

"Коррупция в Казахстане: методы нейтрализации"

-Алматы, 2001 г

Центральноазиатское агентство политических исследований,
Фонд им.Фридриха Эберта в Казахстане

Данная работа составлена по результатам работы круглого стола посвященного выявлению причин и поиску реального и эффективного метода нейтрализации масштабных коррупционных процессов в Казахстане.

Под общей редакцией: Сатпаева Досыма

Авторский коллектив: Карин Ерлан, Злотников Сергей, Сатпаев Досым, Байсалбаева Жанна, Чеботарев Андрей

Вступление

Уважаемый читатель!

Центрально-азиатское агентство политических исследований (АПИ) продолжает выпуск материалов круглых столов посвященных различным актуальным проблемам социально-посвященного проблеме коррупции в Казахстане. Данный сборник составлен на основе выступлений участников круглого стола организованного Friedrich Eberi Stiftung (Фонд Фридриха Эберта в Казахстане) совместно с Центрально-азиатским агентством политических и исследований (АПИ) 23 мая 2001 года и политического развития Казахстана, национальной и региональной безопасности.

Участниками круглого стола были эксперты в области исследования коррупционных тенденций на постсоветском пространстве и в Казахстане, представители негосударственных и государственных аналитических организаций, политические обозреватели печатных казахстанских СМИ, журналисты.

Необходимость проведения данного круглого стола была вызвана неуклонным повышением рейтинга Казахстана в списке стран имеющих самый высокий уровень коррупции. Такая ситуация не только снижает инвестиционную привлекательность республики, но и увеличивает уровень политического риска в стране, что ставит под угрозу национальную безопасность Казахстана. Именно поэтому, главными целями данной экспертной встречи, было выявление основных причин и характерных черт коррупции в Казахстане, а также определение наиболее реалистичных методов снижения коррупционных тенденций в республике до безопасного для государства и общества уровня.

К ВОПРОСУ ОБ АНАЛИТИЧЕСКИХ ПОДХОДАХ В ИЗУЧЕНИИ ПРОБЛЕМЫ КОРРУПЦИИ

Ерлан Карин, директор Центральноазиатского агентства политических исследований (APR), кандидат политических наук

Одним из серьезных вопросов обеспечения национальной безопасности Казахстана является проблема коррупции. В отношении данной проблемы, существуют очень много стереотипов, которые зачастую препятствуют объективному изучению причин коррумпированности общества.

Во-первых, коррупции подвержены не только бедные, но и богатые государства. В демократически развитых странах Запада с эффективной рыночной экономикой коррупция съедает от 2 до 12% ВВП. **Но наиболее коррумпированными являются те страны, в которых существуют авторитарные формы правления.** В таких странах, доля теневой экономики достигает более 50% валового внутреннего продукта.

Во-вторых, несмотря на общую схожесть проблем, существуют четкие национальные черты коррупции. Национальные особенности обусловлены сложившимися в обществе характером социально-экономических и политических отношений. В России (если не брать в счет скандальные события, связанным с делом компании «Мабетэкс») проблема коррупции имеет в основном криминальные формы. Ежегодно из-за деятельности организованных преступных групп, которые занимаются вымогательством денег у частных предприятий, вирус коррупции съедает от 5 до 7% ВВП. Аналогичная ситуация и на Украине, тогда как в **Узбекистане проблема коррупции относится, преимущественно, к сфере государственного регулирования экономики, и само государство выступает в роли рэкетира.**

В Казахстане, коррупция базируется на распределительно-клановых отношениях. Теневая экономика возникла в результате перераспределению финансовых и иных ресурсов в интересах не всего общества, в определенных групп и кланов. 1/3 часть бюджетных средств перераспределяется в интересах политических кланов. Специфика Казахстана, и в целом всех центрально-азиатских республик состоит в том, что здесь действует сила неофициального права. Деятельность людей, в частности политиков регламентируют не нормативно-правовые акты, а система неофициальных отношений. Теневая экономика дополняет теневую политику. Поэтому при выполнении хозяйственно-экономических операции предприниматели ориентируются не на подписанные соглашения и договора, а на неофициальные связи.

