

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ

Астана
2016

УДК 323/324(075)
ББК 66.3(5Каз)3я7
О-75

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

Рецензенты:
Г. Т. Телебаев – д. филос. н., профессор;
А. А. Смагулов – д. ю. н., профессор;
К. К. Мусин – к. ю. н., доцент;
Г. И. Досмагамбетова – к. полит. н., доцент.

О-75 **Основы антикоррупционной культуры: учебное пособие** / под общей редакцией д. б. н., профессора Б. С. Абдрасилова. – Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2016. – 176 с.

Редакционная коллегия: А. Г. Мухамеджанова, д. э. н., профессор; Г. А. Джунусбекова, к. э. н., и. о. профессора; Т. К. Бурбаев, д. филос. н., профессор; М. И. Жумагулов, д. ю. н., профессор.

ISBN 978-601-287-158-6

Коллектив авторов:
Б. С. Абдрасилов – введение; М. М. Нарбинова – § 1; Р. С.-А. Джусупова, Е. А. Шаханов – § 2; Ж. Х. Косанов, М. А. Аленов – § 3; Ж. Ж. Давлетбаева, А. Н. Нурлан, Е. К. Жаров – § 4; Т. К. Бурбаев – § 5; А. К. Садвокасова, Т. Ж. Жакиянов – § 6; Л. М. Иватова – § 7; А. П. Абуов, Г. А. Искакова – § 8; З. А. Исаева – § 9; Т. К. Болеев – § 10; М. Ч. Когамов – § 11; М. И. Жумагулов – § 12; Ж. Е. Садыканова, Н. Ж. Мухаметкалиев – § 13; З. Л. Федотова, Н. М. Примашев – § 14; Г. А. Джунусбекова, Р. А. Турчекенова – § 15; С. С. Муксимов – § 16; Л. О. Дёмушкина, Б. А. Мукашева – § 17.

В учебном пособии впервые осмысливаются проблемы формирования антикоррупционной культуры как в историческом, так и в современном контекстах. Авторы подходят к этому феномену системно, раскрывая универсальную сущность, природу происхождения, причину устойчивости коррупции, также анализируются социально-экономические, правовые, культурные, нравственно-этические аспекты противодействия коррупции в Республике Казахстан.

Учебное пособие предназначено для обучающихся, преподавателей, научных работников, а также для всех интересующихся данной проблемой.

УДК 323/324(075)
ББК 66.3(5Каз)3я7

ISBN 978-601-287-158-6

© Академия государственного управления
при Президенте Республики Казахстан, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 5

ГЛАВА 1. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ КУЛЬТУРА: ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ 7
§ 1. Понятие коррупции, ее исторические корни 7
§ 2. Антикоррупционное сознание и антикоррупционная культура: содержание, роль и функции 12
§ 3. Коррупция как явление современной действительности 18
§ 4. Формирование антикоррупционной культуры в зарубежных странах. 22

ГЛАВА 2. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ КУЛЬТУРА: МЕХАНИЗМЫ И ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ 35
§ 5. Роль семьи в воспитании антикоррупционной культуры личности 35
§ 6. Национальные основы антикоррупционной культуры. 38
§ 7. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции 45
§ 8. Политические партии и СМИ как инструменты формирования антикоррупционной культуры 58
§ 9. Антикоррупционное образование и воспитание. 67
§ 10. Психологический механизм коррупционного поведения 80

ГЛАВА 3. АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ. 89
§ 11. Конституционные основы противодействия коррупции 89
§ 12. Эволюция антикоррупционного законодательства 94
§ 13. Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения 116

ГЛАВА 4. ФОРМИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ И В БИЗНЕС-СРЕДЕ 133
§ 14. Антикоррупционный аспект реформирования государственной службы. 133
§ 15. Государственное планирование как механизм противодействия коррупции 142
§ 16. Совершенствование процесса оказания государственных услуг 152
§ 17. Формирование антикоррупционного сознания в бизнес-среде 159

Основная литература 166

ВВЕДЕНИЕ

В программных документах, принятых в стране в условиях происходящих изменений в общественной жизни, вопросам противодействия коррупции уделяется особое внимание. К числу главных отличительных особенностей принятой в 2014 году Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы относится то, что одним из приоритетных направлений работы на современном этапе является формирование антикоррупционной культуры в обществе. Проведенный анализ опыта стран, достигших наибольшего успеха в реализации антикоррупционной политики, показал, что именно формирование в обществе атмосферы неприятия коррупции на нравственно-этическом уровне является наиболее эффективным подходом.

В этой связи целенаправленная работа по формированию антикоррупционной культуры в нашей стране должна охватывать все учебные заведения независимо от профиля деятельности будущих выпускников. С прошлого года во всех вузах в учебный процесс начала внедряться новая дисциплина «Основы антикоррупционной культуры». Вместе с тем у нас пока мало соответствующей литературы, в которой бы раскрывались мировоззренческие, этические, нравственные аспекты антикоррупционной культуры, имеющаяся по данной проблематике литература в большей степени имеет уклон в сторону раскрытия правовых аспектов борьбы с коррупцией.

Принимая во внимание сложившиеся обстоятельства, группа ученых Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан выступила с инициативой о создании пособия для методического сопровождения учебного процесса по данной проблематике. Предлагаемое учебное пособие является результатом работы профессорско-преподавательского состава Академии, в структурных подразделениях которого системно разрабатываются действенные механизмы противодействия коррупции, которые включают в себя правоохранительные, экономические и воспитательные модели.

В коллектив авторов вошли специалисты разного профиля – государственные служащие, имеющие практический опыт, ученые, ведущие исследования в области педагогики, философии, экономики, юриспруденции и др. Такой подбор авторского коллектива обеспечил комплексный подход к решению поставленных задач и осмыслению актуальных проблем формирования антикоррупционной культуры как в историческом, так и в современном контекстах. Поставив задачу системного подхода к предмету, авторы предприняли попытку раскрыть сущность, природу происхождения, причину устойчивости коррупции, а также представить качественный анализ социально-экономических, правовых, культурных, нравственно-этических аспектов противодействия коррупции.

Исходя из комплекса вопросов, которые освещены в пособии, было признано целесообразным сгруппировать их в четыре главы, каждая из которых охватывает соответствующий тематический блок.

В рамках учебного пособия читатели ознакомятся с такими понятиями, как антикоррупционное сознание и антикоррупционная культура, приобретут знания о коррупции как явлении современной действительности и ее исторических корнях. Особое внимание уделено роли семьи в воспитании антикоррупционной культуры личности, национальным основам антикоррупционной культуры, формированию антикоррупционной культуры в зарубежных странах и др.

В учебном пособии «Основы антикоррупционной культуры» авторами был сделан упор на воспитательный характер обучения, поэтому оно может применяться в учебном процессе вузов по всем специальностям и направлениям подготовки. При этом необходимо подчеркнуть, что нами был использован накопленный в последние годы опыт Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, которая внедрила во все программы обучения государственных служащих нашей страны дисциплины антикоррупционной направленности.

Выход в свет первого пособия по данной теме и использование его в образовательном процессе отечественных вузов могут вызвать к жизни новые модели и методики преподавания данной дисциплины. Любые замечания, предложения по контенту пособия станут предметом тщательного рассмотрения с точки зрения улучшения содержания данного коллективного труда, и Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан открыта к сотрудничеству в этом важном направлении образовательной политики.

ГЛАВА 1. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ КУЛЬТУРА: ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ

§ 1. Понятие коррупции, ее исторические корни

Понимание сущности антикоррупционной культуры невозможно без уяснения содержания понятия «коррупция», понимания исторических корней этого антисоциального явления.

Понятие коррупции широко используется в современной научной и общественно-политической литературе.

Слово «коррупция» (от лат. «corumper») имеет множество значений: порча, упадок, подкуп, обольщение, совращение, притон, превратность, расстраивать дела, подвергать разрушению, искажать, фальсифицировать, осквернять, позорить достоинство; приставка «со», употребляемая вместе с многозначным глаголом «rumpere» (разрушать, ломать, преступать закон, расторгать договор), указывает, что коррупция – это действие с участием нескольких субъектов.

Помимо того, латинское «corruptio» означает «подкуп», «разложение»; глагол «коррумпировать» означает «подкупать кого-либо деньгами или иными материальными благами».

В римском праве слово «corrumpire» имеет значение «разламывать, портить, разрушать, повреждать, фальсифицировать, подкупать», а также «совращение, упадок, извращенность, плохое состояние, превратность (мнения или взгляда)» [1].

Наряду с общеизвестными трактовками понятия коррупции, существует мнение, что латинский термин «corruptio» происходит от двух корневых слов «cor» (сердце, душа, дух, рассудок) и «ruptum» (портить, разрушать). Поэтому суть коррупции не в подкупе должностных лиц, не в их обогащении, а в нарушении единства (разложении, распаде) социальной системы, в том числе системы государственной власти, предательстве законных интересов государства, сограждан посредством корыстного использования своего положения в обществе в личных целях.

История развития представлений о коррупции. Анализ древних источников показывает, что коррупция появилась практически вместе с возникновением государственного аппарата и была в той или иной степени присуща всем странам в различные исторические периоды развития.

Одним из первых свидетельств существования коррупции являются архивы Древнего Вавилона (вторая половина XXIV в. до н. э.), а позднее и знаменитые Законы вавилонского царя Хаммурапи (XIX в. до н. э.).

В древних источниках права за коррупционные деяния должно следовать конкретное наказание: «§5. Если судья разобрал дело, вынес решение и изготовил документ с печатью, а затем решение свое изменил, то этого судью следует изобличить в изменении решения, которое он постановил, и исковую сумму, имевшуюся в этом деле, он должен уплатить в двенадцатикратном размере; кроме того, в собрании его должны согнать с его судейского кресла, и он не должен возвращаться и заседать вместе с судьями в суде. §6. Если человек украл имущество бога или

дворца, то этот человек должен быть убит; а также тот, который принял из его рук краденое, должен быть убит» [2].

Законы Ману, составленные в Древней Индии одной из брахманских школ между II в. до н. э. и II в. н. э., представляют собой памятник древнеиндийского права, сборник предписаний и правил, регламентировавших поведение индийца в частной и общественной жизни в соответствии с религиозными и этическими догматами брахманизма, также содержат наставления об управлении государством и по судопроизводству.

Законы призывали судейских чиновников «руководствоваться правилами судопроизводства» и помнить, что «несправедливым решением можно лишить себя вечного блаженства, заключающегося в достижении неба» [2].

Достаточно обширные сведения о коррупции содержатся в античном наследии. Древнегреческие мыслители Платон и Аристотель в своих работах неоднократно упоминали о разлагающем и разрушающем воздействии злоупотребления властью и взяточничества на экономическую, политическую и духовную жизнь общества, называли корысть причиной коррупции, недопустимой в государственном управлении.

Так, Аристотель в работе «Политика» выделял коррупцию как важнейший фактор, способный привести государство если не к гибели, то к вырождению. Борьбу с коррупцией Аристотель считал основой обеспечения государственной стабильности: «Самое главное при всяком государственном строе – это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться» [3].

Гораздо позже Гегелем было отмечено: «В Афинах существовал закон, предписывающий каждому гражданину отчитываться, на какие средства он живет; теперь же полагают, что это никого не касается» [4].

Именно в римском праве слово «коррупция» приобрело юридическую форму. Примером этому служит один из древнейших сводов римского права – Законы XII таблиц (V в. до н. э., лат. leges duodecim tabularum), где термин «corrumpere» используется в значении обмена за деньги показаний в суде и подкупа судьи: «Неужели ты будешь считать суровым постановление закона, карающее смертною 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?» [2].

В период Средневековья понятие «коррупция» приобретает исключительно церковное, каноническое значение и теологическую акцентировку, как «обольщение», «соблазн дьявола» и «грех». Латинское слово «corruptibilitas» означало бренность человека, подверженность разрушению. Коррупция в богословии католицизма стала проявлением греховности.

Важный импульс к осмыслению коррупции в нынешнем понимании дают труды итальянского мыслителя и политического деятеля Николо Макиавелли (1469–1527 гг.). В своей работе «Государь» (1513 г.) он определял коррупцию как «использование публичных возможностей в частных интересах», сравнивал коррупцию с болезнью, которую

вначале трудно распознать, но легче лечить, а когда она запущена, то ее легко распознать, но излечить трудно [5].

Английский государственный деятель и философ Томас Гоббс (1588–1679 гг.) в работе «Левиафан» (1651 г.) пишет: «Люди, кичащиеся своим богатством, смело совершают преступления в надежде, что им удастся избежать наказания путем коррумпирования государственной юстиции или получить прощение за деньги или другие формы вознаграждения». Коррупция, по Гоббсу, «есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам» [6]. Вывод, сделанный в середине XVII века, оказался актуален и в XXI веке.

Немецкий философ Макс Вебер (1864–1920 гг.) также внес значительный вклад в развитие представлений о коррупции. В работе «Политика как призвание и профессия» (1919 г.) ученый выделил два способа сделать из политики свою профессию и призвание: «либо жить «для» политики, либо жить «за счет» политики… «За счет» политики как профессии живет тот, кто стремится сделать из нее постоянный источник дохода; «для» политики – тот, у кого иная цель» [7]. Вебер считал, что взяточничество и коррупция являются неотъемлемым свойством административного аппарата, который был свойственен средневековому обществу.

Первые упоминания о борьбе с коррупцией государственными средствами историки относят к XXIV в. до н. э. – временам шумерского правителя Урукагина, организовавшего реформу государственного аппарата с целью пресечения злоупотреблений со стороны чиновников и установившего ответственность за коррупционные деяния.

Таким образом, на наличие ответственности за взяточничество около четырех тысячелетий назад в Древнем Вавилоне указывали законы царя Хаммурапи, а также законы египетских фараонов. Четкое определение коррупции имелось и во времена Римской империи, что нашло отражение в Законах XII таблиц. Можно отметить, что одной из причин упадка Римской империи являлась коррупция. Взяточничество в тот период процветало и при государственных поставках, и при назначении на государственные посты [8].

В древнеиндийском трактате по искусству управления государством «Артхашастра» (IV в. до н. э.) подчеркивается, что важнейшей задачей, стоящей перед царем, является борьба с казнокрадством. В трактате перечисляются 40 способов хищения казенного имущества и делается малоутешительный вывод о том, что легче угадать путь птиц в небесах, чем уловки хитроумных чиновников, что довольно значительно даже для современности. Основным средством борьбы с казнокрадством становилась слежка [2].

Упоминания о коррупции имеются и в восточных цивилизациях. Еще аль-Фараби считал, что чиновники должны занимать свои должности в зависимости от способностей.

Политический деятель Китая XII века Ванг Анши указывал в числе основных причин коррупции плохое законодательство и плохих чиновников [9].

Это лишь малая часть свидетельства того, что выдающиеся мыслители еще в далекие времена призывали к прозрачным и честным отношениям, позволяющим построить здоровое развивающееся

общество, пытались найти четкие и емкие определения коррупции как социального феномена жизни общества и создали первую из известных науке моделей коррумпированного общества. Это была «моральная модель», объяснявшая пороки человеческие как препятствия на пути легитимного общества.

Новым этапом в эволюции теоретического осмысления понятия коррупции стал рубеж XIX и XX веков. Наиболее распространенным и доминирующим явилось определение коррупции, предложенное Дж. Сентурия: «использование служебного положения для извлечения личной выгоды» или «злоупотребление публичной властью ради частной выгоды» [10].

Приведем некоторые определения коррупции:

«Коррупция – подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей» («Толковый словарь русского языка» С. И. Ожегова).

«Коррупция – прямое, беззастенчивое, хищническое использование служебного положения, прав и возможностей, связанных с ним, в целях личной наживы, продажность должностных лиц» («Большой академический словарь русского языка»).

«Коррупция – моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами» (Толковый словарь под ред. Н. Ю. Шведовой).

Также приведем определения коррупции в международных политико-правовых документах:

– «нарушения этического (нравственного), дисциплинарного, административного и уголовного характера, выражающиеся в противозаконном использовании своего служебного положения субъектом коррупционной деятельности» (Резолюция Конгресса ООН: «Практические меры борьбы с коррупцией», 1990 г.);

– «подкуп (взятка), а равно любое иное поведение в отношении лиц, наделенных полномочиями в государственном и частном секторе, которое нарушает обязанности, вытекающие из этого статуса должностного лица» (Совет Европы по борьбе с коррупцией, 1995 г.);

– «продажность и подкуп должностных лиц при условии ненадлежащего исполнения обязанностей или поведения получателя взятки, предоставления ненадлежащих выгод или их обещания» (Конвенция Совета Европы, 1999 г.) [11].

В Законе Республики Казахстан «О противодействии коррупции» коррупция определяется как «незаконное использование лицами, занимающими ответственную государственную должность, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностными лицами своих должностных (служебных) полномочий и связанных с ними возможностей в целях получения или извлечения лично или через посредников имущественных (неимущественных) благ и преимуществ для себя либо третьих лиц, а равно подкуп данных лиц путем предоставления благ и преимуществ» [12].

На сегодняшний день большинство ученых рассматривают коррупцию как синтетическое понятие, имеющее политологическое, право-

вое, криминологическое, экономическое, социологическое, культурологическое и другие значения.

Коррупция выходит за рамки национальных границ и требует глобального подхода, подрывает государственные и международные институты власти и экономики. Она стала серьезно угрожать верховенству закона, демократии и правам человека, подрывать доверие к власти, принципам государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствовать конкуренции, затруднять экономическое развитие и угрожать стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

Для предотвращения подобных нежелательных тенденций государство стало проводить антикоррупционную политику и формировать антикоррупционное законодательство.

Ключевые слова: *исторические аспекты коррупции, коррупция, антисоциальное явление.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Что такое коррупция?
2. Дайте определение коррупции.
3. Каково этимологическое определение понятия «коррупция»?
4. Проанализируйте основные подходы к исследованию коррупции.
5. Коррупция в нашей жизни. Сталкивались ли вы с ней?
6. Как противостоять коррупции?
7. Влияние коррупции на человеческую жизнь.

Примерная тематика рефератов

1. Понятие и общие признаки коррупции.
2. Исторические аспекты развития коррупции.
3. Понятие коррупции и исторические этапы формирования антикоррупционной политики.
4. Причины и условия коррупции в современном мире.

Литература

1. Большой юридический словарь. http://slovar.cc/pravo.
2. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права: учеб. пособие / З. М. Черниловский. – М., 1994.
3. Аристотель. – М.: Мысль, 1983. – 830 с.
4. Гегель Г. В. Ф. Философия права. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.
5. Макиавелли Н. Государь. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2001. – С. 656.
6. Гоббс Т. Левиафан. http://www.lib.ru.
7. Вебер М. Политика как призвание и профессия. – М.: Прогресс, 1990.
8. Жетписбаева Б. А. Антикоррупционное законодательство Республики Казахстан. – Астана, 2011.
9. Есембаева Ж. Е. Правовые средства борьбы с коррупцией: маг. дисс. – Астана, 2013. – 103 с.
10. Синюкова Т. Н. Понятие и подходы к содержанию коррупции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. Выпуск № 1 (29) / 2015.
11. Материалы сайта Transparency International. https://www. transparency.org.
12. О противодействии коррупции: Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V. http://adilet.zan.kz.

§ 2. Антикоррупционное сознание и антикоррупционная культура: содержание, роль и функции

Антикоррупционная культура является феноменом антикоррупционного сознания. Поэтому в данном параграфе рассмотрим феномен антикоррупционного сознания.

Существуют различные формы общественного сознания, с помощью которых люди осознают окружающую их природу, общество и самих себя. Выделяют моральное (нравственное), политическое, правовое, эстетическое, религиозное сознание.

Понятие «антикоррупционное сознание» содержит в себе все формы общественного сознания. Это интегративное понятие, так как оно вбирает в себя информацию из самых разных наук, изучается в различных учебных дисциплинах, и при обобщении знаний о нем возможен выход на новый уровень понимания исследуемого явления.

Таким образом, антикоррупционное сознание находится в прямом взаимодействии с иными формами общественного сознания и обладает всеми качествами и характеристиками, свойственными общественному сознанию вообще.

Антикоррупционное сознание – это совокупность понятий, теорий, представлений и чувств, взглядов и эмоций, оценок и установок, выражающих отношение людей к коррупции как социальному злу.

В Законе Республики Казахстан «О противодействии коррупции» конфликт интересов определяется как «противоречие между личными интересами лиц, занимающих ответственную государственную должность, лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, лиц, приравненных к ним, должностных лиц и их должностными полномочиями, при котором личные интересы указанных лиц могут привести к ненадлежащему исполнению ими своих должностных полномочий» [1].

Специфика антикоррупционного сознания состоит в том, что оно отражает, а затем воспроизводит жизненные реалии через призму негативного, нетерпимого отношения к конфликтам интересов во всех его проявлениях. Оно требует установления общеобязательных норм поведения. Антикоррупционное сознание очерчивает границы морального и аморального, правового и неправового, правомерного и противоправного. Оно требует морально-нравственных, идеологических, правовых мер для обеспечения антикоррупционного поведения. Антикоррупционному сознанию присущи формализованность, определенность и категоричность. Также ему свойственно требование жесткого контроля за исполнением моральных и правовых обязанностей.

Роль антикоррупционного сознания проявляется в его **функциях**: познавательной, регулятивной, оценочной, прогностической.

Познавательная функция антикоррупционного сознания (гносеологическая) состоит в накоплении знаний о коррупции как социальном зле и на этой основе возможности дальнейшего осмысления мира человеческих взаимоотношений.

Регулятивная функция. При определенных условиях антикоррупционное сознание выступает регулятором общественных отношений посредством ценностной ориентации. Результатом этой регуляции становится нулевая терпимость к коррупционным правонарушениям.

Оценочная функция заключается в определенном эмоциональном отношении личности к разным сторонам и явлениям социальной жизни на основе жизненного опыта и практики. Моральные и правовые нормы, другие элементы морально-правовой системы выступают объектами оценки. Оценочная функция определяет отношение личности к коррупции. С ее помощью оценивается отношение к морали и этическим кодексам, праву и законодательству, правоохранительным органам, гражданскому обществу, долгу, антикоррупционному поведению как окружающих, так и своему собственному.

Прогностическая функция состоит в возможности предвидения будущего состояния морально-правовой системы, поведения людей в обществе.

Антикоррупционная культура, так же как антикоррупционное сознание, является интегративной формой духовной культуры.

У культуры есть те же преимущества, что и у сознания человека, та же роль, которую она играет в становлении и развитии всего того, что определяется как социальное.

Как способ освоения действительности культура – это не отдельные оценки, нормы, не их набор, сумма, а лишь ценностные элементы, взятые как целостность. Культура как феномен сознания представляет собой целостность и в другом отношении. Культура – это не пассивные, невостребованные, нереализованные знания, умения, убеждения. Она представляет собой своеобразный процесс, внутреннюю деятельность, в основе которой лежит взаимодействие, взаимопереход и сопряженность знаний, навыков, компетенций личности, ее убеждений, информационного, чувственного и волевого компонентов.

Антикоррупционная культура является одним из важных элементов системы духовной культуры. Человек как субъект культуры является носителем трудовой, политической, правовой, этической, эстетической, нравственной и др. культур, которые, тесно взаимодействуя между собой, в различных сочетаниях образуют причудливые симбиозы. В системе культуры антикоррупционная культура занимает особое место, выполняя специфические функции и сохраняя в определенной мере целостность и сплоченность общества.

Антикоррупционная культура включает в свое содержание элементы практически всех остальных видов культур, что связано с природой самого человека как единственного субъекта их целостности. Специфика антикоррупционной культуры заключена не только во взаимной связи со всеми видами культур. Ее содержание в первую очередь включает в себя право и нравственность. Диалог, который осуществляется между всеми видами культур, фиксирует наличие тесной связи между ними, подчеркивает и усиливает их взаимодополняемость.

Антикоррупционная культура – это способность человека сознательно и нравственно противостоять коррупции. Важно то, что содержанием такого человека является и правовая культура.

В современной литературе содержание антикоррупционной культуры рассматривается преимущественно как составляющая права. Заметим, что антикоррупционную культуру сводить полностью к правовой культуре некорректно. Правовая культура лишь часть антикоррупционной культуры, наряду, например, с нравственной, политической культурой.

Антикоррупционная культура – это не всеобщее сознание и не отдельные его элементы. Антикоррупционная культура – это система ценностей, лежащая в основе неприятия коррупции как абсолютно несовместимой с данной системой. Антикоррупционная культура – взгляд на мир человеческих отношений сквозь призму нравственного и безнравственного (должного и недолжного, добра и зла, полезного и вредного), правового и неправового, умного и глупого, прекрасного и безобразного и т. д.

Антикоррупционная культура выражает способность человека противостоять коррупции на основе высокой моральной, правовой, политической и других культур. Антикоррупционная культура приобретает в настоящее время статус объективно необходимого явления, ее в процессе социализации должны освоить все дееспособные члены общества.

В Законе Республики Казахстан «О противодействии коррупции» определено понятие «формирование антикоррупционной культуры», под которым понимается «деятельность, осуществляемая субъектами противодействия коррупции в пределах своей компетенции по сохранению и укреплению в обществе системы ценностей, отражающей нетерпимость к коррупции». А также понятия, отражающие комплекс мер образовательного, информационного и организационного характера, посредством которых осуществляется формирование антикоррупционной культуры.

«Антикоррупционное образование – непрерывный процесс воспитания и обучения, осуществляемый в целях нравственного, интеллектуального, культурного развития и формирования активной гражданской позиции неприятия коррупции личностью.

Информационная и организационная деятельность реализуется путем проведения разъяснительной работы в средствах массовой информации, организации социально значимых мероприятий, государственного социального заказа в соответствии с законодательством Республики Казахстан и иных мер, предусмотренных законодательством Казахстана» [1].

Формирование антикоррупционной культуры личности предполагает:

– общее представление о сущности коррупции, ее содержании, цели, субъектах, формах и видах, сферах реализации, особенностях проявления в различных сферах жизни общества;

– воспитание морально-нравственной, этической культуры;

– формирование основ правовой грамотности;

– стимулирование мотивации членов общества к антикоррупционному поведению;

– формирование нетерпимости ко всем проявлениям конфликта интересов.

В связи с этим необходимо:

– формирование осознанного отношения к коррупции, морального «иммунитета» к коррупционным правонарушениям и на этой основе развитие компетенций по преодолению коррупции;

– формирование модели поведения граждан Казахстана, при которой само слово «коррупция» должно вызывать отторжение, нравственный отпор, нетерпимость;

– преодоление правового нигилизма (от лат. nihil – ничто), заключающегося в отрицании правовых ценностей, неуважении к закону и порядку;

– обеспечение правового образования и воспитания посредством правового всеобуча.

В Законе Республики Казахстан «О противодействии коррупции» раскрывается содержание понятия «противодействие коррупции» как деятельности «субъектов противодействия коррупции в пределах своих полномочий по предупреждению коррупции, в том числе по формированию антикоррупционной культуры в обществе, выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, а также по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений и устранению их последствий». А «предупреждение коррупции» – как «деятельность субъектов противодействия коррупции по изучению, выявлению, ограничению и устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, путем разработки и внедрения системы превентивных мер» [1].

Антикоррупционная культура ориентирована на обеспечение жизнедеятельности конкретной социальной системы, поэтому коренным ее свойством является целостное, системное видение коррупции – во всех ее нравственных, юридических, экономических, политических, ресурсовых, технологических, экологических, социально-психологических аспектах, связях и опосредствованиях.

Поддержание нравственности как социальности, социализированности требует определенного состояния институтов, права, механизмов, порядков, процедур в деятельности государства. В этом вопросе особое значение имеет цивилизационная идентичность.

Для нашей страны это так же значимо, как для многих других государств. В условиях строительства новой казахстанской государственности нам важно понимать, что суверенный Казахстан имеет собственный код успешности, потенциал и ценности, которые следует активизировать в борьбе с коррупцией, устраняя ее причину.

Антикоррупционная культура членов общества является одним из главных факторов стабилизации социума, определяет успешность

борьбы с коррупционными правонарушениями на любом структурном уровне общества.

Важны в антикоррупционном воспитании и качество законодательства, и формы правоприменения, и соблюдение договорных обязательств, и судебная защита прав, свобод и законных интересов гражданина. Сочетание знания морально-правовых принципов и разумных конформистских убеждений – мощный фактор стабильности, упорядоченности в жизни общества.

В заключение можно констатировать, что уровень антикоррупционного сознания, а стало быть, и антикоррупционной культуры зависит от степени осознания личностью и обществом дестабилизирующей силы коррупции.

Задачей воспитания антикоррупционной культуры является утверждение нулевой терпимости к коррупции как гражданской позиции студенческой молодежи, выработка стойкого иммунитета к коррупционным правонарушениям, их публичное порицание.

Ключевые слова: *коррупция, конфликт интересов, антикоррупционная культура, антикоррупционное сознание, противодействие коррупции, предупреждение коррупции, нравственная культура, правовая культура, мотивы антикоррупционного поведения.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Что такое антикоррупционная культура?
2. Какое место занимает нравственность в структуре антикоррупционной культуры?
3. Содержание антикоррупционной модели поведения.
4. Содержание понятий «антикоррупционное сознание» и «антикоррупционная культура».
5. Совпадает ли теоретическое содержание понятий «антикоррупционное сознание» и «антикоррупционная культура» с их повседневным употреблением?
6. Функции антикоррупционного сознания.
7. Проанализируйте состояние антикоррупционной культуры общества.

Примерная тематика рефератов

1. Понятия «коррупция», «взяточничество», «злоупотребление служебным положением»: их различия и сходство.
2. Мотивация антикоррупционного поведения.
3. Антикоррупционное сознание и его особенности в современных условиях.
4. Взаимосвязь антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры.

Литература

1. О противодействии коррупции: Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V. http://adilet.zan.kz.
2. Алексеев С. В. Коррупция: социологический анализ / под ред. О. В. Бондаренко. – Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2008. – 270 с.
3. Антикоррупционная политика: учебное пособие / под ред. Г. А. Сатарова. – М., 2004. – 368 с.
4. Дамаскин О. В. Коррупция: состояние, причины, противодействие. – М., 2009. – 304 с.
5. Добреньков В. И., Исправников Н. Р. Коррупция: современные подходы к исследованию. – М., 2009. – 207 с.
6. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Издательство «Азъ», 1992.
7. О государственной службе: Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-I (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28 ноября 2014 г.).
8. Назарбаев Н. А. Нұрлы жол – Путь в будущее: Послание народу Казахстана, г. Астана, 11 ноября 2014 года.

§ 3. Коррупция как явление современной действительности

Коррупция как явление общественной жизни. Коррупцию как феномен нельзя рассматривать в отрыве от общественного сознания, от его формирования в определенных социальных условиях и динамики изменения. Коррупционные преступления, их расследование, привлечение к ответственности виновных – дело специалистов, но что касается оценки результатов этой работы, причин возникновения коррупционных рисков, то на этот счет каждый гражданин страны может иметь свое персональное мнение. Он может при этом руководствоваться своими собственными ориентирами, нравственными установками, религиозными идеями и т. д., ввиду чего его представления о коррупции и ее проявлениях могут отличаться от нормативных установок и научных дефиниций.

Как негативное явление в общественной жизни коррупция вызывает общественное осуждение, однако степень терпимости к ней в различных социальных группах неодинакова. Каждый, кто в жизни столкнулся с фактами коррупции, оценивает ее как общественное зло, которому не должно быть места во взаимоотношениях между гражданином и представителем государства, в отношениях граждан между собой и в сфере бизнеса.

Моральные нормы и их роль в противодействии коррупции. Нормы морали, которые в истории человеческой цивилизации базировались на религиозных учениях, могут играть весьма значительную роль в формировании личности. От осознанного соблюдения человеком моральных принципов зависит его позиция по отношению к коррупции. Он может воспринимать ее как вечного спутника любого государственного строя или же как негативное общественное явление, которому реально можно и нужно противодействовать.

Коррупция как общественное зло оказывает на общество разлагающее действие. Особенно это опасно в современный век информационных технологий, когда преступное поведение людей, факты коррупции невозможно скрыть даже от школьников, имеющих доступ к сети Интернет. Недоработки и ошибки в воспитании молодежи, оставление без должного внимания уязвимых для коррупционного воздействия категорий государственных служащих приводят к весьма нежелательным последствиям. Напористость и цинизм коррумпированных лиц, результаты их преступной деятельности девальвируют нравственные ценности и могут реально пошатнуть моральные устои общества. Нравственность, вера в справедливость, соблюдение этических норм поведения являют собой необходимый комплекс условий, которые не находятся в сугубо правовой плоскости. Без этих составляющих не может сформироваться антикоррупционная культура и не будет действенной государственная карательная политика.

Приоритет моральных принципов в поведенческих актах имеет больший эффект, нежели правовые запреты или угроза уголовного преследования. Мораль, ее писаные и неписаные законы могут противодействовать внедрению «денежных» правил в сферы, где им не должно

быть места; то, что нельзя купить по определению, не может стать доступным для возмездного приобретения: почет, должности, степени и многое другое, что может девальвировать их ценность в глазах общества. Коррупцию в стране люди обоснованно воспринимают как несправедливость. И здесь стоит еще раз отметить, что каждый человек оценивает наблюдаемые реалии с позиций нравственности, которые сформировались в его сознании на основе его воспитания или идеологических установок.

Если комплекс нравственных правил не работает, общество становится безнравственным, а государство – уязвимым; безнравственное общество не может иметь будущего, если мораль в жизни социума не занимает должного места.

Конфликт нравственности и преступной идеологии. Особенность коррупции как негативного общественного явления заключается в том, что она весьма мобильна в динамике общественных процессов и игнорирование ее опасности приводит к издержкам самого различного порядка. Кроме экономических издержек и репутационных потерь на международной арене (индекс CPI) [2], любое государство может столкнуться с проблемой распространения преступной идеологии. Весьма опасной является недооценка стремления определенных групп к непомерному потреблению, кричащей роскоши, что является укоренением в сознании представителей богатого класса элементов мещанства. Этот порок далеко не безобиден, он формирует в людях собственные стандарты поведения, которые в последующем трудно поддаются правовой коррекции. Н. Бердяев называл мещанство обратной стороной необузданной жажды наслаждений, а мещанские нормы, по его мнению, есть плод неверия в благородное самоограничение человека [3, с. 186].

Люди это хорошо понимают, следовательно, они задумываются над тем, что есть коррупция и ее проявления в их жизни, чем она (во всех ее вариациях) грозит их будущему и будущему молодого поколения. Так, в представлении людей современная коррупция представляется как:

– зло, способное пустить глубокие корни в общественное сознание, быт и служебную деятельность;

– преступная деятельность, которая может осуществляться людьми, наделенными властью;

– образ жизни нечестных людей, которые не обременены нравственными поведенческими ограничениями, но имеют возможность оказывать негативное влияние на общественные процессы.

Правила поведения, которые служат людям позитивным нравственным ориентиром, не появляются в одночасье, они – результат исторического опыта, независимо от того, откуда они появились, в какой формации культивировались и когда приобрели признаки социальной нормы. В качестве примера можно привести две цитаты, которые знал наизусть каждый советский школьник: 1. «В науке нет широкой столбовой дороги, и только тот может достигнуть ее сияющих вершин, кто, не страшась усталости, карабкается по ее каменистым тропам» (Карл Маркс);

2. «Коммунистом стать можно лишь тогда, когда обогатишь свою память знанием всех тех богатств, которые выработало человечество» (В. И. Ульянов-Ленин).

Нравственная ценность этих слов в массовом сознании занимала определяющее место, то есть в недавнем прошлом они не были просто лозунгами. Люди следовали им, на них воспитывалась молодежь, а нарушения трудовой, партийной, производственной дисциплины сопровождались тяжелыми моральными издержками.

В обществе, где культивируются нравственные начала, соблюдаются законы, коррупционер чувствует себя неуютно, он ограничен в своих действиях и не может реализовать свои преступные возможности. Другими словами, мораль (как свод действующих правил поведения) и высоконравственное окружение сильно затрудняют преступную деятельность коррупционера. Для противодействия коррупции одних карательных мер недостаточно. При всей жесткости назначаемых судами наказаний и при наглядности показательных арестов простой человек должен находить ответы на простые вопросы, которые ставит перед ним реальность. Из всего комплекса наблюдений человек делает свои выводы относительно коррупции и ее негативного влияния на жизнь общества и собственных жизненных перспектив.

Противодействие коррупции должно опираться не только на карательные механизмы или научные разработки. Необходимо во главу угла ставить представление людей о коррупции, которое они формируют на основе моральных ценностей. Только таким путем государство может не допустить отождествления простыми людьми понятий «государство» и «коррумпированная власть». Если последнее укоренится в массовом сознании, то коррупция не будет побеждена, даже если будут наказаны тысячи коррупционеров.

Человек с прочной нравственной позицией представляет коррупцию как:

– реальную опасность для себя, для своей страны и для ее будущего;

– одну из причин того, что гражданин может перестать связывать себя со страной, гражданином которой он является;

– преступную схему подкупа и незаконного обогащения путем разворовывания национальных богатств и развращения общественного сознания;

– циничное культивирование преступной идеологии, которая посягает на устои государства, нравственные ценности и создает условия для внедрения в массовое сознание ложных ценностей;

– неправедную жизнь, где не работают законы и нет места справедливости.

Воспринимая коррупцию как негативное явление, изучая ее различные проявления, разрабатывая методы по профилактике коррупционной преступности, следует в то же время показывать результаты проводимой государством антикоррупционной политики. О том, что позитивные результаты есть, свидетельствует правоохранительная статистика и судебная практика. Замалчивание

позитивных тенденций порождает неверие людей в эффективность правовой политики и карательной практики государства и не будет способствовать формированию антикоррупционной культуры.

Ключевые слова: *коррупция, безнравственность, непримиримость, нечестность, карьеризм, стяжательство.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Почему феномен коррупции должен исследоваться не только в правовой плоскости?
2. Каким образом следует проводить воспитательную работу, направленную на противодействие коррупции?
3. Какова роль нравственных ценностей в жизни общества и как они могут влиять на поведение человека, находящегося на государственной службе?
4. Как и по каким признакам, поведенческим актам можно определить коррупционера?
5. Каковы особенности коррупции в конкретных государственных органах (в правоохранительных органах, органах здравоохранения, образования и т. д.)?
6. Что оказывает решающее влияние на человека, совершившего коррупционное деяние: юридическая ответственность, репутационные потери или общественное осуждение?
7. Может ли верующий человек сознательно совершить коррупционное преступление?

Примерная тематика рефератов

1. Коррупция как явление общественной жизни и коррупционное поведение.
2. Религиозные и иные моральные нормы, которые могут выполнять регулятивную роль в деле противодействия коррупции.
3. Нравственность и коррупционность как антиподы.
4. Причины коррупции и формы ее проявления.
5. Коррупция как результат деформации индивидуального и общественного сознания.
6. Адаптивность коррупции в изменяющихся общественных условиях.
7. Социальная среда коррупции и неписаные правила поведения в коррумпированном сообществе.
8. Криминализация образа жизни – социальный спутник коррупции.
9. Социальные представления о коррупции и стереотипы ее восприятия.
10. Двойные стандарты в оценке коррупционного поведения.

Литература

1. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева и В. Е. Крутских. – 2-е издание, перераб. и дополн. – М., 2001. – 704 с.
2. Индекс восприятия коррупции (*англ.* Corruption Perceptions Index, CPI) – ежегодный рейтинг государств мира, отражающий оценку уровня восприятия коррупции аналитиками и предпринимателями по десятибалльной шкале. Составляется компанией «Transparency International» с 1995 года. https://ru.wikipedia.org – 5 сентября 2015 года.
3. Борохов Э. Мысль в слове. – М., 2004. – 589 с.

§ 4. Формирование антикоррупционной культуры в зарубежных странах

Формирование культуры нетерпимости к коррупции считается одним из важнейших элементов антикоррупционной стратегии развитых стран. В европейских странах, таких как Швеция, Великобритания, доступ граждан к информации, высокий уровень правовой культуры и соблюдение этических норм населением – залог стабильности и процветания государства.

Изучение зарубежного опыта формирования антикоррупционного правосознания граждан является одним из важнейших способов получения информации о том, какими средствами, методами, в каких формах возможно создать обстановку нетерпимости к коррупции и снизить уровень коррупционной преступности. Познание и учет практики иностранных государств позволяют избежать ошибок, противоречий в антикоррупционной деятельности и выбрать правильные подходы в стратегии борьбы с коррупцией.

Антикоррупционная модель Грузии

Опыт Грузии в борьбе с коррупцией в государственном секторе уникален и успешен, и многие его аспекты могут быть адаптированы и применены в странах, где существуют аналогичные проблемы.

Еще 10 лет назад коррупция пронизывала практически все сферы жизни Грузии. Взятки требовались для того, чтобы получить большинство государственных услуг – от получения водительских прав или паспорта до регистрации имущества и бизнеса, строительства дома или поступления в вуз. С тех пор меры, принятые правительством в рамках политики «нулевой терпимости», резко сократили масштабы неофициальных платежей в различных государственных службах. Эксперты Всемирного банка отмечают, что сегодня «по большинству показателей Грузия значительно приблизилась к наиболее развитым странам Евросоюза» [1].

В соответствии с Индексом восприятия коррупции «Transparency International» в 2014 году Грузия занимала 50-е место среди 174 государств мира, в 2004 – 85-е. Это самое сильное из зарегистрированных сокращений коррупции в мире за этот период. Среди государств бывшего Советского Союза Грузию опережают только страны Прибалтики.

Своеобразной отправной точкой процесса реформирования структуры государственного управления и сокращения уровня коррупции в Грузии можно считать 2003 год, после революции Роз и прихода к власти нового правительства. За основу разработки стратегических документов и нормативно-законодательных актов был взят американский, итальянский, новозеландский и британский опыт борьбы с коррупцией, также были приглашены консультанты и эксперты таких международных организаций, как Всемирный банк, МВФ и USAID.

Основное отличие грузинского подхода к борьбе с коррупцией в том, что, наряду с репрессивными методами, в Грузии системно занимаются превентивно-профилактическими мерами, то есть борьба

с коррупцией не оценивается по количеству задержанных взяточников, а больше ориентируется на предотвращение подобных случаев.

В этой связи необходимо отметить, что важная роль в политике противодействия коррупции отводится формированию антикоррупционной культуры в обществе, которая реализуется через пропаганду и образование, а также посредством организации просветительских мероприятий для различных целевых групп: населения, школьников, студентов, СМИ, неправительственного сектора, представителей бизнеса.

В основу антикоррупционного образования положено обучение этическим нормам как государственных служащих, так и студентов высших учебных заведений. С этой целью были разработаны новые учебно-методические материалы по этике при поддержке международных организаций, одним из успешных продуктов в этой области является учебное пособие «Этика и общие правила поведения государственных служащих».

Эффективная практика Грузии в формировании антикоррупционной культуры заключается в проведении обучающих семинаров-тренингов для широкой аудитории, в которую входят студенты, школьники, НПО и т. д. Данные тренинги по антикоррупционной тематике проводят практики, т. е. те люди, которые сами непосредственно занимаются нормотворчеством и координационной деятельностью в области противодействия коррупции, также привлекаются известные зарубежные эксперты.

Основные результаты проведенных реформ в Грузии

1) Создание «принципа единого окна» для всех государственных служб. То есть получить любые документы, заключить и расторгнуть брак, открыть фирму и т. д. можно в одном месте – Доме юстиции. В подобных учреждениях собраны в одно целое около 300 различных услуг, и гражданам не приходится обивать пороги других госструктур. В Доме юстиции за 15 минут можно получить практически любой документ, начиная со свидетельства о рождении ребенка и заканчивая визой для иностранцев, видом на жительство или актом на землю. Предварительно нужно лишь записаться на сайте Минюста.

