами определение склонности человека к пагубным привычкам как склонность ко лжи, стремление наживе и стяжательству, желание заработать любыми способами иные черты характера психологического портрета лица, совершившего коррупционное преступление.

Из сказанного следует вывод, что коррупция в Казахстане имеет широкое поле для деятельности именно в силу большого расхождения между международно-стандартными законами и самобытно-оригинальной общественной моралью. И при сложившейся реальности пытаться с ней бороться с общеизвестными методами - это все равно, что воевать с ветряными мельницами.

Средства борьбы с коррупцией в настоящее время бывают самыми различными. Четкой позиции, какой из методов борьбы против коррупции является самым результативным, не существует. Одни и те же методы не обязательно должно подходить для различных культур. В то же время общеизвестно, что свобода средств массовой информации, доступность необходимой информации и пр. являются предпосылками для снижения коррупции.

Надо отметить, что существует несколько моделей коррупции в государстве, это азиатская, африканская, латиноамериканская модели.

На сегодняшний день выделяют 3 стратегии противодействия коррупции:

1. Общественное осознание опасности коррупции и ее последствий
2. Предупреждение и предотвращение коррупции
3. Верховенство закона и защита прав граждан.

Существуют основы, без которых коррупцию победить невозможно.

Первое: при отсутствии независимых средств массовой информации с ней бороться бессмысленно, потому что никакая коррумпированная власть без внешнего общественного контроля не сможет себя переделать. СМИ должны постоянно подогревать эту проблему, держать ее на виду, показывать, что государство борется с коррупцией, благодаря этому будет происходить медленное, постепенное образование в этой сфере, молодые люди будут осознавать, что взяточничество в Казахстане пресекается на корню, и уровень коррупции постепенно начнет падать.

Для того, чтобы уровень коррупции в нашей стране начал хотя бы маленькими шагами снижаться, надо действовать систематически и прогрессивно.

Дать полную свободу печати другим СМИ, ведущим свои независимые расследования.

Необходимо создавать различные структуры контроля за работой чиновников.

Постоянно совершенствовать законодательство, способное поспеть за появлением новых видов правонарушений.

Использовать прозрачную банковскую систему для оплаты штрафов и др. денежных расчетов.

Не делать исключений ни для кого и штрафные санкции накладывать на людей любого социального уровня.

Увеличить материальную и социальную обеспеченность чиновников.

Улучить сотрудников государственных органов во взяточничестве - все население должно понять, что надо начать с того, что прекратить давать взятки, что получение прибыли и увеличение доходов в краткосрочном периоде выльется в значительное ухудшение экономического развития нашей страны в долгосрочном периоде.

Действующее национальное законодательство и его институты обладают неиспользованным потенциалом для противодействия коррупции, возможность полноценной реализации которого должна максимально учитываться при рассмотрении вопросов о внедрении зарубежных моделей и опыта в этой области.

Недостает системности и в предупредительно-профилактической работе. В этом контексте приоритетом для уполномоченного органа по противодействию коррупции должны стать не столько уголовное преследование, сколько разработка и принятие превентивных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий коррупционных проявлений.

Теоретическая значимость настоящего издания заключается в том, что он, в определенной мере, восполняет имеющийся недостаток в интерпретации феномена коррупции на образовательном, академическом уровне, дает достаточно целостное представление о правовых и организационных основах деятельности государственных органов - субъектов реализации государственной антикоррупционной политики в Казахстане и за рубежом, позволяет более полно и объективно оценить нынешнее состояние и перспективы развития

деятельности казахстанских и зарубежных правоохранительных органов в означенной сфере.

Практическая значимость настоящей монографии заключается, по нашему мнению, в возможности более полно и объективно оценить необходимость, формы и методы противодействия коррупции не только и не столько в рамках уголовного закона, сколько антикоррупционной политики Казахстана, а также другими государствами, существовавшими в мировой истории и функционирующими в современном мире, сталкивающимися с равнозначными проблемами.