2) Реформы МВД. С начала реформ в 2004 году штат полицейских и дорожных инспекторов был обновлен на 85 % и сокращен в несколько раз. Все работники, замешанные в коррупционных делах, – уволены, и большинство из них получили тюремные сроки. Была введена программа популяризации полиции. Работникам правоохранительных органов создали новый имидж: теперь это честные правоохранители, которые при необходимости всегда помогут, подскажут дорогу и будут разговаривать исключительно вежливо и с улыбкой. В результате проведенных реформ полицейские в Грузии не берут денег. Всю базу данных сделали электронной. Найти документы стало легко. Стали жестко взимать штрафы. Нарушений на дорогах стало меньше.

3) Изменения коснулись и процедуры получения водительского удостоверения. В Грузии отменили медосмотр: существует общая база, куда заносятся все посещения врачей. Техосмотр тоже отсутствует –

решили, что эта процедура для взяточников полезнее, чем для автомобилистов. Права можно получить, сдав экзамены и заплатив всего 35 долларов пошлины (данные за 2011 год). Всеми этими процедурами занимается сервисное агентство МВД, работающее 24 часа в сутки без праздников и выходных. Процедура регистрации автомобиля занимает 15 минут, включая подбор номера и оплату 40 долларов там же, у представителя любого банка.

4) Важным аспектом борьбы с коррупцией грузинское правительство считает повышение зарплаты чиновникам, ведь от этого напрямую зависит мотивация сотрудника. Заработная плата в полиции, а потом и во всем государственном аппарате выросла за годы реформ в 15–40 раз.

5) На первом этапе реформирования число министерств уменьшилось с 18 до 13, ведомств – с 52 до 34. Численность персонала была сокращена на 35–50 %. Перестали существовать как самостоятельные ведомства пожарная инспекция, автоинспекция, санэпидемстанция.

6) Реформы в налоговой системе. Вместо 25 налогов оставили 6 видов. Таможенные пошлины сокращены и почти полностью отменены в 2008 году. Принят закон, позволяющий приватизировать землю, в том числе и сельскохозяйственного назначения.

7) Реформы в системе образования. До проведения реформ каждый университет проводил вступительные экзамены отдельно. «Поступить» в университет стоило несколько тысяч. Сейчас Министерство образования проводит единый экзамен для всех абитуриентов, анонимно, по электронным базам. Затем по результатам единого экзамена абитуриенты зачисляются в вузы [2; 3].

Не все, что было сделано в Грузии, можно повторить в странах с другими институциональными и политэкономическими условиями и контекстом. Однако из опыта Грузии можно извлечь множество полезных уроков, которые могли бы быть адаптированы и применены в условиях других стран, перед которыми стоят подобные задачи по преодолению масштабной административной коррупции.

Меры противодействия коррупции в Сингапуре

Согласно Индексу восприятия коррупции (ИВК) Transparency International за 2014 год, Сингапур занимает 7-е место и стоит в ряду самых чистых в коррупционном отношении государств после Дании, Швеции, Новой Зеландии. Эта страна является четвертой из наименее коррумпированных стран мира с общим рейтингом 84 балла из 100.

Вдохновителем и организатором борьбы с коррупцией в Сингапуре стал Ли Куан Ю, занимавший пост премьер-министра в 1959–1990 годах. В ноябре 1999 года г-н Ли заявил: «Честное, эффективное правительство с незапятнанной репутацией было и остается самым ценным достижением правящей партии и главным достоинством Сингапура».

В качестве первоочередных мер в борьбе с коррупцией руководство страны определило:

– создание современного антикоррупционного законодательства;
– учреждение специального максимально самостоятельного государственного органа по борьбе с коррупцией (Бюро по расследованию слу-

чаев коррупции);

– ужесточение уголовной ответственности за коррупцию;

– установление высоких социальных гарантий государственным и муниципальным служащим;

– практику постоянной и планомерной ротации управленческих кадров;

– законодательные гарантии безопасности лица и членов его семьи, давших показания по факту коррупции;

– широкое освещение антикоррупционной деятельности в СМИ;

– проведение независимой экспертизы законов и нормативных актов на предмет коррупционных последствий.

Борьба с коррупцией в Сингапуре основана на принципах меритократии и базовых канонах конфуцианской этики. По этой причине забота об эффективном использовании человеческого капитала на основе таланта и достоинств, внедрение прозрачной и заслуживающей доверия системы кадровых назначений в сочетании с отлаженной системой подлинной ответственности должностных лиц имеют глубокий смысл. Большинством представителей лидеров Сингапура принцип «оставаться честным и неподкупным» видится как привычка и норма жизни.

В Сингапуре действует сильное социально ориентированное антикоррупционное законодательство. Акт о предотвращении коррупции предусматривает индексацию и постоянное повышение заработной платы государственных служащих; совершенствование процедур взаимодействия с гражданами, предприятиями и организациями с целью исключения бюрократических проволочек; обеспечение должной прозрачности контроля и надзора; ротацию кадров во избежание формирования устойчивых коррупционных связей; обеспечение режима конфиденциальности для предотвращения утечки служебной информации. Предусмотрены также процедуры пересмотра (каждые 3–4 года) антикоррупционных планов и конкретных мер противодействия коррупции [4].

В качестве силового принуждения широко практикуются штрафы, лишение свободы, конфискация, увольнение с работы. Причем каждый знает, что взяточник рискует не только своей свободой, он ставит под сомнение успешное будущее своих потомков. И не только одного последующего поколения.

Глава государства является хранителем национального достояния, гарантом строгого и непредвзятого расследования крупных коррупционных скандалов, осуществления научно обоснованной кадровой политики, в том числе в части назначения на высшие должности в исполнительной и судебной власти, в вооруженных силах и полиции.

Бюро по расследованию случаев коррупции. В его компетенции входит расследование и пресечение коррупционных проявлений, причем как в государственной сфере экономики, так и частном секторе, проверка информации о коррупции в чиновничьей среде, разработка эффективных методов выявления зон коррупционного риска и оценки коррупциогенности системы управления. Под особым контролем Бюро

предвыборные кампании и парламентские выборы, деятельность полиции и инспекций (жилищное строительство, торговля, здравоохранение, землеустройство и землепользование, лицензирование), банковские счета государственных служащих и их родственников.

В рамках антикоррупционной реформы особое внимание было уделено повышению профессионализма и усилению независимости судебной системы [5]. Коррумпированный судейский корпус был заменен на лучших юристов страны, среди которых преобладали частные адвокаты. Строже стали регламентироваться служебные полномочия и конкретные действия судей. Упрощались бюрократические процедуры, отменялись ненужные разрешения и лицензии. Также был обеспечен более предметный надзор за соблюдением этических стандартов служебных отношений. Одновременно ужесточались меры уголовного наказания за коррупционные действия.

Все эти меры сочетались с уменьшением вмешательства государства в экономику, повышением зарплат государственным служащим и подготовкой квалифицированных административных кадров.

Антикоррупционная политика стала более результативной после повышения зарплат служащим государственного и муниципального аппарата. Правительство Сингапура решило: и полицейский, и рядовой клерк в офисе должны иметь такую зарплату, которая бы исключала соблазн брать взятки и допускать другие коррупционные злоупотребления.

Государственная служба Сингапура считается одной из самых эффективных в Азии. Общая численность госслужащих составляет около 65 000 человек. Отлично выученными и воспитанными кадрами укомплектованы службы президента и премьер-министра, 14 министерств и 26 постоянных комитетов. Это достигается благодаря продвижению по службе исключительно на основе способностей человека, современному материально-техническому обеспечению служебной деятельности, строгой дисциплине и трудолюбию чиновников, их напористости и постоянному стремлению к совершенству. Составной частью работы на высокий результат являются традиции постоянной подготовки и повышения квалификации служащих. Каждый государственный служащий обязан проходить как минимум 100 часов обучения в год, в том числе по антикоррупционной проблематике.

Талант-менеджмент в Сингапуре. Путь наверх открывается перед самыми умными, прогрессивно мыслящими и способными. За это отвечает Бюро по расследованию случаев коррупции. Вербовка происходит еще в школе, а дальше будущую элиту ведут: помогают поступить в университет, отправляют на учебу и стажировку за границу, поощряют успехи. Так, постепенно государственный аппарат обновляется правильно выученными и воспитанными кадрами, многие из которых пополняют ряды Бюро.

На всех этажах социальной стратификации, во всех звеньях и на всех уровнях государственной власти Сингапура сформирована атмосфера отвращения к «жадности, продажности и моральному разложению чиновничества», делается все, чтобы разрушить веками формирова-

вшийся в обществе «азиатский коррупционный образ жизни».

Скромное в разумных пределах жилище, отсутствие личных садовников и водителей, строгие служебные помещения, запрет сверхдорогих персональных авто для многих служащих стали символами стремления к честности в политике и служебных отношениях.

Борьба с безработицей, государственная поддержка малоимущих, субсидирование жилья и общественного здравоохранения, забота о динамичном росте заработной платы в соответствии с повышением эффективности экономики, справедливое пенсионное обеспечение, сбалансированная политика налогообложения являются залогом социально-политической стабильности страны [6].

Таким образом, Сингапур на сегодняшний день занимает в мировых рейтингах лидирующие позиции по снижению уровня коррупции, экономической свободе и уровню управляемости. Пример Сингапура убедительно демонстрирует, что благодаря политической воле, эффективным изменениям в законодательстве, неподкупному Бюро и независимости судебного корпуса можно минимизировать коррупционные риски и сформировать в обществе атмосферу отвращения к коррупции.

Ключевые составляющие антикоррупционной культуры в Сингапуре

В целом по стране	**На государственной службе**
Политическая воля правящей элиты быть честной Верховенство закона Суровые законы против оружия и наркотиков Имплементация норм международного права Экономический рост на всех уровнях = рост благосостояния Исключение развития изолированных городских трущоб с криминалом Низкая безработица Высокий уровень образования	Компетентность госслужащих, их «качество» Меритократия: отбор на принципах HAIR Current Estimated Potential (CEP) Оценка госслужащих (потенциал и эффективность деятельности) Жесткие законодательные меры наказания за коррупционные правонарушения Адекватная зарплата – бенчмаркинг с частным сектором

Доступ общественности к информации в Швеции

Открытость и прозрачность – основы шведской демократии. Швеция – свободное и открытое общество, где гражданам гарантированы такие права и свободы, как право на участие в демонстрациях, свобода самовыражения, свобода печати, право беспрепятственного доступа к природным угодьям и право контролировать действия властей. Открытость является также предпосылкой для обеспечения равноправия и формирования нетерпимости к проявлениям коррупции в обществе.

Конституционный строй Швеции определяется четырьмя основными законами: Актом о форме правления, Актом о свободе печати, Актом о свободе самовыражения и Актом о престолонаследии. Им подчиняются все другие законы государства. Конституция гарантирует

гражданам свободу получения информации, свободу демонстраций, право создавать политические партии и исповедовать свою религию.

Акт о свободе самовыражения, принятый в 1991 г., распространил положения Акта о свободе печати на другие средства массовой информации – телевидение, кино, радио и электронные СМИ. Цель этого закона – обеспечить свободный обмен мнениями, информацией и свободу художественного творчества. Вместе с тем с правом на свободное самовыражение связана и определенная ответственность. Дела по подозрению в нарушении законов о свободе печати и свободе самовыражения рассматриваются Канцлером юстиции – неполитическим органом гражданской администрации, глава которого назначается правительством.

Общественный контроль. Суть принципа свободы информации состоит в том, что как общественности, так и средствам массовой информации открыт доступ к официальным документам. Это обеспечивает шведским гражданам возможность беспрепятственного контроля над действиями государственных органов и местных властей. Возможность контроля способствует укреплению демократии, а прозрачность в действиях властей уменьшает злоупотребления властью [8].

Высокая читаемость газет. В 2010 году в Швеции ежедневно печаталось около 3,5 млн газет, не считая бесплатных изданий. По рабочим дням 81 % населения читают утренние газеты. Большинство из 168 утренних газет, имеющихся в продаже в Швеции, можно прочитать в Интернете. Результаты опросов показывают, что 30 % шведов регулярно посещают новостные сайты.

Независимое радио и телевидение. Благодаря Шведскому общественному телевидению (SVT) и радиовещанию (SR), существующим наряду с коммерческими каналами, жителям страны обеспечен широкий выбор программ, свободных от рекламы. Теле- и радиоканалы работают независимо от государства и каких-либо экономических или политических интересов [9; 10].

Треть населения Швеции знакомится с новостями через Интернет. Частота пользования Интернетом в Швеции – одна из самых высоких по странам Европейского Союза. Более 80 % из 9-миллионного населения – пользователи Интернета. Доступ к официальным документам означает также, что государственные служащие и другие сотрудники органов публичной администрации имеют право передавать сведения средствам массовой информации и третьим лицам. Однако документы могут быть засекречены, если они касаются следующих сфер: национальной безопасности, отношений Швеции с иностранными государствами и международными организациями, национальной налогово-бюджетной, кредитно-денежной и валютной политики, экономических интересов государства, проведения органами государственной власти инспекций, контроля и других надзорных мероприятий, предотвращения преступлений и уголовных преследований, охраны личного и финансового статуса отдельных лиц, а также защиты животных и растительных видов.

Приоритетными в борьбе за обеспечение прав человека в Швеции считаются следующие восемь областей международной политики:

1	***Строительство демократии.*** Правительство Швеции стремится к созданию общественного мнения, поддерживает деятельность общественных организаций и развивает сотрудничество с демократическими государствами.	5	***Борьба против суммарных казней и произвольного лишения свободы.*** На протяжении многих лет Швеция поддерживает резолюцию ООН об эффективном предупреждении и расследовании внезаконных, произвольных и суммарных казней и намеревается и в дальнейшем прилагать усилия по привлечению внимания общественности к этой проблеме.
2	***Укрепление свободы самовыражения.*** Швеция считает свободу самовыражения необходимой нравственной предпосылкой и практическим средством борьбы за права человека.	6	***Соблюдение принципов правового государства.*** Швеция активно выступает за соблюдение принципов правового государства в ООН, Совете Европы, ОБСЕ и в своих отношениях с другими странами.
3	***Отмена смертной казни.*** На протяжении длительного времени Швеция и страны Европейского Союза добиваются отмены смертной казни, считая ее несовместимой с правами человека.	7	***Защита прав человека и международного гуманитарного права***
4	***Борьба против применения пыток.*** Правительство Швеции привлекает внимание общественности к фактам такого нарушения прав человека и поддерживает организации, оказывающие помощь жертвам пыток.	8	***Борьба с дискриминацией.*** Во многих странах значительным группам населения предстоит пройти долгий путь, прежде чем они добьются равного к себе отношения. Правительство Швеции считает необходимым уделять особое внимание обеспечению соблюдения прав женщин, детей и лиц с функциональными ограничениями.

Таким образом, особенностью формирования антикоррупционной культуры в шведском обществе является демократия, которая предполагает свободную прессу, право участия в демонстрациях, свободу слова, право свободного природопользования и право контролировать тех, кто стоит у власти.

Превенция коррупции в Великобритании

Важную роль в распространении в британском обществе антикоррупционного мировоззрения, базирующегося на идеалах честного и добросовестного поведения, играет англиканская церковь. Основы религиозной этики, краеугольным камнем которой выступает библейская заповедь «не укради», с детства закладываются в головы британцев англиканскими и католическими школами страны, составляющими подавляющее большинство в системе начального и среднего образования Соединенного Королевства.

Тем не менее образовательные антикоррупционные программы в Великобритании реализуются на ведомственном уровне. Например, специальные антикоррупционные семинары включены в программу курсов для работников МИД Великобритании, а также заграничных представителей Министерства торговли и промышленности. В ходе указанных семинаров работникам разъясняется обязанность немедленно сообщать о попавших в их поле зрения фактах коррупции с участием британского бизнеса. На семинары приглашаются сотрудники крупных британских и транснациональных компаний.

В рамках совместного проекта Министерства международного развития и Агентства по торговле и инвестициям Великобритании выпущен специальный учебник по распознаванию фактов коррупции, в обязательном порядке направляемый в торговые представительства и посольства в иностранных государствах.

Военная полиция (MOD Police Fraud Squad, Гражданская полицейская служба относится к ведению Министерства обороны) обучает основам антикоррупционного поведения полицейских страны. В последние годы подразделение по борьбе с коррупцией Военной полиции значительно увеличило количество образовательных программ в региональных полицейских управлениях Великобритании.

Головной орган по борьбе с коррупцией в Великобритании – Управление по борьбе с мошенничеством в особо крупных размерах (SFO, Serious Fraud Office) – в своих антикоррупционных образовательных усилиях фокусируется на британском бизнесе и, реализуя масштабную кампанию по борьбе с коррупцией в Великобритании, практикует профилактические беседы о вреде коррупции, имеющие в том числе и образовательный профиль.

Предыдущее правительство Великобритании, сформированное Лейбористской партией, уделяло особое внимание антикоррупционному образованию в профсоюзах. По указанию премьер-министра Г. Брауна МИД Великобритании на регулярной основе проводил специальные тренинги для руководства и рядовых членов профсоюзных организаций, издавались соответствующие информационные материалы.

Особое место в борьбе с коррупцией в Великобритании играют институты гражданского общества. Над задачей повышения уровня антикоррупционной осведомленности населения Великобритании работают парламент, коммерческие компании, СМИ и неправительственные организации. В целях распространения антикоррупционных приоритетов в массовом сознании британцев формируется положительный

образ доносов как наиболее эффективного способа противодействия коррупции и проявления активной гражданской позиции.

К числу наиболее активных проводников идеи Лондона по глобальному искоренению коррупции относятся: «Антикоррупционный форум Великобритании», «Transparency International», «Инженеры против бедности», «Глобальный инфраструктурный антикоррупционный центр» и др.

В Великобритании существует два основных государственных ведомства, ответственных за осуществление борьбы с коррупцией посредством превентивных мер: Антикоррупционное ведомство и Комитет по стандартам публичной сферы Великобритании [10].

Два вышеназванных структурных элемента являются основными субъектами противодействия коррупции в Великобритании. Их характерной особенностью является ориентированность на бизнес-сообщество.

В своей работе структуры Великобритании, ответственные за противодействие коррупции, руководствуются принципом превентивности. Акцент на развитии этики публичных лиц и госслужащих, а также на их обучении является крайне важным, так как чиновник, действующий в соответствии с этическими стандартами и нормами, по определению начинает негативно относиться к коррупции, что впоследствии приводит к формированию высоких стандартов поведения, на которые начинают ориентироваться другие представители государственной сферы.

Деятельность структур по противодействию коррупции Великобритании

Антикоррупционное ведомство создано при Департаменте бизнеса и инновационной политики, работает с бизнес-структурами.	**Комитет по стандартам публичной сферы** занимается вопросами этики государственных и муниципальных служащих и осуществляет свою деятельность независимо от складывающейся политической конъюнктуры.
Функции Антикоррупционного ведомства: координация работы государства по поддержке этического бизнеса за рубежом путем консультаций по вопросам антикоррупционного законодательства; помощь компаниям в разработке этических кодексов; поддержка интернет-ресурса «Антикоррупционный деловой портал».	**Функции Комитета по стандартам публичной сферы:** анализ поведения публичных лиц и государственных служащих, включая анализ различных соглашений, в том числе финансового характера, и внесение предложений об изменениях в соглашениях ради поддержания высоких стандартов поведения в публичной сфере. **Комитетом по стандартам публичной сферы** были разработаны и сформулированы «Семь принципов публичной сферы», которые легли в основу этического поведения и всех этических рекомендаций публичным лицам и государственным служащим; **Комитет по стандартам публичной сферы** публикует ежегодный доклад о своей деятельности, в котором представлена информация о том, что было достигнуто и что необходимо реализовать в будущем.

Таким образом, деятельность Антикоррупционного ведомства и Комитета по стандартам публичной сферы направлена на ***реализацию мер превенции*** в бизнес-секторе и государственном управлении.

Антикоррупционное образование в Латвии

Практика антикоррупционного образования в Латвии стала следствием реализации общей антикоррупционной программы, привнесенной проектом, инициированным Евросоюзом.

Латвия представляет собой один из редких примеров стран с развитой системой антикоррупционного образования в школе, а также успешными примерами преподавания антикоррупционных дисциплин в высших учебных заведениях. Образовательные меры сопряжены с созданием системы прозрачности в целом, что можно увидеть на примере работы Латвийского независимого учебного центра.

При поддержке Евросоюза центр разработал цикл программ, направленных на развитие прозрачности судебной системы и ее восприятия гражданами, в том числе школьниками. Программы делают акцент на важности публикации судебных постановлений, использовании свидетельств в судах и интернет-доступе к судебной системе и судебной работе. Помимо вышеназванных пунктов, эксперты, участвовавшие в их разработке, предложили проводить дискуссии о правоприменении в гражданских и уголовных процессах на примере известных дел, а также их анализ. Целевой аудиторией программ стали ученики средних и старших классов школы. Образовательный цикл включает в себя лекции, дискуссии, инсценировки судебных дел и их анализ.

Также латвийские средние школы были вовлечены в проект, нацеленный на пропаганду честности среди учеников и развитие у них понимания вреда коррупционной деятельности и взяточничества и их подготовку к гражданскому контролю. В проект были вовлечены около трехсот школ из всех регионов Латвии, в конкурсе приняли участие около тысячи ста учеников разных возрастных групп, распределенных по трем категориям – 1–4-й, 5–9-й и 10–12-й классы. Преподаватели 1–4-х классов должны были рассказать учащимся сказку о непорядочном поступке, обсудить его с детьми, зафиксировать беседу и отправить свою работу на конкурс. Школьники средних и старших классов могли выбрать одну из 14 ситуаций, предложенных организаторами проекта (или придумать их самостоятельно, исходя из своего опыта). Специальные учебные материалы со слоганом «Вместе против коррупции» были разработаны и направлены в школы.

По мнению экспертов – участников программы, одна из причин, по которым коррупция столь распространена, – это нехватка в обществе в целом некоммерческих организаций, работающих в этой сфере, которые в Латвии представлены только отделением Transparency International. Его сотрудники ежегодно выступают в качестве организаторов антикоррупционных семинаров в семи крупных латвийских городах, в рамках которых обсуждаются возможные решения проблемы коррупции, опыт борьбы с коррупцией и ее результаты. Семинарские чтения, как правило, завершаются созданием конкретных антикоррупционных механизмов,

как, например, антикоррупционное агентство в Лиепае и первый в Латвии специализированный веб-сайт.

Антикоррупционную деятельность в Латвии осуществляет Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (KNAB). KNAB основан в октябре 2002 г. и является государственным учреждением, находящимся под надзором Кабинета министров. Основными функциями KNAB являются:

– контроль за деятельностью государственных должностных лиц и соблюдением предусмотренных для них ограничений и запретов;

– привлечение должностных лиц к административной ответственности за нарушение Закона «О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц»;

– контроль за соблюдением правил финансирования политических партий, а также ограничений на предвыборную агитацию;

– привлечение политических партий к административной ответственности за нарушение Закона «О финансировании политических организаций (партий)» и Закона «О предвыборной агитации»;

– принятие решения о выплате противозаконно полученных или растраченных средств в госбюджет.

Консультативный совет KNAB объединяет представителей неправительственных организаций, представляет свое мнение и рекомендации в рабочих группах, в ходе публичных дискуссий.

В целом, Латвия представляет собой успешный пример страны, в которой при поддержке Европейского Союза широкое освещение на всех этапах получила практика антикоррупционного образования. Вместе с тем всесторонне освещалась антикоррупционная деятельность Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией, которое противостоит коррупции при помощи закона и поддержки общественности.

Ключевые слова: *антикоррупционное мировоззрение, гражданская позиция, антикоррупционное просвещение.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Каким мерам уделено особое внимание в Грузии?
2. Расскажите об основных результатах проведенных реформ в Грузии.
3. Чем характеризуется антикоррупционное законодательство Сингапура?
4. Перечислите ключевые составляющие антикоррупционной культуры в Сингапуре.
5. В чем особенности антикоррупционной политики Швеции?
6. Какую роль играют институты гражданского общества в Великобритании?
7. Какой орган осуществляет антикоррупционную деятельность в Латвии?

Примерная тематика рефератов

1. Антикоррупционная политика Грузии.
2. Сингапурский опыт реформирования государственного управления.
3. Опыт борьбы с коррупцией в Швеции.
4. Антикоррупционная культура в Великобритании.
5. Этические стандарты для чиновников в Европе.

Литература

1. Georgian Anti-Corruption Action Plan, 2014–2016. Secretary of the anti-corruption council.
2. Почему у Грузии получилось / Л. А. Буракова. – М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2011. – 272 с.
3. Материалы сайта http://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/52396-poryadok-po-ruzinski.
4. National anti-corruption strategy: the Singapore experience. http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No86/No86_14VE_Hin1.pdf.
5. Анализ национальных законодательств зарубежных государств в сфере борьбы с коррупцией (Сингапур, Южная Корея, США, Россия). http://sud.gov.kz/rus/content/analiz-nacionalnyh-zakonodatelstv-zarubezhnyh-gosudarstv-v-sfere-borby-s-korrupciey-singapur.
6. Марк Хонг. Сингапур – страна, победившая коррупцию // К обществу без коррупции. – 2004. – № 2 (19).
7. Anti-corruption Education and Awareness Raising of the Public. http://www.stt.lt/en/menu/anti-corruption-education/.
8. Материалы сайта European Commission. ec.europa.eu/.../corruption/anti-corruption.../20....
9. Материалы Минобрнауки России по обобщению опыта иностранных государств по реализации в них антикоррупционных образовательных программ. 2010 год. МОН РФ. – М., 2010. – 60 с.
10. Sweden to the EU Anti-Corruption Report, Brussels, 3.2.2014, European Commission.
11. UK Anti-Corruption Plan, December 2014, London.

§ 5. Роль семьи в воспитании антикоррупционной культуры личности

Говорят, «каково общество, такова семья». Все коллизии, которые происходят в обществе, так или иначе отражаются на семейных отношениях. Морально-нравственные сдвиги, ценностные установки, предпочтения общества составляют основу семейных отношений, формируют траектории семейного воспитания. Поэтому тезис о том, что семья является важным индикатором общественного развития остается в силе и соответствует действительности. С другой стороны, семья как ячейка общества тоже оказывает определенное воздействие на развитие общества, влияет на морально-нравственный климат в обществе. Семья транслирует ценности, традиции, культуру, образ жизни и мировоззренческие установки. И это диалектическая взаимосвязь в конечном итоге составляет основу нашего понимания семьи как социального института общества.

Семья как социальный институт выполняет множество функций: воспроизводство населения, хозяйственно-экономическую, воспитательную, социальную, в том числе функцию адаптации социального опыта, накопленного предыдущими поколениями, в новых условиях. Укоренение или отрицание того или иного социального опыта в рамках семьи затрагивают ценностные ориентации людей. В результате этого какие-то ценности уходят, а какие-то приходят, занимают свои места в духовном пространстве личности и становятся социально значимыми для ее жизни.

Семья как социальный институт общества является транслятором ценностей, который позволяет конкретному индивиду включиться в жизнь общества. Если взглянуть с этой высоты на современную казахстанскую семью, можно обнаружить как позитивные, так и негативные факты и тенденции в семейных отношениях.

И на фоне такой действительности мы хотим рассмотреть вопрос о том, какова роль семьи в воспитании антикоррупционного поведения личности и как формировать у нее нетерпимое отношение к коррупции и ее проявлениям. Сможет ли современная семья выработать противоядие от коррупции в обществе? Направлены ли семейные традиции, обычаи и культура на формирование антикоррупционного поведения личности? Как вообще семья оценивает и воспринимает коррупцию, которая проникла вглубь и вширь, в человеческие отношения в целом? Осуждает ли семья коррупцию как нарушение морально-этических норм, как чуждое культуре нации, как богохульство, как измену и предательство Родины? Все эти вопросы требуют серьезного анализа роли семьи в современном обществе. Сегодня очевидно одно, что семья для решения этой сложной и важной для общества проблемы не мотивирована, она не может стать активно действующим субъектом формирования антикоррупционного поведения личности. Прежде всего, в силу различных обстоятельств, как объективных, так и субъективных. Известно одно, когда снижается

морально-нравственный уровень в обществе, семье трудно бороться с подобными явлениями. Ей не под силу регулировать этот вопрос на уровне сознания и духовного мира личности, воспитать устойчивый характер поведения противодействия коррупции и взяточничеству. Поскольку в обществе не создана тотальная, всеобщая атмосфера нетерпимости по отношению к коррупции, не совсем развита практика морального порицания, общественного осуждения всеми гражданами на уровне семьи. Хотя следует признать, что в последнее время делается очень многое в этом направлении. Общественность все больше узнает имена тех, кто совершил коррупционные преступления, кто злоупотребил своим служебным положением, кто нарушил свои обязательства перед государством и народом. Безусловно, каждый получает по заслугам, но в то же время очевидно одно, что путем применения одних законов эту проблему не решить. Нужны меры другого порядка.

Также, видимо, следует подчеркнуть, что в воспитательном контексте слабо используются созидательные силы таких ценностей, как совесть, честность, порядочность, неподкупность, принципиальность. Потому что многие считают, что быть честным, порядочным не всегда выгодно, а иногда эти качества могут мешать жить и решать проблемы в личной жизни. Более того, никому не хочется быть «белой вороной», «чужим среди своих». Именно на этом фоне формируется гипертрофированное сознание и поведение, которые в конечном итоге перестают реагировать и чувствовать коррупцию как антисоциальное явление. И, самое главное, в обществе тускнеет вера в эти ценности, их сторонников становится все меньше и меньше. Зато в сознании многих укрепляется мысль о том, что феномен коррупции и взяточничества якобы имеет исторические и культурные корни в народных традициях и обычаях и т. д.

Трудно согласиться с подобными утверждениями, поскольку ни одна национальная культура, обычаи и традиции не мотивируют человека к совершению коррупционных поступков. Дача и получение взятки как аморальное явление всегда осуждались и воспринимались как социальное зло, которое противоречит морально-этическим нормам и представлениям народа. Поэтому экстраполировать индивидуальные, психологические особенности отдельной личности на всеобщий уровень, мягко говоря, неверно и даже вредно. Следовательно, корни, причины коррупционного поведения личности надо искать не в национальном менталитете, а в духовно-нравственном мире индивида. Тогда все станет на свои места. И вы убедитесь, что это, без сомнения, закладывается в детстве, затем развивается в молодые годы и постепенно становится устойчивым стереотипом индивидуального поведения личности. Поэтому, мы полагаем, что семья должна заниматься этим вопросом целенаправленно, корректировать намечающиеся нежелательные социальные отклонения в поведении и сознании индивида на ранних стадиях жизни и т. д. Конечно, воспитание сегодня значительно усложняется с точки зрения не только его задач, но и методов, средств, ибо речь идет уже не просто о том, чтобы привить очередному поколению какой-то минимум «норм», а о том, чтобы сформировать у него устойчивый иммунитет к коррупции, создавая духовные предпосылки к решению стоящих перед обществом задач.

Особую тревогу вызывает распространение ценностей гедонизма. Демонстрация красивой, безмятежной жизни, наслаждений и удовольствий, праздности без активного участия в созидательном труде создает псевдоидеалы общества. СМИ, тиражируя и транслируя «гламурные» ценности, становятся источником формирования потребительской психологии. Об этом Президент Н. А. Назарбаев в своей статье «Социальная модернизация Казахстана: двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда» прямо писал: «Сегодня весь мир с особой остротой убедился, что идеология потребления оказалась губительной. Она породила массовое социальное иждивенчество развитых стран мира и является одной из главных причин глобального кризиса» [1].

Если взять пример из национальной культуры, то в семье всегда существовала традиция воспитывать в детях уважение к труду, трудолюбие. Поэтому в семье честный, заслуженный труд должен быть доминирующим, как основа национального воспитания, как основа и стержень нравственности и поступка. Тогда мы сможем поставить заслон коррупции на семейном уровне. И этот заслон куда прочнее, эффективнее, чем законное регулирование данного вопроса.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

– необходимо повысить нравственную ответственность семьи в воспитании подрастающего поколения;

– нужно усилить нравственные регуляторы поведения личности в семье, соответствующие требованиям долга, чести, совести, справедливости;

– воспитание человека в духе нравственности, справедливости и совестливости должно быть востребовано со стороны общества и государства как основа антикоррупционной культуры личности.

Ключевые слова: *семья, воспитание, коррупция, антикоррупционная культура, труд, нравственность, ответственность, справедливость, совесть.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Направлены ли семейные традиции, обычаи и культура на формирование антикоррупционного поведения личности?
2. Какое место занимает семейное воспитание, традиции в формировании антикоррупционной культуры?
3. Почему современная семья не участвует в формировании антикоррупционной культуры в обществе?
4. Что необходимо сделать, чтобы семья участвовала в антикоррупционном воспитании личности?

Примерная тематика рефератов

1. Нравственные ценности как основа формирования антикоррупционной культуры.
2. Роль семьи в воспитании антикоррупционного поведения личности.
3. Социальная ответственность семьи в воспитании казахстанского патриотизма.

Литература

1. Назарбаев Н. А. Социальная модернизация Казахстана: двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда // Казахстанская правда. – 2012. – 10 июля.

§ 6. Национальные основы антикоррупционной культуры

Особенности национального менталитета в формировании антикоррупционной культуры

Успех антикоррупционной политики видится как учеными, так и практиками в социальной культуре и ментальности граждан. З. Туфан дает определение ментальности как совокупности мыслей и верований, создающей картину мира и скрепляющей единство культурной традиции [1, с. 19–20].

Для выявления этнических особенностей в формировании антикоррупционной культуры в Казахстане в настоящем параграфе рассматриваются культура и ментальность единого народа страны с позиции гражданственности без выраженного выделения определенных этнических групп. Данный подход отвечает и стратегическим задачам страны, направленным на формирование единой нации – единого народа Казахстана. Однако в полиэтническом и поликонфессиональном обществе, каковым является Казахстан, может формироваться система ценностей и норм как межэтнической интеграции, так и дифференциации. Эти различия и определяют то многообразие, которое сохраняется в казахстанской модели мира и межэтнического согласия.

Ценности общенациональной идеи «Мәңгілік Ел», обозначенные Президентом Казахстана Н. А. Назарбаевым как консолидирующие казахстанское общество являются основополагающими в выстраивании антикоррупционной культуры. Это такие ценности, как гражданское равенство, трудолюбие, культ учености и образования; светская страна – страна толерантности [2].

Гражданское равенство обеспечивается Конституцией страны, закрепившей право каждого на труд, образование, защиту здоровья, социальное равенство. Эти принципы заложены в реализации социально-экономической, социальной и образовательной политики государства.

Трудолюбие, культ учености и образования, толерантность как ценности закладываются не только в нормативных документах, но и в традициях, культуре, социальной мысли, ментальности народа.

Ментальность народа, населяющего обширную территорию страны, сложилась из принципов гостеприимства и толерантности, взаимопонимания и взаимопомощи, уважения к традициям, почитания таких качеств, как **справедливость, стремление к знаниям и трудолюбие**. Названные качества в той или иной степени присущи и другим народам мира. Ментальность народа отражается в его повседневной практике, которая является сплетением норм и правил, основанных на традициях, верованиях, укладе жизни, хозяйственной и материальной культуре.

Национальные основы формируют базовые представления о категориях рационального, иррационального, ценностного, социального поведения людей.

Национальные основы проявляются в том, как осознаются и реализуются эти черты у разных народов. Эти различия также предопределяют различия в антикоррупционной культуре разных народов, так как

устоявшиеся поведенческие нормы и традиции переносятся в антикоррупционную культуру. Как замечает Л. В. Савинов, «здесь [у разных этнических групп] не только иные формы, но и иное понимание и иное восприятие коррупции» [3].

В традициях народа отложились рациональные формы поведения, которые могут воспроизводиться уже на иррациональном уровне в связи с тем, что проходит большое количество времени и данная практика рутинизируется. Попытки выявить в них рациональное зерно приводят к необходимости более глубокого проникновения в основы материальной и духовной культуры общества. Безусловно, ценности труда, образования, равенства и толерантности противостоят асоциальным, негативным формам поведения, к которым мы относим коррупцию.

Оказание помощи человеку, чью помощь когда-то получил, может быть отнесено в ряд традиционных поведенческих норм – «долг платежом красен», «асар» и др., которые отражают взаимную поддержку и помощь на основе дружеских или родственных отношений. Это есть социальная ценность поведения человека, которая мотивирована желанием помочь в трудной ситуации, а не извлечением собственной выгоды.

Национальные основы антикоррупционной культуры проявляются и в нормах осуждения таких пороков общества, как лень, взяточничество, воровство, несправедливость и другие. Например, в пословицах-поговорках разных этносов отражается негативное отношение народа к нечистым на руку людям, вне зависимости от размера их обогащения:

«Вор и тот, кто верблюда угнал, и тот, кто пуговицу украл»,

«Если воруешь, наказания не минуешь»,

«С вором дружишь – в стыде будешь, сам на воровство пойдешь»,

«Даже если вор воровать перестанет, прозвище «вор» от него не отстанет»,

«Если трудишься нечестно, пищу добываешь воровством»,

«Что легко наживается, то быстро проживается»,

«Попрошайке сытости не видать, вору богатым не бывать» (казахские пословицы);

«Добро, нажитое нечестно, впрок не пойдет» (курдская пословица);

«Не за то волка бьют, что сер, а за то, что овцу съел» (русская пословица).

При этом «воровство» может пониматься и в прямом, и в косвенном значении. Разве не понимается под «воровством» нетрудовое обогащение без ведома истинного владельца данного богатства?

Социальные нормы, понятия чести и достоинства. Будучи существом социальным, разумным, человек задумывается над тем, как его воспринимают окружающие. Его поведение регулируется социальными нормами, устанавливаемыми обществом, которое и исполняет функцию контроля за его поведением. Такая духовная связь общества и человека выражается в понятиях чести и достоинства.

Вопросы сохранения чести и достоинства всегда были на особом контроле общественного и индивидуального сознания. Сохранение

чести и человеческого достоинства – подлинный смысл жизни у многих народов. Эти принципы отражаются в народных мудростях, которые сохранялись и передавались из поколения в поколение, не потеряв социальной значимости и по сей день. Например,

«Будь слугой совести и хозяином воли»,

«Вода все смоет, но не грязь души» (азербайджанские пословицы);

«Виноватому не спится» (башкирская пословица);

«Будь бедным, но не будь бесчестным»,

«Верблюда измучает груз, человека – совесть» (каракалпакские пословицы);

«Богатство – не цель, бедность – не позор» (кыргызская пословица);

«Лучше прожить на свете один день, да зато настоящим человеком»,

«Пусть у человека будет достатка наполовину, лишь бы чести было сполна» (курдские пословицы);

«Береги платье снову, а честь – смолоду», «Бесчестье хуже смерти», «Добрая слава дороже богатства» (русские пословицы).

Ар, намыс, ұят – честь, достоинство, совесть – были качествами казахских джигита и девушки. То, насколько они ценились, выражено в народной мудрости: «богатством пожертвую ради жизни, жизнью пожертвую ради чести» [3, с. 151]. Это противопоставление закладывает зерна антикоррупционной культуры в сознание молодого поколения и народа в целом.

«Труд в условиях Центральной Азии и Казахстана был связан, прежде всего, с животноводством, хлопководством, земледелием, садоводством, шелководством, народными промыслами. Известный хлебороб, почетный академик ВАСХНИЛ Т. С. Мальцев справедливо заметил, что «бытовая культура, духовный склад народа порождены тысячелетиями земледельческой цивилизации. Все нравственные каноны, моральные представления, даже художественные вкусы целых эпох обусловлены отношением человека к матери – сырой земле». Нелегкий труд земледельца и животновода, отношение к хлебу как к святыне, хлопку и скоту как к предметам национальной гордости – все это воспитывало у детей чувство любви к труду и людям труда» [4].

Великий мыслитель Абай рассматривает труд во имя собственного блага как труд, лишенный всякого социального смысла. Трудиться во благо другого – есть человеческий долг: «Тот, кто трудится для своего блага, уподобляется животному, который пасется только для себя; того, кто трудится, выполняя человеческий долг, Всевышний метит своей любовью» [5].

Народ прославляет идею **честного труда** как бесценный дар природы человеку. Эта мысль находит яркое выражение в народной мудрости:

«Дельному – хлеб, бездельнику – сон», «Дерево хорошо плодами, человек – делами», «До пота поработаешь – со вкусом поешь» (башкирские пословицы);

«Честность и труд славу несут, хитрость и ложь – к позору ведут», «На душе покой всегда от хорошего труда», «На работе родни не бывает», «Честный труд благо принесет» (казахские пословицы);

«В молодости – труд, а в старости – достаток» (кыргызская пословица);

«Без труда и зайца не поймаешь» (татарская пословица);

«Воду в реке весна разливает, цену человеку труд добавляет» (узбекская пословица);

«Без труда не увидишь достатка» (курдская пословица); «Белые руки чужие труды любят», «Уменье и труд все перетрут», «Не печь кормит, а поле» (русские пословицы) и т. д.

Знание и учение занимали особое место в системе социальных ценностей полиэтнического казахстанского общества. Знания передавались от старшего поколения к подрастающему, обеспечивая преемственность социального опыта как необходимого механизма для жизнедеятельности народа.

Знания несут важную информацию, отражая опыт благополучного развития человека и общества, и возвращаются в конечном итоге обратно в практику, оказывая активное влияние на ее развитие.

В народной ментальности знания как фактор благополучия и достатка занимали особое место. Знание и труд неразделимы: трудом достигаем и обогащаем знания и посредством знания повышаем плодотворность своего труда. Поэтому в мировоззрении этносов Казахстана знание воспринимается как богатство, социальный капитал:

«Знания лучше богатства», «За золотом не гонись, лучше к знаниям стремись» (казахские пословицы);

«Мир освещается солнцем, а человек – знанием», «Красна птица перьем, а человек – учением», «Корень учения горек, а плод его сладок» (русские пословицы);

«Богатство иссякнет, знания не иссякнут», «Большего богатства, чем ум, – нет» (узбекские пословицы);

«Ученье – золото: не истлеет, а богатство – хлам: сгниет» (курдская пословица).

Другая группа пословиц и поговорок свидетельствует о широте и глубине коррупции в обществе и о восприятии ее как социальной болезни, существование которой народ признает и пытается бороться с ней путем презрения и осуждения. «Балық басынан шіриді» – «Рыба гниет с головы», «Адамды билік/тақ өзгертеді» – «Человека кресло/власть портит», «Құдайын ұмытқан» – «Бога забыл», «Иманы жоқ» – «Креста на них нет».

Осуждение взяточничества, подкупа, воровства и предательства можно найти и в произведениях писателей и поэтов. Ярким примером являются «Слова назидания» народного акына Абая.

В Слове третьем Абай пишет: «...мы злобствуем, судимся, делимся на партии, подкупаем влиятельных сторонников, чтобы иметь преимущества перед противниками... он будет примыкать то к одной, то к другой партии, продавая себя, прозябая в нищете и бесчестии» [5, с. 144].

Далее в Слове пятом мы видим, как он огорчается из-за бездействия народа: «Не принято у людей осуждать тех, кто добывает себе скот

обманом, подлостью, попрошайничеством, разбоем или другими ухищрениями… Чем же отличается их ум от детского? <…> Дети, стыдясь, готовы сквозь землю провалиться, а взрослые не ведают стыда» [5, с. 149–150]. Одну из причин такой обыденной коррупции и такого отрицательного поведения великий акын видит в бедности и стремлении к наживе и честолюбию.

Выход только один – **знание и труд**: «Без просвещения нет ни веры, ни блага. <…> Я еще не встречал человека, который бы, добыв богатство разбойным путем, использовал его на благое дело. То, что добыто собачьим путем, и тратится по-собачьи. И не останется от такого богатства ничего, кроме горечи разочарования, злобы, душевных мук» (Слово десятое) [5, с. 143, 144, 161]. В Слове тридцать седьмом он четко определяет, насколько эти два качества – труд и знание – ценятся высоко: «Простолюдин, прославившийся умом, – выше царя, вознесенного удачливой судьбой. Юноша, продающий свой труд, достойнее старца, торгующего своей бородой» [5, с. 212].

Порицание алчности и нетрудового обогащения, призыв к труду и просвещению передавались в степи и через получившие широкое распространение истории о героях дальних и соседних народов. Так, Абай в поэме «Искандер», посвященной греческому герою Александру Македонскому, который был известен многим народам Востока и имел определенное место в фольклоре народа, пишет [5, с. 257]:

О, влекущий к славе, не хлопочи:
Ничем не насытит, кто алчен, свой глаз.
….
Если совесть и честь, как товар, продал,
Презренны и слава твоя, и дела.

В другой своей поэме «Масгуд» Абай пишет: «Не трудясь богатства искать – это стыд. И совесть и ум продавать – это стыд» [5, с. 261].

Элементы антикоррупционной культуры можно найти и в произведениях, сочиненных самим народом, – в народных сказках. Сказка – это мечта народа, его представление об идеальном обществе. В преобладающем большинстве сказок воплощены присущие народу нравственные черты: любовь к отечеству и его защита, отвага, борьба со злом, трудолюбие и справедливость, преданность и дружба, знание и творчество и т. д. Сказки выражают характер народа, его психологию, жизненные позиции.

«Также в народных сказках в качестве главных персонажей действуют животные – лошади, верблюды, козлята, овцы, беркуты, что связано с условиями материальной жизни общества. В образе домашних животных, которые, как правило, очеловечены, народ в аллегорической форме высмеивает и осуждает людские пороки и недостатки» [4].

Персонаж волка во многих сказках народов ассоциируется с грубым, жестоким человеком, заяц – с трусливым, медведь – с неуклюжим, лиса – с хитрым и жадным человеком. Например, в казахской сказке «Қаңбақ шал мен түлкі» лиса, которая каждый день отбирает у старика всю рыбу и живет за счет чужого труда, символизирует хитрость, жадность

и осуждается в народном восприятии. Пчелы и муравьи (в некоторых сказках ослы и верблюды) являются прототипом трудолюбивого человека и воспитывают у читателя или слушателя уважение в реальной жизни к труду и труженикам, высмеивая лень, глупость и невежество.

Как видим, национальная культура призывает людей к нравственной чистоте и совестливости, справедливости, честности, порядочности и неподкупности. Она всегда осуждает взяточничество, стяжательство как аморальное явление, как нарушение справедливости, морально-нравственных норм, которые составляют основу человеческих взаимоотношений. Свидетельство этому можно найти в «Словах назидания» Абая, где он подчеркивал важность служения своему народу. При этом служба должна быть честной, бескорыстной. Честный, справедливый, безобманный труд, служение высокому идеалу – богоугодное дело. Совесть, честность, неподкупность – вот основа человечности, гуманности, которая должна быть заложена в основу современного воспитания человека.

Честь, совесть, справедливость как нравственные ценности, как основа духовного совершенствования и процветающего общества должны быть востребованы в современном обществе. Эти ценности сформированы и актуализированы государством, гражданским обществом и каждым гражданином как основа формирования антикоррупционного поведения личности.

Сейчас уже недостаточно простой исполнительности, профессиональной компетентности на государственной службе. Все больше возрастает значение таких нравственных качеств, как **совестливость, порядочность, честность**. Все это еще раз подчеркивает важность и необходимость усиления нравственной основы деятельности государственного служащего.

Нравственный элемент должен присутствовать буквально во всех формах общественного и индивидуального сознания в качестве своего рода гаранта их практической действенности как противоядие от коррупции. Без таких моральных качеств человека, как честность, порядочность, совестливость, принципиальность, антикоррупционная политика будет иметь декларативный характер.

Стратегическая задача Казахстана – вхождение в число 30 развитых государств мира – актуализирует такие качества, как конкурентоспособность, профессионализм, компетентность. Такие качества могут быть привиты только через честный труд, знание, образованность и позитивную социальную направленность.

Таким образом, казахстанское общество имеет культурно-ментальные, ценностные и социальные основы антикоррупционной культуры. Современное государство и внутреннее развитие общества позволяют обеспечить формирование антикоррупционной культуры как превентивного инструмента государственной политики.

Ключевые слова: *ментальность, ценность, труд, знания, образование, традиция, честь, достоинство, совесть.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Каковы национальные основы антикоррупционной культуры? В чем они выражаются?
2. Могут ли обычаи и традиции нации противостоять распространению коррупции, что для этого необходимо сделать?
3. Имеет ли коррупция этнические корни, культурные предпосылки?
4. Как оцениваются совестливость и порядочность в нашем обществе?
5. Является ли уважение к народным традициям проявлением коррупции?

Примерная тематика рефератов

1. Воспитание личности в свете антикоррупционной культуры.
2. Механизмы стимулирования антикоррупционного поведения на государственной службе.
3. Нетерпимость к коррупции в национальной культуре казахстанского общества.
4. Роль национального менталитета в формировании антикоррупционной культуры.

Литература

1. Туфан З. Религия в системе духовной культуры: учебное пособие. – Алматы: ВШП «Әділет», 1999. – 106 с.
2. Современное государство для всех: пять институциональных реформ: выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на XVI съезде партии «Нұр Отан». http:// www.akorda.kz.
3. Савинов Л. В. Коррупция как ментальность нации и этноса. http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=15&art=2247, 10.04.2015.
4. Калыбекова А. Народная мудрость казахов по воспитанию. Изд. 3-е. – Алматы: БАУР, 2011. – 512 с.
5. Измайлов А. Э. Народная педагогика: педагогические воззрения народов Средней Азии и Казахстана. http://bibliotekar.kz/narodnaja-pedagogika-pedagogicheskie-voz/2-trudovoe-vospitanie-serdcevina-narodno.html, 10.04.2015.
6. Абай. Книга слов. Поэмы. – Алматы: Ел, 1993.

§ 7. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции

Основные принципы, сущность и содержание понятия «общественный контроль» как инструмента противодействия коррупции

Распространение коррупции ставит под сомнение успех осуществляемых в стране социально-экономических преобразований.

Успешное проведение упреждающих мер по противодействию коррупции невозможно без поддержки институтов гражданского общества антикоррупционной направленности, деятельность которых требует дальнейшего совершенствования. Особое значение имеет дальнейшая координация усилий государственных органов, средств массовой информации, общественных объединений и неправительственных организаций в обеспечении разъяснительной работы по антикоррупционному законодательству с использованием всех доступных средств.

Статья 13 основополагающего международного антикоррупционного документа – Конвенции ООН против коррупции (31 октября 2003 г.) *наиболее эффективным инструментом гражданского общества в борьбе с коррупцией определяет расширение общественного контроля* [1].

Гражданское участие понимается как участие граждан и структур гражданского общества в управлении государством и местным сообществом, в котором они живут. Формами гражданского участия могут быть участие граждан и структур гражданского общества в подготовке, принятии, исполнении и контроле исполнения решений государственных органов.

В ситуации распространения коррупции системы государственного управления, как и предпринимательские структуры, не способны осуществлять контроль своей деятельности, принимать решения. Только активность и постоянное участие граждан, гражданского общества в контроле деятельности государственных органов могут позволить постепенно отказаться от применения коррупционных практик в своей деятельности.

Понятие «общественный контроль» активно употребляется в научной литературе, используется в нормативных правовых актах. В научной и практической деятельности термин «контроль» употребляется достаточно часто. Ученые по-разному трактуют его: как средство, фактор, форму, элемент, функцию, деятельность, систему, обратную связь, условие, регулятор, гарант, явление, институт, метод.

Общественный контроль представляет собой контроль над деятельностью государственных органов, осуществляемый гражданами и общественными объединениями. Идея общественного участия предполагает включение или вовлечение управляемых в процесс управления общественными делами. Общественный контроль является важнейшим инструментом «осуществления обществом учета и оценки деятельности общественных институтов, включая государственную власть и местное управление, с целью оптимизации их работы» [2].

В целом общественный контроль представляет собой одну из ключевых функций общества, его субъектами являются граждане и их объединения, а основными объектами – государственные органы и их должностные лица. Общественный контроль выступает в качестве формы социальной активности граждан, непосредственного участия граждан в публичной политике как сфере коммуникации государственных органов и граждан. При этом общественный контроль требует выработки видения проблемы и формирования ресурсов для участия в ее решении.

Общественный контроль работы государственных органов является базовым элементом демократии. Общество, представляя государству полномочия и ресурсы, имеет все основания для того, чтобы контролировать их целевое использование. Общественный контроль – это наблюдение граждан за исполнением государственными органами своих обязательств, соблюдением прав и законных интересов граждан [3].

Таким образом, общественный контроль – это наблюдение представителями общественных организаций и инициативных групп за соблюдением прав и законных интересов граждан в учреждениях и государственных органах и органах местного управления, на предприятиях различной формы собственности с целью прекращения и недопущения нарушения прав и законных интересов граждан.

Основными принципами общественного контроля являются:

– зрелость общества;

– независимость;

– принципиальность в отстаивании прав человека и требований закона;

– публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного управления;

– взаимное уважение и партнерские отношения между государством и обществом.

Основные характеристики общественного контроля

Общественный контроль:

1) выступает в качестве формы управления обществом и отдельными его институтами, генерирующей интересы и потребности всех членов общества в единую руководящую волю;

2) представляет собой основное средство обеспечения баланса интересов различных социальных групп и недопущения конфликтов данных интересов;

3) является методом координации и объединения усилий общества для решения неотложных задач;

4) выступает в качестве гаранта исполнения социальных норм, так как позволяет выявить нарушителей и разработать механизм привлечения их к общественной ответственности, начиная с общественного порицания и заканчивая правовой ответственностью,

которая может выразиться в применении к правонарушителям мер принудительного характера;

5) является объективным неотъемлемым полномочием любого общества и одним из основных его институтов [4].

В современном Казахстане весьма актуальным является вопрос развития механизма общественного контроля над деятельностью государственных органов. В настоящее время происходит процесс становления системы общественного контроля, предпринимаются попытки формирования нормативной правовой базы, закрепляющей механизмы общественного контроля.

Необходима выработка механизмов равноправного партнерства между казахстанским обществом и государством на республиканском, региональном и местном уровнях.

Основными формами взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции являются:

– общественный контроль над деятельностью государственных структур;

– общественная экспертиза соблюдения казахстанского законодательства;

– участие граждан в решении вопросов местного значения, выработке стратегически важных решений;

– создание специализированных совещательных, консультативных, координационных и экспертных органов.

Систему общественного контроля предлагается строить на принципах всеохватности, всеобщности, гласности, обязательности, многообразия форм и признания органов общественного контроля законными представителями определенного круга лиц, выступающих в защиту общественных интересов.

Институты общественного контроля за коррупцией

Основными институтами общественного контроля за коррупцией являются:

– *политические партии*, представляющие интересы разных социально-культурных и профессиональных групп общества, обладающих различными взглядами; избиратели, участвуя в выборах, голосуя за ту или иную партию на выборах законодательных (представительных) органов государственной власти, опосредованно контролируют политическую направленность исполнительной власти, а также отказывают в доверии тем политическим партиям, которые не оправдали их надежды;

– *профессиональные союзы,* посредством которых трудовые коллективы могут отстаивать свои интересы;

– *общественные организации и объединения некоммерческого характера*, образуемые для защиты и отстаивания в государственных органах интересов общества;

– *общественные советы*, которые осуществляют общественный контроль за деятельностью государственных органов и органов местного управления;

– *наблюдатели* на выборах, которые участвуют в осуществлении контроля за ходом проведения выборов и соблюдением действующего избирательного законодательства.

Для обеспечения эффективности предотвращения коррупции необходимо развивать *институты гражданского общества* (неправительственные организации – НПО) и тем самым усиливать их влияние на государственные органы. Общественные организации могли бы вносить изменения в законы, которые сделали бы деятельность государственных структур более прозрачной, открытой, предполагали бы общественное участие во многих процессах государственного управления, в том числе в процессе законотворчества, в бюджетном и избирательном процессах.

Решающее значение для противодействия коррупции имеет формирование антикоррупционной культуры и развитие гражданского образования, вовлечение в этот процесс как НПО, так и представителей государственных органов всех уровней.

Этапы общественного контроля

1. Систематический мониторинг решений и действий государственных органов и их должностных лиц. Для его осуществления необходимо, прежде всего, наличие достаточно полной и достоверной информации о деятельности таких органов и лиц, т. е. прозрачность и открытость для граждан решений и действий государственных органов всех уровней.

2. Общественная экспертиза конкретных решений и действий органов государственного управления и их должностных лиц. Суть реализации данного этапа общественного контроля состоит в анализе актов и документов, принятых государственными органами. Общественная экспертиза является наиболее ресурсоемким этапом общественного контроля – ее проведение требует привлечения и использования не только человеческих, но и финансовых, материальных ресурсов.

3. Публичное представление результатов общественной экспертизы государству и обществу, а также обеспечение баланса интересов между обществом и государственными органами [5].

Функционирование системы общественного контроля возможно при наличии обязательных условий:

– свобода общественного объединения;
– доступ к информации;
– независимые СМИ;
– демократичность и открытость государственных органов.

В противодействии коррупции важным является реализация трех постулатов: контроля, учета и прозрачности. Прозрачность и гласность возможны с помощью общественного контроля на законодательном уровне, который будет иметь правовую базу, правовые рычаги для действенного влияния на ситуацию.

Общественный контроль как инструмент противодействия коррупции включает последовательность действий, осуществляемых гражданами и их автономными объединениями с целью предотвращения возможностей и устранения условий, способствующих возникновению коррупционных отношений, выявления и пресечения фактов коррупции.

Результатами действия системы общественного контроля являются: снижение коррупции, повышение доверия граждан к государственным органам, повышение открытости и подотчетности государственных органов, совместное решение социально-экономических проблем общественными и государственными структурами.

Эффективность общественного контроля в сфере противодействия коррупции зависит:

– от уровня профессиональной подготовки и добросовестности представителей институтов гражданского общества;

– от реального обеспечения доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного управления. То есть от того, насколько представляемая государственными органами информация является полной и достоверной;

– от эффективности деятельности госорганов по рассмотрению обращений граждан и общественных объединений, содержащих сообщения о коррупционных правонарушениях.

Становление системы общественного контроля в сфере противодействия коррупции в Республике Казахстан

На современном этапе социально-экономического развития Казахстана преодоление коррупции является одним из важнейших стратегических направлений экономического и политического развития страны. Обеспечение безопасности и стабильности республики невозможно без снижения уровня коррупции, которая препятствует развитию частного предпринимательства, приводит к расхищению природных ресурсов, осуществлению невыгодных для национальной экономики инвестиций и т. п. Таким образом, для эффективной борьбы с коррупцией в Казахстане необходимо решение всего комплекса стратегических задач в общественной, политической и экономической сферах.

Без поддержки общества антикоррупционные меры, принимаемые сверху, дают только частичный эффект. Поэтому важнейшим направлением предупреждения коррупции является эффективный общественный контроль.

Как показывает практика, несмотря на невысокую общественно-политическую активность граждан, в Казахстане начался процесс становления системы общественного контроля.

Важными этапами процесса становления системы общественного контроля в Казахстане стали принятие законов «О борьбе с коррупцией» (1998 г.), «О государственной службе» (1999 г.), «О противодействии коррупции» (2015 г.), «Об общественном контроле» (2015 г.), учреждение специального государственного органа по борьбе с коррупцией – Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции.

Уполномоченным органом по делам государственной службы, а также его территориальными департаментами начата практическая работа по взаимодействию с общественностью, контролю за качеством оказания государственных услуг; качеством рассмотрения обращений граждан.

В Казахстане последовательно повышаются эффективность и прозрачность работы государственного аппарата, оказания государственных услуг, снижается административная нагрузка на бизнес, совершенствуется антикоррупционное законодательство. Для предоставления гражданам возможности сообщать о фактах коррупции создаются различного рода интернет-приемные, соответствующие разделы на официальных сайтах, горячие линии, телефоны доверия. Принята «Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы», важный стратегический документ, в котором изложена концепция правовой политики и разработан комплекс мероприятий, которые будут способствовать уменьшению коррупционных рисков.

Важным шагом в реализации антикоррупционной политики стало утверждение Постановлением Правительства РК от 24 сентября 2014 года № 1012 Дорожной карты по реализации структурных реформ на 2014–2015 годы. В данном документе обозначены неотложные меры по устранению в ближайшей перспективе барьеров для развития бизнеса, а также по снижению коррупционных рисков.

В целях эффективного противодействия коррупции в Дорожной карте предусмотрена проработка вопроса по вступлению Республики Казахстан в Группу государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) и присоединению к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию до 2020 года, внесение в Правительство РК законопроекта, предусматривающего переход на всеобщее декларирование доходов и расходов населения с 1 января 2017 года [6].

В настоящее время приняты следующие три основополагающих закона, регулирующих осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов:

– Закон РК «Об общественных советах» от 2 ноября 2015 г. № 383-V. Данный Закон определяет правовой статус, порядок формирования и организацию деятельности общественных советов, направленной на реализацию государственной политики по формированию подотчетного перед населением государства, обеспечение широкого участия некоммерческих организаций, граждан в принятии решений государственными органами всех уровней [7];

– Закон РК «О доступе к информации» от 16 ноября 2015 г. № 401-V [8]. Закон регулирует общественные отношения, возникающие в результате реализации конституционного права каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом;

– Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410-V, введенный в действие с 1 января 2016 года [9]. Приоритетное внимание в нем отводится профилактике

и предупреждению коррупции, внедрению механизма обеспечения гарантий неприкосновенности и безопасности лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией.

В Республике Казахстан также поэтапно внедряется декларирование доходов и имущества всеми физическими лицами. 18 ноября 2015 года Главой государства подписан Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам декларирования доходов и имущества физических лиц» [10]. Закон разработан в рамках исполнения Плана нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» Главы государства, Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы, Концепции по переходу к всеобщему декларированию доходов и имущества гражданами Республики Казахстан и лицами, имеющими вид на жительство, а также отраслевой Программы по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011–2015 годы.

Открытость деятельности государственных органов перед общественностью является одной из действенных антикоррупционных мер.

В Казахстане при уполномоченном органе по государственной службе создан Общественный совет, приоритетной задачей которого является обеспечение обратной связи между государством и гражданским обществом в части совершенствования мер по противодействию коррупции, а также повышения качества оказания государственных услуг населению. В составе совета – 12 членов, в числе которых депутаты Парламента РК, представители гражданского общества, средств массовой информации.

В число задач общественных советов входят снижение уровня коррупции и реализация программ и планов, направленных на противодействие коррупции, а также осуществление совместного мониторинга и анализа результатов их реализации; содействие в обеспечении защиты прав, свобод и законных интересов граждан и общества от угроз, связанных с коррупцией и т. д.

Совет выполняет следующие функции:

1) разработка и внесение в компетентные органы предложений по вопросам предупреждения коррупции, в том числе по совершенствованию антикоррупционного законодательства, форм и методов борьбы с коррупцией;

2) выработка и внесение в соответствующие государственные органы, втом числе вышестоящие, рекомендаций по улучшению качества оказания государственных услуг, по совершенствованию законодательства о государственных услугах, по вопросам организации общественного мониторинга;

3) рассмотрение научных рекомендаций по вопросам выявления сфер, наиболее подверженных коррупционным рискам, и разработка предложений по снижению уровня коррупции в них;

4) внесение предложений по снижению уровня коррупции по результатам реализации программ и планов, направленных на

противодействие коррупции, а также осуществление совместного мониторинга и анализа результатов их реализации;

5) рассмотрение итогов общественного мониторинга, а также принятых государственными органами мер по результатам общественного мониторинга;

6) информирование населения об источниках и негативном воздействии коррупции, средствах борьбы с ней и мерах по предупреждению коррупции;

7) выработка предложений по вовлечению в реализацию антикоррупционной политики государства субъектов гражданского общества;

8) разработка предложений по совершенствованию правовых норм, регулирующих правоохранительную деятельность, связанную с защитой законных интересов субъектов предпринимательства;

9) проведение с заинтересованными государственными органами, неправительственными организациями совместных мероприятий по вопросам противодействия коррупции и обеспечения качества государственных услуг населению;

10) заслушивание руководителей, ответственных должностных лиц государственных органов о принимаемых мерах по снижению уровня коррупции и улучшению качества предоставления государственных услуг;

11) выработка рекомендаций о привлечении должностных лиц государственных органов к дисциплинарной ответственности за несоблюдение требований законодательства о государственных услугах, а также непринятие мер по результатам общественного мониторинга.

Уполномоченным органом совместно с институтами гражданского общества, партией «Нұр Отан» и местными исполнительными органами только за 2014 г. подписано 28 меморандумов, проведено 37 расширенных «круглых столов», 32 семинара, 5 форумов, 37 просветительских и других мероприятий по темам: «Сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтың алдын алу – Профилактика коррупционных правонарушений», «Қоғамдағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы көзқарасты қалыптастыру мақсатында азаматтардың құқықтықты түсіну деңгейін көтеру – Повышение правосознания граждан в целях формирования антикоррупционного мировоззрения», «Жастар жемқорлыққа қарсы – Молодежь против коррупции» и «Сыбайлас жемқорлықпен күрестің жаңа белестер – Новые ступени в борьбе с коррупцией». Данные мероприятия систематически освещались в средствах массовой информации.

Кроме того, на регулярной основе проводится работа по совершенствованию антикоррупционной деятельности региональных филиалов партии «Нұр Отан», организовываются встречи с представителями различных слоев гражданского общества (молодежные и студенческие организации, этнокультурные объединения, региональные палаты предпринимателей, бизнес-ассоциации). В подобных встречах принимают участие представители местных исполнительных органов, а также правоохранительных и судебных систем.

При Генеральной прокуратуре Республики Казахстан создан Общественный совет по вопросам обеспечения законности, которому придан статус консультативно-совещательного органа. Целями деятельности Совета являются: повышение состояния законности в стране, содействие проведению правовой политики государства, развитие и дальнейшее совершенствование взаимоотношений прокуратуры с неправительственными организациями и населением. Аналогичные советы созданы при территориальных прокуратурах. В составы советов вошли представители партии «Нұр Отан», депутаты, видные ученые-юристы, общественные деятели, представители неправительственных организаций, средств массовой информации, ветераны органов прокуратуры и другие.

При Министерстве внутренних дел Республики Казахстан в целях взаимодействия с общественностью по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности органов внутренних дел, претворения в жизнь принципа гласности и открытости деятельности полиции, защиты прав и свобод граждан Республики Казахстан создан Общественный совет по контролю за деятельностью полиции, подобные советы созданы во всех городских и районных отделах внутренних дел гг. Астана, Алматы и областей.

При Министерстве внутренних дел РК Общественный совет был создан в 2007 году. В состав Общественного совета входят видные общественные деятели, депутаты Парламента РК, журналисты, представители неправительственных и научных организаций. Министерством внутренних дел осуществляется сотрудничество более чем с 200 неправительственными организацияями (НПО) по различным направлениям деятельности.

Комитет административной полиции осуществляет взаимодействие более чем с 50 НПО («Қорғау», «Право», «Үміт»; КЦ «Забота», «Подруги»; СКЦ «Надежда»; ОО «Центр развития и адаптации», ОО «ГИАЦ», «Кризисный центр для женщин и детей, пострадавших от насилия», ОО «Центр поддержки женщин»; ОО «Сана Сезім» и др.) по вопросам профилактики правонарушений, совершаемых в отношении несовершеннолетних, в том числе в сфере семейно-бытовых отношений; обеспечения дорожной безопасности; организации деятельности специальных учреждений ОВД.

Комитет уголовно-исполнительной системы взаимодействует с 64 НПО, которые в рамках заключенных меморандумов и устных соглашений оказывают содействие лицам, содержащимся в исправительных учреждениях и следственных изоляторах, в осуществлении прав и законных интересов посредством проведения встреч, бесед, «круглых столов», мониторингов и т. д.

18 февраля 2014 г. Комитетом по чрезвычайным ситуациям совместно с Национальной палатой предпринимателей РК подписан Меморандум о взаимном сотрудничестве по вопросам защиты прав предпринимателей [11]. Подписанный меморандум закладывает правовую основу для перевода сотрудничества в данном вопросе на качественно новый уровень. Это наглядный пример взаимодействия

государственного органа и объединения предпринимателей в сфере, где полностью совпадают интересы и позиции.

В феврале 2014 года в целях реализации поставленных Главой государства задач по защите интересов субъектов предпринимательства, а также во исполнение п. 1 совместного Плана мероприятий по реализации Меморандума о взаимном сотрудничестве создана рабочая группа по выработке единого подхода для разрешения системных проблем предпринимателей по их обращениям.

На сайтах местных исполнительных органов публикуются объявления о работе мобильных групп с указанием телефонов доверия и электронных адресов прокуратуры, на билбордах в местах массового скопления населения размещается информация, содержащая сведения о телефонах доверия мобильных групп.

В целях информационного охвата наибольшего количества субъектов частного предпринимательства в местах массового скопления людей размещаются информационные плакаты, содержащие сведения о контактных данных мобильных групп.

В целях активизации работы мобильных групп по защите субъектов бизнеса от необоснованных проверок, повышения доверия бизнес-сообщества к органам прокуратуры в состав мобильных групп всех территориальных прокуратур включены представители Палаты предпринимателей.

Совместно с Палатой предпринимателей проведен анализ прохождения субъектами бизнеса разрешительных процедур, в ходе которого были выявлены нарушения, связанные с предоставлением земли для коммерческих целей, факты истребования государственными органами документов, не предусмотренных законом, необоснованных отказов в выдаче заключений, нарушений сроков при оказании государственных услуг.

Комитетом государственных доходов Министерства финансов РК также на регулярной основе проводятся «круглые столы» с участием представителей Ассоциации налогоплательщиков Казахстана, Национальной палаты предпринимателей Казахстана и бизнес-структур, где разъясняются правовые аспекты деятельности Комитета государственных доходов МФ РК, решаются другие проблемные вопросы.

В рамках взаимодействия с представителями общественных и неправительственных организаций таможенными органами Министерства финансов РК организовываются мероприятия по разъяснению норм таможенного законодательства, освещению различных аспектов деятельности таможенных органов, в т. ч. по вопросам борьбы с коррупцией и правонарушениями в сфере таможенного дела.

Исходя из вышесказанного, следует вывод, что основными недостатками развития механизмов общественного контроля в Казахстане являются следующие:

1. Пониженный интерес граждан к общественно-политической жизни страны. Основной причиной недостаточной гражданской активности и общественного контроля является безразличие к общественно-поли-

тической жизни страны. Это объясняется тем, что такое участие требует навыков, денег, времени – всех тех ресурсов, которые граждане или не имеют, или не желают тратить на общественный контроль.

2. Слабая выраженность объединяющих ценностей, таких как доверие к государственным органам, солидарность, согласие по базовым основам жизни общества. Одной из основных причин данных разногласий является отсутствие многочисленного среднего класса.

3. Отсутствие у населения адекватного понимания социально-экономических и политических процессов, а также отсутствие ясного представления о содержании общественного контроля.

В Казахстане сложилась противоречивая ситуация: с одной стороны, происходит процесс становления системы общественного контроля, принимаются попытки создания нормативно-правовой базы, закрепляющей основы общественного контроля, формируются своеобразные институты общественного контроля (общественные палаты); с другой стороны, интерес граждан к общественно-политической жизни страны с каждым годом снижается, недостаточно удовлетворяются запросы общества.

В результате остается нерешенным ряд вопросов, касающихся создания условий для осуществления общественного контроля в сфере противодействия коррупции. Все это свидетельствует о том, что в настоящее время система общественного контроля в Казахстане находится пока в стадии формирования.

В целях совершенствования системы общественного контроля в сфере противодействия коррупции в Казахстане необходимо выполнить следующее:

1) принять Закон «Об общественном контроле» вместе с пакетом законопроектов, обеспечивающих его реализацию;

2) обеспечить надлежащую защиту и вознаграждение граждан, информирующих о фактах коррупции;

3) сформировать систему мониторинга и оценки уровня коррупции с учетом общественного мнения;

4) усовершенствовать механизм предоставления государственных услуг (в том числе путем введения электронного документооборота) в целях ликвидации административных барьеров;

5) усилить контроль за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц; за реализацией планов и краткосрочных целевых программ в сфере противодействия коррупции;

6) повысить ответственность государственных органов за непринятие мер по устранению причин коррупции; широкое информирование граждан о деятельности общественно-государственных антикоррупционных органов, в том числе путем размещения информации на интернет-сайтах.

Программа противодействия коррупции на 2015–2025 годы направлена на практическое воплощение целей и задач, поставленных Президентом страны – Лидером Нации Н. А. Назарбаевым в «Стратегии «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». Достижение целей Стратегии «Казахстан-2050» возможно

только при бескомпромиссной борьбе с коррупцией. В Стратегии отмечена необходимость:

– сотрудничества государства с Гражданским Альянсом Казахстана и другими общественными объединениями, а также содействия гражданским инициативам по формированию атмосферы «нулевой терпимости» к коррупции и выработке конкретных предложений по противодействию ей;

– принятия мер по противодействию коррупции в корпоративном секторе совместно с Национальной палатой предпринимателей и другими саморегулируемыми организациями.

Таким образом, формирование системы общественного контроля в сфере противодействия коррупции является сложным процессом, на который оказывает влияние огромное количество факторов и который требует всестороннего изучения.

В настоящее время важно не только законодательно закрепить общественный контроль как самостоятельный институт, определить его понятие, задачи и принципы, но и расширить возможности общественного контроля в регламентации деятельности конкретных государственных органов, поскольку только при максимально возможной прозрачности деятельности государственных органов и только при серьезном внимании к рассмотрению соответствующих обращений граждан и их объединений общественный контроль в сфере противодействия коррупции будет эффективным.

Ключевые слова: *общественный контроль, противодействие коррупции, механизм общественного контроля.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Как вы понимаете содержание понятия «общественный контроль»?
2. В чем состоит сущность и основные принципы общественного контроля в сфере противодействия коррупции?
3. Какова роль общественного контроля как инструмента противодействия коррупции?
4. Назовите основные институты общественного контроля в сфере противодействия коррупции.

Примерная тематика рефератов

1. Общественный контроль как инструмент противодействия коррупции.
2. Становление системы общественного контроля в сфере противодействия коррупции: зарубежный опыт и Казахстан.
3. Основные принципы, этапы и механизм общественного контроля в сфере противодействия коррупции в Казахстане.
4. Роль НПО, политических партий и СМИ в противодействии коррупции и формировании антикоррупционной культуры.

Литература

1. Конвенция ООН против коррупции. 31 октября 2003 г.
2. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. – М., 1990. – с. 72–73.
3. Плотников А. А. Общественный контроль и его потенциал в противодействии коррупции // Государство и право. – 2013. – № 2.
4. Кулешова Н. Н. О современном состоянии общественного контроля // Юридическая наука. – 2011. – № 2. – с. 23.
5. Нисневич Ю. А. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // Право и государство: теория и практика. – 2010. – № 4. – с. 48.
6. Аширбаев А. Под общественным контролем // Юридическая газета. – 2015. – 12 марта. – № 37.
7. Закон РК «Об общественных советах» от 2 ноября 2015 г. № 383-V // Казахстанская правда. – 2015. – 3 ноября.
8. Закон РК «О доступе к информации» от 16 ноября 2015 г. № 401-V // Казахстанская правда. – 2015. – 17 ноября.
9. Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410-V // Казахстанская правда. – 2015. – 19 ноября.
10. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам декларирования доходов и имущества физических лиц» от 18 ноября 2015 года № 412-V // Казахстанская правда. – 2015. – 19 ноября.
11. Меморандум о взаимном сотрудничестве между Генеральной прокуратурой Республики Казахстан и Национальной палатой предпринимателей Республики Казахстан по вопросам защиты прав предпринимателей. http://prokuror.gov.kz/rus/dokumenty/memorandum-o-vzaimnom-sotrudnichestve-mezhdu-generalnoy-prokuraturoy-respubliki-kazahstan.

§ 8. Политические партии и СМИ как инструменты формирования антикоррупционной культуры

В процессе противодействия коррупции и формирования антикоррупционной культуры активное участие принимают политические партии и партийные организации.

Политические партии уделяют большое внимание выстраиванию сотрудничества с институтами гражданского общества и развитию общественного контроля. Положительное значение этих институтов как партнеров состоит в их независимости и заинтересованности в противодействии коррупции. Эффективное использование их потенциала позволит расширить участие общественности в этом процессе.

По инициативе Главы государства партией «Нұр Отан» разработана и утверждена Программа противодействия коррупции на 2015–2025 годы, целью которой является формирование атмосферы «нулевой терпимости» к любым проявлениям коррупции. Принятая Программа направлена в первую очередь на «формирование антикоррупционной культуры и поведения, усиление общественного контроля, а также устранение причин и условий, порождающих коррупцию». Согласно данному документу, в Казахстане будет внедрен институт общественного контроля, принимаются меры по формированию антикоррупционной культуры [1].

В рамках Программы решены основные задачи по созданию общественной инфраструктуры противодействия коррупции и защите прав граждан, привлечению к ответственности лиц, невзирая на их должности, открытому обсуждению проблем с коррупцией.

Для формирования антикоррупционной культуры в обществе необходимо использовать весь имеющийся потенциал, в первую очередь усилить деятельность таких партийных организаций, как Республиканский общественный совет по противодействию коррупции и Комитет партийного контроля партии «Нұр Отан».

Республиканский общественный совет по противодействию коррупции при партии «Нұр Отан» – консультативно-совещательный орган по вопросам эффективного противодействия коррупции, устранения причин и условий ее порождающих.

Совет образован в целях содействия пресечению нарушений антикоррупционного законодательства, совершенствованию государственной политики по противодействию коррупции в органах государственной власти, местного государственного управления и самоуправления, устранению причин и условий, порождающих коррупцию, искоренению злоупотреблений и правонарушений с использованием должностного положения, формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям.

Задачи Совета:

1) обеспечение реализации и мониторинг выполнения программных документов партии по противодействию коррупции, общественных организаций, а также консультативно-совещательных институтов партии;

2) координация деятельности общественных советов по противодействию коррупции при региональных и территориальных филиалах партии;

3) формирование в обществе антикоррупционного иммунитета;

4) совершенствование механизма партийного и общественного воздействия на состояние коррупции, применение различных инновационных форм, методов и средств противодействия коррупции;

5) взаимодействие со структурами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции;

6) работа с обращениями физических и юридических лиц по фактам проявления коррупции.

Основными направлениями сотрудничества политических партий и неправительственных организаций являются:

– достижение прозрачности в работе государственных органов, национальных компаний и их должностных лиц;

– выявление в их деятельности недостатков, порождающих коррупцию, а также инициирование их устранения;

– предание широкой общественной огласке каждого факта коррупции;

– формирование обстановки юридической и моральной ответственности институтов гражданского общества за использование информации о деятельности государственных органов.

Благодаря деятельности Республиканского общественного совета по противодействию коррупции, региональных и территориальных общественных советов, а также участию в этой работе депутатов всех уровней, НПО и СМИ значительно расширен охват общественным контролем наиболее коррупциогенных сфер. Общественные приемные, заслужив доверие у граждан, стали значимым каналом обратной связи и действенным инструментом защиты прав населения.

В 2014 году общественными советами по противодействию коррупции при партии «Нұр Отан» совместно с депутатскими фракциями в маслихатах, органами прокуратуры, финансовой полиции, департаментом по делам государственной службы и другими государственными органами реализованы мероприятия в сфере противодействия коррупции, направленные на формирование у населения антикоррупционного мировоззрения, защиту прав и законных интересов граждан, развитие общественного контроля за реализацией социально значимых государственных программ.

На заседаниях общественных советов по противодействию коррупции и комиссий партийного контроля рассматриваются критические материалы в СМИ о работе государственных органов, вопросы организации работы государственных органов по реализации государственных программ, противодействию коррупции в сферах строительства, жилищно-коммунального хозяйства, защиты прав предпринимателей и другие.

В целом общественные советы по противодействию коррупции стали действенным инструментом, связующим звеном между государством и гражданским обществом, их работа широко освещается в средствах массовой информации. Благодаря работе общественных советов

деятельность государственных органов стала более прозрачной, доступной для представителей общественности.

Целенаправленная работа проводится среди молодежи. В целях патриотического воспитания и реализации областных программ к работе привлекаются молодежные НПО. Ежегодно весной под эгидой Молодежного крыла «Жас Отан» партии ««Нұр Отан» в высших учебных заведениях страны проводятся акции среди студенческой молодежи и молодежных организаций «Студент против коррупции в вузах».

В ходе данной акции в вузах устанавливаются ящики доверия и публикуются номера телефонов доверия республиканского штаба Альянса студентов Казахстана, среди студентов распространяются листовки, плакаты, стикеры по профилактике предотвращения коррупционных правонарушений в вузах.

Проводится комплекс информационно-пропагандистских мероприятий по борьбе с коррупцией и разъяснению населению негативного влияния коррупции на развитие общества и государства. Активисты совета МК «Жас Отан» создали антикоррупционное общественное молодежное движение «Қарсы», целью которого является профилактика асоциального поведения, борьба с коррупцией.

Мероприятия, проводимые МД «Қарсы» («Студенческая сессия без взяток», «Молодежь потопит коррупцию» и др.), формируют атмосферу нетерпимости к коррупции в казахстанском обществе.

Во всех государственных органах устанавливаются телефоны доверия с режимом работы с 9 до 18 часов для сообщения о фактах нарушения должностными лицами Кодекса чести государственных служащих, законодательства о борьбе с коррупцией.

Особое внимание уделяется и профилактике коррупционных правонарушений, в том числе пропагандистской и разъяснительной работе, в рамках которой проводятся различные акции, «круглые столы», семинары, встречи с представителями различных слоев населения, научно-практические конференции и другие мероприятия, посвященные борьбе с коррупцией.

Роль СМИ в формировании антикоррупционного мировоззрения и культуры

Одним из главных принципов эффективности работы антикоррупционного органа является публичность. Поэтому важной задачей антикоррупционных органов являются привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности, освещение в СМИ индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, крупные предприятия, решения государственных органов и деятельность конкретных их представителей.

Целью СМИ в борьбе с коррупцией является возможность разъяснять обществу скрытые механизмы коррупции, не давая ей распространиться в современном казахстанском обществе. Наиболее действенным методом СМИ является проведение журналистских расследований фактов

коррупции и придание материалов и фактов гласности, что должно демонстрировать обществу и коррупционерам неотвратимость наказания за антиобщественные деяния [2].

Проблемы системного освещения вопросов противодействия коррупции в средствах массовой информации регулярно обсуждаются на различных уровнях. Особая роль СМИ состоит в том, что печатная пресса, радио, телевидение могут оказать большое влияние в противодействии коррупции.

На заседании общественного совета по противодействию коррупции при партии «Нур Отан» были обозначены приоритеты СМИ в данном направлении, в частности, отмечалось, что привлечение СМИ к формированию антикоррупционной культуры и популяризации антикоррупционной деятельности должно реализовываться путем разработки и обнародования в СМИ индексов уровня коррумпированности, обеспечения возможности сравнивания уровня коррупции в госорганах, регионах, отраслях, национальных холдингах. Необходимо оказывать поддержку журналистскому сообществу в выработке и соблюдении правил профессиональной этики, внедрении стандартов журналистского расследования.

Средства массовой информации отражают интересы общества, реализуют право граждан на получение полной и объективно достоверной информации. При этом СМИ несут полную ответственность за достоверность опубликованных материалов и данных. В Республике Казахстан гарантируется независимость СМИ, которые становятся активным инструментом освещения политической, экономической стратегии государства, в том числе и вопросов формирования антикоррупционной культуры.

Газеты, журналы, сайты, являясь информативным органом и проводником государственной политики, выявляя и освещая различные проблемы, получают большее доверие населения. Объективное освещение фактов борьбы с коррупцией повышает интерес к изданию, что в свою очередь отражается на тираже издания. Проводятся различные информационные мероприятия в сфере правового и антикоррупционного образования населения, некоторые информационные издания уделяют внимание практическим аспектам предотвращения коррупции и борьбы с ее последствиями. Главной целью СМИ по снижению уровня коррупции является улучшение уровня информированности о ней и изменение общественного отношения к коррупции как к негативному явлению современности. Журналисты, работающие в данной сфере, уделяют особое внимание вопросам формирования антикоррупционной культуры.

Только профессионально независимые и экономически прозрачные СМИ могут стать эффективным инструментом общества как в противодействии коррупции в целом, так и в формировании антикоррупционной культуры в частности. Для полноценной деятельности СМИ важно нормативное регулирование правовых отношений в области массовой информации и установление прозрачных отношений между

собственниками СМИ. Необходимо открыто обсуждать современные проблемы и различные аспекты коррупции.

Государственные органы прилагают усилия для того, чтобы повысить статус средств массовой информации в государственных программах развития государства, принимают меры по поддержке массмедиа и журналистского сообщества. Проводятся мероприятия по поощрению деятельности СМИ, организуются ежегодные конкурсы среди журналистов на лучшие публикации, брифинги руководителей и пресс-служб правоохранительных органов по вопросам выявления крупных фактов правонарушений. Создаются условия для независимых журналистских расследований.

Средства массовой информации и социальные сети являются активной площадкой для информирования общественными группами и отдельными лицами о фактах коррупции и незаконной деятельности, обсуждения существующих проблем, предложения конструктивных мер для их решения. Правоохранительные органы по мере возможности реагируют на публикации и ведут борьбу, разбирательства и проверки конкретных должностных лиц.

В Казахстане прорабатывается вопрос о принятии реально работающего нормативно-правового акта о свободном доступе к информации, которая предоставит СМИ возможность активно использовать ее для антикоррупционной деятельности. Во всех государственных органах введена обязательная государственная аккредитация журналистов и блогеров.

Свободный доступ к информации означает не только обязанность государственных органов отвечать на официальные запросы общественных организаций и граждан, но и опубликование и повсеместное распространение информации. В деятельности по повышению уровня открытости важную роль сегодня играет ресурс сети Интернет, способствующий оперативности, общедоступности и прозрачности в государстве.

Международные экспертные комиссии положительно оценивают работу нашей страны в данном направлении. В ежегодных отчетах, которые публикуются в СМИ, отмечается, что в Казахстане проводится определенная работа в сфере формирования антикоррупционной культуры, применяются новые меры противодействия коррупции, основанные на передовом мировом опыте и требованиях Конвенции ООН (например, ответственность за незаконное обогащение, декларация активов, разрабатываются дополнительные законодательные меры по поддержке СМИ). Положительно оценивается проведение регулярного мониторинга реализации поставленных задач по формированию антикоррупционной культуры. Отчеты о мониторинге регулярно публикуются, материалы предоставляются СМИ для публикации в открытой печати.

В соответствии с Положением о Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией предусмотрено, что на заседания Комиссии обязательно приглашаются представители средств массовой информации. На всех заседаниях высших органов,

на которых обсуждаются вопросы борьбы с коррупцией, присутствуют представители СМИ, в том числе телеканалов «Хабар», «Казахстан» и новостных сайтов www.tengrinews.kz, www.nur.kz и www.zakon.kz. Рассматривается возможность включения представителей НПО в состав Комиссии.

Наряду с вышеуказанными мерами, органами контроля принимаются меры по освещению в СМИ информации о проводимой работе, что также является составной частью пропаганды антикоррупционной деятельности. Для этого используется потенциал центральных и региональных СМИ, а также другие механизмы массового распространения информации. Так, в 2013 году количество материалов на антикоррупционную тематику составило 7 103. Для размещения наглядного агитационного материала применяются рекламные щиты и LED-экраны, размещенные на улицах крупных городов, а также в местах массового скопления населения (вокзалы, аэропорты, центры обслуживания населения и др.).

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Президента Республики Казахстан, 30 июня 2014 года впервые состоялось расширенное заседание Комиссии с участием в онлайн-режиме акимов областей и городов Астана, Алматы, членов региональных комиссий по борьбе с коррупцией, а также представителей СМИ.

По результатам проведенного мониторинга в республиканских и региональных СМИ в 2014 году опубликовано 10 950 материалов по антикоррупционной тематике. Из них в эфире республиканских телеканалов вышло 2 303 сюжета, в республиканских газетах опубликовано 1 790 статей, на интернет-ресурсах – 2 710 публикаций. В региональных СМИ опубликовано 4 147 материалов, из них на телеканалах – 1 643 сюжета, в газетах – 3 096 статей.

В 2014 году активность республиканских электронных и региональных СМИ в освещении вопросов противодействия коррупции повысилась в июле. Данный рост вызван освещением в СМИ антикоррупционных мероприятий государственных органов, а также коррупционных дел местного уровня. Уменьшение общего объема материалов наблюдается в декабре, что связано с общим снижением активности в информационном поле.

Практически во всех региональных печатных изданиях имеются рубрики антикоррупционной направленности, такие как: «Жемқорлыққа жол жоқ», «Сыбайластықпен күрес», «Жемқорлық», «Вне закона», «Борьба с коррупцией», «Фемида», «Финпол» и т. д.

Агентством Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (АБЭКП РК) была организована активная работа по наполнению постоянных рубрик на антикоррупционную тематику. В последующем данная работа была продолжена Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции (АДГСПК РК) и его территориальными подразделениями.

Работа по реализации антикоррупционной политики государства в части повышения антикоррупционного правосознания граждан

осуществляется посредством публикаций соответствующих материалов, в том числе в совместно открытых рубриках республиканских СМИ: «Коррупции – заслон», «Из зала суда», «Панорама событий», «Дата», «Оперативная часть» (газета «Казахстанская правда»), «Жемқорлық – індет, оны жою – міндет» (газета «Егемен Қазақстан»); «Коррупция», «Борьба с коррупцией», «Афера», «Криминал», «Взятка», «Мошенничество», «Правопорядок» (газета «Экспресс К»); «Сенген серкем...», «Есеп» (газета «Айқын»), «Штрафстоянка» (газета «Караван») и т. д.

С целью профилактики и предотвращения коррупционных правонарушений во всех сферах жизнедеятельности общества, повышения уровня доверия гражданского общества к государственной власти, расширения и углубления диалога между обществом и властью в республике ведется широкомасштабная работа по информационному обеспечению населения.

В региональных средствах массовой информации продолжают действовать рубрики «Коррупция», «Борьба с коррупцией», «Жемқорлыққа қарсы күрес», «Жемқорлық – жегі құрт», «Жемқорлыққа тосқауыл», «Дисциплинарный совет», «Ракурс», «Человек и закон», «Наказание», «Приговор» и т. д.

Систематически освещается в СМИ деятельность правоохранительных и государственных органов по борьбе с проявлениями коррупции среди государственных служащих. Материалы на данную тему представляются в виде интервью с представителями уполномоченных органов, статей о фактах взяточничества и мздоимства в государственных органах, аналитических материалов, разъясняющих действующее законодательство РК, имеют информативный характер и направлены на выработку у населения, государственных служащих отрицательного отношения к проявлениям коррупции.

Результаты работы регулярно освещаются республиканскими и местными телеканалами «Астана», «Казахстан», газетами «Литер», «Орталық Қазақстан», «Караван», «Взгляд на события», «Юридическая газета» и др.

Большая часть материалов, публикуемых на страницах печатных изданий и в электронных СМИ, посвящена действиям органов прокуратуры и правоохранительных органов, а также содержит информацию о прошедших заседаниях Дисциплинарного совета, Общественного совета по противодействию коррупции и проведенных антикоррупционных форумах.

В целом следует позитивно оценить активную деятельность государственных органов Казахстана по формированию нетерпимого отношения населения к коррупции и освещению антикоррупционной деятельности государства в СМИ. Результатом активной деятельности СМИ можно считать повышение информированности населения о фактах коррупции, снижение уровня коррупции в стране.

В целях повышения эффективности деятельности СМИ в сфере противодействия коррупции и формирования антикоррупционной культуры необходимо следующее:

– постоянное обеспечение информационной прозрачности деятельности государственных органов и свободный доступ к ним граждан и институтов общественного контроля;

– повышение уровня информированности общества и граждан о проводимых антикоррупционных мероприятиях;

– повышение роли и участие СМИ в антикоррупционной деятельности, освещении вопросов антикоррупционной культуры;

– повышение ответственности органов общественного контроля казахстанского общества за достоверностью сведений, указываемых в публичной отчетности государственными органами, непосредственно расходующими бюджетные средства;

– проведение систематических расследований с наказанием лиц, виновных в коррупции и хищении бюджетных средств, с обязательным опубликованием в СМИ результатов этих расследований.

Основными условиями эффективного противодействия средств массовой информации коррупции и коррупционным отношениям являются следующие:

– незамедлительная реакция (в течение 3 дней) и принятие руководителями всех уровней строгих мер пресечения по каждому опубликованному факту коррупции;

– проведение и содействие в организации общественных дискуссий по острым вопросам и проблемам современной действительности и содействие поиску способов жизни без коррупции;

– содействие улучшению и увеличению уровня открытости органов государственного управления и бизнеса для общества и общественного контроля;

– обучение и формирование пула профессиональных журналистов, освещающих вопросы противодействия коррупции, с соответствующей государственной защитой.

Таким образом, реальное взаимодействие и сотрудничество государственных органов с обществом являются главным условием эффективности работы средств массовой информации. А общественный контроль является ключевым условием эффективной деятельности СМИ.

Ключевые слова: *политические партии, средства массовой информации.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Какова роль политических партий в решении вопросов формирования антикоррупционной культуры?
2. Являются ли политические партии и средства массовой информации действенными инструментами противодействия коррупции?
3. Какие меры необходимы для повышения эффективности деятельности СМИ в сфере противодействия коррупции и формировании антикоррупционной культуры?

Примерная тематика рефератов

1. Политические партии и общественные организации как институты противодействия коррупции.
2. Деятельность политических партий Казахстана в сфере формирования антикоррупционной культуры.
3. Роль СМИ в формировании антикоррупционной культуры.

Литература

1. Программа противодействия коррупции на 2015–2025 годы. Принята партией «Нұр Отан». 2014 г.
2. Новак С. Общественный контроль незаменим // Прикаспийская коммуна. – 2015. – 26 января.

§ 9. Антикоррупционное образование и воспитание

Просвещение и воспитательная работа. Просвещение и воспитательная работа по формированию у молодого поколения антикоррупционного сознания являются частью государственной антикоррупционной политики по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни казахстанского общества.

В этом контексте важнейшим направлением образования должно стать создание образовательной среды неприятия коррупционных проявлений, воспитание нравственно совершенных граждан, с высоким уровнем морали, не подверженных коррупции.

Сегодня необходимо по-иному взглянуть на теорию и практику образовательной и воспитательной работы подрастающего поколения. Необходимость укрепления и развития гражданского общества, воспитание грамотных с правовой точки зрения граждан, обладающих необходимыми знаниями о своих гражданских правах и обязанностях, способных применять эти знания в повседневной жизни, воспринимающих коррупционные проявления как нарушение своих гражданских прав и готовых эти права защищать, становятся актуальной задачей всех образовательных учреждений Казахстана.

Для этого, прежде всего, необходимо педагогическое осмысление цели, особенностей содержания, форм, методов и средств антикоррупционного образования и воспитания детей и молодежи разных возрастных групп.

Антикоррупционное образование и воспитание в широком педагогическом смысле – это специально организованное, целенаправленное и управляемое воздействие с целью привития ценностных установок, формирования антикоррупционного сознания и развития способностей, необходимых для выработки у молодых людей гражданской позиции в отношении коррупции. В узком педагогическом смысле – это процесс и результат специализированной просветительской и воспитательной работы, направленной на организацию противодействия коррупции.

Сущность антикоррупционного образования и воспитания сводится к интериоризации, т. е. переводу антикоррупционных требований общества во внутренние ценностные установки и убеждения каждого обучающегося. Став таковыми однажды, они послужат верным компасом в его последующей жизни. В этом смысле об антикоррупционном образовании и воспитании можно говорить как о двуедином процессе. С одной стороны, предполагается формирование у обучающихся необходимых знаний и представлений о соответствующем моральном идеале, о нравственном и безнравственном поведении, моральных принципах и нормах. С другой стороны, антикоррупционное воспитание заключается в создании у человека глубокой внутренней потребности поступать и действовать в соответствии с воспринятыми и усвоенными им элементами нравственного сознания.

Формирование антикоррупционного сознания личности – это непрерывный процесс, основными направлениями которого являются: 1) привитие антикоррупционных ценностей, 2) формирование соответствующих моральных убеждений, качеств и чувств, 3) развитие необходимых моральных потребностей и привычек. Эти направления и представляют собой задачи антикоррупционного воспитания.

На сегодняшний день выделяются следующие основные компоненты системы антикоррупционного воспитания в образовательном учреждении:

– отсутствие случаев коррупционного поведения в образовательном учреждении;

– антикоррупционное просвещение;

– обретение опыта решения жизненных проблем на основе взаимодействия субъектов образования;

– педагогическая деятельность по формированию у обучающихся антикоррупционного сознания [3].

Можно выделить ряд личностных структур, которые могут формироваться в данной системе в различные возрастные периоды.

Так, в работе с детьми дошкольного возраста (от 3 до 6 лет – время интенсивного накопления социально значимого опыта и ориентации в социальном пространстве) особое внимание необходимо обращать на привитие детям таких ценностей, как любовь к Родине, любовь к родной природе и потребность ее охранять, уважение к окружающим и традициям казахстанского народа, дисциплинированность, честность. Основная направленность воспитательной работы с детьми дошкольного возраста – *это формирование у них духовно-нравственных и социокультурных ценностей, правил и норм поведения, принятых в обществе*.

В младшем школьном возрасте (от 7 до 10 лет – время зрелого детства, накопления физических и духовных сил) осуществляется наиболее интенсивное формирование свойств и качеств личности, которые сохраняются в более или менее неизменном виде на всю жизнь. Поэтому в этом возрасте важное значение имеет формирование нравственной культуры. Необходимо особое внимание уделять формированию таких нравственных качеств, как совесть, честь, достоинство, стыд, доброта, милосердие, честность, справедливость, ответственность и др.

Важно, чтобы в этот период у детей были *сформированы представления и понятия мировоззренческого характера о коррупции и ее вреде*. Ведущая мировоззренческая идея здесь должна быть связана с законами познания общества. Необходимо при этом учить ребенка осмысливать понятия, высказывать свою точку зрения, ставить его в проблемную ситуацию.

Средний школьный возраст (от 11 до 14 лет – подростковый возраст, наиболее сложный в жизни детей) – это период закрепления приобретенного в раннем детстве нравственно-эстетического багажа, его осмысления и обогащения. Реальная сложность в этот период жизни заключается в постепенно нарастающей волне самоосознания, самопознания, самооценки себя в системе социальных отношений,

в развитии нравственно-эстетического сознания и мышления. В этом возрасте особенно важно культивировать такие качества личности, как патриотизм, интернационализм, гордость за свою Родину, уважение к общественному строю страны, трудолюбие, ответственность, дисциплина, знание и уважение гражданских прав человека.

Это позволяет определить основную задачу антикоррупционного воспитания в этой возрастной группе как *формирование правового сознания*. С нашей точки зрения, это базовая задача системы антикоррупционного воспитания.

В подростковом возрасте важно формирование осознанного принятия обучающимися правил решения жизненных проблем. Для этого необходимо создавать практические ситуации, в которых они обретают опыт продуктивного решения своих проблем в отношениях с властью. Здесь, помимо информационно-просветительной составляющей антикоррупционного воспитания, необходимо создавать ситуации решения жизненных проблем на основе индивидуального выбора.

Старший школьный возраст (от 14 до 18 лет – юношеский возраст) – это период завершения физического и психологического созревания, социальной готовности к общественно полезному производительному труду и гражданской ответственности. В работе со старшеклассниками главной задачей системы антикоррупционного воспитания должно стать формирование у обучающихся *антикоррупционного правосознания,* позволяющего осознанно отказаться от практики коррупционного поведения.

Формирование антикоррупционного правосознания в этом возрасте должно быть системным, целенаправленным и непрерывным процессом. По мере продвижения обучающихся к завершению курса общеобразовательной школы у них должно быть сформировано представление о коррупции, ее проявлениях, мерах ответственности, устойчивое невосприятие феномена коррупции.

Сенситивным периодом формирования антикоррупционного правосознания личности следует считать студенческий период, в ходе которого осуществляется профессиональное образование, постепенное включение в трудовые отношения, позволяющие осознать проблему коррупции. При этом необходимо учитывать, что довольно сложная общественно-экономическая ситуация, сложившаяся в последние годы в Казахстане, оказывается весьма непростой для молодого поколения. Общественные ценности начинают терять свое влияние на личность, и это сказывается на формировании у молодых людей позитивных ценностных ориентаций. В этих условиях молодые люди зачастую теряют уверенность в правильности собственного выбора, более того, они становятся индифферентными к разного рода проявлениям коррупции. Вследствие этого возникают сложности при необходимости сделать правильный выбор относительно коррупционного поведения. В связи с этим важным условием становится формирование антикоррупционных установок личности.

Антикоррупционная установка – это интегрированный показатель избирательно опосредованных отношений человека к различным

сторонам коррупции, выражающийся в его действиях, реакциях и переживаниях.

Необходимость формирования антикоррупционной установки личности предполагает самоопределение, осознание внутренней свободы, ответственности за собственный выбор и деятельность. При этом необходимо, чтобы студенты не просто осознавали важность антикоррупционных идей, но и были вовлечены в деятельность по усвоению практических умений для антикоррупционного поведения, что может стать важнейшей предпосылкой для их успешной адаптации в сложившихся условиях.

Таким образом, целью системы антикоррупционного воспитания детей и молодежи разных возрастных групп является необходимость формирования антикоррупционного правосознания воспитанников через привитие ценностных установок и развитие способностей, необходимых для выработки у обучающихся устойчивой гражданской позиции относительно коррупции. Ниже показаны основные задачи, стоящие перед данной системой, а также направления воспитетельной работы с соответствующими возрастными группами.

Система антикоррупционного воспитания детей и молодежи разных возрастных групп

Возрастные группы	**Ведущая воспитательная задача**	**Основные направления воспитательной работы**
Дошкольный возраст	Формирование духовно-нравственных и социокультурных ценностей, правил и норм поведения, принятых в обществе	Развитие нравственных чувств, взглядов и убеждений, направленных на усвоение норм и ценностей, принятых в обществе, включая моральные и нравственные ценности
Младший школьный возраст	Формирование антикоррупционного мировоззрения	Антикоррупционное просвещение, формирование понятий и представлений мировоззренческого характера о коррупции и ее вреде
Средний школьный возраст	Формирование правового сознания	Развитие правовых ценностей, убеждений, навыков правомерного поведения; формирование опыта разрешения жизненных ситуаций, требующих от личности осознанного выбора поведения согласно принятым в обществе нравственно-правовым нормам
Старший школьный возраст	Формирование антикоррупционного правосознания и навыков решения жизненных задач на правовой основе	Создание коррупциогенных ситуаций, обеспечивающих поведение в соответствии с правовыми и морально-этическими нормами; развитие умений практического применения соответствующих норм права в отношении проявлений коррупции
Студенческая молодежь	Формирование антикоррупционной установки как нравственно-ценностной основы, позволяющей осознанно отказаться от практики коррупционного поведения	Формирование казахстанского патриотизма и активной жизненной позиции по отношению к любым проявлениям коррупции в обществе

Ключевые слова: *антикоррупционное образование, система антикоррупционного воспитания, антикоррупционное мировоззрение, правовое сознание, антикоррупционное сознание, антикоррупционная установка.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Противодействие коррупции: с чем боремся, зачем боремся?
2. Возможно ли решить проблему коррупции в Республике Казахстан?
3. Ваше представление об антикоррупционной установке личности и как ее можно сформировать в образовательном учреждении?

Примерная тематика рефератов

1. Коррупция как фактор нарушения прав человека.
2. Негативные последствия коррупции в различных сферах жизнедеятельности общества (социальной, политической, экономической, а также в повседневной жизни человека).
3. Сущность и содержание антикоррупционного воспитания личности.
4. Проблемы правосознания в современном казахстанском обществе.
5. Формирование антикоррупционного правосознания личности.

Литература

1. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы / Утв. Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986.
2. Программа противодействия коррупции партии «Нұр Отан» на 2015–2025 годы. Утв. постановлением Политического совета партии «Нұр Отан» от 11 ноября 2014 г. № 001.
3. Антикоррупционное воспитание: система воспитательной работы по формированию у учащихся антикоррупционного мировоззрения в образовательном учреждении: методические рекомендации / Е. Н. Барышников, Н. В. Григорян, Л. М. Беловицкая, М. В. Бойкина; под науч. ред. С. В. Жолована. – СПб: СПбАППО, 2010. – (Петербургский опыт общего образования). – 56 с.
4. Божович Л. И. Личность и ее формирование в детском возрасте. – М.: Просвещение, 1985.
5. Зубра А. С. Формирование культуры личности: пособие / А. С. Зубра. – Минск: Вышэйшая школа, 2004. – 206 с.
6. Пустовалова И. Н. Формирование правосознания как основное условие деинституализации коррупционных отношений [Текст] / И. Н. Пустовалова // Гуманитарные и социальные науки. – № 1. – 2011.
7. Основы противодействия коррупции: учебное пособие / Под ред. И. И. Рогова, К. А. Мами, С. Ф. Бычковой. – Алматы: ОФ «Транспаренси Казахстан», ОФППИ. – «Интерлигал» в Казахстане, 2004. – 328 с.

§ 9.1. Особенности формирования антикоррупционного сознания у детей дошкольного и младшего школьного возраста

Формирование антикоррупционного сознания у детей дошкольного и младшего школьного возраста следует начинать с воспитания правовой культуры. Воспитание правовой культуры – обязательная составляющая политики государства, ратифицировавшего Конвенцию о правах ребенка. «Конвенция о правах ребенка», принятая ООН как основополагающий документ, признанный мировым сообществом, провозглашает ребенка самостоятельным субъектом права. Но реализации прав ребенка невозможно добиться только путем принятия правозащитных законов и создания механизмов обеспечения их выполнения. Не менее важным является признание ребенка всем обществом, взрослыми и детьми, каждым человеком самостоятельной личностью, имеющей свои права и обязанности.

Правовое воспитание – это целенаправленное и систематическое влияние на сознание и поведение ребенка с целью формирования у него правовой воспитанности, то есть комплексного качества личности, которое характеризуется наличием и степенью сформированности у дошкольников и младших школьников глубоких и устойчивых правовых знаний и убеждений в правильном правовом поведении, реализация которого в практической деятельности отвечает требованиям общества [5; 6].

Одна из трудностей формирования нравственного сознания у ребенка состоит в том, что он не умеет оценивать себя, свое поведение. Он может осознать себя как деятель (внимательный – невнимательный, красиво пишу – некрасиво), но механизм оценки себя как личности у детей отсутствует до 12 лет, у некоторых и много позже. Между тем именно этот механизм лежит в основе нравственного поведения. **Рефлексия** – это способность осознать и оценить свое поведение. Это очень ценное качество.

Один из способов развития рефлексивных структур у детей дошкольного возраста – формирование самооценки ребенка через сравнение себя с литературным персонажем. Когда мы говорим о нравственном поведении, мы вынуждены применять оценочные критерии. При этом чаще всего оценивается не сам человек, а его поступок, который можно всегда определить в категориях «добро – зло». С другой стороны, каждый человек, и ребенок тоже, так или иначе, соотносит свое поведение с этими эталонами.

Однако детям трудно соотнести свои поступки с отрицательным полюсом. Если ребенок и соотносит себя с эталоном, то часто это делается формально. Совершая несправедливость, он находит для себя оправдание. Проблема заключается в том, чтобы при оценке поведения создать у ребенка переживание плохого поступка.

Классическая детская литература дает богатейший материал для совместного проживания ребенком образов героев и формирования с раннего возраста у детей действенных регуляторов поведения, помогающих им ориентироваться в таком неоднозначном мире. Такую работу

необходимо организовывать с помощью интерактивных методов (игры, мультфильмы, комиксы и др.).

Дети 5–6 лет (старший дошкольный возраст) вполне осознают и чувствуют несправедливость как по отношению к себе, так и по отношению к другим (к друзьям, родителям). Опираясь на такое проявление чувства справедливости, можно рассчитывать на понимание ребенком не только прав и обязанностей любого человека, но и своих. Интеллектуальные возможности детей дошкольного возраста позволяют сформировать представления и понятия, отражающие существенные связи и зависимости различных областей действительности. Авторами психологических исследований в области развития личности доказана ценность и значимость представлений о себе, своем «Я». Показана их роль в построении целостного «образа Я», возникновении позитивной самооценки, развитии способности к самосозиданию [1].

Для повышения эффективности усвоения материала по правовой культуре детьми необходимо провести предварительную просветительскую работу: беседу о социальных документах «Декларация прав ребенка», «Конвенция о правах ребенка».

Для осуществления поставленных задач в ходе мероприятий целесообразно использовать следующие методы обучения: наглядный (плакаты о правах ребенка, иллюстрации к сказкам, документы «Декларация прав ребенка», «Конвенция о правах ребенка»), словесный, игровой, метод проблемного обучения, практическую деятельность. В конце деятельности можно провести конкурс рисунков на темы: «Я и мои права», «Город счастья», «Как я отдыхаю», «Я и моя семья» и др. Содержание такой непосредственно образовательной деятельности детей ориентировано на развитие интереса к собственным правам и обязанностям, формирование навыков социального поведения [2].

Непосредственно образовательную деятельность с детьми необходимо строить, опираясь на их интересы, уровень развития, а также учитывая их индивидуальные особенности и инициативу. У детей появляется ответственность за свои поступки, так как они могут провести четкую градацию прав и обязанностей. Применяя в жизни правовые знания, дети расширяют свой социальный опыт, учатся бесконфликтно контактировать со сверстниками и взрослыми, усваивают нормы поведения дома и в общественных местах.

В младшем школьном возрасте необходимо существенно активизировать познавательные интересы ребенка, способствовать воспитанию уверенности в себе, воли, доброжелательного отношения к людям, ощущения себя Человеком Земли и гражданином собственной страны.

Для младших школьников в целях антикоррупционного просвещения можно ввести специальные часы в рамках дисциплины «Самопознание». Наиболее эффективными и действенными могут быть созидательная, обучающая и игровая деятельность, проведение воспитательных мероприятий, практикумов и сюжетно-ролевых игр. В первую очередь необходимо организовывать имитационные и деловые игры, в рамках которых обучающиеся получают определенные властные полномочия и реализуют их в ходе игры. Целесообразно изображать карикатурно

различные пороки, содержание которых понятно детям в данном возрасте.

Таким образом, эффективность формирования антикоррупционного сознания у детей дошкольного и младшего школьного возраста возможна в контексте общей системы нравственного воспитания при следующих условиях:

– использовании в комплексе разнообразных средств и методов воспитания, позволяющих детям глубже осознать гуманную сущность прав человека, его обязанностей, норм и правил поведения;

– создании в группе детей атмосферы, стимулирующей проявление гуманных чувств и уважительных отношений;

– обеспечении преемственности воспитательных усилий педагогов и родителей.

В детях должна воспитываться уверенность в себе, самоуважение и уважение к другим. Каждый ребенок должен знать свои права, обязанности, чтобы с легкостью ими оперировать в нужной для него ситуации.

Ключевые слова: *дошкольное образование, правовое воспитание дошкольников, формирование антикоррупционного сознания в дошкольном возрасте.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Возможно ли формирование антикоррупционного сознания у детей дошкольного возраста?
2. Каковы, на ваш взгляд, пути формирования антикоррупционной личности в дошкольном и младшем школьном возрасте?

Примерная тематика рефератов

1. Коррупция как фактор нарушения прав ребенка.
2. Понятие коррупции, ее вред, основные методы борьбы с ней.
3. Негативные последствия коррупции в различных сферах жизнедеятельности общества (социальной, политической, экономической, а также в повседневной жизни человека).

Литература

1. Божович Л. И. Личность и ее формирование в детском возрасте. – М.: Просвещение, 1985.
2. Данилина Т. А., Лагода Т. С. Как познакомить детей дошкольного возраста с Конвенцией о правах ребенка // Управление ДОУ. – 2002. – № 6.
3. Доронова Т. Н. Защита прав и достоинства ребенка. – М., 2003.
4. Пустовалова И. Н. Формирование правосознания как основное условие деинституализации коррупционных отношений [Текст] / И. Н. Пустовалова // Гуманитарные и социальные науки. – № 1. – 2011.
5. Мулько И. Ф. Социально-нравственное воспитание детей 5–7 лет: методическое пособие. – М.: ТЦ Сфера, 2007.
6. Харитончик Т. А. Правовое воспитание. Организация работы с педагогами, детьми и родителями. – Волгоград: Учитель, 2011.

§ 9.2. Особенности формирования антикоррупционного сознания у детей среднего и старшего школьного возраста

Одна из основных задач антикоррупционного воспитания подростков (средний школьный возраст) заключается в том, чтобы дать необходимые знания, которые помогут им:

– научиться распознавать коррупцию (а также отличать ее от других видов преступлений);
– представлять аргументы, почему коррупция является злом;
– демонстрировать возможности снижения уровня коррупции.

Основное внимание в этом возрасте необходимо уделять **этическому компоненту образования** – раскрытию содержания и значения нравственных ценностей и формированию гуманистических нравственных ориентаций подростков. Именно гуманистические нравственные ориентиры, если они сложились на начальном этапе системы нравственного образования и воспитания, должны стать фундаментом для формирования в средних классах в процессе правового образования социально полезных оценок правовых явлений, позитивных правовых чувств и установок.

Исходя из этого, именно средний школьный возраст рассматривается как решающий в формировании системы правовых знаний обучающихся, ядром которых являются права, свободы и обязанности граждан Республики Казахстан.

Способы получения и предоставления информации по антикоррупционному просвещению подростков могут быть теми же, что и в целом во всем школьном социальном образовании и воспитании: классные часы, беседы с различными людьми (сотрудниками правоохранительных органов, свидетелями, политиками, государственными служащими); лекции, диспуты, дискуссии на тему противодействия различным формам коррупции в повседневной жизни; деловые игры; обсуждение на уроках и факультативных занятиях проблем, связанных с гражданственностью и патриотизмом, понятиями морали и нравственности, просмотр киноматериалов и др. При этом важно, чтобы основной акцент был сделан не на том, чтобы как можно больше знать, а на том, чтобы уметь как можно более точно оценивать.

Немаловажно предложить обучающимся примерные вопросы и задания, темы творческих работ и т. п., которые позволят углубить и конкретизировать знания в данной области. Они могут быть предложены при обсуждении на уроке, в качестве домашнего задания, поскольку требуют работы с дополнительной литературой, ресурсами Интернета и т. д. При изучении тем учителю необходимо расставлять смысловые акценты, выявлять отношение учащихся к проблеме коррупции, формировать у них правовое сознание и поведение.

Поэтому формирование правового сознания, которое послужит базой для профилактики коррупции, является основной задачей на данном этапе.

При организации профилактической работы следует обратить внимание на групповые виды деятельности (имитационные и деловые игры), учитывающие стереотипы общественной жизни. В таких воспитательных мероприятиях обучающиеся должны научиться

видеть ситуации, благоприятствующие коррупции, выявлять этические отклонения и правонарушения в обыденной жизни, а также искать возможности для их устранения.

Результатом всех вышеперечисленных действий может явиться личность гражданина, обладающая знаниями об опасности, которую представляет собой коррупция для общества и государства, личность, воспринимающая коррупционные проявления как нарушение своих гражданских прав и готовая эти права защищать.

Ключевые слова: *подростковый возраст, правовое сознание подростка, особенности антикоррупционного воспитания в подростковом возрасте.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Как решить проблему коррупции?
2. Можно ли прожить без подкупа?
3. Можно ли победить коррупцию?
4. Как разрешить противоречие между желанием и требованием?
5. Антикоррупционная деятельность. Что мы можем?

Примерная тематика рефератов

1. Негативные последствия коррупции в подростковой среде
2. Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников
3. Содержание и основные направления антикоррупционного воспитания в школе.
4. Особенности воспитательной работы по формированию антикоррупционной культуры школьников
5. Пути формирования у учащихся активной гражданской позиции и повышения нетерпимости к коррупции

Литература

1. Антикоррупционное воспитание: система воспитательной работы по формированию у учащихся антикоррупционного мировоззрения в общеобразовательном учреждении: методические рекомендации. – СПб, 2010.
2. Антикоррупционное воспитание в школе: методическое пособие для общеобразовательных и высших учебных заведений. *www.stt.lt/documents*.
3. Битюков К. Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников. Презентация. http://www.spbappo.ru/institut-obschego-obrazovaniya/kafedra-sotsialnogo-obrazovaniya.
4. Ellie Keen. Fighting corruption through education. http://www.hrea.org.
5. *Ethics and corruption in education. IIEP, UNESCO, 2002.* http://www.unesco.org/iiep.
6. Ellie Keen. Fighting corruption through education. http://www.hrea.org.
7. Ибраева А. С. Правовая культура: проблемы теории и практики. – Алматы: Жеті жарғы, 2002. – 352 с.

§ 9.3. Особенности формирования антикоррупционного сознания у студенческой молодежи

Студенческая молодежь – самая развивающаяся, динамичная, энергичная часть нашего общества. Именно она в самом ближайшем будущем займет места как в сфере производства, так и в сфере управления, и от ее активной общественной позиции и непримиримости к коррупции зависит процветание и прогрессивное развитие страны. Осознание молодежью коррупции как проблемы и прочно сформированное антикоррупционное поведение способны задать соответствующие стандарты и сформировать общественные ценности, которые в будущем окажут позитивное влияние на качество государственного управления.

Ведущая роль в становлении антикоррупционной культуры молодежи, в полной мере отвечающей задачам построения правового государства, отводится системе высшего образования. Антикоррупционная проблематика более чем актуальна в студенческой молодежной среде, чутко реагирующей на факты очевидной несправедливости.

Усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин, предусматривающих изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности в государственных образовательных учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования, указывается в качестве одной из первоочередных задач в Программе противодействия коррупции на 2015–2025 годы в разделе «Меры противодействия коррупции. Формирование антикоррупционной культуры, образования и воспитания».

Антикоррупционная составляющая образовательных программ предполагает создание специальной системы обучения, разъясняющей политический, общественный вред коррупции, возможные последствия участия в ней и направленной на формирование у студенческой молодежи антикоррупционного мировоззрения, повышение уровня их правосознания и правовой культуры.

В формировании антикоррупционного правосознания студентов значительная доля отводится воспитательному процессу. Поэтому крайне важным представляется планирование и проведение социально значимых мероприятий антикоррупционной направленности (акции, движения, тренинги, диспуты, конференции), пополняющих знания студентов в области антикоррупционной политики Республики Казахстан и о негативных последствиях коррупционных отношений и формирующих антикоррупционную установку. Эта задача должна быть возложена как на ответственных за воспитательный процесс работников вуза, так и непосредственно на самих студентов и их общественные формирования.

Важная роль должна отводиться научным исследованиям обучающихся, самостоятельному поиску решений противодействия коррупции и презентации в различных формах своего видения коррупции, ее причин и методов борьбы, а также вовлечению их в проектную деятельность.

Все вышеуказанное нельзя отнести к принципиально новым предложениям. Но активизация соответствующих мероприятий в рамках учебно-воспитательного процесса, изучение теоретических и правовых вопросов, дающих базовые знания об антикоррупционной деятельности государства, понятиях и направлениях антикоррупционной политики, создадут дополнительные возможности для воспитания студенческой молодежи в духе уважения к законам нашего государства, формирования у них правовой культуры и правового сознания, что в итоге приведет к минимизации практики коррупционизма в обществе.

Сегодня большое значение придается гражданским молодежным общественным организациям. Создание по инициативе Президента Н. А. Назарбаева молодежного крыла «Жас Отан» дало мощный толчок молодежному движению всей страны. Особое внимание в их деятельности уделяется проведению антикоррупционной кампании, в которой основной упор сделан на методы профилактики и борьбы с коррупцией в студенческой среде. В настоящее время антикоррупционные мероприятия проводятся во всех регионах страны в тесном взаимодействии с общественными советами по противодействию коррупции при областных филиалах партии «Нұр Отан», Конгрессом молодежи Казахстана, общереспубликанским молодежным движением «Қарсы», республиканским молодежным движением «Альянс студентов Казахстана» [4; 5].

Сегодня активисты молодежного крыла «Жас Отан» по всей стране борются с коррупцией. Организация патриотических, культурно-массовых и антикоррупционных мероприятий, успешная реализация проектов по формированию правовой культуры молодежи, проведение благотворительных акций, встречи с ветеранами Великой Отечественной войны, мероприятия, направленные на популяризацию и укрепление государственного языка, стали реальной движущей силой в борьбе с коррупцией в Казахстане.

Антикоррупционные инициативы молодежи важны с точки зрения выстраивания правильных, цивилизованных отношений между властью, бизнесом и гражданским обществом. Инициирование конструктивных предложений, ориентация на ответственные и позитивные способы противодействия коррупции позволят сформировать широкое молодежное сообщество, обладающее антикоррупционными ценностями и взглядами. В конечном итоге это позволит сформировать в обществе атмосферу «нулевой терпимости» к коррупционным проявлениям, повысит степень правореализации и приверженности наших граждан принципам законности и честности и твердой убежденности в том, что «жить честно – это выгодно и престижно».

Ключевые слова: *высшие учебные заведения, образовательный процесс, студенческая молодежь, антикоррупционные ценности и убеждения, система антикоррупционного воспитания студенческой молодежи.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Отношение к коррупции в молодежной среде. Что изменилось?
2. От чего, на ваш взгляд, зависит распространение коррупции в молодежной среде?
3. Какие меры необходимы для борьбы с коррупцией в системе высшего образования?
4. В чем вы видите гражданский патриотизм в отношении коррупции?

Примерная тематика рефератов

1. Антикоррупционное молодежное движение в мире и Казахстане.
2. Молодежь как объект или субъект возможных коррупционных действий.
3. Негативные последствия коррупции в различных сферах жизнедеятельности общества (социальной, политической, экономической, а также в повседневной жизни человека).
4. Национальная антикоррупционная политика Республики Казахстан: понятие и содержание (реалии).
5. Антикоррупционное законодательство Республики Казахстан: понятие, содержание, структура.
6. Международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции: понятие, виды и результаты.
7. Общественные организации по противодействию коррупции: правовое положение и эффективность деятельности.

Литература

1. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы /Утв. Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986.
2. Программа противодействия коррупции партии «Нұр Отан» на 2015–2025 годы. Утв. постановлением Политического совета партии «Нұр Отан» от 11 ноября 2014 г. № 001.
3. Артыкбаев К. IT-технологии против «ржавчины» общества. http://www.pravstat.kz/rus/bm/Publikacii/ pub3?cid=0&rid=148.
4. Пустовалова И. Н. Формирование правосознания как основное условие деинституализации коррупционных отношений [Текст] / И. Н. Пустовалова // Гуманитарные и социальные науки. – № 1. – 2011.
5. Сартаев С. А., Калшабаева М. Ж. Формирование негативного восприятия коррупции как показатель роста правовой культуры современного казахстанского общества. http:// group-global.org/sites/default/files/.../.
6. http://antikorkz.kz/index.php/programma-2015-2025.
7. Молодёжные организации Казахстана. http://www.shuak.kz/index.php?option=com_content&view=article&id=211:molodezhnye-organizatsii-kazakhstana&catid=11&Itemid=134&lang=ru.
8. Материалы сайта Transparency International. http://www.transparency.org/.
9. Education Against Corruption/international projects. http://www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/tp1.htm.
10. Education Against Corruption/in-service training. http://www.sdcentras.lt/antikorupcija/en/kt.htm.
11. Предупреждение коррупции в системе образования. Практическое руководство. – Эшборн, 2004. (Preventing Corruption in the Education System. A Practical Guide. Eschborn, 2004).
12. Fighting Corruption in the Education Sector: Methods, Tools and Good Practices. An Advance Copy of UNDP Commissioned Study. John Wood &Laetitia Antonowicz. October 2010.

§ 10. Психологический механизм коррупционного поведения

Психология коррупционного поведения. Большое количество исследований, посвященных проблеме коррупции, подвергается экономической, социальной и юридической оценке. Однако коррупционное поведение в настоящее время не имеет однозначной трактовки с точки зрения психологии.

Для того чтобы описать проблемы коррупции психологическим языком, необходимо ввести ряд основных понятий и их определения:

коррупционное поведение – это поведение должностного лица, направленное на получение личной выгоды путем злоупотребления служебным положением;

коррупционное давление – это совокупность социальных и психологических факторов воздействия на должностное лицо, приводящих к ситуации выбора между злоупотреблением властными полномочиями для получения личной выгоды или отказом от него;

антикоррупционная устойчивость – это системное свойство личности, проявляющееся в способности противостоять коррупционному давлению и осуществлять выбор между криминальным и законопослушным поведением в пользу последнего;

склонность к коррупции – это личная предрасположенность к выбору коррупционного поведения в ситуации коррупционного давления;

коррупциогенная личность – определенный социальный тип, обладающий высокой склонностью к коррупции и низкой антикоррупционной устойчивостью [1].

Факторы коррупционного поведения классифицируются на внешние (коррупционное давление) и внутренние (склонность к коррупции, антикоррупционная устойчивость) [1, с. 324].

С социальной точки зрения коррупция – это разрушение, искажение, повреждение общепринятых социальных норм и последующее их негласное культивирование в определенном сообществе. Если, с одной стороны, в обществе и государстве борьба с коррупцией декларируется как общепринятая норма, а с другой стороны, в повседневных отношениях широко распространена бытовая коррупция, то налицо противоречие между декларируемыми и реально существующими нормами поведения. Как следствие, имеет место конфликт интересов и самих государственных служащих, и граждан как потребителей их услуг.

Таким образом, психология «двойного стандарта» поведения является фактором, способствующим коррупции. При этом обе стороны – участники общественных отношений (госслужащие и граждане) – испытывают на себе коррупционное давление.

Вместе с тем никакие внешние условия не могут являться определяющими причинами противоправного действия, если они не согласуются с внутренними свойствами коррупционной личности.

Для того чтобы понять сложный психологический механизм коррупционного поведения и насколько каждый его элемент находится в необходимой взаимосвязи и взаимозависимости, необходимо рассмо-

треть профиль современного коррупционера и его психологический портрет.

Психологические исследования, проведенные среди лиц, осужденных за коррупцию, выявили психологический профиль и такой набор качеств, как стремление общаться с небольшим количеством людей, повышенная осторожность при установлении близких отношений, отсутствие жалости по отношению к жертвам коррупции [2]. Они, как правило, полагают, что расплата за их коррупционную деятельность не наступит никогда. В частности, фиксируются такие характеристики современной коррупции, как открытость и цинизм. Отметим, что и технологии скрытого, «безопасного» взяточничества непрерывно развиваются, поскольку высокая креативность коррупционеров тоже не вызывает сомнений. Согласно данным зарубежных исследований, наибольших успехов в коррупционных махинациях добиваются высокоинтеллектуальные и творческие люди с нестандартным подходом к решению задач. В результате некоторые коррупционные схемы и организация самой коррупционной деятельности просто поражают своей изощренностью и совершенством [2, с. 57].

Психологический портрет коррупциогенной личности: осмысление жизни через приобретение материальных благ, стремление к роскоши как показателю счастья, неосознанная мотивация и недифференцированная структура установок нравственного поведения, низкий уровень удовлетворенности жизнью, негативное самоотношение и неадекватная самооценка, экстернальный локус контроля (склонность человека приписывать ответственность за события в своей жизни внешним факторам: другим людям, судьбе, случайности, окружающей среде), импульсивный тип реагирования (личность с характерной спонтанной эмоциональной реакцией на внешние раздражители) [2, с. 328].

Анализ психологического механизма в структуре коррупционного поведения. Под «психологическим механизмом» понимается то, что характеризует некоторое функциональное целое и объясняет, в силу каких причин возникает тот или иной феномен. Для описания «психологического механизма коррупционного поведения» необходимо понять, как, каким образом осуществляется этот процесс, как регулируется данное социальное поведение человека обществом и им самим, какие психологические процессы, функции, феномены лежат в основе этого социального явления [4].

Анализ психологического механизма коррупционного поведения основан на психологических концепциях отклоняющегося поведения. К ним можно отнести теорию фрустрации (Дж. Доллард, 1939; Э. Фромм, 1994), бихевиористскую теорию «научения» (В. И. Полтавец, 1998). Суть первой теории сводится к тому, что отклоняющееся поведение формируется как результат фрустрации (невозможности достижения) жизненно важных личностных потребностей. Таким образом, оно направляется на преодоление возникших препятствий и достижение желаемого. Вторая теория утверждает, что девиации в поведении есть

результат подражания способам поведенческого защитного реагирования, приобретенный человеком в процессе воспитания. Однако ценностные установки чаще всего не осознаются человеком. Это те базовые религиозно-философские, нравственные, эстетические критерии, которые определяют целостный стиль жизни человека и формируют его установки на длительные жизненные программы и этим опосредованно определяют и обусловливают конкретно-ситуационные формы личностного поведения.

В целях описания психологического механизма коррупционного поведения человека была выработана модель, выявляющая структурные элементы и схемы их взаимосвязи и взаимодействия, причины, закономерности, динамику протекания психических процессов, формирующих ту или иную форму социального поведения человека. Упомянутая модель представлена ниже в виде схемы.



Психологический механизм формирования поведения человека

Следует особо отметить, что данная модель выявляет психологические механизмы как позитивного, так и негативного характера поведения человека, в частности как коррупционного, так и антикоррупционного поведения личности.

Каждый из структурных элементов психологического механизма применительно к коррупционному поведению имеет свои характерные особенности. Проведем анализ наиболее существенных элементов.

Желание является неотъемлемым неосознанным элементом человеческой природы, выражающимся в его социальном поведении. Согласно теории А. Маслоу, существует иерархия потребностей, в которой основные потребности более низкого уровня находятся на нижних ступенях, а потребности более высокого уровня – на самом верху [5]. Следует отметить, что элемент «желание», являясь составляющей психологического механизма формирования поведения человека, не является обязательным структурным элементом коррупционного поведения.

Одним из первоначальных звеньев, входящих в структуру психологического механизма коррупционного поведения, является ***интерес.*** Причем здесь нет разницы, кто выступает инициатором коррупционных отношений: запрашивание (вымогательство) взятки по инициативе руководящего лица либо это подкуп по инициативе просителя. Именно здесь интересы, желания возникают на основе осознания перспектив (возможность легко разбогатеть, повысить социальный статус и др.) и адекватной оценки собственных возможностей и умений (занимаемая должность, возможности и др.). Учитывая, что современный коррупционер – человек с высшим образованием, хороший семьянин, хороший работник (многие из них имеют блестящий послужной список и отличаются исключительными деловыми качествами и высоким уровнем работоспособности, устоявшимся мировоззрением, устоявшейся психикой, зачастую с высоким материальным положением), это, прежде всего, личность с характерным стремлением «реализовать себя». При этом стремление отличить себя от других (стремление занять более высокое социальное положение, система покровительства, «нужные связи», жажда личной наживы, стремление к роскошной жизни, «возвратность» вложенных средств и др.) для него очень важно.

Одним из основных компонентов в механизме коррупционного поведения является ***мотивация*** поведения, выступающая как побудительная причина такого поведения. Любопытные результаты дало социально-психологическое изучение мотивации коррупционного поведения, которое высветило два ведущих мотива: достаточно очевидный, состоящий в стремлении к материальным благам, и менее тривиальный, заключающийся в отношении к коррупции как к опасной и увлекательной игре. Наиболее часто встречающимися мотивами коррупционного поведения являются жажда личной наживы, стремление к роскошной жизни, возвратность вложенных средств, стремление занять более высокое социальное положение, система покровительства, опасная игра. По мнению Ю. М. Антоняна, «игровые мотивы в коррупционном поведении переплетаются с корыстными и начинают мощно детерминировать друг друга. Наличие именно этих двух основ мотивации, их взаимное усиление в значительной мере объясняют как распространенность коррупции, так и то, что соответствующее

поведение реализуется в течение многих лет, становясь образом жизни» [6].

Американские психологи считают, что человека на совершение коррупционных действий толкают неудовлетворенные в формальных группах естественные ***потребности***, среди которых они называют жажду обогащения, соперничество с окружающими, врожденную агрессивность и враждебность и др. С. Л. Рубинштейн считал, что в потребности содержится активное отношение (стремление), направляющее человека на преобразование условий с целью удовлетворения нужды. Следовательно, потребность объясняет, откуда берется энергия для проявления человеческой активности [9].

Потребность является динамическим образованием и исходной формой активности живых существ, организующей и направляющей познавательные процессы: воображение и поведение. Если потребность является основной движущей силой развития человека, благодаря которой жизнь приобретает целенаправленность, и либо достигается удовлетворение потребности, либо предотвращается неприятное столкновение со средой. Потребности не остаются неизменными, но меняются и совершенствуются в зависимости от роста общей культуры человека, его знаний о действительности и отношения к ней [6]. Интерес вызывает определение, данное К. Левиным: «Потребность как динамическое состояние – это некая напряженная ситуация (намерение), которая возникает в определенной ситуации, обеспечивает деятельность человека и стремится к разрядке (удовлетворению)».

Любой вариант поведения есть результат конфликта внутренних потребностей и способов их достижения. Потребности коррупционера выступают как результат сформированных интересов и установок и служат источником его активных коррупционных интересов. Основной движущей силой этого процесса становится момент выбора как наиболее значимой потребности, так и способа ее достижения. Способом достижения «легких денег» является «прибыльная» должность.

Перспективы выступают в данном случае в качестве отдельной ***цели***. Важная социально-психологическая особенность нашей культуры, создающая благоприятную среду для коррупции, состоит в приоритете неформальных социальных отношений над формальными. Как отмечает Т. А. Нестик, «патернализм, иерархичность и опора на неформальные отношения с властью, подкрепляемые подарками и услугами, стали фундаментальными характеристиками самой культуры» [7]. В результате такая форма коррупции, как обмен ненормативных услуг на деньги, дополняется такими ее видами, как обмен услуг на услуги, обмен услуг на приобретение более высокого статуса в различных социальных структурах и многие другие.

Переход интересов, увлечений, взглядов, убеждений в установку может осуществляться как осознанно, так и неосознанно. Однако в обоих случаях результат один – превращение взглядов, убеждений в установку влечет за собой автоматизм в ее соблюдении, субъективную потребность в следовании ей, что обусловлено самой природой установки.

Под ***установкой*** понимается состояние, пронизывающее личность и позволяющее эффективно выполнять то или иное соответствующее действие. «Ошибочность установки», проявляющаяся в ошибочных действиях, восприятиях или оценках, относится к ее самым выразительным проявлениям. Именно «установка» носит центральный характер в психической деятельности человека и ярко проявляется при взаимодействии индивида со средой, при встрече «потребности» с ситуацией ее удовлетворения. Причем степень регулярности коррупционных связей прямо пропорциональна установке коррупционера (коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений).

Е. П. Ильин считает, что только устойчивое доминирование потребности или интереса, выступающих в роли долговременных мотивационных установок, может формировать ***стержневую линию жизни***. В связи с этим он подчеркивает, что присущих мотивационной установке свойств, определяющих готовность и конкретные способы поведения и действий человека в данной ситуации, недостаточно, чтобы считать ее одним из видов направленности личности. Направляют действия и деятельность, и любая цель. Установка должна стать устойчиво доминирующей, а таковыми чаще всего бывают социальные установки, связанные с межличностными и личностно-общественными отношениями и т. д. [8]. Некоррупционное поведение, а прежде всего, проекция психологического ожидания, актуальных потребностей и мотивов «легкого обогащения» создают ту внутреннюю картину, которую коррупционер начинает приписывать себе. Отсюда начинается крайне опасный по своим жизненным последствиям и кардинальный для генеза процесс – все большая децентрация, искажение восприятия: коррупционер начинает видеть главный источник привлекающего его состояния в коррупционном поведении.

Установка перерождается в своеобразную ***психологическую доминанту***, характеризующуюся повышенной готовностью к совершению коррупционного действия, но еще без выраженного побуждающего начала.

Очень важную роль играют взаимоотношения между коррупционерами, так называемые «нужные связи», которые осуществляются как сознательная психологическая деятельность. За реальными связями коррупционеров, формирующимися в процессе их взаимоотношений, можно обнаружить сложную систему ожиданий, взаимного интереса коррупционеров, личных заинтересованностей, различных ролевых и статусных позиций, в которых отражаются межличностные ***установки.*** Вступая во взаимоотношения, коррупционеры совершают коррупционные действия, и зачастую их деятельность приобретает конкретное содержание. Эти явления предстают перед нами как бы в перевернутом виде и проявляют себя уже с другой стороны, в результате чего изменяется характер взаимоотношений и взаимодействия.

Развитие установки достигается путем овладения и систематизации знаний, а также формирования внутренней настроенности, определяющей устойчивый, последовательный и целенаправленный характер. Если ***установки*** определяют стратегию поведения, то ***мотивы***

определяют тактику в каждом конкретном случае. Здесь мотив выступает в качестве вербализации цели и программы, дающей возможность данному лицу совершать коррупционные действия. Реалистичная мотивация предполагает наличие первичной адекватной в социально-психологическом плане ***цели*** («легкий заработок»).

У человека происходит утрата зависимости отклонений в поведении от внешних, диктуемых обществом правил и норм поведения. Происходит освобождение поведения от внешних стимулов. Одновременно возрастает степень автономии личности, проявляющаяся в утрате для нее значения противодействия общества. Человек совершает коррупционные действия независимо от того, нравится ли это окружающим. Происходит распад ***установки***, т. е. утрата ее ***направленности***.

Не желая отказываться от сложившегося стиля поведения, коррупционер зачастую вынужден его оправдывать. Так, наряду с реалистической, проявляется ***защитная мотивация***, т. е. возникает другая личность, вытесняющая и разрушающая прежнюю. Одновременно включаются защитные механизмы, сохраняющие иллюзорное чувство ***психологического комфорта***. Для них характерны такие виды психологической защиты, как отрицание и компенсация, убежденность в том, что жертвы коррупционных преступлений сами часто совершают такие же преступления, что, якобы, оправдывает коррупцию.

Появление защитных механизмов отражает качественную сторону изменения мотивации поведения коррупционера. В количественном же отношении это будет проявляться возникновением «центрального мотивационного состояния» по К. Моргану, которое характеризуется следующими свойствами: 1) однажды появившись, оно существует без поддержки со стороны сенсорных возбудителей; 2) сопровождается общей активностью, проявляющейся, в частности, расширением круга поводов; 3) предрасположенностью реагировать на одни виды стимулов и не реагировать на другие, что выражается в повышенной готовности к нарушениям в поведении. Центральное мотивационное состояние является почвой, на которой в дальнейшем вырастает готовность к коррупционному поведению. В результате коррупционное поведение становится ведущим ***мотивом***. Еще более вырастает автономия личности. Это способствует активизации общения коррупционера с «подходящей» средой, уменьшает возможности социального контроля и способствует дальнейшему усилению коррупционного поведения и более глубокой подверженности ему. Если при начальных проявлениях отклонений от нормы в поведении можно говорить о том или ином уровне, в целом не разрушающем психологическое ядро личности и ее ведущие нравственно-этические ценности, то в дальнейшем при систематических отклонениях от нормы формируется коррупционный ***стиль поведения***, при котором ведущей смыслообразующей потребностью выступают сами отклонения. В результате коррупционное поведение становится главной мотивирующей силой, основным содержанием жизни.

На этом этапе меняются характер и содержание самого коррупционного поведения. Само коррупционное поведение становится явлением,

локализуемым в эмоциональной сфере, и расширяется до целостного ***комфортного состояния***, захватывающего и интеллектуальные функции. В результате возможность «легкого заработка» становится ***стилем поведения***.

Детальный анализ разработанного механизма позволил нам понять, что личность коррупционера со своими сложными аттитюдами есть деструктивная личность, деятельность которой носит разрушительный характер для любого государства. Как и во все времена, конечная цель коррупции остается прежней – личная выгода человека, полученная посредством нелегального или иного вознаграждения любой ценой. Такая личность опасна еще и тем, что она формирует в будущем поколении установки на правильность и перспективность коррупционного поведения, формируя в сознании соответствующие стереотипы.

Таким образом, тенденции коррупционного поведения проявляются вначале как настроения, интересы, мнения, установки отдельных людей, а затем трансформируются в поступки и действия, выражаясь в конкретном поведении.

К методам диагностики и профилактики коррупционного поведения относятся:

– психологический мониторинг социально-коммуникативных процессов и нормативных документов;

– профилизация субъект-субъектных отношений (взяткодатель-посредник-взяткополучатель) в различных поведенческих моделях;

– коррекция содержания и экспертиза эффективности превентивных мер;

– изменение социальных норм и стереотипов;

– использование психолого-диагностических методик (полиграф, тестирование, вербальное и невербальное наблюдение и др.).

Противодействие коррупции следует ориентировать не только на изменение отношения социума к данному явлению (внешние факторы коррупционного поведения), но и на трансформирование адекватных поведенческих профилей и формирующих их социальных стереотипов (внутренние факторы коррупционного поведения).

Ключевые слова: *психологический механизм, интерес, мировоззрение, установка, мотивация, потребность, ценностные ориентации, направленность, психологическая доминанта, личностные устремления, деятельность, готовность, осознание перспектив, проекция психологического ожидания, защитная мотивация, психологический комфорт, стиль поведения.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Какова мера влияния психологического фактора на распространенность коррупции?
2. Опишите основные психологические составляющие коррупционного поведения.
3. Составьте психологический портрет современного коррупционера.

Примерная тематика рефератов

1. Психология коррупционного поведения госслужащих.
2. Проблема коррупции в современном казахстанском образовании.
3. Методы диагностики и профилактики коррупционного поведения.

Литература

1. Ванновская О. В. Личностные детерминанты коррупционного поведения // Известия Российского гос. пед. ун-та им. А. И. Герцена. – 2009. – № 102. – С. 323–328.
2. Журавлев А. Л., Юрьевич А. В. Коррупция в современной России: психологический аспект // Знание, понимание, умение. – 2012. – № 2. – С. 57–65.
3. Бажин Е. Ф., Голынкина Е. А., Эткинд А. М. Опросник уровня субъективного контроля (УСК). – М.: Смысл, 1993. – 16 с.
4. Шаров А. С. Система ценностных ориентаций как психологический механизм регуляции жизнедеятельности человека: дисс. … докт. психол. наук. – Новосибирск, 2000.
5. Маслоу А. Мотивация и личность. – СПб.: Питер, 2008.
6. Антонян Ю. М. Личность преступника. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 366 с.
7. Нестик Т. А. Коррупция и культура // Экономическая теория преступлений и наказаний. – № 4. – 2002.
8. Ильин Е. П. Мотивация и мотивы. – СПб.: Питер Ком (Серия «Мастера психологии»), 1999. – 720 с.
9. Рубинштейн С. Л. Основы общей психологии. – СПб.: Питер Ком (Серия «Мастера психологии»), 1999. – 720 с.

ГЛАВА 3. АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

§ 11. Конституционные основы противодействия коррупции

Конституция – закон законов страны. 20 лет отделяют нас от того дня, когда народ Казахстана как единственный источник государственной власти принял 30 августа 1995 года посредством республиканского референдума действующую Конституцию страны, основу строительства нашего суверенитета, правовой системы общества и государства.

Оглядываясь назад, нетрудно заметить, что все эти годы во исполнение норм Конституции происходит в целом системный и необратимый процесс последовательной и постоянной защиты прав и свобод человека и гражданина, а также укрепления национальной государственности и независимости в международных отношениях. И в основе такой деятельности лежит, прежде всего, внутренняя логика Конституции, определяющая движение Казахстана к утверждению себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, во главу угла которого поставлена полноценная зашита прав и интересов человека и гражданина и одновременно стремление к ограничению с помощью ее норм политической власти от возможных злоупотреблений и коррупции.

Квинтэссенцией духа нашей Конституции в этом плане, прежде всего, выступают нормы п. 2 статьи 12 Основного закона, где буквально записано, что «Права и свободы человека… определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов».

Безусловно также и то, что на протяжении 20 лет обеспечение реализации статуса Конституции как нормативного правового акта высшей юридической силы и прямого действия на территории Республики, закона законов страны, основы всей ее правовой системы и действующего права потребовало разработки научно обоснованных программ и концепций.

Подобные политико-правовые документы, в которых заложена комплексная оценка юридической сферы жизни нашего общества и рекомендованы пути внедрения конституционных норм и положений в систему права, юридическую практику, господствующую правовую идеологию с учетом объективных социально-экономических, политических, национальных, религиозных, культурных и исторических факторов нашего суверенитета, обеспечивают эффективность правового регулирования взаимоотношений общества, государства и права.

Рассматривать Конституцию следует, прежде всего, как закон законов нашей страны. Это базовый учредительный политико-правовой акт, закрепляющий конституционный строй, права и свободы человека и гражданина, устанавливающий форму правления и государственного устройства, учреждающий высшие органы государственной власти республики. Именно на основе Конституции построена вся наша

политическая и правовая система, а также достигнут определенный баланс между тремя так называемыми китами: политикой, правом и экономикой. При всей относительной стабильности Конституции за эти годы в нее дважды вносились изменения и дополнения, которые отличаются высокой степенью прогрессивности и антикоррупционной направленности.

Например, в октябре 1998 года в Конституцию Республики Казахстан была заложена норма о судопроизводстве с участием присяжных. Потребовалось время для научного осмысления и обсуждения этой новеллы, и с января 2007 года в нашем уголовном процессе начал действовать суд с участием присяжных. Ведется постоянный правовой и научный мониторинг его деятельности, имеющий целью повышение эффективности его правового регулирования.

Другой пример. В мае 2007 года в Конституцию были внесены очередные конституционные изменения и дополнения, в результате которых с 1 сентября 2008 года в нашей стране был введен судебный арест лиц, совершивших преступления, практика применения которого с целью законности его избрания органами уголовного преследования и судом также постоянно корректируется через издание соответствующих разъяснений Верховного суда и Генерального прокурора страны. Самая главная миссия нашей Конституции как основы текущего законодательства страны состоит в том, чтобы принимаемые законы не нарушали права и свободы человека и гражданина и эффективно обеспечивали их защиту уже в процессе самого правоприменения.

Конституция – Основной закон страны, что стоит за этим определением?

Прежде всего, Конституция – это основа государственного суверенитета, то есть она закрепляет верховенство государства на своей территории и его независимость в международных отношениях. Конституция стоит на первом месте среди законодательно определенных основных нормативных правовых актов, а также в системе классификации отраслей законодательства РК. В этом же контексте она на первом месте и в иерархии всех законодательно установленных нормативных правовых актов. Соответственно, нормы и положения всех остальных нормативных правовых актов не должны противоречить нормам и положениям Конституции. Кроме того, в самой Конституции указывается, что она имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики. Кстати, ни один другой закон страны таким юридическим статусом не обладает. Вроде бы понятные вещи, но при анализе оказывается, что в человеческой практике все субъекты права, включая граждан, практически не используют нормы Конституции при решении своих дел и споров. И в этом видится один из серьезных изъянов правовой культуры нашего общества и государства. То есть, говоря о том, что Конституция – это Основной закон, в повседневной практике граждане его нормами не руководствуются. Тогда как **Конституция должна быть настольной книгой каждого гражданина.** Кроме того, ситуацию усугубляет малое количество судебных и иных правовых решений, основанных на использовании норм Конституции.

В контексте изложенного объективна позиция Президента страны по отношению ко Дню Конституции Республики Казахстан. В этот день он еще раз дает всему обществу понять, что означает для каждого из нас Конституция. Свой вклад в понимание данного вопроса вносит также юридическое сообщество нашей страны, в частности, Конституционный совет, Уполномоченный по правам человека, Комиссия по правам человека при Президенте страны. В целом же необходима более интенсивная пропаганда норм и положений Конституции всеми государственными органами, организациями, научно-педагогическими кругами и т. д. Здесь надо больше говорить не о достоинствах нашей Конституции, они неоспоримы, а о конкретных случаях применения ее норм или сохраняющемся несоответствии положений отдельных законов ее нормам и положениям. Важно обратить внимание и на то, что нет прямого определения понятия Конституции ни в самой Конституции, ни в Законе «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года. Это обстоятельство также в определенной мере отражается на реальном объеме и частоте использования норм Конституции в массовой и общественной практике. Прежде всего, при разрешении конкретных дел и споров. Все субъекты права должны знать назначение Конституции в обществе и государстве, что возможно, прежде всего, и через установление определения понятия данного высшего нормативного правового акта.

Определение понятия Конституции должно включать следующие важные моменты: во-первых, что она закрепляет: конституционный строй, права и свободы человека и гражданина, во-вторых, что она устанавливает: форму правления и государственного устройства, и в-третьих, что она учреждает: высшие органы государства, т. е. отражать, что именно **Конституцией закрепляется, устанавливается и учреждается**. Безусловно, это внесет ясность в понимание ее главенствующего места во всей правовой системе нашей страны. В теории права и государства такие определения понятия Конституции давно выработаны.

Антикоррупционные нормы Конституции Республики Казахстан. Анализ норм Конституции Республики Казахстан убеждает в том, что все ее ключевые положения имеют прямое отношение к вопросам противодействия коррупции. Можно сказать, что Конституцию необходимо рассматривать в качестве программы, основного правового механизма, базы борьбы с коррупцией. Пояснить это можно на примере следующих важнейших антикоррупционных конституционных положений.

Первое. Это провозглашение Республики Казахстан правовым государством. Здесь закладывается мысль о том, что все дела и споры должны решаться на основе и в строгом соответствии с действующим правом РК. Правосудие же в Казахстане осуществляется только судом. Антикоррупционный мотив данной конституционной нормы очевиден и не требует пояснений.

Второе. Логическое построение и последовательность разделов Конституции, которые указывают на миссию каждого высшего органа

государственной власти в системе сдержек и противовесов как ключевого метода преодоления коррупции в системе государственного аппарата страны.

Третье. Закрепление структуры действующего права РК и его внутренней непротиворечивости, органическая связь прав и свобод человека с содержанием и применением нормативных правовых актов, обязательность официального опубликования нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, рассматриваемых как важнейшие условия преодоления коррупции.

Четвертое. Антикоррупционную направленность имеют нормы Конституции относительно процедуры избрания Президента страны как главы государства и его высшего должностного лица, гаранта Конституции, сроков его пребывания на данном посту, а также ограничений, связанных с пребыванием в должности Президента Республики Казахстан. Как методы противодействия коррупции, к примеру, необходимо рассматривать его взаимоотношения с Парламентом при принятии законов (право возвратить закон, его отдельные статьи для повторного обсуждения и голосования) или отмену либо приостановление полностью или частично действия актов Правительства и Премьер-Министра, акимов областей, городов республиканского значения и столицы. Серьезный антикоррупционный потенциал заложен в положениях п. 3 статьи 45 Конституции РК, где закреплена юридическая ответственность председателей палат Парламента и Премьер-Министра, соответственно, за законность актов Парламента, подписываемых Президентом, а также актов Президента, издаваемых по инициативе Правительства, также подписываемых Главой государства.

Пятое. Определение круга важнейших общественных отношений, регулируемых законами, коллегиальное принятие законов и решение иных вопросов на уровне Парламента страны, процедуры движения законопроекта внутри Парламента и его палат, ограничения для депутатов Парламента, связанные со статусом депутата, депутатская неприкосновенность в уголовном процессе, право неутверждения Парламентом отчета Правительства и многое другое – также самостоятельные конституционные факторы противодействия коррупции.

Шестое. Точное и безусловное исполнение законов, право отмены или приостановления полностью или частично актов министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов РК, ограничения, связанные с пребыванием в должности, – таков неполный перечень методов антикоррупционной деятельности Правительства.

Седьмое. Возложение на Конституционный совет права исключительного толкования норм Конституции, рассмотрение им до подписания Президентом страны принятых Парламентом законов на их соответствие Конституции Республики, последствия признания им законов несоответствующими Конституции РК и т. д. – это антикоррупционный набор правовых средств данного «телохранителя» Конституции и «второго законодателя страны».

Восьмое. Несомненно, высокий антикоррупционный потенциал заложен в конституционных основах правосудия в стране, в том числе в порядке избрания и назначения судей, судейской неприкосновенности в уголовном процессе, в ограничениях, связанных с пребыванием в должности судьи.

Девятое. Проявления коррупции особенно сильны на местах, в регионах. Поэтому Конституция придает большое значение развитию правовых основ местного государственного управления как актуальных факторов преодоления коррупции и укрепления имиджа государственной службы на местах.

Ключевые слова: *Конституция Республики Казахстан, антикоррупционная деятельность, противодействие коррупции, конституционные положения, Основной закон, нормативный правовой акт.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Какое место занимает Конституция в системе действующего права Республики Казахстан?
2. Почему Конституцию принято считать Основным законом страны?
3. Дайте определение Конституции Республики Казахстан.
4. Какие антикоррупционные механизмы закреплены в нормах Конституции Республики Казахстан (поясните на примерах правового статуса конституционных органов республики)?

Литература

1. Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.).
2. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год: Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858.
3. О нормативных правовых актах: Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-I.
4. О Президенте Республики Казахстан: Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года № 2733.
5. О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации: Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 года № 83-II.
6. О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов: Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года № 2529.
7. О Правительстве Республики Казахстан: Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года № 2688.
8. О Конституционном совете Республики Казахстан: Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737.
9. О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан: Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132-II.
10. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-II.

§ 12. Эволюция антикоррупционного законодательства

Становление и развитие антикоррупционного законодательства. Коррупция оказывает пагубное влияние на экономику страны, подрывая эффективность решений, принимаемых органами государственной власти, наносит ущерб состоянию морали, расшатывает доверие граждан к государству и разрушает принцип справедливого и беспристрастного правосудия. Коррупция, безусловно, снижает эффективность государственного управления, инвестиционную привлекательность страны, сдерживает поступательное социально-экономическое развитие.

Как отметил Лидер Нации Н. А. Назарбаев на XVI съезде партии «Нұр Отан», «важно наладить системную работу по защите принципов меритократии и недопущению коррупции» [1].

Несмотря на принимаемые государством меры, коррупция препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам.

В связи с этим Казахстан с первых дней государственной независимости целенаправленно и поэтапно следовал курсу на создание эффективных, соответствующих мировым стандартам институтов и механизмов противодействия коррупции.

С 2016 года в соответствии с пунктом 6) ст. 1 Закона РК «О противодействии коррупции» к коррупционным деяниям относится: незаконное использование лицами, занимающими ответственную государственную должность, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностными лицами своих должностных (служебных) полномочий и связанных с ними возможностей в целях получения или извлечения лично или через посредников имущественных (неимущественных) благ и преимуществ для себя либо третьих лиц, а равно подкуп данных лиц путем предоставления благ и преимуществ [2].

При определении причин, условий и последствий коррупции должны учитываться такие факторы, как местный менталитет, национальные и религиозные особенности, уровень правовой культуры.

Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» возводит коррупцию в ранг прямой угрозы национальной безопасности и нацеливает государство и общество на объединение усилий в борьбе с этим негативным явлением [3].

Специфичность борьбы с коррупцией заключается в том, что коррупция имеет не только криминальные корни, эта проблема также связана с политической, социальной, экономической составляющей государства.

С начала 90-х годов Казахстан в числе первых на постсоветском пространстве развернул широкомасштабную антикоррупционную деятельность, сформировал антикоррупционную законодательную базу, которая на протяжении всего этого времени прошла ряд знаковых этапов

своего развития, безусловно, напрямую связанных с государственной антикоррупционной политикой, проводимой Лидером Нации Н. А. Назарбаевым.

После обретения независимости Республикой Казахстан на ее территории действовали нормативно-правовые акты бывшего СССР и КазССР, которые часто не соответствовали новой экономической действительности. Если раньше все имущество находилось в государственной собственности, то после обретения независимости началась волна приватизации, появилась частная собственность, законодательство не успевало реагировать на новые экономические реалии.

По причине экономического спада, вызванного разрывом традиционных экономических связей, останавливались предприятия, возрос уровень безработицы, начала увеличиваться преступность, появились ее новые виды, с которыми раньше государство не сталкивалось, в частности экономическая преступность. В то же время организованная преступность начала использовать пробелы в законодательстве, стала осуществлять попытки организовать свою деятельность путем продвижения своих членов в государственные органы. Т. е., осознавая реальность угрозы проникновения организованной преступности в государственные органы, государство принимает первые срочные меры по противодействию преступности и стабилизации социально-экономической сферы жизни страны.

В связи с чем первые действия государства были направлены на то, чтобы создать специализированные органы, основной деятельностью которых будет противодействие организованной преступности и коррупции. Деятельность этих вновь созданных органов была направлена на экономические и социальные преобразования, в том числе во внешнеэкономической сфере. Особое внимание было сосредоточено на операциях банков, налоговых инспекциях, таможенных и финансовых органах.

Вся информация, полученная в результате деятельности органов, начала систематизироваться в республиканском автоматизированном банке данных о правонарушениях в сфере экономики. Начала создаваться материально-техническая база автоматизированных информационных систем и информационных сетей правоохранительных и контролирующих органов, а также стало осуществляться финансирование работ по созданию необходимых проектно-технологических средств и защите информации.

Фактически на первом этапе деятельность государственных органов была направлена не столько на профилактику коррупции, сколько на борьбу с уже свершившимися фактами, шла наработка опыта, обобщив который, стало понятно, что пресечением уже свершившегося факта дело не решишь, нужен комплексный подход.

Таким образом, период с 1992 по 1997 год условно можно назвать начальным, так как именно в этот период происходит начальная фаза формирования нормативно-правовых основ антикоррупционного процесса. 17 марта 1992 года принимается Указ «О мерах по усилению

борьбы с организованными формами преступности и коррупцией» (далее – Указ). Основанием для принятия Указа были необходимость пресечения распространения в стране фактов противоправной деятельности, рост криминального профессионализма, обретение преступностью организованного характера. При этом в качестве элементов механизма противодействия коррупции закрепляются: установление в государственных структурах обязательной процедуры 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; запрет на принятие подарков должностными лицами в любой форме от предприятий, организаций и граждан и т. п. в связи с исполнением служебных обязанностей [4].

Проведение таких реформ в стране, конечно же, создавало законодательные барьеры для распространения криминальной деятельности в виде пресечения разрастания преступности, в том числе коррупционной. Но тем не менее в Указе отсутствовало определение понятия «коррупция», не было четко разработанного механизма противодействия коррупционным правонарушениям.

Данный период характеризуется важными для политической, социально-экономической сферы Казахстана историческими вехами: принятие 30 августа 1995 года Конституции Республики Казахстан, закрепившей президентскую форму правления; озвучивание в 1997 году Президентом Послания народу Казахстана – Стратегии «Казахстан-2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев», исторического документа, положившего основу для начала разработки социальных программ и обновления ряда нормативных правовых актов – Закон «О прокуратуре», Указ «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», имеющий силу закона, Уголовный кодекс Республики Казахстан.

На этом этапе формирования антикоррупционного законодательства в целях реализации основных положений Стратегии развития Казахстана до 2030 года был принят Указ «О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией» от 5 ноября 1997 года.

На уровне правительства создаются условия для разработки норм, устанавливающих контроль за крупными денежными расходами должностных лиц государственных органов, закрепляющих принятие иных мер финансового контроля в целях недопущения легализации («отмывания») незаконно нажитых денег и иного имущества. Вводится обязательность проведения специальной проверки государственных служащих при их аттестации и решении вопроса о повышении в должности и продвижении на государственной службе [5].

На данном этапе формирования антикоррупционного законодательства в качестве приоритетов были обозначены две составляющие:

а) предотвращение сращивания, взаимосвязанности организованной преступности и коррупции, их взаимного усиления;

б) необходимость принятия безотлагательных правовых мер против коррупции, так как все отчетливее прояснялась степень угрозы коррупции национальной безопасности страны, конституционным основам государства.

Так, в Уголовном кодексе, принятом в 1997 году, было 17 самостоятельных составов – *пункт г) ч. 3 ст. 176, пункт г) части 3 ст. 177, пункт б) части 3 ст. 177-1, пункт в) части 2 ст. 192, пункт а) части 3 ст. 193, пункт а) части 3 ст. 209, пункт б) части 3 ст. 226-1, ст. 307, пункт в) части 4 ст. 308, ст.ст. 310–315, ст. 380, пункт в) части 2 ст. 380-1, ст. 380-2* [6].

В действующем Уголовном кодексе РК к коррупционным отнесен 21 состав преступлений: пункт 2) ч. 3 ст. 189, пункт 2) ч. 3 ст. 190, пункт 3) ч. 2 ст. 215, пункт 4) ч. 2 ст. 216, пункт 3) ч. 3 ст. 217, пункт 1) ч. 3 ст. 218, пункт 1) ч. 3 ст. 234, пункт 2) ч. 3 ст. 249, пункт 3) ч. 3 ст. 307, ст. 361, пункт 3) ч. 4 ст. 362, ст.ст. 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 450, пункт 2) ч. 2 ст. 451 и ст. 452 [7].

Таким образом, с обретением независимости Казахстан вступил в период трансформации всей общественной системы, одновременно проходили процессы обновления государственных форм, процессы передела и перераспределения собственности, либерализации экономики, реформы финансовой, налоговой, таможенной и других сфер. Законодательная база не успевала за экономическими изменениями, законы нередко противоречили друг другу. Все это способствовало совершению коррупционных правонарушений, необходимы были более радикальные меры по усилению борьбы с коррупцией, нужно было ликвидировать пробелы в антикоррупционном законодательстве, устранить противоречия между различными нормативными правовыми актами, создать прочную нормативно-правовую базу борьбы с коррупцией.

Осознав необходимость комплекса мер по противодействию коррупции, государство уже говорит о том, что борьба с коррупцией носит комплексный характер, является составной частью системы государственных мер по организации противодействия преступности и «отмыванию» капитала, нажитого преступным путем, и направлена на недопущение его легализации, и с этого начинается второй этап: 1998–2000 годы.

Второй этап становления антикоррупционного законодательства можно датировать с 1998 по 2000 г. Именно в этот период, исходя из уровня опасности, каковую может нести коррупция в тандеме с организованной преступностью, мы понимаем, что необходимо определить методологию и методы функционирования института борьбы с коррупцией.

На втором этапе пришло осознание того, что бороться с коррупцией исключительно методами и средствами правоохранительных и специальных органов – значит бороться только с последствиями, но не с причинами, порождающими это социальное зло.

К 1998 году социально-экономическая ситуация в стране улучшилась, почти завершилась приватизация, были наработаны новые

экономические связи, было разработано и принято законодательство, которое соответствовало экономической действительности. Были определены цели и задачи, необходимые для их достижения. На втором этапе вырабатывается единая государственная политика в области борьбы с коррупцией, проводится анализ научных исследований по изучению причин коррупции, обширно начинает использоваться опыт международных и отечественных специализированных институтов в борьбе с коррупцией, развивается международное сотрудничество. Параллельно с этим осуществляется разработка практических мер борьбы с коррупцией, разрабатывается долгосрочная Стратегия борьбы с преступностью и коррупцией, совершенствуются действующие и разрабатываются новые нормативные правовые акты с учетом современных требований и международной практики.

Принимаются два основополагающих закона: «О борьбе с коррупцией» [8] и «О государственной службе» [9]. Главной правовой и методологической основой борьбы с коррупцией стало принятие Закона «О борьбе с коррупцией». Впервые на постсоветском пространстве был принят закон о противодействии коррупции, было дано определение коррупции, закреплены цели и принципы борьбы с коррупционными правонарушениями.

В законе были четко очерчены субъекты правонарушений, связанные с коррупцией. Так, к субъектам коррупционных правонарушений относятся лица, выполняющие государственные функции и приравненные к ним. Это государственные служащие, судьи, депутаты Парламента Республики Казахстан и депутаты маслихатов. Также в законе был четко обозначен круг органов, уполномоченных вести борьбу с коррупцией, установлена юридическая ответственность за совершение коррупционного правонарушения.

Особую важность в данном законе приобрели статьи, посвященные предупреждению коррупции. Глава 2 Закона содержит в себе положения: о мерах финансового контроля, о деятельности, несовместимой с выполнением государственных функций, о недопустимости совместной службы близких родственников, о правонарушениях, создающих условия для коррупции, и ответственности за них.

Закон представляет собой юридическую и методологическую базу всех последующих нормативных правовых актов и государственных программ, посвященных борьбе с коррупцией. Значимость и неоспоримая важность данного закона, его роль в осуществлении последовательной и системной борьбы с коррупцией и коррупционными правонарушениями подтверждены временем и достигнутыми результатами в борьбе с коррупцией.

Появление такой законодательной базы, регулирующей вопросы борьбы с коррупцией, позволяет установить, что коррупция может рассматриваться как наличие этических отклонений и совершение правонарушений и преступлений, влекущих соответственно дисциплинарную, административную и уголовную ответственность.

С 1998 года органы юстиции начали вести учет лиц, совершивших коррупционные правонарушения, а также лиц, уволенных по отрица-

тельным мотивам. Это стало действующим фильтром, препятствующим зачислению на государственную службу лиц, которые ранее были вовлечены в коррупционную деятельность.

Фактически на втором этапе государство, исходя из Государственной программы борьбы с коррупцией на 1999–2000 годы [10], формирует цели и задачи, которые должны быть осуществлены для того, чтобы сократить до минимума деструктивное влияние коррупционных процессов на жизнь государства и общества.

Определив цели и задачи, государство планово приступает к реализации принятой Стратегии борьбы с преступностью и коррупцией, тем самым начиная третий этап: 2001–2004 годы.

Третий этап становления антикоррупционного законодательства – 2001–2004 гг. Характерным для этого этапа является наличие системного подхода в вопросах борьбы с коррупцией.

На третьем этапе государство придает борьбе с коррупцией статус общегосударственной политики, организационная и правовая работа по ее осуществлению начинает носить общесистемный и комплексный характер.

Борьба с коррупцией в Казахстане определена в качестве одного из основных приоритетов государственной политики. В соответствии с Указом «О Государственной программе борьбы с коррупцией на 2001–2005 годы» [11] борьба с коррупционными проявлениями стала системной и последовательной. Так, осуществляется постепенная децентрализация функций центральных государственных органов с поэтапной передачей части их функций в регионы и частный сектор, сокращается сфера монополии, и создаются условия для развития конкуренции в сфере оказания государственных услуг, внедряется принцип «одного окна» при обслуживании населения. Принимаются Закон «О государственных закупках» [12] и Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях [13].

При Президенте Республики Казахстан в апреле 2002 года была создана Комиссия по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими [14]. Целями деятельности комиссии являются выработка и принятие согласованных мер, направленных на усиление борьбы с коррупцией и нарушениями государственными служащими правил служебной этики, а также повышение уровня ответственности государственных служащих.

Комиссия вносит Главе государства предложения по вопросам борьбы с коррупцией, в том числе по совершенствованию антикоррупционного законодательства, форм и методов борьбы с коррупцией. Этим органом постоянно проводятся мониторинг и анализ состояния борьбы с коррупцией, рассматриваются обращения граждан и юридических лиц, публикации в средствах массовой информации о фактах коррупционных правонарушений, допущенных лицами, занимающими ответственные государственные должности, случаи нарушения этики государственными служащими и подготавливаются

по ним рекомендации лицам, уполномоченным налагать дисциплинарные взыскания, о проведении служебного расследования; координируется деятельность дисциплинарных советов областей, городов Астана и Алматы.

Позитивную роль сыграло решение данной комиссии от 1 декабря 2004 года, рекомендовавшее Министерству иностранных дел совместно с заинтересованными органами ускорить процесс присоединения Казахстана к Конвенции ООН против транснациональной преступности от 15 ноября 2000 года, а также международным конвенциям «Об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов, добытых преступным путем» (Страсбург, 8 ноября 1990 года) и «Об уголовной ответственности за коррупцию» (Страсбург, 27 января 1999 года). Данное решение свидетельствовало о стремлении государства к полноценному и разностороннему международному сотрудничеству в сфере борьбы с коррупцией.

20 сентября 2002 года разработана и утверждена первая Концепция правовой политики Республики Казахстан [15]. 13 декабря 2001 года Верховный Суд Республики Казахстан принял нормативное постановление (№ 18) «О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях, связанных с коррупцией» [16], явившееся своевременным правовым дискурсом, проведшим определенную грань в конкретизации спорных проблем, касающихся понятий «преступления, связанные с коррупцией», «субъекты преступлений, связанные с коррупцией», «должностные лица», «организационно-распорядительные функции», «имущественные блага и преимущества» (в старой редакции) и т. д.

29 января 2004 года утверждено Положение об Агентстве Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция) [17]. Согласно положению, Агентство являлось 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» [18].

В июле 2005 года в Закон Республики Казахстан «О государственной службе» были внесены изменения и дополнения, ужесточающие спрос за коррупционные правонарушения и преступления. Так, пункт 4 статьи 10 Закона был дополнен подпунктом 6-2), который предусматривал, что лицо, совершившее коррупционное преступление, не может быть принято на государственную службу. Изменения также предусматривали наделение Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы полномочием по согласованию досрочного снятия дисциплинарных взысканий с административных государственных служащих за совершение коррупционного правонарушения. В соот-

ветствии с этими изменениями и дополнениями дисциплинарные советы областей, городов Астана и Алматы были переданы Агентству по делам государственной службы.

Вместе с позитивными результатами, достигнутыми в ходе реализации Государственной программы борьбы с коррупцией на 2001–2005 годы, наблюдались следующие правовые нестыковки.

Во-первых, наличие правовых пробелов и значительного количества отсылочных норм в законодательных актах позволяло государственным органам принимать ведомственные акты, предоставляющие необоснованно широкие полномочия отдельным должностным лицам. Безусловно, требовалась дальнейшая унификация нормативных правовых актов, регулирующих сферу борьбы с коррупцией, с международными договорами и соглашениями.

Во-вторых, требовалось дальнейшее упрощение административных процедур, прежде всего налоговых и таможенных правил. Для снижения коррупции они должны быть простыми, ясными и общеизвестными. Требования, предъявляемые к информации и документации, необходимо было свести к минимуму.

В-третьих, имела место недостаточная эффективность в управлении человеческими ресурсами. Анализ судебной практики административных коррупционных правонарушений показывает, что основная масса виновных представлена государственными служащими низовых звеньев. Уровень их заработной платы и социальная незащищенность создают экономические предпосылки для коррупции.

В-четвертых, отсутствие мониторинга причин возникновения коррупции в государственных органах. Необходимость отслеживания факторов и механизмов коррупции, оценка ее уровня и структуры, анализ эффективности антикоррупционных мероприятий требовали его введения.

В-пятых, практика этого периода показала отсутствие необходимого уровня активности и информированности гражданского общества в вопросах антикоррупционной политики государства. В свете этого требовалось создание механизмов участия институтов гражданского общества в реализации данной Программы, введение общедоступных и эффективных процедур информирования общественности о ходе борьбы с коррупцией.

В-шестых, недостаточный уровень международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией. В этой связи необходимы расширение форм международного сотрудничества правоохранительных органов и активизация работы по присоединению Республики Казахстан к основополагающим международным конвенциям в сфере борьбы с коррупцией и противодействия легализации денежных средств, полученных противозаконным путем [19].

Так, государство уже начинает делать упор на повышение ответственности в борьбе с коррупцией не только государственных органов, но и институтов гражданского общества. Вводятся понятия действенности и результативности, реализуемости (выполнимости), адресности (ответ-

ственности), преемственности, постоянства, комплексности и системности, которые ранее не были учтены. При этом особая роль в этой работе отводится средствам массовой информации, которые призваны широко и объективно освещать ход реализации государственной политики в сфере борьбы с коррупцией, активно пропагандировать и разъяснять антикоррупционное законодательство, формировать в обществе обстановку неприятия преступности и коррупции.

Более детально проведен анализ состояния борьбы с коррупцией, сделан ряд категоричных выводов о том, что правоприменительная практика показывает необходимость принятия ряда новых законов, особенно в сфере правового регулирования экономических процессов, деятельности хозяйствующих субъектов, внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, направленных на совершенствование правовой базы борьбы с коррупцией.

То есть на третьем этапе государство выявило недостатки, неучтенные на втором этапе, и определило источники коррупции и практические меры ее предупреждения.

Четвертый этап становления антикоррупционного законодательства – 2005–2014 гг. Борьба с коррупцией в контексте ускоренной экономической, социальной и политической модернизации Казахстана. С февраля 2005 года по июль 2014 года государство встает на путь ускоренной экономической, социальной и политической модернизации. В связи с чем очевидным становится факт, что принятых ранее мер по борьбе с коррупцией недостаточно. В целях исключения коррупционных проявлений, усиления прозрачности процесса приватизации, принятия решений в сферах государственных закупок и налоговой политики, недропользования и земельных отношений принимается ряд законодательных актов, в том числе по электронным государственным закупкам на принципах прозрачности и эффективности расходования бюджетных средств [20].

Параллельно с этим вырабатывается четкий порядок осуществления таможенных процедур, предусматривающий оформление грузов только в местах пересечения таможенной границы, с использованием с сопредельными государствами единой информационной системы для сопровождения грузов, перемещаемых через границу, в том числе транзитных. Обеспечивается комплексное изучение факторов, способствующих формированию условий для коррупции, вырабатываются меры, направленные на гарантированную защиту прав собственности.

Принимаются меры по защите прав граждан и законных интересов предпринимателей от неправомерного вмешательства в их деятельность должностных лиц государственных органов, вводятся моратории на осуществление проверок. Вводятся электронное правительство и электронно-цифровая подпись для упрощения процедур получения разрешений и государственных услуг, как выше говорилось, вводится принцип «одного окна». Берется на особый контроль порядок рассмотрения обращений граждан и юридических лиц.

Особым аспектом является работа государства, направленная на совершенствование профессиональных качеств государственных служащих, проводятся аттестации, разрабатываются меры по обеспечению прозрачности проведения конкурсов на занятие вакантных должностей административных государственных служащих.

Данные действия государства говорят о том, что на четвертом этапе осуществлялись мероприятия по усилению прозрачности в сфере судебной системы, государственных закупок, государственной службы, то есть реализовывались планомерные и последовательные действия, носящие больше профилактический характер и направленные на ликвидацию условий для коррупции.

Коррупция представляет собой не только препятствие на пути модернизационных процессов, но и негативное, архаичное явление, тянущее страну назад. Президент Н. А. Назарбаев объявил решительную и беспощадную борьбу с коррупцией. Кроме того, он подчеркнул, что борьба с этим злом – дело всенародное.

Таким образом, 14 апреля 2005 года вступил в силу Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц», где нашел отражение стратегический курс государства на преодоление коррупции. Указ предусматривал систему мер и конкретных шагов, направленных на обеспечение прозрачности процесса приватизации, принятия решений в сферах государственных закупок и налоговой политики, недропользования и земельных отношений и т. д. Указ был нацелен на упорядочение контрольно-надзорных функций государственных органов, на завершение работы по оптимизации лицензионно-разрешительной системы, на принятие мер по созданию в 2006 году центров обслуживания населения по принципу «одного окна» во всех регионах Казахстана.

В соответствии с данным Указом проведена ревизия действующих подзаконных нормативных правовых актов на предмет наличия в них норм, создающих условия для коррупционных правонарушений. Ревизией были охвачены 5 126 действующих подзаконных нормативных правовых актов, принятых в период с 1991 по 2004 год и зарегистрированных в органах юстиции. В ходе ревизии выявлены 230 нормативных правовых актов, в том числе 35 постановлений Правительства, 41 ведомственный приказ и 154 постановления и решения местных государственных органов, в которых содержатся нормы, создающие условия для коррупционных правонарушений или не соответствующие действующему законодательству Республики Казахстан [21].

Обеспечены прозрачность и объективность процедур конкурсного отбора государственных служащих, соблюдение ограничений, связанных с их статусом, начался процесс внедрения принципов приема и продвижения, основанных на деловых качествах и профессионализме. Указом в 2005 году был утвержден Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан [22].

По мнению международной неправительственной организации Transparency International («Международная гласность»), принятие Кодекса чести государственных служащих Республики Казахстан благоприятно скажется на пресечении предпосылок для совершения коррупционных правонарушений.

Прорывным положением в области защиты чести и достоинства государственных служащих было наличие в Кодексе чести нормы о том, что, если в адрес государственного служащего высказаны необоснованные публичные обвинения в коррупции, он должен соответствующим образом обнародовать информацию, опровергающую эти обвинения.

8 июля 2005 года были внесены изменения и дополнения в Закон Республики Казахстан «О государственной службе», которыми предусмотрены нормы, запрещающие поступление на государственную службу лиц, совершивших коррупционные преступления, внедрен институт ротации политических государственных служащих, что на уровне непосредственного оказания государственных услуг населению и организациям служит эффективным инструментом предупреждения коррупции.

В регионах борьба с коррупцией осуществляется в рамках программ, утвержденных маслихатами. Вопросы борьбы с коррупцией регулярно рассматриваются на заседаниях акиматов областей, городов Астана и Алматы, а также координационных советов правоохранительных органов при областных и приравненных к ним прокурорах. В целях повышения эффективности принимаемых дисциплинарными советами решений о наказании лиц, совершивших коррупционные правонарушения, и усиления координации деятельности дисциплинарных советов в вопросах противодействия коррупции они были переданы в ведение Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы. Развивается также международное сотрудничество в области борьбы с коррупцией. Проводится работа по налаживанию и укреплению сотрудничества и взаимодействия с правоохранительными органами и спецслужбами иностранных государств, международными неправительственными организациями по вопросам борьбы с коррупцией [23].

Единогласным решением совещательной группы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 14 декабря 2004 года Республика Казахстан включена в Стамбульский план действий по борьбе против коррупции. Представителями международных организаций и общественностью была положительно оценена политика нашего государства в сфере борьбы с коррупцией, а также отмечено стремление республики к международному сотрудничеству.

Согласно Стамбульскому плану действий по борьбе против коррупции, 20–21 октября 2005 года в Париже (Франция) [24] состоялась встреча совещательной группы, где была представлена информация о законодательно-правовой и институциональной базе по вопросам борьбы с коррупцией в Казахстане и Российской Федерации.

Превентивной антикоррупционной мерой являются центры обслуживания населения по принципу «одного окна», которые работают во всех регионах страны.

Таким образом, Государственная программа по борьбе с коррупцией на 2006–2010 гг. [25] содержала в себе меры, направленные на обеспечение контроля за расходованием финансовых средств, выделенных из бюджета на реализацию инвестиционных проектов, строительство и реконструкцию автомобильных дорог республиканского значения и поддержку сельского хозяйства, малого и среднего предпринимательства, проведение оперативно-розыскных мероприятий по пресечению деятельности лиц, лоббирующих интересы физических и юридических лиц при проведении конкурсов по государственным закупкам, пропаганду государственной антикоррупционной политики, совершенствование правовой базы.

В свою очередь мероприятия, направленные на снижение коррупции, были отражены и в Плане мероприятий по реализации Государственной программы борьбы с коррупцией на 2006–2010 годы, утвержденной Постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 февраля 2006 года, в соответствии с которой антикоррупционная политика предполагает разработку и осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества по минимизации причин и условий, порождающих коррупцию в разных сферах жизни и побуждающих государственного служащего к совершению коррупционных действий.

В целях реализации Государственной программы формирования «электронного правительства» в Республике Казахстан на 2005–2007 годы [26] была проведена работа по внедрению единой информационной системы, которая сократила контакты организаций и населения с государственными служащими, снизила размеры коррупции.

В июле 2007 года был принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования борьбы с коррупцией». Данным законом 32 состава преступления квалифицируются Уголовным кодексом как коррупционные. Ужесточена уголовная ответственность за дачу взятки. К примеру, если прежде максимальный срок лишения свободы за дачу взятки должностному лицу составлял пять лет, то ныне он увеличен до пятнадцати лет. Усилены санкции за посредничество во взяточничестве – штрафы в среднем в три раза (до двух тысяч минимальных расчетных показателей), лишение свободы с четырех до шести лет. Предусмотрена уголовная ответственность за получение взятки в особо крупном размере (свыше двух тысяч МРП) с максимальной санкцией от 10 до 15 лет. Новый закон существенно расширяет возможности правоохранительных органов по выявлению таких преступлений, как легализация приобретенных незаконным путем денежных средств или иного имущества, незаконное участие в предпринимательской деятельности, лжепредпринимательство и другие коррупционные составы преступлений.

Изменения также были внесены в Кодекс об административных правонарушениях, законы «О борьбе с коррупцией», «О государственной службе».

Для разграничения коррупционных правонарушений по признаку общественной опасности и соответствия ей правовых последствий впервые введена административная ответственность должностных лиц за получение незаконного материального вознаграждения. Введен пожизненный запрет для лиц, совершивших коррупционные преступления, на занятие любых должностей в государственных органах и организациях. Одним из сдерживающих факторов совершения коррупционных правонарушений государственными служащими станет увольнение политических государственных служащих за принятие на работу лица, совершившего коррупционное правонарушение или уволенного по этому основанию.

По инициативе Президента страны были созданы общественные советы по противодействию коррупции при филиалах партии «Нұр Отан» в регионах страны.

4 мая 2008 года был принят Закон РК «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» [27]. Цель подписания Конвенции заключается в содействии принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции, в поощрении, облегчении и поддержке международного сотрудничества в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов, добытых незаконным путем. Конвенцией предусматривается комплекс мер по предупреждению коррупции, в том числе в сфере государственной службы, публичных закупок и управлении публичными финансами, а также по участию общества в предупреждении коррупции. Одной из мер, предусмотренных Конвенцией, является невозможность для коррупционных преступников выехать из Казахстана и скрыться за границей. За коррупционное преступление лицу, нарушившему закон, придется отвечать сразу в 147 странах мира, которые присоединились к Конвенции ООН против коррупции, потому как она детально регламентирует взаимную правовую помощь и выдачу лиц, совершивших коррупционные преступления.

В 2009 году был принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшего усиления борьбы с коррупцией» [28], который направлен на усиление борьбы с коррупцией, ужесточение ответственности государственных служащих за совершение коррупционных правонарушений, исключение норм, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений.

Законом предусматривается ответственность за уклонение от уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет с организаций путем непредставления декларации о совокупном годовом доходе в случаях, когда подача декларации является обязательной.

Законом устанавливается ответственность за непредставление налоговой отчетности в целом, в том числе совершенное группой лиц по предварительному сговору и в особо крупном размере.

В целях усиления борьбы с коррупцией Законом предусматривается введение ответственности за злоупотребление должностными полномочиями, совершенное в интересах организованной группы или преступного сообщества (преступной организации), а также за незаконное участие лица, занимающего ответственную государственную должность, в предпринимательской деятельности.

Законом усиливается ответственность за совершение коррупционных преступлений путем увеличения штрафных санкций и введения института конфискации имущества в ряд статей.

Кроме того, Законом предусмотрено внесение изменений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, направленных на ужесточение ответственности за нарушение мер финансового контроля, за предоставление незаконного материального вознаграждения физическим лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, или лицам, приравненным к ним, за осуществление незаконной предпринимательской деятельности и получение незаконных доходов государственными органами и органами местного самоуправления путем увеличения штрафных санкций.

Также Законом предлагается ряд лиц, исполняющих управленческие функции в организациях, доля государства (не менее 35 %, сегодня это не менее 50 %) в уставном капитале которых передана национальным управляющим холдингам, национальным холдингам, а также их дочерним организациям, приравнять к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций; ввести обязательную конфискацию имущества за легализацию денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем, совершенную организованной группой или преступным сообществом.

Помимо этого, Законом предлагается внесение изменений и дополнений в законодательные акты Республики Казахстан в целях устранения коллизий между нормативными актами, пробелов в регулировании, способствующих совершению коррупционных правонарушений, нормы административного законодательства, законодательства о государственной службе и о борьбе с коррупцией приводятся в соответствие с действующим законодательством.

Необходимость суровой ответственности за коррупционные преступления предусмотрена Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год [29].

С принятием Закона «О государственных услугах» [30] и Закона «О разрешениях и уведомлениях» [31] были созданы условия для повышения качества оказываемых государственных услуг, резко сокращено количество разрешений и лицензируемых видов деятельности.

Государственной программой дальнейшей модернизации правоохранительной системы на 2014–2020 годы предусмотрены меры, направленные на повышение уровня доверия к органам правопорядка, формирование персонала, отличающегося безупречным поведением и высоким уровнем компетентности [32].

Программа предусматривает расширение спектра и стандартизацию государственных услуг в правоохранительной сфере, а также меры по

повышению их качества. Дальнейшее развитие получат новые формы взаимодействия органов правопорядка с населением и институтами гражданского общества. Предусмотрено совершенствование правовых и организационных основ правоохранительной деятельности, в том числе разработка новых критериев оценки работы органов уголовного преследования. Предполагается создать эффективную систему принудительного исполнения судебных актов и консолидировать судебно-экспертные службы в одном органе.

Таким образом, антикоррупционная политика Казахстана предполагает разработку и осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества по минимизации причин и условий, порождающих коррупцию в разных сферах жизни и побуждающих государственного служащего к совершению коррупционных действий.

Пятый этап становления антикоррупционного законодательства начинается с августа 2014 года. В августе 2014 года в соответствии с Указом «О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан» [33] было создано Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, наделенное полномочиями по осуществлению руководства в сфере государственной службы, оценки и контроля за качеством оказания государственных услуг, а также в пределах, предусмотренных законодательством Республики Казахстан, руководства и межотраслевой координации и иных специальных исполнительных и разрешительных функций по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных преступлений и правонарушений.

Таким образом, Главой государства создан специальный государственный орган, объединивший в себе регуляторные и правоохранительные функции в сфере государственной службы и противодействия коррупции. Он призван не только регулировать вопросы организации и прохождения государственной службы и мониторинга чистоты государственного аппарата, но и наделен функцией предупреждения и профилактики коррупции, а также уголовного преследования лиц, совершивших коррупционные преступления. При этом предупредительно-профилактическая деятельность является приоритетной для вновь созданного органа.

По сути, начался пятый этап борьбы с коррупцией, который в большей степени направлен на увеличение правовой грамотности населения, улучшение стандарта качества государственных услуг и снижение административных преград, что говорит о последовательной политике в области борьбы с коррупцией.

Совершенствуется административное, уголовное законодательство, вводятся превентивно-репрессивные меры, направленные на предупреждение коррупционных правонарушений, повышается авторитет государственной службы.

На предыдущих этапах развития казахстанского государства были достигнуты общепризнанные результаты, наметились очевидные положительные тенденции в деле противодействия коррупции.

В отмеченном выше Указе была определена Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы, которая определила основные направления антикоррупционной политики государства на предстоящие годы и содержит комплекс мер, которые будут способствовать устранению предпосылок для коррупции, искоренению причин и условий, ее порождающих, сокращению ее уровня.

Стратегия включает в себя анализ текущей ситуации борьбы с коррупцией в стране, характеристику основных факторов, способствующих коррупционным проявлениям, подходов и приоритетных мер по их устранению, механизмов реализации Стратегии.

Результатом реализации Стратегии должны стать повышение качества оказания государственных услуг населению, доверия общества к институтам государства, уровня правовой грамотности и антикоррупционной культуры граждан, а также улучшение международных рейтингов страны.

Ключевыми направлениями противодействия коррупции, определенными Стратегией, являются:

1) противодействие коррупции в сфере государственной службы;

2) внедрение института общественного контроля;

3) противодействие коррупции в квазигосударственном и частном секторах;

4) предупреждение коррупции в судебных и правоохранительных органах;

5) формирование уровня антикоррупционной культуры;

6) развитие международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции.

В рамках данных направлений с января 2016 года вступили в силу новые законы: «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410-V [34], «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года [35], «Об общественных советах» от 2 ноября 2015 года № 383-V [36], «О доступе к информации» от 16 ноября 2015 года № 401-V [37], которые позволили определить понятие «коррупция» и провести четкое разграничение между коррупционными правонарушениями, предусмотреть два вида ответственности за коррупционные преступления и правонарушения: уголовную и административную, создать и внедрить систему гражданского контроля за деятельностью всех субъектов государственной деятельности, обеспечить свободный доступ граждан к публичной информации.

Следует отметить, что ранее в содержании Закона «О борьбе с коррупцией» был предусмотрен перечень коррупционных правонарушений, где они подразделялись на правонарушения, создающие условия для коррупции. К ним относились: неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов или организаций, использование своих служебных полномочий при решении вопросов,

связанных с удовлетворением материальных интересов указанных лиц либо их близких родственников и свойственников, предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) при поступлении и продвижении по государственной службе и в государственных организациях, оказание неправомерного предпочтения при подготовке и принятии решений и прочие нарушения, связанные с использованием своих полномочий.

С 2017 года на государственных служащих будет возложена обязанность декларировать не только свои доходы, но и расходы.

Будет продолжена работа по дальнейшей модернизации системы государственных закупок, обеспечению максимальной прозрачности при оказании услуг населению как государственными органами, так и субъектами квазигосударственного и частного секторов.

В сфере обеспечения правосудия, законности и правопорядка предусмотрен комплекс мер по обеспечению свободного доступа к правосудию, внедрению механизмов конкурсного отбора и принципов меритократии в кадровую политику правоохранительных органов.

При этом приоритеты в работе указанных органов, в том числе в сфере противодействия коррупции, смещены на профилактику и предупреждение преступлений и правонарушений.

Формирование уровня антикоррупционной культуры теперь будет осуществляться посредством создания и проведения масштабных обучающих антикоррупционных курсов в учебных заведениях, государственных органах, среди населения, путем привлечения средств массовой информации к освещению мер, принимаемых государством по противодействию коррупции.

Развитию международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции будет способствовать усиление взаимодействия с международным сообществом, в том числе путем проведения антикоррупционных мероприятий, участия в авторитетных международных организациях, а также использования лучших примеров международной практики в этой сфере.

При этом внедрение международных рекомендаций и стандартов будет осуществляться поэтапно, с учетом степени готовности государства к их реализации, особенностей действующего национального права и сложившейся практики его применения, с использованием потенциала и возможностей действующих правовых институтов.

Реализация мероприятий, предусмотренных Стратегией, будет подлежать обязательному мониторингу, который будет двух видов: внутренний, проводимый непосредственно исполнителем мероприятий, и внешний, осуществляемый специально созданной мониторинговой группой, куда войдут представители соответствующих государственных органов, общественности и средств массовой информации. Отчеты о ходе исполнения мероприятий будут доводиться до сведения общественности [38].

Успешно реализуется принцип неотвратимости наказания. Чиновники, уличенные в совершении коррупционных деяний, невзирая

на занимаемые должности и ранги, несут ответственность по всей строгости закона.

Уголовно-правовая политика обеспечивает жесткую ответственность должностных лиц за совершение ими коррупционных преступлений. Такой принципиальный подход реализован в новом Уголовном кодексе. Так, на лиц, совершивших коррупционные преступления, не будет распространяться срок давности, установлен запрет на условное осуждение, введен пожизненный запрет на право занимать должности на государственной службе.

Антикоррупционное законодательство дополнено нормами по конфискации имущества, добытого преступным путем [39], персональной ответственности руководителей за противодействие коррупции. В нем закреплено такое важное понятие, как «конфликт интересов». При этом, наряду с усилением ответственности государственных служащих, совершенствуются и их социальные гарантии.

Поэтапное, регулярное повышение заработной платы сотрудников государственного аппарата призвано повысить социальное самочувствие государственных служащих и создать условия для выполнения ими своих обязанностей на честной и справедливой основе.

Уделяется особое внимание повышению доверия к судебной системе, усилению ее роли в деле защиты прав и законных интересов граждан. Приняты меры по совершенствованию механизма формирования корпуса судей, развитию электронного судопроизводства, повышению уровня его прозрачности и доступности.

Повсеместно расширен доступ к информации, чему способствовали меры по формированию электронного правительства, а также интернет-ресурсов государственных и частных структур.

Созданы условия для того, чтобы граждане могли беспрепятственно информировать уполномоченные органы о фактах коррупции, в том числе посредством телефонов доверия и веб-сайтов государственных органов.

В целях усиления инвестиционной привлекательности страны, повышения ее конкурентоспособности искореняются административные барьеры, затрудняющие предпринимательскую деятельность, получение населением качественных и быстрых государственных услуг. Сформирована система оценки эффективности и внешнего контроля качества оказания государственных услуг.

Результатом проведенной работы стало ежегодное снижение количества нарушений сроков оказания государственных услуг (в 8,7 раза по сравнению с 2012 годом) и жалоб на качество их оказания (на 25 %), а также увеличение доли автоматизированных услуг (более чем в 2 раза) и услуг, оказываемых через центры обслуживания населения (на 51 %).

Повышается уровень автоматизации государственных закупок, что способствует формированию конкурентной среды, прозрачному и эффективному освоению бюджетных средств.

В негосударственном секторе экономики созданы благоприятные условия для ведения предпринимательской деятельности, трудоустройства и обеспечения занятости населения.

В целом принятие названных мер позволило Казахстану по уровню антикоррупционной деятельности занять одну из лидирующих позиций как в Центрально-Азиатском регионе, так и среди стран СНГ.

Известно, что коррупция значительно снижает конкурентоспособность государства, тормозит осуществление демократических преобразований в обществе, наносит ущерб международному авторитету страны. Но самое главное – подрывает в людях веру в демократические основы общества, веру в закон и справедливость, в конечном счете – доверие к власти.

Противодействие коррупции является стратегическим приоритетом государственной политики. Интенсивная работа над проблемами коррупции и теневой экономики в последнее время привела большинство исследователей к мнению о том, что одни только «карательные операции», опирающиеся на суровые санкции уголовного закона, приводят лишь к обострению этого явления. Как показывает опыт борьбы с коррупцией и теневой экономикой, даже четко разработанной системы превентивных мер подчас бывает недостаточно.

Для максимального снижения уровня коррупции и теневой экономики необходимо использовать комплексный подход. Борьба на государственном уровне подразумевает принятие соответствующих законов, введение дополнительных карательных инструментов, использование административного ресурса, объединение усилий в области международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией, теневой экономикой и терроризмом, целенаправленную работу по взаимодействию органов государственной власти с общественностью и средствами массовой информации.

Реформирование сферы услуг, расширение прозрачности государственной деятельности следует признать наиболее очевидными целями борьбы с коррупцией и теневой экономикой. Низкий уровень заработной платы чиновников, закрытость или даже секретность финансирования являются далеко не самыми существенными условиями коррупции. Гораздо существеннее, когда коррупция основана на законе, когда сам закон способствует ее возникновению.

Таким образом, решить проблему коррупции и теневой экономики можно только в результате комплексной политико-правовой реформы, направленной на дебюрократизацию общества, переход от разрешительного порядка реализации гражданских прав к заявительному. При отсутствии такой реформы любой, даже самый совершенный с юридической точки зрения закон, претендуя на универсальное средство борьбы с коррупцией, будет лучшим подарком для коррупционеров всех мастей и бюрократии в целом.

Правильность и эффективность принимаемых государством мер подтверждаются тем, что Республика Казахстан планомерно повышает свой авторитет в международном сообществе, растет экономика, благосостояние народа.

В следующем параграфе данной главы мы непосредственно рассмотрим институт юридической ответственности за совершение коррупционных правонарушений и преступлений.

Ключевые слова: *коррупция, организованная преступность, коррупционные правонарушения, субъекты правонарушений, связанные с коррупцией, конфликт интересов, меры финансового контроля, Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан, Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан, Стамбульский план действий по борьбе против коррупции, взяточничество, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год, Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Какова сущность коррупции в современных реалиях? Кто относится к кругу субъектов коррупционных преступлений и правонарушений?
2. Что представляет собой ратификация Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции?
3. Роль Казахстана в реализации рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции.
4. Каковы правовые инструменты противодействия коррупции?
5. Сущность и значение Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы.

Примерная тематика рефератов

1. Деятельность государственных органов по устранению причин и условий, порождающих коррупционные преступления.
2. Причины и условия возникновения коррупции.
3. Законодательные меры реагирования на коррупционные преступления.
4. Взаимодействие со структурами гражданского общества в профилактике коррупции.
5. Международное сотрудничество Казахстана со странами ближнего и дальнего зарубежья в области противодействия коррупции.
6. Уполномоченный по этике.
7. Использование служебного положения при совершении коррупционных правонарушений.

Литература

1. Выступление Президента Республики Казахстан, Председателя партии «Нұр Отан» Н. А. Назарбаева на XVI съезде партии. http://www.akorda.kz/ru/page/page_219337_vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-predsedatelya-partii-.
2. О противодействии коррупции: Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410.
3. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства: Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана. http://www.akorda.kz/ru/page/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-14-dekabrya-2012-g_1357813742.
4. О мерах по усилению борьбы с организованными формами преступности и коррупции: Указ Президента Республики Казахстан от 17 марта 1992 г. Утратил силу в соответствии с Указом Президента РК от 9 января 2006 года № 1696. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U920000684_.
5. О мерах по укреплению национальной безопасности, дальнейшему усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией: Указ Президента Республики Казахстан от 5 ноября 1997 г. № 3731. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U970003731_.

6. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года № 167. Утратил силу в связи с принятием Кодекса РК от 3 июля 2014 года № 226-V. http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970000167_.
7. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V. – Алматы: Норма-К, 214. – 240 с.
8. О борьбе с коррупцией: Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 года № 267. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000267_.
9. О государственной службе: Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453_
10. О Государственной программе борьбы с коррупцией на 1999–2000 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 7 декабря 1998 года № 4157. Утратил силу в соответствии с Указом Президента РК от 9 января 2006 года № 1696. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U980004157_.
11. О Государственной программе борьбы с коррупцией на 2001–2005 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 5 января 2001 года № 534. Утратил силу в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 829. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U010000534_.
12. О государственных закупках: Закон Республики Казахстан от 16 мая 2002 года № 321. Утратил силу в соответствии с Законом Республики Казахстан от 21 июля 2007 года № 303. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000321_.
13. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155. Утратил силу в связи с принятием Кодекса Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235. http://adilet.zan.kz/rus/docs/K010000155_.
14. Об образовании Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией: Указ Президента Республики Казахстан от 2 апреля 2002 года № 839. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000839_.
15. О Концепции правовой политики Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года № 949. Утратил силу в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 17 июня 2011 года № 102. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000949_.
16. О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях, связанных с коррупцией: нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан от 13 декабря 2001 года № 18. http://adilet.zan.kz/rus/docs/P01000018S_.
17. Вопросы Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции): Указ Президента Республики Казахстан от 21 апреля 2005 года № 1557. Утратил силу в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 29 августа 2014 года № 900. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001557_.
18. Об утверждении Инструкции о ведении учета лиц, совершивших коррупционные правонарушения, привлеченных к дисциплинарной ответственности: приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 20 января 2004 года № 4. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 17 марта 2004 года за № 2741. Утратил силу в связи с принятием приказа и. о. Генерального прокурора Республики Казахстан от 20 февраля 2015 года № 36. http://adilet.zan.kz/rus/docs/V040002741_.
19. О Государственной программе борьбы с коррупцией на 2006–2010 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 23 декабря 2005 года № 1686. Утратил силу в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 27 декабря 2010 года № 1127. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001686_.
20. О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц: Указ Президента Республики Казахстан от 14 апреля 2005 года № 1550. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001550_.
21. Там же. Указ Президента Республики Казахстан от 14 апреля 2005 года № 1550. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001550_.

22. О Кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 3 мая 2005 года № 1567. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001567_.
23. О Государственной программе борьбы с коррупцией на 2006–2010 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 23 декабря 2005 года № 1686. Утратил силу в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 27 декабря 2010 года № 1127. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001686_.
24. Стамбульский план действий по борьбе против коррупции. Обзор законодательно-правовой и институциональной базы для борьбы с коррупцией. Казахстан: обобщенная оценка и рекомендации, принятые на четвертой обзорной встрече 20–21 октября 2005 г., ОЭСР, Париж. http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/35716643.pdf.
25. О Государственной программе борьбы с коррупцией на 2006–2010 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 23 декабря 2005 года № 1686. Утратил силу в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 27 декабря 2010 года № 1127. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001686_.
26. О Государственной программе формирования «электронного правительства» в Республике Казахстан на 2005–2007 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 10 ноября 2004 года № 1471. Утратил силу в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 829. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U040001471_.
27. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Закон Республики Казахстан от 4 мая 2008 года № 31-IV. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031_.
28. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшего усиления борьбы с коррупцией: Закон Республики Казахстан от 7 декабря 2009 года № 222-IV. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000222_.
29. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год: Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_.
30. О государственных услугах: Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088.
31. О разрешениях и уведомлениях: Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года № 202-V ЗРК. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000202.
32. Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986.
33. О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 29 августа 2014 года № 900. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000900.
34. О противодействии коррупции: Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410.
35. О государственной службе Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416.
36. Об общественных советах: Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383.
37. О доступе к информации: Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 401-V. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401.
38. Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986.
39. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.11.2015 г.). http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226.

§ 13. Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения

Административное коррупционное правонарушение

Последнее десятилетие характеризуется повышенным интересом к исследованию проблемы коррупции и совершенствованию правовых мер борьбы с коррупцией как социальным злом, представляющим собой один из основных источников «прямых угроз национальной безопасности» [5] нашего государства.

Коррупция в органах государственной власти ущемляет конституционные права и интересы граждан, разрушает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, препятствует проведению государственных реформ и в конечном итоге подрывает доверие граждан к власти.

В части 1 ст. 2 Закона «О борьбе с коррупцией» под коррупцией 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. Закон, кроме коррупционных, выделяет деяния, сопряженные с коррупцией или создающие условия для коррупции, которые влекут установленную законодательством дисциплинарную, административную и уголовную ответственность [2].

При этом необходимо проводить четкую грань, прежде всего по степени тяжести последствий, между коррупционным административным правонарушением и коррупционным уголовным правонарушением.

Международный опыт борьбы с коррупцией свидетельствует об активном развитии в национальных законодательствах норм, устанавливающих административную ответственность за административные правонарушения коррупционного характера, о приоритете профилактических мер перед мерами уголовной ответственности.

Представляется, что стандарты морального поведения государственных служащих должны поддерживаться постоянно с помощью мер не только дисциплинарного, уголовного, но и административного воздействия. Такие меры эффективней, чем уголовная ответственность, поскольку их применение сопряжено с более оперативной процедурой; не требует значительных материальных затрат со стороны государства и усилий его правоохранительных органов; наиболее полно соответствует одному из основных принципов карательно-воспитательной политики, которого должно придерживаться государство: наказание тем эффективней, чем быстрее оно применяется. Кроме того, чем длительнее процесс применения наказания за совершенное правонарушение, тем больше вероятности, что оно останется безнаказанным [6, с. 47–52].

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год в качестве важной составной части административного

права рассматривается административно-деликтное право, развитие которого связано с обновлением законодательства об административных правонарушениях. В основе такого законодательства, как подчеркивается в Концепции, должно лежать признание конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов [7].

Одной из важных задач законодательства об административных правонарушениях являются восстановление нарушенных прав, предупреждение конфликтов в обществе административно-правовыми мерами. При формировании административно-правовых санкций в Концепции рекомендуется неукоснительно соблюдать принцип их соразмерности степени общественной опасности и характеру правонарушения, четко разграничивать административно-правовые и уголовно-правовые санкции. Данная рекомендация обретает особую актуальность, поскольку нередко на практике наблюдается нарушение принципа соразмерности наказания совершенному правонарушению и порой административные репрессивные санкции могут превосходить уголовные. Административные правонарушения являются частыми в сфере государственно-властных отношений, в системе государственного управления.

Согласно статье 25 главы 3 раздела 2 «Административное правонарушение и административная ответственность» нового Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее – КоАП), введенного в действие с 1 января 2015 года, «административным правонарушением признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие физического лица или противоправное действие или бездействие юридического лица, за которое настоящим Кодексом предусмотрена административная ответственность» (п. 1). Административная же ответственность наступает в том случае, если правонарушение по своему характеру не влечет за собой уголовной ответственности (п. 2).

Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан содержит ряд норм, предусматривающих административную ответственность за ряд коррупционных правонарушений.

Но необходимо сказать, что нарушение этих норм без наступления ответственности приводит к полному пренебрежению установленными правилами и запретами. Это относится и к коррупционным деяниям: невозможное по морально-этическим соображениям для определенного государственного служащего становится возможным, если он видит, что так постоянно поступают его коллеги.

Административным правонарушением признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие физического лица или противоправное действие, либо бездействие юридического лица, за которое Кодексом об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность [8, ч. 1 ст. 25].

В отличие от иных административных правонарушений коррупционное правонарушение всегда совершается в форме умышленного действия.

С учетом предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях составов административных коррупционных правонарушений под административным коррупционным правонарушением понимается умышленное общественно опасное действие лица, уполномоченного на выполнение государственных функций, или приравненного к нему лица, выразившееся в незаконном получении лично или через посредника материальных благ за входящие в его полномочия действия (бездействие) в пользу лица, предоставившего такие блага (вознаграждение), а также умышленные действия физического лица по предоставлению вознаграждения, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния.

Данное понятие раскрывает материальное содержание, юридическую природу и социальную сущность коррупционного правонарушения и тем самым определяет такие его признаки, как общественная опасность, противоправность, наказуемость, виновность и объект посягательства [6, с. 47–52].

Составы административных коррупционных правонарушений изложены в главе 34 Кодекса и зафиксированы в шести статьях:

– предоставление незаконного материального вознаграждения физическими лицами (ст. 676);

– получение незаконного материального вознаграждения лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом (ст. 677);

– предоставление незаконного материального вознаграждения юридическими лицами (ст. 678);

– осуществление незаконной предпринимательской деятельности и получение незаконных доходов государственными органами и органами местного самоуправления (ст. 679);

– непринятие мер руководителями государственных органов по борьбе с коррупцией (ст. 680);

– принятие на работу лиц, ранее совершивших коррупционные преступления (ст. 681).

Состав административного коррупционного правонарушения

Состав данного правонарушения состоит из четырех взаимообусловленных и взаимосвязанных элементов: субъекта, объекта, объективной стороны и субъективной стороны.

Субъект – это лицо, совершившее правонарушение и способное нести юридическую ответственность, обладающее признаками, установленными в законе [8, ст.ст. 26, 28, 30–34].

Все коррупционные деяния предполагают их совершение специальным субъектом – лицом, уполномоченным на выполнение функций государства, и лицом, приравненным к нему.

К лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, относятся:

1) депутаты маслихатов;

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

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 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 более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также юридических лицах, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат указанным дочерним организациям;

5) служащие Национального банка Республики Казахстан и его ведомств.

Лицами, исполняющими управленческие функции в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также юридических лицах, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат указанным дочерним организациям, в настоящем Законе признаются лица, постоянно, временно либо по специальному полномочию исполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в указанных организациях.

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.

Административно-хозяйственные функции – это 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.

К субъектам коррупционных административных 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 [2, п. 4 ст. 3].

Понятие государственного служащего дано в п. 12 ст. 1 Закона Республики Казахстан «О государственной службе». Так, «государственный служащий – это гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством Республики Казахстан порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального банка Республики Казахстан должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства» [9].

Согласно статье 28 КоАП РК, административной ответственности подлежат вменяемые физические лица, достигшие к моменту окончания или пресечения административного правонарушения 16-летнего возраста, а также юридические лица. Данное положение в принципе применимо и к субъектам коррупционных правонарушений. Субъектом, дающим должностному лицу вознаграждение за совершение противоправного деяния в интересах дающего, может быть как физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста, так и юридическое лицо. Особенность административной ответственности юридического лица выражается в том, что противоправное вознаграждение от имени юридического лица предоставляет руководитель исполнительного органа юридического лица либо иное физическое лицо от имени исполнительного органа юридического лица.

Согласно статье 29 КоАП РК, не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправного деяния, предусмотренного настоящим Кодексом, находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и опасность своих действий (бездействия) или руководить ими вследствие хронического психического заболевания, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Основанием для освобождения лица, совершившего коррупционное правонарушение, от административной и иной предусмотренной законом ответственности ввиду его невменяемости может быть только заключение судебно-психиатрической экспертизы. В случае установления невменяемости лица, совершившего административное коррупционное правонарушение, производство по делу не может быть начато, а начатое подлежит прекращению за отсутствием состава правонарушения.

Как следует из п. 12) ст. 1 Закона «О государственной службе», государственными служащими не могут быть иностранцы и лица без гражданства.

Объектом всех коррупционных правонарушений является установленный порядок осуществления служебных полномочий

лицами, уполномоченными на выполнение функций государства. Кроме того, каждому конкретному коррупционному правонарушению, в зависимости от выполняемых уполномоченными на то лицами функций государства, присущ его непосредственный объект. Например, установленный порядок предоставления лицами, уполномоченными на выполнение функций государства, информации юридическим и физическим лицам; установленный порядок оказания этими же лицами содействия в осуществлении предпринимательской деятельности иными лицами и т. д.

Объективная сторона всех коррупционных правонарушений характеризуется действием (например, осуществление незаконной предпринимательской деятельности; получение незаконных доходов государственными органами и органами местного самоуправления) либо бездействием (непринятие мер руководителями государственных органов по борьбе с коррупцией).

Субъективная сторона коррупционных правонарушений характеризуется прямым умыслом: виновное лицо осознает общественную опасность и противоправность совершаемого им действия или бездействия и желает его совершить. Для некоторых составов коррупционных правонарушений характерны цель и мотив. Ни одно из коррупционных правонарушений не совершается по неосторожности.

К числу наиболее распространенных правонарушений, которые являются весьма опасными формами проявления конфликта интересов на государственной службе, можно отнести осуществление незаконной предпринимательской деятельности государственными служащими, получение незаконного материального вознаграждения лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом вознаграждения от физических или юридических лиц.

Административная ответственность и ее виды не относятся к элементам состава административного правонарушения, а являются признаком самого административного правонарушения как вида юридической ответственности.

Законами 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.

Субъекты, указанные в статье 3 Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией», за совершение коррупционных деяний и иных правонарушений, связанных с коррупцией, несут административную ответственность на основании КоАП РК.

Судьи, депутаты Парламента Республики Казахстан и иные указанные политические государственные служащие за совершение административных правонарушений несут административную ответственность на основании Кодекса, но с соблюдением специальных предварительных

процедур, установленных соответствующими законодательными актами о статусе этих лиц.

За совершение административных коррупционных правонарушений КоАП РК установлено административное наказание только в виде административного штрафа в строго фиксированном количестве месячных расчетных показателей на день совершения административного правонарушения.

Следует учитывать, что судья суда первой инстанции или судья суда апелляционной инстанции при рассмотрении дела об административном коррупционном правонарушении, совершенном физическим лицом (получившим или давшим вознаграждение в виде имущественных благ), если в отношении этого лица имеются смягчающие его ответственность обстоятельства и отсутствуют отягчающие такую ответственность обстоятельства, вправе сократить предусмотренную санкцией статьи сумму административного штрафа, но не более чем на тридцать процентов [8, ч. 2 ст. 819]. В отношении юридических лиц сокращение размера административного штрафа не предусмотрено.

За совершение административных коррупционных правонарушений Кодексом не предусмотрена возможность применения иных основных или дополнительных видов административного наказания как в отношении физических, так и юридических лиц.

Правила наложения административного наказания за административные коррупционные правонарушения регулируются главой 7 КоАП РК. В соответствии с ними административное наказание:

– налагается судом в пределах, установленных санкцией соответствующей статьи 676–681 КоАП РК;

– должно быть справедливым, соответствующим характеру административного коррупционного правонарушения, обстоятельствам его совершения, личности правонарушителя;

– на физическое лицо налагается с учетом характера, совершенного административного коррупционного правонарушения, личности виновного, в том числе его поведения до и после совершения правонарушения, имущественного положения, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность;

– на юридическое лицо налагается с учетом характера административного коррупционного правонарушения, организационно-правовой формы;

– при совершении одним лицом двух или более административных коррупционных правонарушений налагается за каждое правонарушение в отдельности;

– не может превышать трехкратного размера административного штрафа, предусмотренного ч. 2 ст. 44 Кодекса, если лицо совершило несколько административных коррупционных правонарушений, которые рассматриваются одновременно одним и тем же судьей;

– не может быть наложено на физическое лицо за совершенное административное коррупционное правонарушение, если истек один год со дня его совершения, а на юридическое лицо – если

истекло три года со дня его совершения [8, ч. 2 ст. 62]. В случае прекращения уголовного дела, если в действиях лица имеются признаки административного коррупционного правонарушения, это лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее трех месяцев со дня вынесения постановления о прекращении уголовного дела.

Применительно к административным коррупционным правонарушениям не применяется срок давности привлечения к административной ответственности, исчисляемый для длящихся или продолжаемых административных правонарушений.

Лицо считается совершившим повторно административное коррупционное правонарушение, если новое деяние совершено в течение одного года со дня наложения административного наказания за ранее совершенное деяние. Для признака повторности правовое значение имеет день вынесения судьей постановления о привлечении к административной ответственности за совершенное административное коррупционное правонарушение, а не день вступления такого постановления в законную силу.

Лицо считается совершившим административное коррупционное правонарушение в течение одного года со дня полного исполнения постановления судьи о привлечении этого лица к административной ответственности в виде административного штрафа. Постановление может быть исполнено привлеченным к административной ответственности лицом добровольно либо в принудительном порядке путем удержания суммы административного штрафа из заработной платы или путем обращения взыскания на имущество, принадлежащее правонарушителю на праве личной, долевой либо совместной собственности.

КоАП РК в качестве дополнительного административного наказания предусмотрена конфискация предмета, явившегося орудием совершения административного правонарушения, а также имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения, но только в том случае, если этот вид административного наказания предусмотрен санкцией соответствующей статьи Кодекса [8, пп. 3) ч. 1 ст. 41, ст. 45].

Однако за административные коррупционные правонарушения не предусмотрена конфискация имущества, явившегося предметом вознаграждения (неосновательного обогащения).

Уголовные коррупционные правонарушения

Коррупционная преступность в современных условиях превращается в глобальную общечеловеческую проблему, соответственно, возникает острая необходимость вырабатывать новые правила противодействия ей.

Развитие Интернета привело к появлению глобального мирового рынка, с помощью коммуникаций повысились возможности для обналичивания и легализации доходов от коррупционной

деятельности, их сокрытия за рубежом. Во многих странах уже отметили данную тенденцию и начали модернизацию антикоррупционной законодательной базы.

Конвенция ООН, принятая в 2003 году, представляет собой главный антикоррупционный нормативный правовой акт, задающий ориентиры и направления в разработке национального антикоррупционного законодательства стран мира. В ст. 6 Закона РК от 6 января 2012 г. «О национальной безопасности Республики Казахстан» коррупция указывается в числе основных угроз национальной безопасности нашей страны.

В этих условиях уголовное законодательство многих стран приобретает тенденцию к увеличению объема. Уголовный кодекс Республики Казахстан, принятый в 1997 году и действовавший до конца 2014 года, состоял из 393 статей [10], новый Уголовный кодекс, вступивший в силу с 1 января 2015 года, состоит уже из 467 статей [11].

Система коррупционных преступлений по уголовному законодательству Республики Казахстан

Коррупция предполагает использование власти и связанных с ней возможностей не в интересах государства, всего общества, а в интересах отдельных лиц или группы лиц в целях извлечения выгод и преимуществ. Самые опасные формы коррупции квалифицируются как уголовные преступления.

В действующем Уголовном кодексе РК к коррупционным отнесен 21 состав преступлений, в редакции Уголовного кодекса 1997 года было 17 составов. В главе 15 «Коррупционные и иные преступления против интересов государственной службы и государственного управления» из 11 составов преступлений 9 отнесены к коррупционным. В этой главе не относятся к коррупционным преступления, предусмотренные ст. 363 УК РК «Присвоение полномочий должностного лица» и ст. 371 УК РК «Халатность».

Два преступления отнесены к коррупционным в главе 6 «Уголовные правонарушения против собственности»: 1) присвоение или растрата вверенного чужого имущества (п. 2 ч. 1 ст. 189 УК РК); 2) мошенничество (п. 2 ч. 3 ст. 190 УК РК). В обоих случаях обязательный квалифицирующий признак для коррупционного состава преступления: «совершенное лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения».

Шесть коррупционных составов преступлений включает глава 8 «Уголовные правонарушения в сфере экономической деятельности»: 1) лжепредпринимательство (п. 3 ч. 2 ст. 215 УК РК); 2) совершение действий по выписке счета-фактуры без фактического выполнения работ, оказания услуг, отгрузки товаров (п. 4 ч. 2 ст. 216 УК РК); 3) создание и руководство финансовой (инвестиционной) пирамидой (п. 3 ч. 3 ст. 217 УК РК); 4) легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем (п. 1 ч. 3 ст. 218 УК РК); 5) экономи-

ческая контрабанда (п. 1 ч. 3 ст. 209 УК РК); 6) рейдерство (п. 2 ч. 3 ст. 249 УК РК). Во всех случаях также обязателен такой квалифицирующий признак для состава коррупционного преступления, как «совершение лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения».

Одно преступление отнесено к коррупционным в главе 11 «Уголовные правонарушения против здоровья населения и нравственности»: организация незаконного игорного бизнеса лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, если они сопряжены с использованием им своего служебного положения, предоставлением льгот или покровительства (п. 3 ч. 3 ст. 307 УК РК).

Три преступления отнесено к коррупционным в главе 16 «Воинские уголовные правонарушения»: 1) злоупотребление властью; 2) превышение власти; 3) бездействие власти (ст.ст. 450, 451 ч. 2 п. 2 ст. 452 УК РК).

Пункт 29 статьи 3 Уголовного кодекса Республики Казахстан определяет исчерпывающий перечень коррупционных преступлений.

Общая характеристика взяточничества

Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. Такое определение коррупции содержится в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом Генеральной ассамблеей ООН 17 декабря 1979 года.

Взяточничество является наиболее характерным, опасным и распространенным проявлением коррупции. Объективная сторона получения взятки в соответствии с ч. 1 ст. 366 УК РК заключается в получении лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, либо приравненным к нему лицом, или лицом, занимающим ответственную государственную должность, либо должностным лицом, а равно должностным лицом иностранного государства или международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества, права на имущество или выгод имущественного характера для себя или других лиц за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействия) входят в служебные полномочия этого лица, либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействиям), а равно за общее покровительство или попустительство.

Объектом рассматриваемого преступления является нормальная, регламентированная законом деятельность государственной власти и связанные с ней интересы государственной службы и государственного управления. Дополнительный объект – законные интересы граждан и организаций.

Виды получения взятки: открытый (примерно 75 % из рук в руки или через посредника) и замаскированный (около 25 % под видом законных действий, таких как возврат долга, азартные игры и т. д.).

Способы вымогательства: 1) требование взятки под угрозой совершения действий, которые могут причинить ущерб законным интересам взяткодателя; 2) умышленное поставление последнего в такие условия, при которых он вынужден дать взятку с целью предотвращения вредных последствий для его правоохраняемых интересов (воздержание, умышленное затягивание выдачи разрешительных документов, визы и т. д.).

Взяткодатель освобождается от ответственности, когда вынужден дать взятку, защищая свои законные интересы, то есть при наличии признака вымогательства взятки.

Размер штрафа как альтернатива лишению свободы

Значительный размер взятки от 50 до 3 000 МРП – ч. 2 ст. 366 УК РК предусматривает штраф в размере 60-кратной суммы взятки, либо от 3 до 7 лет лишения свободы (УК РК в редакции 1997 г. значительный размер не предусмотрен).

Крупный размер взятки от 3000 до 10 000 МРП – ч. 3 ст. 366 предусматривает штраф в размере 70-кратной суммы взятки, или от 7 до 12 лет лишения свободы.

Особо крупная взятка свыше 10 000 МРП – ч. 4 ст. 366 УК РК предусматривает штраф в размере 80-кратной суммы взятки, или от 10 до 15 лет лишения свободы.

Размеры штрафа в целом по всему Кодексу, а не только по коррупционным преступлениям увеличены в целях достижения сопоставимости их строгости с лишением свободы, соответственно, изменились и наказания.

За получение взятки, относящееся к преступлению средней тяжести, ч. 1 ст. 366 УК РК предусматриваются штраф в размере 50-кратной суммы взятки, либо лишение свободы на срок до пяти лет, с конфискацией имущества, с пожизненным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. То же деяние по УК РК в редакции 1997 года, действовавшему до 31 декабря 2014 года, предусматривало штраф в размере от 700 до 2 000 МРП или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи месяцев до одного года либо ограничение свободы на срок до пяти лет, либо лишение свободы на тот же срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет с конфискацией имущества или без таковой. По действующему кодексу ограничение свободы как мера наказания отсутствует, конфискация имущества и пожизненный запрет на занятие определенных должностей носят обязательный характер.

По предыдущему УК РК в редакции 1997 года штраф предусматривался только по части 1 ст. 311 УК, с 1 января 2015 года по действующему УК РК штраф предусмотрен во всех частях ст. 366 УК РК. Так, по ч. 4 ст. 366 УК РК за преступление, относящееся к особо тяжкому преступлению, т. е. получение взятки в составе преступной группы или особо крупном размере, предусмотрен штраф в размере 80-кратной суммы взятки как альтернатива лишению свободы от 10 до 15 лет. В 2015 году в отношении бывшего руководителя Агентства по

регулированию естественных монополий РК наказание в виде штрафа по ч. 4 ст. 366 УК РК применено как альтернатива лишению свободы и составило сумму более 1 миллиарда 100 миллионов тенге.

Разграничение коррупционных и сходных с ними преступлений

Определенное преступление всегда имеет ряд общих признаков с другими преступлениями. Правильное разграничение коррупционных преступлений, умение отличать их от иных сходных преступлений имеют важное значение для квалификации деяния, соответственно, и выбора меры наказания и его размера.

Получение взятки (ст. 366 УК РК) и злоупотребление служебными полномочиями (ст. 361 УК) во многом совпадают: 1) посягают на один и тот же объект; 2) совершаются только с прямым умыслом; 3) у них единый субъект – лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, приравненное к нему или должностное. Но вместе с тем существуют и серьезные различия в этих составах: 1) состав злоупотребления материальный (нужны последствия), а состав взятки формальный (с момента получения, независимо от его действий в пользу взяткодателя или последствий); 2) у злоупотребления использование полномочий возможно только в пределах компетенции (в рамках своих прав и обязанностей), а у взятки возможны незаконные действия (бездействия) или способствование.

Получение взятки (ст. 366 УК РК) также отличается от некоррупционного коммерческого подкупа (ст. 253 УК РК). Субъект – в ст. 253 УК РК лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, а в ст. 366 УК РК – лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, приравненное к нему или должностное. Объект – в ст. 253 УК РК деятельность коммерческой или иной организации, не являющейся государственной или органом местного самоуправления. Предмет совпадает – это деньги, материальные ценности. Отличается объективная сторона, при коммерческом подкупе сам подкуп происходит до совершения действий, а при получении взятки может быть до совершения (подкуп) и после (вознаграждение). В коммерческом подкупе отсутствует посредничество.

Также необходимо разграничивать получение взятки (ст. 366 УК РК) отчполучения незаконного вознаграждения (ст. 247 УК РК). Субъект при получении незаконного вознаграждения – это служащий государственной организации, не являющийся лицом, уполномоченным на выполнение государственных функций, приравненным или должностным лицом.

Особенности разграничения взятки (ст. 366 УК РК) и мошенничества (ст. 190 УК РК) состоят в том, что объект у состава при получении взятки – интересы государственной службы и управления, а при мошенничестве – собственность, и объективная сторона мошенничества заключается в завладении имуществом путем обмана и злоупотребления. Субъект состава по мошенничеству – любое лицо с 16 лет, а при получении взятки – лицо, уполномоченное на выполнение государственных функций, приравненное к нему или должностное.

Отличие посредника от соучастника в получении или даче взятки заключается в том, что посредник работает с обеими сторонами, а соучастник – только с одной.

Условия освобождения от ответственности за малозначительностью

Что не является взяткой в силу малозначительности – одновременное наличие следующих условий: 1) стоимость подарка, услуги и т. д. не должна превышать 2-х МРП; 2) подарок, услуга и т. д. должны быть получены впервые; 3) выгода в качестве подарка, услуги и т. д. должна быть получена при отсутствии предварительной договоренности между сторонами; 4) подарок, услуга и т. д. должны быть получены за ранее совершенные законные действия (бездействие) в пользу заинтересованного лица. При отсутствии хотя бы одного из 4-х условий лицо подлежит уголовной ответственности.

Опасность взятки не в сумме (маленькой или большой), а в самом факте ее получения. В ФРГ, Швейцарии, Испании и многих других странах Европы нет разделения по малозначительности, там различают только на взятку-подкуп (заранее обусловленную) и взятку-благодарность (подарок) за правомерные действия (бездействия) без предварительной договоренности. Соответственно, и наказание за взятку-благодарность ниже, чем за взятку-подкуп.

Зарубежный опыт, ориентиры и перспективы уголовно-правовых мер противодействия коррупции

Любые изменения и дополнения в действующее уголовное законодательство обусловливаются социально-экономическими, криминологическими факторами, практикой применения действующего законодательства. Так, например, в ст. 129 УК Республики Кореи предусмотрена ответственность за получение и обещание получить взятку, а в ст. 130 – за дачу и обещание дать взятку. В ст. 433-1 и ст. 433-2 УК Французской Республики предусмотрена ответственность за обещание получить и дать взятку, а в качестве предмета преступления предусмотрены получение или вручение, в том числе государственных наград, должностей, подрядов и т. д. В статье 2 главы 20 УК Швеции предусмотрена ответственность служащего за обещание принять взятку. В США предусмотрено деление субъектов коррупции на публичных служащих и субъектов коммерческого взяточничества, куда относят адвокатов, врачей, бухгалтеров, директоров коммерческих объединений. Согласно американскому законодательству, партийные должностные лица отвечают за коррупционные преступления наряду с государственными служащими, поскольку эта сфера общественных интересов тесно переплетена с государственными интересами.

Ратификация Казахстаном международных конвенций об ответственности за коррупцию потребует внесения существенных дополнений в уголовное законодательство и установления ответственности за обещание и предложение взятки лично или через посредника, установления более длительных сроков давности за коррупционные преступления, введения института презумпции коррумпированности, когда бремя доказывания невиновности ложится на самого подозреваемого, отражения норм, регулирующих коррупцию в частном секторе, и другое.

Поощрение лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях

В соответствии с п. 3 ст. 24 Закона РК «О противодействии коррупции», Постановлением Правительства РК от 30 декабря 2015 года № 1131 утверждены Правила поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в противодействии коррупции.

Для лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией, устанавливаются поощрения, осуществляемые в форме единовременного денежного вознаграждения, в следующих размерах: 1) по административным делам о коррупционных правонарушениях – 30 месячных расчетных показателей (МРП); 2) по уголовным делам о коррупционных преступлениях небольшой тяжести – 40 МРП; 3) по уголовным делам о коррупционных преступлениях средней тяжести – 50 МРП; 4) по уголовным делам о тяжких коррупционных преступлениях – 70 МРП; 5) по уголовным делам об особо тяжких коррупционных преступлениях – 100 МРП.

Могут устанавливаться поощрения в виде награждения грамотой или объявления благодарности. Финансирование поощрений производится за счет средств республиканского бюджета.

Условия, основания и порядок поощрения включают следующее: 1) сообщение о факте совершения коррупционного правонарушения или преступления; 2) предоставление информации о местонахождении разыскиваемого лица, совершившего коррупционное преступление; 3) иное содействие, имевшее впоследствии значение для выявления, пресечения, раскрытия и расследования коррупционного правонарушения или преступления.

Поощрение осуществляется в случае, если информация, предоставленная лицом, соответствует действительности и в отношении виновного лица: 1) вступило в законную силу постановление суда о наложении административного взыскания; 2) вступил в законную силу обвинительный приговор; 3) вынесено постановление о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям.

Материалы на поощрение формируются и направляются в уполномоченный орган в течение 10 дней со дня возникновения такого права, выплата производится в течение 15 дней со дня издания приказа о поощрении.

В случае отказа лица от денежного вознаграждения уполномоченный орган может рассмотреть вопрос о награждении лица грамотой либо объявлении ему благодарности.

Лицо, сообщившее заведомо ложную информацию, в установленном порядке несет ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан.

Процессуальное соглашение о сотрудничестве как инструмент в борьбе коррупцией

В казахстанский уголовный процесс с 1 января 2015 года введена новая норма – так называемое процессуальное соглашение [12] в форме сделки о признании вины или соглашения о сотрудничестве, направленное

на достижение соглашения о снижении наказания за содеянное в обмен на активное сотрудничество с органом расследования.

При соглашении о сотрудничестве лицо вправе и не признавать вину, но выражает согласие на сотрудничество, т. е. способствование раскрытию и расследованию более тяжких и квалифицированных видов преступлений, также в «обмен» на смягчение наказания.

Процессуальное соглашение о сотрудничестве заключается по всем категориям преступлений, совершенных преступной группой, особо тяжких преступлений, совершенных иными лицами, в том числе коррупционных, экстремистских и террористических преступлений с соблюдением требований ст. 612 «Досудебное расследование при заключении процессуального соглашения», ст.ст. 618–621 УПК РК (порядок заключения и утверждения).

Суть соглашения заключается в том, что лицо содействует органам уголовного преследования в раскрытии вышеуказанных преступлений.

Прокурор, подписавший процессуальное соглашение о сотрудничестве, принимает меры к организации раскрытия преступления, являющегося предметом заключенного соглашения, и изобличению виновных лиц, а также рассматривает вопрос отмены либо изменения меры пресечения в отношении содействовавшего лица в порядке, установленном ст. 153 УПК РК «Отмена или изменение меры пресечения».

Если в результате такого соглашения изобличены лица, совершившие особо тяжкие преступления, преступления в составе преступной группы, а также экстремистские и террористические преступления, и в отношении виновных лиц постановлен обвинительный приговор, то прокурор принимает меры к выполнению условий процессуального соглашения о сотрудничестве. В отношении осужденного лица, заключившего соглашение о сотрудничестве и выполнившего его условия, прокурор обращается в суд.

Соглашение о признании вины применяется, когда лицо признает вину и не оспаривает собранные доказательства в «обмен» на смягчение наказания с согласия потерпевшего. В нем указываются действия, которые лицо обязуется совершить после заключения процессуального соглашения (возмещение ущерба и т. д.).

Согласно ч. 1 ст. 615 УПК РК ходатайство о заключении процессуального соглашения о признании вины заявляется на любой стадии досудебного производства по уголовному делу. Процессуальное соглашение может быть заключено и по инициативе прокурора. Если инициатива исходит от подозреваемого, он обращается с ходатайством о заключении процессуального соглашения, если инициирует этот вопрос прокурор, то подозреваемый вправе выразить с ним свое согласие или несогласие.

Конфискация имущества до приговора суда

Возбуждение производства о конфискации имущества, полученного незаконным путем, производится в порядке, установленном гл. 71 УПК РК, на досудебной стадии, до вынесения приговора суда, в случаях, когда предполагаемое виновное лицо объявлено в международный розыск или в отношении него уголовное преследование прекращено на

основании ст. 35 ч. 1 п. 3) амнистии, п. 4) срока давности, п. 11) в отношении умершего при установлении имущества, добытого незаконным путем.

При такой форме конфискации имущества, помимо обстоятельств, предусмотренных ч. 1 и ч. 3 ст. 113 УПК РК (событие и виновность), доказыванию подлежит следующее: 1) принадлежность имущества подозреваемому, обвиняемому или третьему лицу; 2) связь имущества с преступлением, являющаяся основанием для применения конфискации; 3) обстоятельства приобретения имущества третьим лицом либо дающие основание полагать, что имущество приобретено в результате правонарушения.

Заключение о конфискации составляется лицом, осуществляющим досудебное расследование, и направляется прокурору, который рассматривает его в течение 10 суток. В дальнейшем прокурор обращается с ходатайством о конфискации в суд, а при отсутствии таких оснований возвращает заключение и материалы лицу, осуществляющему досудебное расследование, с указанием о необходимости сбора дополнительных доказательств или прекращении производства о конфискации. В любом случае вопрос о применении конфискации до вынесения приговора в соответствии со ст.ст. 669–671 УПК РК решает суд.

Ключевые слова: *административная ответственность, уголовная ответственность.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. В чем заключаются основные задачи законодательства об административных правонарушениях?
2. Определение понятий «административное правонарушение» и «состав административного коррупционного правонарушения».
3. Составы коррупционных правонарушений согласно КоАП РК, их характеристика.
4. Составы коррупционных уголовных правонарушений, их характеристика.
5. Каковы критерии разграничения коррупционных от иных сходных уголовных правонарушений?
6. Чем отличается получение взятки (ст. 366 УК РК) от злоупотребления должностными полномочиями (ст. 361 УК РК)?
7. В чем заключаются особенности разграничения получения взятки (ст. 366 УК РК) и получения незаконного вознаграждения (ст. 247 УК РК)?
8. Чем отличается получение взятки (ст. 366 УК РК) от коммерческого подкупа (ст. 253 УК РК)?

Примерная тематика рефератов

1. Состав административного коррупционного правонарушения.
2. Штраф как основная мера административного взыскания.
3. Государственные органы, уполномоченные рассматривать административные коррупционные правонарушения.
4. Особенности разграничения взятки и мошенничества в уголовном законодательстве (ст. 190 УК РК).
5. Сделка о признании вины или соглашение о сотрудничестве.
6. Конфискация имущества до приговора суда.

Литература

1. Юридический словарь. http://official.academic.ru/.
2. О борьбе с коррупцией: Закон Республики Казахстан от 02.07.1998 г. № 267-I (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.12.2014 г.). Утратил силу с 1 января 2016 года в соответствии с Законом РК от 18 ноября 2015 года № 410-V. http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009795.
3. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства: Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года.
4. Ростовцева Ю. В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. – 2012. – № 3.
5. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год: Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – Астана, 2015.
6. Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан от 5 июля 2014 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – Астана, 2015.
7. О государственной службе: Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-I (с изменениями и дополнениями по состоянию на 2 апреля 2015 года) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – Астана, 2015.
8. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года № 167-1. – Алматы: Норма-К, 2002. – 168 с.
9. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V. – Алматы: Норма-К, 214. – 240 с.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, введенный в действие с 1 января 2015 года. – Алматы: Норма-К, 2015. – 368 с.

ГЛАВА 4. ФОРМИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ И В БИЗНЕС-СРЕДЕ

§ 14. Антикоррупционный аспект реформирования государственной службы

Реформирование системы государственного управления в Казахстане. Мировой финансово-экономический кризис, принесший массу проблем как экономического, так и политического характера во многие страны мира, заставил политиков, ученых по-новому оценить роль государственного управления в жизнедеятельности общества и каждого человека.

Сложность проблем, которые стоят сегодня перед человечеством и каждым отдельно взятым народом, требует иного подхода к государственному управлению. Мировой опыт подтверждает, что ослабление роли государства под различными предлогами (развитие рынка, углубление демократических процессов и т. д.) неизбежно ведет к неорганизованности, хаосу, анархии, социальной напряженности и конфликтам, о чем свидетельствует отрицательный опыт ряда стран в период современного кризиса. Новые условия требуют адаптации государства к новым условиям жизни, новым реалиям. Роль государства в кризисных условиях определяется не просто принятием антикризисных мер, но и разработкой комплексной государственной политики, учитывающей кризисные явления в экономике и финансовой сфере, и предполагает принятие своевременных решений и конкретных действий правового и организационного характера.

Для любого государства в современных условиях центральным вопросом является создание эффективной системы государственного управления как важнейшего фактора в достижении долгосрочных целей развития страны. Зарубежный опыт проведения административных реформ свидетельствует, что совершенствование системы государственного управления происходит путем изменения форм и методов управления, перераспределения функций между уровнями управления, а также путем модернизации организационных структур, приведения их в соответствие с новыми задачами. Важной задачей являются повышение качества государственных услуг, борьба с коррупцией и укрепление доверия к власти со стороны населения и частного сектора. Чтобы ответить на вызовы современности, государство вынуждено реформировать административную систему, определять приоритеты политики, приспосабливаясь к происходящим изменениям.

Реформирование системы государственного управления в Казахстане прошло в несколько этапов, каждый из которых имеет свои особенности и определяется задачами, которые предстоит решать государству в данный период. Так, в первом десятилетии независимости государству необходимо было оперативно решать задачу создания новой системы государственного управления с учетом тех преобразований, которые происходили во всех сферах общественной жизни страны.

В этот период значительно сокращена и оптимизирована чрезмерно громоздкая командно-отраслевая структура управления, сформирована система государственного управления, адаптированная к требованиям рыночной экономики и новым политическим процессам. Оптимизация структуры центральных органов управления позволила в основном исключить дублирование функций различными государственными органами, уменьшить количество управленческих звеньев, кроме того, обеспечить межведомственное взаимодействие и упорядочить вопросы ответственности и подотчетности.

Основные направления дальнейшего совершенствования государственного управления в Казахстане были определены в Стратегии «Казахстан-2030». Основой для успешной реализации стратегических задач на данном этапе развития явилась высокоэффективная система государственного управления. В этот период проведены серьезные преобразования в системе государственного управления. Этому были посвящены указы Президента Республики Казахстан «О структуре Правительства Республики Казахстан» от 22 января 1999 года, «О мерах по совершенствованию структуры государственных органов и уточнении их компетенции» от 13 октября 1999 года, «О реорганизации, упразднении и образовании отдельных государственных органов» от 13 декабря 2000 года.

Несмотря на проведенные преобразования, в деятельности государственных органов оставались нерешенными следующие проблемы:

– государственный аппарат оставался громоздким;

– сохранялось дублирование функций на горизонтальном и вертикальном уровнях государственного управления;

– требовались изменения в области межбюджетных отношений;

– деятельность отдельных государственных органов оставалась непрозрачной.

Для решения данных проблем по поручению Главы государства была подготовлена программа по разграничению полномочий между уровнями управления и совершенствованию межбюджетных отношений. В программе были закреплены принципы, на основе которых должна проводиться реформа системы государственного управления в Казахстане. Главными из них были: четкое разграничение государственных функций как по вертикали, так и по горизонтали управления; исключение дублирования функций; обеспечение эффективности реализации государственных функций, повышение качества государственных услуг; решение вопросов распределения полномочий одновременно с бюджетными вопросами; сокращение контрольных функций государственных органов и др.

На совещании по проведению административной реформы 17 сентября 2004 года Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев объявил о начале широкомасштабной административной реформы в стране. Он определил основные направления реформирования системы государственного управления на новом этапе развития государства:

– совершенствование структуры государственного управления на центральном уровне;

– разграничение полномочий между уровнями государственного управления и реформирование структуры местного государственного управления. Это предполагало децентрализацию государственного управления, предоставление местным органам управления большей самостоятельности в решении проблем местного развития в рамках общегосударственной политики, формирование местного самоуправления;

– дебюрократизация государственного управления. Был предложен комплекс мер по упрощению порядка регистрации хозяйствующих субъектов, эффективному внедрению принципа «одного окна» и формированию электронного правительства;

– совершенствование государственной службы, подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих на базе национальных и зарубежных учебных заведений.

Совершенствование государственной службы и профилактика коррупции. Дальнейшее развитие идея необходимости проведения административной реформы получила в докладе Президента Республики Казахстан «Модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу», озвученном 1 сентября 2006 года на совместном заседании палат Парламента Республики Казахстан. Особое внимание Глава государства уделил совершенствованию государственной службы, деятельности государственного аппарата. Президент Республики Казахстан определил приоритетные направления административной реформы и поручил Правительству осуществить следующие меры:

– совершенствование структуры государственных органов, работы государственных органов при принятии управленческих решений;

– увеличение заработной платы государственных служащих с привязкой ее к конкретным результатам труда;

– достижение высокого качества государственных услуг;

– внедрение рейтинга деятельности государственных органов и новых подходов в бюджетном процессе;

– повышение стабильности, устойчивости и управляемости государственного аппарата;

– снижение уровня коррупции;

– формирование и укрепление позитивного имиджа государственной службы.

Необходимо отметить, что начатая в 2004 году административная реформа проводилась на принципах, определенных в Указе Президента Республики Казахстан «О мерах по модернизации государственного управления в Республике Казахстан» от 13 января 2007 года. Это постепенность и последовательность этапов; комплексность поставленных задач реформирования и системность предлагаемых решений; транспарентность; постоянный мониторинг принимаемых решений и эффективность взаимодействия всех вовлеченных государственных органов.

Несмотря на осуществление комплекса мероприятий на данном этапе административной реформы, в системе государственного управления оставались проблемы: наличие коррупции, отсутствие прозрачности и открытости, наличие дублирования в деятельности государственных органов и др. Следовательно, стояла задача продолжить работу по модернизации системы государственного управления, поскольку от качества работы государственных органов зависит эффективность реализации реформ. Особое значение имели создание условий для привлечения на государственную службу наиболее талантливых кадров, формирование позитивного имиджа государственной службы, совершенствование системы оплаты труда государственных служащих, внедрение оптимальных методов государственного менеджмента, ориентированных на конечный результат. Решение данных задач должно способствовать снижению уровня коррупции. В этот период продолжалась работа по оптимизации структуры государственного управления на основе функционального анализа, совершенствованию планирования, повышению качества государственных услуг, внедрению рейтинговой оценки деятельности государственных органов. Практически ежегодно определялись новые приоритеты реформ государственного управления. Это было продиктовано изменением государственной политики в той или иной сфере общественной жизни, выдвижением новых целей и задач развития.

Сложность задач, которые предстоит решать Казахстану на новом этапе развития, требуют иного подхода к государственному управлению. Поэтому одной из приоритетных целей нового стратегического курса являются укрепление государственности и развитие казахстанской демократии. В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» поставлена цель – «сформировать новый тип государственного управления. Он должен отвечать новым задачам служения обществу и укрепления государственности».

Для реализации поставленной цели определены основные задачи, успешное решение которых во многом зависит от рациональности и эффективности государственного управления, деятельности каждого государственного органа и государственного служащего. Первоочередной задачей, как и на предыдущих этапах административной реформы, были дальнейшее совершенствование государственной службы, формирование профессионального государственного аппарата, улучшение кадрового состава государственной службы через введение усовершенствованных методик отбора и профессиональной подготовки. Повышаются требования к государственному аппарату для эффективного и оперативного оказания государственных услуг населению, формирования новой системы взаимодействия с бизнес-сообществом.

Реформы государственной службы Республики Казахстан тесно связаны с реформой системы государственного управления, которые

проводились, проводятся и будут проводиться для обеспечения эффективности государственного аппарата в целом.

Государственная служба является неотъемлемой основой государства как политического института. Без государственной службы не может просуществовать ни одно государство. Поэтому все государства с момента появления как политический институт общества приступают к формированию своей государственной службы.

С момента приобретения независимости Республика Казахстан также начала активно строить свою государственную службу. На начальном этапе государственного строительства основу государственной службы составлял прежний партийно-советский государственный аппарат. Естественно, в условиях независимости данный аппарат был видоизменен в соответствии с новыми реалиями суверенного государства, параллельно шла работа по созданию собственной казахстанской государственной службы.

Важность и необходимость государственной службы в жизни общества и государства предопределили конституционализацию данного института. В пункте 4 статьи 33 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года закреплено равное право граждан на доступ к государственной службе. Данный пункт характеризует в том числе, важность формирования государственной службы – особой деятельности данного института. Согласно данной норме требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обусловлены только характером должностных обязанностей. Эти и иные вопросы организации государственной службы, требования установлены в действующем законодательстве Республики Казахстан.

Одним из таких требований является честность государственного служащего. Вся государственная политика и практика государственных органов Республики Казахстан на сегодняшний день направлены именно на реализацию данного требования, ибо результаты практики необеспеченности честности приобрели такой объем, что коррупция уже стала угрожать национальной безопасности.

Несомненно, противодействие коррупции является одной из основных функций государства, реализуемых с начала политико-определяющего этапа формирования государственной службы Республики Казахстан – с 23 июля 1999 года, создания ее правовых основ и отдельного уполномоченного органа – Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы.

Параллельно с активной деятельностью по формированию собственной казахстанской модели государственной службы шла работа по формированию механизмов противодействия коррупции. Для обеспечения системного характера работы был принят ряд нормативных правовых актов и ряд организационно-практических мер, в частности были изданы указы Президента Республики Казахстан, направленные на совершенствование системы борьбы с коррупцией и ее профилактику, такие как:

– «О мерах по совершенствованию системы борьбы с преступностью и коррупцией» от 20 апреля 2000 года № 377;

– «Об образовании Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией» от 2 апреля 2002 года № 839;

– «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц» от 14 апреля 2005 года № 1550 и др.

Основанные на этих и иных нормативных правовых актах меры были сконцентрированы на снижении уровня коррупции, которая в тот период имела (к сожалению, сохраняется по сегодняшний день) масштабный характер. Так, созданная вышеуказанным подзаконным нормативным правовым актом Комиссия при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией является консультативно-совещательным органом при Главе государства, вырабатывающим меры, направленные на усиление борьбы с коррупцией и нарушениями государственными служащими правил служебной этики, повышение уровня ответственности государственных служащих.

Данный консультативно-совещательный орган вправе готовить по фактам коррупционных правонарушений рекомендации лицам, уполномоченным налагать дисциплинарные взыскания, о проведении служебных расследований.

На местном уровне действенным органом по противодействию коррупции стали дисциплинарные советы Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы, созданные, согласно вышеуказанному Указу Президента Республики Казахстан, в 2005 году для укрепления дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц. Данные органы при осуществлении своей деятельности руководствуются принципами публичности, регулярности и профилактической направленности своей деятельности, широкого привлечения представителей общественности и средств массовой информации к подготовке и проведению рабочих заседаний.

В дальнейшем проблемы реформирования государственной службы были обозначены в программном докладе Президента Республики Казахстан «Модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу», озвученном 1 сентября 2006 года на пленарном заседании палат Парламента Республики Казахстан.

Из приоритетных направлений административной реформы, обозначенных в докладе, особо выделялись такие, как снижение уровня коррупции и формирование и укрепление позитивного имиджа государственной службы.

Масштабные изменения в системе государственного управления начались с решения задачи по формированию новой модели государственной службы, основанной на принципах меритократии, честности и эффективности. Данные принципы были озвучены Президентом Республики Казахстан на международной научно-практической конференции 17 июня 2008 года.

21 июля 2011 года Указом Президента Республики Казахстан № 119 была утверждена Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан. К полномасштабной реализации данной Концепции приступили в декабре 2012 года, когда были внесены изменения и допол-

нения в Закон Республики Казахстан «О государственной службе», которые вступили в силу с 26 марта 2013 года.

Создаваемая в рамках реформы новая модель государственной службы потребовала новых подходов к организации самой государственной службы. В связи с этим были внесены соответствующие изменения и дополнения в действующее законодательство о государственной службе. Были созданы новые институты государственной службы и внедрены новые механизмы по привлечению на государственную службу талантливой молодежи. Также была усилена антикоррупционная составляющая обеспечения эффективности государственной службы.

Практические меры по формированию новой модели также были регламентированы в ряде указов Президента Республики Казахстан в марте 2013 года. Таким образом, к марту 2013 года была создана мощная политико-правовая база реформы государственной службы.

В августе 2014 года в рамках оптимизации исполнительных органов было образовано Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции путем слияния Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция).

Практическая деятельность нового Агентства была направлена на профилактику коррупции. Новые задачи данного государственного органа подтверждены также в Антикоррупционной стратегии, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986.

Предпринимаемые Республикой Казахстан шаги адекватны глобальным вызовам и рискам современного мира, которые поставили перед каждым государством задачу укрепления государственности. В этой связи Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев на XVI съезде партии «Нұр Отан» 11 марта 2015 года выдвинул пять институциональных реформ по модернизации государства в целом. На их основе был разработан План нации «100 конкретных шагов для реализации пяти институциональных реформ» (далее – План).

Первая институциональная реформа Главы государства направлена на формирование профессионального государственного аппарата. Она включает 15 конкретных шагов по реализации данной реформы: модернизацию процедуры поступления на государственную службу, осуществление отбора кандидатов на низовые должности и дальнейшего их продвижения на основе компетентного подхода, введение обязательного испытательного срока для впервые поступивших на государственную службу.

В Плане также предусмотрено внедрение новой системы оплаты труда государственных служащих по результатам, введение региональных корректирующих коэффициентов к должностному окладу.

В рамках модернизации государственной службы особое внимание будет уделено переходу на конкурсный отбор для карьерного продвижения государственных служащих, укреплению принципа меритократии, созданию системы регулярного обучения, а также проведению комплексной аттестации действующих государственных служащих.

Все теоретические подходы и основы, а также практические меры по институционализации новой модели государственной службы и формированию государственного аппарата будут закреплены в новом законе о государственной службе, принятие которого также предусмотрено данным Планом.

План нашел позитивный отклик у казахстанского общества. Только совместный вектор действий и взаимопонимания общества и государства позволит создать платформу непримиримой борьбы с коррупцией. Задачи и действия по профилактике коррупции должны носить комплексный характер. Борьба с коррупцией не терпит полумер, избранности или неприкасаемости некоторых категорий граждан. Только при полной реализации конституционного принципа равенства граждан перед законом может появиться вера в намерения государства.

Усиление борьбы с коррупцией является важным направлением повышения эффективности государственного управления и государственной службы Республики Казахстан. Этому должно способствовать повышение открытости, прозрачности деятельности и подотчетности перед обществом государственных органов, квазигосударственного сектора, субъектов монополий, расширение полномочий местного самоуправления.

В рамках реализации мер по борьбе с коррупцией были приняты законы: о противодействии коррупции, о государственном контроле и аудите, о государственных закупках, об общественных советах, о доступе к информации и др. Согласно нововведениям с 2017 года все граждане Республики Казахстан будут декларировать не только свои доходы, но и расходы.

Таким образом, можно сделать вывод, что в Казахстане накоплен собственный опыт проведения реформ государственного управления и государственной службы с учетом международного опыта и национальных особенностей развития страны. Произошли функциональные и структурные изменения в системе органов центрального и местного управления, создана новая модель государственной службы. В соответствии с поставленной целью реформы проводились поэтапно, по различным направлениям и сферам общественной жизни. Многие задачи, поставленные в прошлом, были выполнены или близки к выполнению, часть из них остается актуальной для нового этапа административной реформы, направленной на модернизацию государственного управления и государственной службы.

Ключевые слова: *модернизация государственного управления, административная реформа, государственная служба, противодействие и профилактика коррупции.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Какова специфика административных реформ?
2. Какова роль государственной службы в повышении конкурентоспособности государства?
3. Как осуществляется профилактика коррупции в Республике Казахстан?
4. В чем заключаются проблемы реализации принципов государственной службы Республики Казахстан?

Примерная тематика рефератов

1. Административная реформа как основа модернизации государственной службы Республики Казахстан.
2. Официальные документы Республики Казахстан и государственная служба
3. Профилактика коррупции и общество.
4. Государственный служащий и конкурентоспособность Республики Казахстан.

Литература

1. Байменов А. М. Государственная служба. Международный опыт. Казахстанская модель. – 2-е издание. – Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2013.
2. Капаров С. Г. Совершенствование государственной службы в Казахстане. – Екатеринбург: Контекст-АП, 2005.
3. Федотова З. Л. Реформа системы государственного управления в Республике Казахстан: постепенность и последовательность этапов // Государственное управление и государственная служба. – 2010. – № 4. – с. 13–17.
4. О государственной службе: Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453-I // ИПС «Әділет» (23.12.2015).
5. О государственной службе Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. № 416-V // ИПС «Әділет» (23.12.2015).
6. О борьбе с коррупцией: Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267-I // ИПС «Әділет» (23.12.2015).
7. О противодействии коррупции: Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 г. № 410-V // ИПС «Әділет» (23.12.2015).
8. Об административных процедурах: Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 107-II // ИПС «Әділет» (23.12.2015).
9. О нормативных правовых актах: Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 231-I // ИПС «Әділет» (23.12.2015).
10. О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 г. № 377-IV // ИПС «Әділет» (23.12.2015).

§ 15. Государственное планирование как механизм противодействия коррупции

Реформы в государственном управлении: стратегическое государственное планирование, ориентированное на результат. Передовая практика зарубежных стран показывает, что основными факторами, способствующими возникновению коррупционных рисков в системе государственного управления, непосредственно в государственном планировании и реализации государственных программ, являются неэффективное использование бюджетных средств и ориентация конечных результатов, в большинстве случаев, только на освоение средств. Также факторами, способствующими возникновению коррупции при реализации государственных программ, являются сложность процессов планирования, ограниченность трудовых и финансовых ресурсов, информационная закрытость и другие факторы.

В своем Послании народу Казахстана от 6 февраля 2008 года Президент страны Н. А. Назарбаев в числе приоритетов выделил ускоренную реализацию мер «по развитию системы государственного управления на принципах результативности». В частности, перед Правительством РК была поставлена задача «форсировать работу по модернизации и совершенствованию системы планирования и повышению эффективности использования средств бюджета» [1]. В рамках реализации административной реформы был осуществлен переход на систему государственного управления по результатам.

Как показывает мировой опыт, документы системы государственного планирования могут служить эффективным инструментом реализации государственной экономической, индустриальной и социальной политики. Они предусматривают решение определенных задач общереспубликанского, отраслевого характера и соответствующую концентрацию ресурсов, дают возможность влиять на социальные процессы целенаправленно, комплексно, систематизированно. В них находят отражение алгоритмы предстоящих действий по решению определенных общественных проблем. Необходимость оценки эффективности реализации стратегических и программных документов связана не только с контролем за расходами. Оценка исполнения стратегического или программного документа помогает сосредоточить внимание исполнителей на достижении конкретных результатов; проанализировать существующие тенденции; обеспечить своевременную корректировку; завоевать доверие общественности путем обнародования результатов деятельности [2].

Необходимо внедрить механизмы оплаты труда по результатам, существенно увеличив переменную часть заработной платы государственных служащих и связав ее получение с фактом достижения целевых значений по тем или иным поставленным перед государственным органом целям. Данный процесс мотивирует госслужащих и минимизирует коррупционные риски.

Общий процесс эффективного стратегического планирования, минимизирующего условия для коррупции, включает в себя определение следующих параметров:

– миссия (объяснение необходимости существования госоргана);

– цель (будущее состояние общественных отношений, на создание которых ведомство направляет свои усилия);

– показатель результативности (не в терминах отраслей, а в терминах параметров целевых групп);

– целевые значения показателей (например, повысить обеспеченность отдельными видами услуг на 20 %);

– оценка и контроль выполнения.

Необходимо также наличие механизмов обратной связи (использование информации, полученной в результате оценки степени достижения поставленных целей). Кроме того, стратегическое планирование включает в себя выявление целевых групп граждан и оценку внешнего окружения деятельности госоргана [3].

Таким образом, стратегическое планирование позволяет рассмотреть функции госоргана в контексте имеющих свою миссию направлений его деятельности, ориентированных на удовлетворение интересов граждан.

Для уменьшения коррупции в государственном стратегическом планировании необходима структурная ориентация госорганов на клиента. Институционализация стандартов предоставления государственных услуг позволяет изменить структуру стимулов, сориентировав чиновника на некоррупционные стратегии поведения. В отличие от внедрения систем оценки в этом случае сдвиг достигается за счет изменения культуры государственных учреждений, своего рода «соревнования» за лучшее обслуживание граждан.

Основными задачами реализованных изменений в системе государственного планирования в Казахстане являлись:

– переход к системе стратегического планирования в государственных органах как к основному инструменту реализации социально-экономической политики Правительства Республики Казахстан;

– увязка задач стратегических планов государственных органов с бюджетными программами;

– разработка системы количественных и качественных показателей оценки промежуточных и конечных результатов деятельности государственных органов;

– усиление самостоятельности и ответственности государственных органов при разработке и реализации их планов с учетом внедрения новых подходов к государственному планированию;

– разработка государственными органами системы конкретных стратегических целевых индикаторов;

– внедрение системы мониторинга достижения государственными органами стратегических целей и соответствующих конечных результатов.

Внедрение системы государственного планирования позволило [4]:

– выстроить сбалансированную, эффективную и целостную систему стратегических и программных документов страны, где необходимость и правомерность разработки документа нижестоящего уровня вытекают из документов более высокого уровня, а контроль и оценка реализации документов, стоящих на уровнях выше, осуществляются в свою очередь на основе документов нижестоящих уровней;

– упорядочить и оптимизировать излишние виды документов, выстроить эффективную иерархию программных документов для достижения конкретных целевых результатов.

Система государственного планирования в Республике Казахстан. В настоящее время сформированная в Республике Казахстан система государственного планирования декомпозирована, т. е. долгосрочные цели развития страны и приоритеты представлены в виде конкретных задач и измеримых показателей для каждого государственного органа. При этом достижение поставленных целей невозможно без мониторинга процессов и оценки результатов деятельности государственных органов.

Внедрение **новой модели системы государственного планирования** (далее – СГП) в Республике Казахстан осуществлялось в следующей последовательности:

1) 2007 год. Разработка стратегических планов на период 2008–2010 гг. тремя пилотными министерствами (юстиции, финансов, экономики и бюджетного планирования) и двумя управлениями (образования и здравоохранения);

2) принятие Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результат. Постановление Правительства РК от 26 декабря 2007 года № 1297;

3) 2008–2009 годы. Внедрение элементов СГП и бюджетирования, ориентированных на результаты, в центральные госорганы и местные исполнительные органы;

4) разработка и принятие Бюджетного кодекса Республики Казахстан 4 декабря 2008 года;

5) утверждение Указа Президента РК «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан» от 18.06.2009 г. № 827;

6) 2009–2010 годы. Разработка и принятие стратегических и программных документов в соответствии с Указом Президента РК «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан» от 18.06.2009 г. № 827;

7) очередным этапом внедрения системы государственного планирования в Республике Казахстан стала разработка стратегических и операционных планов местными исполнительными органами, а в дальнейшем была проведена разработка стратегических планов госорганами и программ развития территорий местными исполнительными органами.

Система государственного планирования определена как комплекс взаимосвязанных элементов, состоящих из принципов, документов, процессов и участников государственного планирования, обеспечивающий развитие страны на долгосрочный (свыше 5 лет), среднесрочный (от года до 5 лет) и краткосрочный (до года) периоды [5].

Целью создания единой системы государственного планирования социально-экономического развития страны и контроля результативности деятельности по их достижению является повышение эффективности координации деятельности государственных органов по обеспечению социально-экономического развития Республики Казахстан на основе

унификации процедур подготовки стратегических и программных документов, определения целевых значений результативности их реализации и мониторинга их достижения, что значительно снижает риск коррупционных проявлений. Данная система позволяет выстроить связку: стратегическое планирование – тактическое планирование – оперативное управление. Созданы механизмы трансляции стратегических задач, обозначенных в Стратегии «Казахстан-2030», Стратегии «Казахстан-2050» и Стратегическом плане развития страны до 2020 года, государственных программах, Посланиях Президента, в бюджетные программы и конкретные мероприятия по их реализации. Принципы планирования от конечных целей к средствам проявляются при отборе приоритетных стратегических целей экономического, социального, научно-технического развития государства, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки с максимальной эффективностью при требуемом обеспечении ресурсами.

Для достижения целей по модернизации управления, ориентированного на результат, в рамках системы государственного планирования обеспечиваются:

– создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности;

– конкурентное распределение ресурсов между государственными органами и контроль за достижением результатов их деятельности;

– разработка ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности субъектов государственного планирования в соответствии со стратегическими целями государства;

– внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям;

– разработка показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, предпринимаемые для достижения этих целей.

Следует также иметь в виду, что бюджетные средства, выделяемые в рамках бюджетных программ, должны быть достаточными для того, чтобы государство могло полноценно выполнять свои функции. В этой связи государство строит свою финансовую политику таким образом, чтобы она способствовала рациональному использованию государственных средств.

Внедрение в 2009 году новой Системы государственного планирования Республики Казахстан позволило выстроить достаточно сбалансированную и целостную систему стратегических и программных документов страны, определить иерархию программных документов в зависимости от их статуса и периода действия, новые подходы к разработке и содержанию стратегических планов государственных органов [6].

Система государственного планирования тесно связана с реализацией Стратегического плана-2020, который был создан на основе Послания Президента Республики Казахстан народу о стратегическом видении страны до 2020 года. Основной задачей системы государственного

планирования является обеспечение в полной мере эффективного исполнения Стратегического плана-2020 и всех других стратегических и программных документов.

Особенностью стратегического планирования является то, что каждый государственный орган работает на основе своего стратегического плана и несет прямую ответственность за достижение конкретных показателей и индикаторов, которые прямо связаны с целями основных документов страны – Стратегического плана-2020, государственных программ. Данная система дает возможность четко отследить результативность работы каждого государственного органа и его руководителя. Более того, выделение бюджетных ресурсов государственным органам производится только на цели, изложенные в стратегическом плане, что создает реальные условия и предпосылки для консолидации стратегического, бюджетного, социально-экономического планирования [6].

В настоящее время долгосрочные приоритеты, заложенные в Стратегии «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства», конкретизируются в нижестоящих документах системы государственного планирования по иерархии.

Появление стратегических планов министерств и ведомств, прежде всего, было обусловлено необходимостью повышения персональной ответственности первых руководителей ведомств перед обществом по решению проблем рационального использования ограниченных ресурсов общества для достижения высоких конечных результатов, а также для предотвращения коррупционных рисков при распределении бюджетных средств.

Текущая ситуация в области государственного планирования указывает на существующие основные проблемы, для решения которых в 2013 году Указом Президента Республики Казахстан была утверждена Концепция совершенствования Системы государственного планирования, ориентированной на результат.

Задачами данной концепции являются:

1) ревизия и оптимизация документов Системы государственного планирования;

2) повышение качества документов Системы государственного планирования и уровня их реализации;

3) обеспечение взаимосвязи стратегического, экономического и бюджетного планирования;

4) совершенствование оценки эффективности деятельности государственных органов и эффективности реализации стратегических и программных документов;

5) повышение уровня квалификации кадров, занятых в сфере стратегического и бюджетного планирования.

Ориентация Казахстана на построение демократических основ и развитие рыночных отношений предопределила начало процесса формирования единой системы инструментов и мер государственной поддержки. Внедренная в Казахстане система государственного планирования включает в себя элементы прогнозирования,

программирования, долгосрочного стратегического и среднесрочного индикативного планирования.

Государственное программирование. Содержание технологий и процедур совершенствования системы государственного планирования определяется конкретными государственными программами, которые связаны с решением приоритетных и актуальных задач [7].

Борьба с коррупцией на государственном уровне подразумевает проведение целенаправленной работы по взаимодействию с гражданским обществом и бизнес-сообществом. В этом смысле государственное программирование представляет собой один из механизмов, позволяющих обеспечить эффективное взаимодействие государства и общества как на этапе зарождения идеи, так и на этапе формирования конкретных прогнозов и программ действий. С помощью этого механизма обеспечивается согласованное применение правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на предупреждение коррупции, достижение наибольшей эффективности мер пресечения, ответственности и возмещения вреда, причиненного коррупционными правонарушениями.

На основе программы разрабатывается план намеченной деятельности.

Планирование (и программирование) предполагает заложение механизма по выявлению возможных вариантов изменений/отклонений анализируемого социально-экономического и правового явления в будущем от заданных параметров.

Научной основой программирования выступает прогнозирование. Именно прогнозирование определяет стратегию выявления отклонений и их предупреждения. Следовательно, при разработке программы также необходимо осуществлять прогнозирование и учитывать полученные результаты.

Все формы, виды деятельности, включающие планирование, прогнозирование, организацию, координацию, используют общий программно-целевой подход. Программно-целевой метод – основной способ решения социально-экономических проблем посредством выработки и проведения системных программных мер органами государственной власти и управления, ориентированных на достижение цели, обеспечивающей решение возникших проблем.

Поскольку Казахстан в силу свой геополитической позиции, социально-экономического уровня развития активно вовлечен в мировые глобализационные процессы, роль программных методов, целевых комплексных программ в управлении в современных условиях возрастает, так как только посредством методологии программирования представляется возможным скоординировать и упорядочить данные процессы на уровне национальной экономики.

Перечень таких программ утвержден Указом Главы государства от 19 марта 2010 года № 957, в соответствии с которым государственные программы разрабатываются по направлениям индустриально-инно-

вационного развития, здравоохранения, образования, развития и функционирования языков, модернизации правоохранительной системы, противодействия религиозному экстремизму и терроризму и т. д.

Пример: *19 марта 2010 года Указом Президента РК № 958 принята Государственная программа форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2010–2014 годы. Она является логическим продолжением проводимой политики диверсификации экономики, интегрируя в себя основные подходы Стратегии индустриально-инновационного развития на 2003–2015 годы, программы «30 корпоративных лидеров Казахстана», а также других документов в сфере индустриализации.*

В целях поэтапного развития промышленной политики 1 августа 2014 года Указом Президента Республики Казахстан № 874 была утверждена Государственная программа индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015–2019 годы.

Программа является логическим продолжением Государственной программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 годы и учитывает опыт ее реализации.

Посредством целевой ориентации программ индустриально-инновационнного развития, в основу которых заложены мероприятия по снижению административных барьеров, созданию условий для развития свободной конкуренции, расширению казахстанского содержания, проведению эффективной тарифной политики, целенаправленному созданию сети предприятий малого и среднего бизнеса вокруг крупных промышленных производителей, за последние годы в стране произошли динамические преобразования, открыты новые отрасли и создана благоприятная среда по снижению предпосылок возникновения коррупционных проявлений.

На региональном уровне реализация программно-целевого программирования обеспечивается посредством разработки «Программ развития территорий на 5 лет». Это единый документ, введенный взамен различных региональных отраслевых программ.

В рамках первой задачи Программы идет реализация мероприятий по следующим направлениям:

1) обеспечение диверсификации экономики региона путем вовлечения в оборот имеющихся резервов (в том числе финансовых) и неиспользуемых хозяйственных активов;

2) проведение системной работы по привлечению отечественных и иностранных инвесторов;

3) создание благоприятных условий для развития инноваций (развитие высокотехнологичных производств, малых инновационных компаний);

4) содействие развитию малого предпринимательства во всех сферах экономики региона (упрощение административных процедур, разрешительной системы и др.);

5) эффективный экономический контроль акимов регионов за хозяйственной деятельностью крупных системообразующих предприятий в регионах;

6) внедрение энерго-, ресурсосберегающих технологий во всех сферах экономики региона и применение альтернативных источников энергии;

7) создание продовольственных поясов вокруг городов республики.

Реализация второй задачи Программы осуществляется по двум направлениям:

1) формирование и поддержка центров экономического роста;

2) содействие повышению конкурентоспособности и экономическому развитию регионов Казахстана [8].

Несомненно, успешность и результативность программно-целевого метода во многом зависят не только от качества разработки, но и от механизмов реализации. Основной идеей государственного программирования является создание специального организационно-экономического механизма программной деятельности, обеспечивающего не только возможность осуществления целей, задач, мероприятий, но также усиление ориентации всей системы управления на достижение конечных результатов и устранение возможностей отклонения путем локализации центробежных управляющих действий [9].

Поэтому разработка и реализация целевых комплексных программ накладывают на систему управления ряд ограничений, предъявляют к ней особые требования. Это необходимость учета возможных вариантов развития, создание хорошо организованной обратной связи и гибкого реагирования на изменения в соотношении внутренних и внешних факторов. Это сложные объекты, которые требуют искусного управления и высокого уровня профессиональной подготовки соответствующего персонала. По сути, целевая комплексная программа представляет собой последовательность взаимосогласованных действий участников, распределенных во времени, обоснованных по ресурсам и направленных на достижение намеченной социальной цели. Программы, с одной стороны, выступают средством реализации целевых установок плана, а с другой – служат предплановым документом, обосновывающим плановые решения, особенно в области целевого распределения имеющихся ресурсов. Кроме того, программы выступают одной из эффективных форм контроля за реализацией намеченного курса взаимосогласованных действий социально-экономических субъектов на длительную перспективу, что усиливает стратегическую ориентацию как системы социально-экономического планирования, так и в целом управления.

Государственные программы также представляют собой форму координации действий различных хозяйствующих субъектов, социально-политических сил в направлении достижения конечных результатов. Они способствуют коммуникациям: помогают объединиться тем,

кто объективно заинтересован в сотрудничестве, служат формой легитимации вмешательства социально-политических институтов в регулирование социально-экономических отношений.

Будучи инструментом целевого управления, государственные программы используются как средство обоснования наиболее эффективных направлений деятельности по реализации приоритетных направлений развития, как способ концентрации ресурсов, находящихся в распоряжении общества или отдельных его структурных элементов, для практического осуществления выбранных направлений. Они также способствуют комплексной увязке научно-технических, социально-экономических, социально-политических, морально-этических и других аспектов при выработке управленческих решений. Кроме того, программы выполняют функцию научного обслуживания процесса управления, так как интегрируют научные проекты, конкретные социологические исследования и прикладные разработки, связанные с решением определенных управленческих задач [10].

Безусловно, все перечисленные выше функции государственные программы могут выполнять только при условии соблюдения в ходе их разработки и реализации требований научности, гибкости, своевременности, комплексности, системности, адекватности информационной базе управления, сложившимся в обществе и широко разделяемым ценностям, культурным традициям, нравственным и моральным нормам, антикоррупционной культуре.

Таким образом, на сегодняшнем этапе внедрение государственного стратегического планирования, программирования в стране пока не в полной мере способствовало достижению высоких результатов в использовании и распределении ограниченных ресурсов государства, прежде всего в рациональном использовании бюджетных средств и минимизации коррупционных рисков. Необходимо ориентировать деятельность государственных органов на достижение конкретных результатов, усилить контроль за целевым расходованием бюджетных средств с целью снижения коррупционных проявлений.

Ключевые слова: *государственное планирование, стратегическое планирование, результативность, государственные программы.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. В чем заключается сущность государственного планирования?
2. Какие факторы влияют на формирование антикоррупционной культуры в государственном планировании?
3. Перечислите основные направления формирования государственного стратегического планирования в Республике Казахстан.
4. Опишите последовательность внедрения новой модели системы государственного планирования.
5. Охарактеризуйте программно-целевой метод.
6. Какова цель формирования государственных программ?
7. Каковы функции государственных программ?

Примерная тематика рефератов

1. Управление, ориентированное на результат, как мера противодействия коррупции.
2. Направления формирования антикоррупционной культуры в государственном планировании.
3. Система государственного планирования в Республике Казахстан.
4. Сущность программно-целевого метода.

Литература

1. Рост благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики: Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана. 6 февраля 2008 г.
2. Басовский Л. Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учебное пособие. – М.: ИНФРА – М, 2002.
3. Лузгин И. И. Коррупция и ее общественная опасность: курс лекций для студентов неюридических специальностей. – Новополоцк: ПГУ, 2012. – 144 с.
4. Аналитический доклад «Анализ систем стратегического планирования и прогнозирования Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации». Департамент макроэкономической политики ЕЭК. – М., 2014. – 65 с.
5. О Системе государственного планирования в Республике Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827.
6. Бишимбаев К. Стратегическое планирование: новый взгляд на систему. http://www.automan.kz/203581-strategicheskoe-planirovanie-novyjj-vzgljad-na.html
7. Шаженова Д. М. Совершенствование системы государственного управления Казахстана набирает обороты. http://www.zakon.kz/170908-sovershenstvovanie-sistemy.html.
8. Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 годы // Сайт Правительства Республики Казахстан. http://www.government.kz/ru/programmy/2282-gosudarstvennaya-programma-po-forsirovannomu-industrialno-innovatsionnomu-razvitiyu.html.
9. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление: учебник. – М.: Инфа-М, 2002. – 425 с.
10. Кузык Б. Н., Кушлин В. И., Яковец Ю. В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник. – М.: Экономика, 2011. – 604 с.

§ 16. Совершенствование процесса оказания государственных услуг

Строительство демократического государства, а также связанные с ним преобразования государственного аппарата, принципов его работы и другие изменения в общественно-политической жизни страны, происшедшие с момента обретения Казахстаном государственной независимости, обусловили зарождение совершенно нового института – сферы оказания государственных услуг.

Очевидно, что государство всегда оказывало государственные услуги. Однако признание подобной деятельности в качестве процедуры по оказанию государственных услуг стало возможно лишь с переходом на демократические принципы развития[1].

Все это получает подтверждение в проводимой государственной политике. В частности, в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год обращается внимание на то, что в современных условиях административное право не ограничивается регулированием сферы государственно-властных отношений. «Фактически, – говорится в ней, – возникает новый институт административного права, регулирующий отношения в сфере оказания государственных услуг гражданам и организациям»[2].

На этом фоне актуализируются вопросы обеспечения качества и доступности государственных услуг, так как они выражают уровень заботы государства о потребностях общества, каждого гражданина страны. В то же время реализуемая политика по совершенствованию сферы оказания государственных услуг не ограничилась лишь вопросами качества и доступности государственных услуг. Здесь важным остается вопрос противодействия коррупции в этой сфере. И это не случайно.

Сфера оказания государственных услуг по своей природе выступает в качестве одного из направлений деятельности государственного аппарата, наиболее подверженных коррупции. Так как именно здесь происходит непосредственное взаимодействие государственных служащих с потребителями услуг – простыми гражданами, предпринимателями и другими. В свою очередь государственные услуги принято рассматривать в качестве благ, находящихся в монопольной зависимости от органов государственной власти. Отсюда сферу оказания государственных услуг в той или иной степени сопровождает угроза совершения коррупционных действий.

Этим объясняется то, что вопросам противодействия коррупции в сфере оказания государственных услуг в антикоррупционных программах государства всегда уделялось пристальное внимание. В отраслевой Программе по противодействию коррупции в Республике

[1] Майдырова А. Б., Муксимов С. С. Совершенствование процесса оказания государственных услуг в Республике Казахстан: научная монография. – Астана: Акад. гос. упр. при Президенте РК , 2015. – 211 с.

[2] О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 год: Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Казахстанская правда. 27 августа 2009 г. № 205.

Казахстан на 2011–2015 годы ставились задачи по переводу процедур по оказанию государственных услуг на электронный формат их оказания[3]. В Антикоррупционной стратегии на 2015–2025 годы, помимо задач по автоматизации процедур оказания государственных услуг, обозначена необходимость расширения перечня услуг, оказываемых по принципу «одного окна»[4].

Поэтому решение проблемы коррупции в сфере оказания государственных услуг, устранение причин и условий, порождающих ее, всегда были предметом проводимых реформ государственного управления.

Именно поэтому были приняты меры по пересмотру самой системы предоставления государственных услуг. В результате исчезла жесткая и разрозненная структура ведомственных процедур рассмотрения заявлений граждан и организаций.

Одним из исходных этапов подобных подходов явилось выделение из всех видов деятельности органов государственной власти тех процессов, которые связаны с оказанием государственных услуг. В этой связи возникла необходимость в формировании перечня всех государственных услуг, оказываемых государством.

Впервые задача по формированию реестра государственных услуг была обозначена в Послании Главы государства «Новый Казахстан в новом мире» в 2007 году[5]. И уже в этом же году Постановлением Правительства Республики Казахстан № 561 был утвержден реестр, включающий 132 вида государственных услуг[6].

За счет принятых 47 постановлений Правительства в настоящее время данный реестр претерпел значительные изменения и дополнения. И на сегодняшний день количество государственных услуг составляет более 500.

Согласно пункту 7 Правил ведения реестра государственных услуг, «уполномоченный орган в случае необходимости ежегодно, не позднее 1 июля и 1 декабря, разрабатывает и вносит в установленном законодательством Республики Казахстан порядке в Правительство Республики Казахстан проект постановления Правительства Республики Казахстан, предусматривающий внесение изменений и (или) дополнений в реестр». При этом разработка реестра осуществляется по результатам ежегодной инвентаризации и анализа функций центральных государственных и местных исполнительных органов путем рассмотрения нормативных правовых актов Республики Казахстан

[3] Отраслевая Программа по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011–2015 годы // САПП Республики Казахстан, 2011 г., № 24, ст. 211.

[4] Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 // «Казахстанская правда» от 30.12.2014 г., № 254.

[5] Новый Казахстан в новом мире: Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 28 февраля 2007 г. // Казахстанская правда. – 2007. – 1 марта.

[6] Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам: Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2007 года № 561 // САПП Республики Казахстан, 2007 г., № 23, ст. 266.

на предмет выявления государственных услуг, оказываемых центральными государственными и местными исполнительными органами[7].

Мера по ежегодной инвентаризации и анализу функций государственных органов – это, по сути, ответ сопротивлению отдельных государственных органов, которые, преследуя узковедомственные интересы, не желают обозначать свою деятельность как услугу. Так как это означало бы, помимо прочего, применение к их деятельности соответствующих антикоррупционных мер по автоматизации, стандартизации, регламентации, ежегодной оценке качества услуг и контроль.

Исходным документом, послужившим основой для осуществления полномасштабных реформ по автоматизации сферы оказания государственных услуг, стало Послание Главы государства народу Казахстана от 19 марта 2004 года «К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации!»[8].

В нем Глава государства, впервые обозначая задачу по формированию «электронного правительства», подчеркивает одно из его важнейших преимуществ с точки зрения противодействия коррупции. «Оно позволит, – отмечается в Послании, – сократить контакты между населением и чиновниками, повысит качество и уменьшит сроки оказания услуг».

О преимуществах автоматизации процесса оказания государственных услуг с точки зрения противодействия коррупции нередко упоминается и в научной литературе. Так, например, по мнению В. В. Солодова, «внедрение электронного правительства способствует трансформации взаимоотношений между потребителями государственных услуг и чиновниками: государственные услуги приобретают стандартизованный, деперсонализированный характер, что снижает стимул применять коррупционные механизмы»[9].

Автоматизация государственных услуг позволяет также обеспечить принцип прозрачности, так как можно отслеживать процедуру оказания государственных услуг, причины удовлетворения либо отказа от предоставленной услуги.

По этому поводу М. О. Изотов выражает мысль о том, что принятие мер по информационной открытости государственных органов, их «прозрачности» для общественных структур должно способствовать изменению характера властных отношений в обществе в сторону уменьшения возможностей для произвола чиновников и увеличения общественного контроля над ними[10].

---

[7] Об утверждении Правил ведения реестра государственных услуг: Постановление Правительства Республики Казахстан от 3 августа 2013 года № 779 // САПП Республики Казахстан, 2013 г., № 6, ст. 8.

[8] К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации: Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. Астана. 19 марта 2004 года // Казахстанская правда. – 2004. – 20 марта. – № 57–58.

[9] Солодов В. В. E-government и борьба с коррупцией // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2006. – № 1. – С. 7.

[10] Изотов М. О. Коррупция в современной России: дисс. на соискание уч. степени к. ф. н. – Орел, 2012. – 88 с.

Принятые в Казахстане меры по оптимизации и автоматизации можно условно разделить на два этапа.

На первом этапе решались организационные, правовые и технологические вопросы. Принимаемые в этом направлении меры в большей степени опирались на создание так называемого «электронного правительства».

Ключевую роль в строительстве электронного правительства сыграла Программа развития «электронного правительства» Республики Казахстан на 2008–2010 годы. Программа была сосредоточена, прежде всего, на развитии разнообразных сервисов, охватывающих все сферы жизнедеятельности граждан и функционирования государственных органов, а также проведении полномасштабного пересмотра административных процессов. На данном этапе были внедрены такие системы, как государственная база данных «е-лицензирование», платежный шлюз «е-правительства», единая нотариальная система «е-нотариат», происходила выдача электронных цифровых подписей населению[11].

Помимо организационных и технологических вопросов, на первом этапе были решены задачи правового обеспечения государственной политики по оптимизации и автоматизации процессов оказания государственных услуг. Так, были приняты законы, послужившие основой для оптимизации и автоматизации процессов оказания государственных услуг. Достижения Казахстана в автоматизации государственных услуг находят отражение в ежегодных отчетах ООН по «электронному правительству». По критерию «е-участие», то есть по возможности обращения граждан в электронной форме к любому из руководителей центральных органов государственной власти, Казахстан на протяжении ряда лет делит второе место с Сингапуром[12].

В свою очередь в Антикоррупционной стратегии на 2015–2025 годы в рамках проведенного анализа относительно положительных тенденций в сфере противодействия коррупции отмечается, что «результатом проведенной работы стало… увеличение доли автоматизированных услуг (более чем в два раза)»[13].

К числу ключевых мер по противодействию коррупции в сфере оказания государственных услуг можно отнести предпринятые шаги по стандартизации и регламентации государственных услуг. Так как именно в стандартах государственных услуг впервые отразились требования к процессам их оказания. Регламентация, представляя собой важный механизм в регулировании взаимоотношений в процессе оказания государственных услуг, служит продолжением процесса стандартизации.

---

[11] Программа развития «электронного правительства» Республики Казахстан на 2008–2010 годы // САПП Республики Казахстан, 2008 г., № 38, ст. 234.

[12] Майдырова А. Б., Муксимов С. С. Совершенствование процесса оказания государственных услуг в Республике Казахстан: научная монография. – Астана: Акад. гос. упр. при Президенте РК, 2015. – 211 с.

[13] Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 // Казахстанская правда. – 2014. – 30 декабря. – № 254.

Сегодня утверждения о том, что стандарты и регламенты являются действенным инструментом противодействия коррупции, уже не вызывают сомнений. «Нерегламентированные количественные и качественные параметры, – пишет Е. Мамытбеков, – затрудняют процесс контроля за исполнением. Тем самым создается благоприятная среда для коррупционных правонарушений»[14].

Первые попытки стандартизации процессов оказания государственных услуг относятся ко второй половине 2005 года, когда приказом Комитета по техническому регулированию и метрологии Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан № 502 были утверждены стандарты государственных услуг и основные требования к процессам их оказания[15].

По ряду причин они оказались безрезультатными. И спустя два года в Послании Главы государства народу Казахстана «Новый Казахстан в новом мире» была поставлена задача о том, что «Правительство должно обеспечить разработку и внедрение качественных стандартов предоставления государственных услуг..., должен быть утвержден реестр всех государственных услуг»[16].

Вместе с тем, очевидно, что наиболее сложный вопрос – это процесс формирования самих стандартов и регламентов. В Казахстане формирование стандартов и регламентов государственных услуг характеризуется тремя этапами.

На каждом из них определялись собственные модели порядка формирования стандартов и регламентов. На первоначальном этапе утверждение стандартов осуществлялось на самостоятельной основе государственными органами и местными исполнительными органами, полномочия которых предусматривали оказание государственных услуг. Такая самостоятельность в большей степени диктовалась тем, что именно субъекты, оказывающие государственные услуги, владеют достаточной информацией о способах и приемах предоставления государственных услуг. Это было так, но был упущен из виду фактор их заинтересованности в закреплении менее сложных требований в стандартах, так как исполнителями были они сами. И вполне очевидно, что представленная конструкция формирования стандартов государственных услуг начала подвергаться критике[17].

В частности, весьма известным и, по нашему мнению, оправданным аргументом служит утверждение о том, что «когда превалируют интересы органов государственного управления (финансовые возможности бюджета, организационные возможности конкретного государственного

[14] Мамытбеков Е. Услуга государственного стандарта // Портал «Zakon.kz». http://www.zakon.kz/93345-usluga-gosudarstvennogo-standarta.html (21 апреля 2015 г.).

[15] Майдырова А. Б., Муксимов С. С. Совершенствование процесса оказания государственных услуг в Республике Казахстан: научная монография. – Астана: Акад. гос. упр. при Президенте РК, 2015. – 211 с.

[16] Новый Казахстан в новом мире: Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 28 февраля 2007 г. // Казахстанская правда. – 2007. – 1 марта.

[17] Майдырова А. Б., Муксимов С. С. Совершенствование процесса оказания государственных услуг в Республике Казахстан: научная монография. – Астана: Акад. гос. упр. при Президенте РК, 2015. – 211 с.

органа и т. п.), а не потребности населения, то возможно составление «стандартов ради стандартов» – формальное закрепление требований к услугам без ориентации на повышение их качества»[18].

При этом упускались из виду условия и причины коррупции при оказании того или иного вида государственных услуг, которые при формировании стандартов надо было исключать либо минимизировать.

В связи с этим в рамках принятого в 2013 году Закона Республики Казахстан «О государственных услугах» предложен новый порядок стандартизации и регламентации государственных услуг[19].

Здесь заложены механизмы по учету мнения потребителей услуг в ходе разработки стандартов. Вводится новое требование, касающееся публичного обсуждения проектов стандартов государственных услуг.

Подобные шаги в полной мере сочетаются с задачами Антикоррупционной стратегии на 2015–2025 годы по внедрению института общественного контроля.

Ключевые слова: *государственная услуга, риски и угроза совершения коррупционных правонарушений, стандартизация и автоматизация государственных услуг, «электронное правительство».*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Каковы первоочередные меры, принятые Республикой Казахстан по минимизации коррупции в сфере оказания государственных услуг?
2. Назовите особенности стандартизации, автоматизации, регламентации в создании условий, способствующих искоренению коррупции в сфере оказания государственных услуг.
3. Как вы понимаете содержание понятия «электронное правительство» как инструмента противодействия коррупции?
4. Что подразумевается под процессом минимизации условий и причин совершения коррупционных правонарушений в сфере оказания государственных услуг?

Примерная тематика рефератов

1. Реинжиниринг и оптимизация как важное условие минимизации коррупции в сфере оказания государственных услуг
2. Стандартизация государственных услуг: опыт зарубежных стран и Республики Казахстан
3. Основные предпосылки противодействия и профилактики коррупции посредством использования «электронного правительства»

Литература

1. Государственная программа формирования «электронного правительства» в Республике Казахстан на 2005–2007 годы // САПП Республики Казахстан, 2004 г., № 45, ст. 561.
2. О государственных услугах: Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V // Казахстанская правда. – 2013. – 20 апреля. – № 139–140.

[18] Курманбаева А. М. Совершенствование стандартов государственных услуг в Республике Казахстан: дисс. на соискание акад. степени магистра. – Астана, 2010. – 36 с.

[19] О государственных услугах: Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V // Казахстанская правда. – 2013. – 20 апреля. – № 139–140.

3. Изотов М. О. Коррупция в современной России: дисс. на соискание уч. степени к. ф. н. – Орел, 2012. – 192 с.
4. Курманбаева А. М. Совершенствование стандартов государственных услуг в Республике Казахстан: дисс. на соискание академической степени магистра. – Астана, 2010. – 108 с.
5. Мамытбеков Е. Услуга государственного стандарта // Портал «Zakon.kz». http://www.zakon.kz/93345-usluga-gosudarstvennogo-standarta.html (21 апреля 2015 г.).
6. Отраслевая Программа по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011–2015 годы // САПП Республики Казахстан, 2011 г., № 24, ст. 211.
7. К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации: Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 19 марта 2004 года // Казахстанская правда. –2004. – 20 марта. – № 57–58.
8. Новый Казахстан в новом мире: Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 28 февраля 2007 г. // Казахстанская правда. – 2007. – 1 марта.
9. Об утверждении Правил ведения реестра государственных услуг: Постановление Правительства Республики Казахстан от 3 августа 2013 года № 779 // САПП Республики Казахстан, 2013 г., № 6, ст. 8.
10. Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам: Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2007 года № 561 // САПП Республики Казахстан, 2007 г., № 23, ст. 266.
11. Программа развития «электронного правительства» Республики Казахстан на 2008–2010 годы // САПП Республики Казахстан, 2008 г., № 38, ст. 234.
12. Солодов В. В. E-government и борьба с коррупцией // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2006. – № 1. – С. 1–16.
13. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // Казахстанская правда. – 2009. – 27 августа. – № 205 (25949).
14. Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 // Казахстанская правда. – 2014. – 30 декабря. – № 254.

§ 17. Формирование антикоррупционного сознания в бизнес-среде

Причины коррупционного поведения в бизнес-среде. Коррупция – одна из главнейших угроз национальной безопасности Казахстана: паразитируя на экономических отношениях, она постепенно подменяет их отношениями, основанными на подкупе и нечистоплотности [1]. Как следствие, деформируются нормальные деловые связи, теряют смысл инвестиции, ухудшается деловая репутация.

Доказано, что бизнес не может продуктивно развиваться в той среде, где существуют устоявшаяся коррупция и сложности с функционированием исполнительной и судебной ветвей власти. Последовательная реализация государственной антикоррупционной политики привела к созданию необходимых законодательных предпосылок для противодействия коррупции. С целью минимизировать возможность возникновения коррупции и взяточничества в бизнесе правительство Казахстана внесло поправки в Уголовный кодекс, позволяющие привлекать юридические лица к ответственности за коррупционные правонарушения. Однако коррупция не исчезла. Ее живучесть в том, что она находит питательную среду в сознании людей, в их пороках и дефектах морали.

Результаты Отчета о глобальной конкурентоспособности 2013–2014 гг., опубликованного Всемирным экономическим форумом, показали, что коррупция является самым проблематичным фактором при ведении бизнеса в Казахстане. Компании по-прежнему считают нерегулярные платежи и взятки при ведении бизнеса обычным явлением.

СЛУЧАЙ

Предприниматель, работающий в сфере общественного питания, оказался в сложном положении. К нему «повадился» ходить бесплатно обедать один из чиновников, причем достаточно высокого ранга. Через некоторое время, так как предприниматель молча терпел, чиновник стал водить компании по вечерам, называя это «благотворительными обедами для малоимущих». Спустя почти год (!) предприниматель посчитал, что накормил всех малоимущих и робко попытался заявить протест, что вызвало яростную реакцию чиновника и шквал необоснованных претензий и угроз.

И только тогда предприниматель пришел к юристу. Понадобилось всего лишь несколько грамотно составленных заявлений, направленных в нужные инстанции, чтобы прекратить вымогательство и поставить чиновника на место. Убытки, понесенные предпринимателем за это время, даже нет смысла сравнивать с затратами на помощь профессионала.

В среднесрочной и долгосрочной перспективе коррупционные практики возвращаются бумерангом и бьют по бизнесу. Нарушение закона всегда ставит предпринимателя в зависимость от государственных чиновников, применяющих закон по своему усмотрению и в своих личных целях.

Существуют следующие случаи, когда бизнес будет заинтересован в решении вопроса коррупционным путем:

– когда компании легальные действия обходятся дороже, чем нелегальные (например, дешевле дать взятку, чем оспаривать неправомерность требований через суд);

– когда выполнение обязательных требований ставит под угрозу прибыль компании или само ее существование (по решению суда закрытие производства, уплата высокого штрафа и т. д.);

– когда невозможно в принципе решить задачу легальными способами (например, незаконное изъятие активов или имущества у собственника);

– когда в руках ответственного лица находится редкий ресурс, который может быть использован для получения коррупционной ренты (например, возможность подключения к сетям или сдача недвижимого имущества в аренду, в особенности по льготным ценам);

– когда нелегальные действия дают более высокую вероятность достижения цели, чем легальные (например, завоевание нового рынка или закрытие его для конкурентов с использованием административного ресурса, выигрыш конкурса на поставку товаров или оказание услуг / выполнение работ в рамках госзаказа) [2].

Результат коррупционной сделки независимо от того, кто стал ее инициатором: ухудшается деловая среда, растет риск снижения конкурентоспособности и сокращения числа добросовестных предпринимателей, «мультипликативный» эффект среди бизнесменов, а также в обществе.

Поэтому важно формировать в бизнес-среде активное неприятие коррупции в любых ее проявлениях, развивать цивилизованные деловые отношения, основанные на принципах честной конкуренции и приоритете деловой честной репутации.

Распространение в Казахстане коррупции как одного из наиболее эффективных способов решения экономических задач «бросило» негативную тень и на лоббизм. Лоббизм активно используется в западных странах для продвижения интересов предпринимателей. В Казахстане же лоббирование часто означает попытки любой ценой, с нарушением законодательства реализовать интересы компании. Причем такие попытки могут предприниматься даже в тех случаях, когда они противоречат интересам совладельцев компании, ее партнеров, отрасли и экономики страны. Изменение в восприятии лоббизма как способа незаконного проталкивания интересов может произойти в результате успешной борьбы с коррупционными проявлениями, формирования антикоррупционного сознания и культуры.

Направления и меры формирования антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры в бизнес-среде. Антикоррупционная культура в бизнес-среде – это система ценностей, лежащая в основе неприятия и противодействия коррупции в экономической деятельности. Это взгляд на деловые отношения через призму нравственного и безнравственного, правового и неправового и т. д.

Формирование антикоррупционной культуры – довольно сложный процесс, учитывая масштабы распространения коррупции в бизнес-среде. Встречаются случаи, когда менеджеры компаний злоупотребляют своими полномочиями, даются «откаты» поставщиками, для получения доступа к ограниченным товарам требуются деньги и т. д. Однако информация о коррупционных случаях в бизнес-среде, как правило, менее показательна, чем информация о коррупционных случаях с участием органов власти.

Причины возможности коррупционных случаев в бизнес-среде:

– нечеткость внутреннего регламента и процедур в компаниях;

– слабый мониторинг и контроль;

– недостаточная прозрачность принимающих ключевые решения органов управления компании;

– неприверженность руководства компании к работе по этическим правилам.

Руководство компании своим примером должно воспитывать нулевую терпимость к коррупции среди сотрудников. Если руководство предпочитает решать задачи с помощью взяток, то работники компании не откажутся от предложенного им такого варианта решения проблем.

В Казахстане, как показывает опыт иностранных компаний, можно осуществлять предпринимательскую деятельность без взяток. С единичными же случаями коррупционного поведения можно бороться с помощью внутренних процедур компаний.

СЛУЧАЙ

Корейская фирма, работающая в Казахстане, оказывающая косметические услуги, была привлечена к ответственности за нарушение лицензионных требований. Предъявленный штраф – 90 000 тенге. Чиновник предложил не доводить дело до суда и «подарить» ему за это ноутбук. Руководитель фирмы справедливо рассудил, что основная часть претензий может быть оспорена в суде и создавать прецедент, по которому чиновник будет постоянно «кормиться» у его стола, не стоит. В результате судебного разбирательства из пяти предъявленных предпринимателю нарушений осталось только одно. Штраф снизили до 30 000 тенге. Но в процессе рассмотрения дела фирма получила ценный опыт по организации работы. Теперь ей не страшны никакие проверяющие, так как наведен абсолютный порядок в делах. Руководитель фирмы признался, что за такие знания заплатить 30 000 тенге стоило, было бы гораздо хуже, если бы дело окончилось банальной взяткой.

Сложным остается и вопрос о том, стоит ли считать коррупционным поведением использование работниками ресурсов компании для реализации собственных интересов. Эту ситуацию можно рассматривать как злоупотребление служебным положением.

Таким образом, формирование антикоррупционной культуры в бизнес-среде предполагает работу с кадровым составом

предприятия в целях повышения его самосознания, честности и ответственности. Внутри компании коррупционные проблемы могут решить ее руководство или собственники. Потребуется время для совершенствования внутренних процедур и регламентов принятия решений, а также для того, чтобы сделать в принципе неприемлемыми коррупционные действия.

СЛУЧАЙ

Работник налоговой инспекции наложил необоснованный штраф на фирму предпринимателя Б. из Алматы. Он предложил главному бухгалтеру фирмы «исправить» ситуацию за определенную плату. При этом главбуху было обещано вознаграждение за посредничество. Главбух убеждал предпринимателя, что лучшим решением возникшей проблемы с налоговиками будет заплатить, и вызвался ее решить. Предприниматель отказался платить и предпочел подать иск о необоснованности штрафа в суд.

После выигранных подряд пяти судебных исков чиновник налоговой инспекции наконец оставил в покое предпринимателя Б. Правда, денег и времени на это было потрачено немало, но их с лихвой окупили возросшие независимость и безопасность бизнеса, а также сохраненное чувство собственного достоинства. Впоследствии этот предприниматель расстался с главбухом и возглавил инициативную группу по защите прав представителей малого бизнеса.

Как показывает мировой опыт, можно эффективно бороться с коррупцией и свести ее к размерам, не угрожающим развитию экономики и морально-нравственным устоям государства. Возможной и важной является профилактика коррупционного поведения.

СЛУЧАЙ

От малого предприятия, занимающегося производством меда, потребовали перечислить средства на проведение конкурса бальных танцев. После переговоров был найден компромисс, устраивающий обе стороны: предприятие уплачивает значительно меньшую сумму, но становится официальным спонсором мероприятия с указанием своего имени, бесплатно рекламирует свой товар и поставляет мед для банкета.

Бизнес-сообщество, как показывают результаты различных исследований, считает, что успешная профилактика и борьба с коррупцией предполагают использование двух основных мер:

1) введение крупных (кратных) штрафов за взятки, что означает повышение ответственности взяточников;

2) общественная экспертиза законодательства на предмет его «некоррупционности», четкость формулировок в нем.

К мерам, предотвращающим коррупцию в бизнес-среде, также относятся:

– полнота и прозрачность законодательства;
– сокращение участия государства в экономике;
– исключение конфликта интересов;
– принятие этического кодекса государственных служащих;
– выборность государственных служащих.

Пробелы в нормативном правовом регулировании различных сфер деятельности – благодатная почва для коррупции. Для Казахстана это системная и долгосрочная проблема. Решение этой проблемы зависит не только от государства, но и от того, насколько эффективным будет диалог «общество-власть-бизнес».

Социальная ответственность бизнеса как инструмент формирования антикоррупционного сознания в бизнес-среде. В современных условиях ядром антикоррупционной культуры в бизнес-среде является его социально ответственное поведение.

Социальная ответственность бизнеса – это добровольная обязанность предпринимателей проводить такую политику, принимать такие решения и следовать таким направлениям деятельности, которые желательны с точки зрения целей и ценностей общества [3].

Активно расширяются границы и направления социальной ответственности бизнеса. Она не ограничивается благотворительностью, а включает:

– соответствие правовым нормам процесса ведения бизнеса;
– соблюдение правил профессиональной и деловой этики;
– соблюдение экологических норм;
– выполнение обязательств перед работниками компаний;
– выполнение обязательств перед потребителями и др.

Предпринимательские структуры и представители государственной власти заключают меморандумы о взаимном сотрудничестве. Например, на основе меморандума, заключенного между корпорацией «Казахмыс» и руководством Карагандинской области, предполагающего решение региональных социальных проблем, корпорация выделила 4,2 млрд тенге на ремонт и строительство больниц, спортивных сооружений, объектов культуры. Кроме того, корпорация осуществляет поддержку студентов, обучающихся за рубежом, обеспечивает студентов вузов и колледжей региона базами прохождения практики, выделяет средства на благоустройство городов региона, финансирует проекты в области здравоохранения и образования.

Показателен пример компании ERG (Eurasian Resources Group), которая уже 11 лет заключает ежегодные меморандумы по значимым социально-экономическим проектам в Актюбинской, Карагандинской, Костанайской и Павлодарской областях, в которых расположены ее предприятия. За 2012–2014 гг. компания вложила в развитие Павлодарской области около 7 млрд тенге. На эти деньги были построены Дворец спорта в Аксу, детская музыкальная школа в Экибастузе, плавательный бассейн для спортивно одаренных детей в Павлодаре.

В Казахстане для стимулирования социально ответственного поведения бизнеса ежегодно проводится республиканский конкурс «Парыз». Основная задача конкурса – развитие принципов социальной ответственности бизнеса, активизация его участия в решении наиболее актуальных социальных проблем общества и формирование позитивного восприятия социально ответственного бизнеса в общественном сознании [3].

Победителям присуждаются звания лауреатов по трем номинациям: «Лучший социальный проект года», «Лучший коллективный договор» и «Лучшее социально ответственное предприятие» в трех категориях – субъект малого, субъект среднего и субъект крупного предпринимательства.

В целях формирования и развития антикоррупционной культуры в бизнес-среде целесообразно введение наград, аналогичных премии «Парыз», за корпоративную социальную ответственность для бизнесменов.

Для поощрения усилий по борьбе с коррупцией государство может использовать такую положительную инициативу, как общественное признание [4].

Для борьбы с коррупцией требуется вклад всех членов общества. Необходимо приглашать бизнес-ассоциации и неправительственные организации (НПО) для участия в кампаниях по борьбе с коррупцией и поддерживать их собственные инициативы.

Ключевые слова: *коррупция в бизнес-среде, социальная ответственность бизнеса.*

ВОПРОСЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

1. Как вы понимаете сущность антикоррупционной культуры в бизнес-среде?
2. Какие факторы влияют на формирование антикоррупционной культуры в бизнес-среде?
3. В каких случаях бизнес может быть заинтересован в коррупционном поведении?
4. Каковы причины, препятствующие выбору предпринимателями некоррупционного поведения?
5. Какие меры будут способствовать предотвращению коррупции в бизнес-среде?
6. Какую кадровую работу необходимо проводить в коллективе предприятия (фирмы) для формирования антикоррупционной культуры у работников?

Примерная тематика рефератов

1. Причины коррупционного поведения в бизнес-среде
2. Основные направления формирования антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры в бизнес-среде в Казахстане
3. Социальная ответственность бизнеса как инструмент противодействия коррупции в бизнес-среде

Литература

1. Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015–2025 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986.
2. Коррупция в России: кто виноват и что делать // Промышленник России. – 2012. http://promros.ru/magazine/2012/may/korrupciya-v-rossii-kto-vinovat-i-chto-delat.phtml.
3. Галимжанова С. Б. Социальная ответственность бизнеса: учебное пособие. – Астана: Изд. КазУЭФМТ, 2013. – 176 с.
4. Мукашева Б. А., Дёмушкина Л. О. Государственное регулирование экономики: теория и практика: учебное пособие. – 3-е изд., доп. – Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2016. – 291 с.

Основная литература

1. О государственной службе: Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 453-I (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28 ноября 2014 г.).
2. Назарбаев Н. А. Нұрлы жол – Путь в будущее: Послание народу Казахстана. Астана, 11 ноября 2014 года.
3. Назарбаев Н. А. Социальная модернизация Казахстана: двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда // Казахстанская правда. – 2012. – 10 июля.
4. Конвенция ООН против коррупции (31 октября 2003 г.).
5. О борьбе с коррупцией: Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 года № 267 (с изменениями и дополнениями от 29.12.2014 г.).
6. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы. Утв. Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986.
7. Кодекс чести государственных служащих: Указ Президента Республики Казахстан от 1 апреля 2011 года № 1180 (с изменениями и дополнениями).
8. Стамбульский план действий по борьбе против коррупции. Обзор законодательно-правовой и институциональной базы для борьбы с коррупцией. Казахстан: обобщенная оценка и рекомендации, принятые на четвертой обзорной встрече 20–21 октября 2005 г., ОЭСР, Париж. http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/35716643.pdf.
9. О Государственной программе борьбы с коррупцией на 2006–2010 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 23 декабря 2005 года № 1686. Утратил силу в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 27 декабря 2010 года № 1127. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001686_.
10. О Государственной программе формирования «электронного правительства» в Республике Казахстан на 2005–2007 годы: Указ Президента Республики Казахстан от 10 ноября 2004 года № 1471. Утратил силу в связи с принятием Указа Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 829. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U040001471_.
11. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Закон Республики Казахстан от 4 мая 2008 года № 31-IV. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000031_.
12. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшего усиления борьбы с коррупцией: Закон Республики Казахстан от 7 декабря 2009 года № 222-IV. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000222_.
13. О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 29 августа 2014 года № 900. http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000900.

14. Карабанов А. Д., Мелькин С. К. Современные проблемы противодействия коррупции. Уголовно-правовой и криминологический аспекты. – М.: Wolters Kluwer, 2010.
15. Global Corruption Report: Education, Transparency International. New York, 2013. – 448 с.
16. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей / Организация экономического сотрудничества и развития. Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. 2006.
17. Замалетдинов Р. Р., Ибрагимова Е. М., Амирова Д. К. Формирование антикоррупционной культуры у школьников: учебное пособие для учащихся 10–11-х кл. общеобразоват. учреждений. – Казань: Магариф-Вакыт, 2010. – 159 с.
18. Мулько И. Ф. Социально-нравственное воспитание детей 5–7 лет: методическое пособие. – М.: ТЦ Сфера, 2007.
19. Пустовалова И. Н. Формирование правосознания как основное условие деинституализации коррупционных отношений [Текст] / И. Н. Пустовалова // Гуманитарные и социальные науки. – № 1. – 2011.
20. Галимжанова С. Б. Социальная ответственность бизнеса: учебное пособие. – Астана: Изд. КазУЭФМТ, 2013. – 176 с.
21. Борьба с коррупцией: учебное пособие / под ред. Е. Алауханова. – Алматы, 2008.
22. Нравственность как основа становления новой генерации государственных служащих: монография / Кабыкенова Б. С. и др. – Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2010. – 159 с.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ

учебное пособие

под общей редакцией д. б. н.,
профессора Б. С. Абдрасилова

Компьютерная верстка: Анисимова Н. Ю.
Редактор: Доценко Е. А.
Корректоры: Раушанова Г. К., Аксёнова О.
Формат 70x108/16. Гарнитура «Segoe UI».
Усл. печ. л. 15,4. Тираж 10 экз. (первый завод).

Отпечатано в Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан.
010000, г. Астана, пр. Абая, 33а.