В-третьих, принято рассматривать коррупцию, исключительно в экономической плоскости. **Согласно общепринятой формулировке коррупция возникает там, где существуют возможности для вмешательства государства в экономику.** Чем шире возможность, тем коррумпированное общество. Но, в большинство случаев, данное определение не оправдывает себя, поскольку закладывает только социально-экономический подход к объяснению данного явления. На практике, коррупция проявляется не только по схеме предприниматель - чиновник, но и по схеме чиновник - чиновник. То есть воспринимая ее как чисто экономическое явление, коррупцию часто забываем рассматривать в политической плоскости. Существуют определенные расценки на «административном рынке» за утверждение того или иного чиновника в той или иной должности. Платят чиновники из за оказанную политическую поддержку, или просто, в качестве, знака собственного уважения.

В четвертых, ужесточение механизмов борьбы с коррупцией не может стать эффективной панацеей от этой болезни. Ужесточение механизмов уголовного преследования

и наказания за коррупционную деятельность, наоборот будет поощрять взяточничество. В этом и кроется основная причина безуспешных попыток антикоррупционной кампании, как в постсоветских странах, так и в государствах Центральной и Восточной Европы.

Ошибочным является сам подход, направленный больше на борьбу, хотя в действительности необходимо было концентрировать усилия на контроле над «теневой экономикой». Ужесточенные меры наказания, как не парадоксально, еще больше расширяют границы «теневой экономики», поскольку **коррупция является реакцией экономической системы на механизмы ограничения передвижения капитала и товаров.**

Дело в том, что доля «теневой экономики» в народно-хозяйственной системе постсоветских стран высока настолько, что она стала самостоятельной отраслью экономической системы. Более того, коррупция является по большому счету средством адаптации национальной экономической системы к внутренним и внешним условиям. Еще один парадокс заключается в том, что коррупция субъектам экономики приносит больше выгоды, чем вреда. Почему? Потому, что она позволяет: а) минимизировать потери; б) сократить расходы; в) сбалансировать прибыль.

Коррупция равно выгодна, как для иностранных, так и для местных участников рынка.

Иностранные инвесторы благодаря коррупционным механизмам получают возможность обходить протекционистские барьеры установленные правительством для обеспечения конкурентоспособности местных производителей. Учитывая расширение глобальной финансовой системы и увеличение мирового потока товаров на фоне все еще сохраняющихся национальных границ, следовательно коррупция в придачу станет еще и инструментом процесса глобализации. Потому, что глобальное экономическое пространство с каждым днем все больше и больше расширяет свои границы, но политическое пространство наоборот дробится. Поэтому коррупция станет своеобразным инструментом проникновения в национальную экономическую и политическую систему.

Для местных производителей коррупция наоборот своеобразный инструмент интеграции в глобальную экономическую систему, поскольку она является реакцией на неконкурентоспособность.

Согласно подсчетам европейских экспертов, коррупция прибавляет к цене сделки 3-10%, вследствие чего цены на товары повышаются на 15-20%. Но в постсоветских условиях, коррупция наоборот позволяет сдерживать цены на товары повседневного спроса. Затраты, потраченные на оплату услуг чиновника, позволяют обходить налоговые барьеры, вследствие чего уравниваются расходы и доходы.

Таким образом, коррупция создает дополнительные механизмы для уравнивания возможностей субъектов экономики. В целом, коррупция, выполняет три функции:

1. Стабилизирующей. Если в экономической системе начинает проявляться процесс стагнации, то автоматически включаются нелегальные рычаги поддержания равновесия.

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

3. Смягчителя. В периоды серьезных политических катаклизмов и социальных потрясения теньевая экономика обеспечивает население товаром повседневного спроса.

Если мы хотим изжить коррупцию, надо задуматься над созданием дополнительных механизмов саморегуляции экономической и политической системы, которые могли бы заменить подобные теневые рычаги. Из-за отсутствия подобных механизмов коррупция всегда будет наиболее удобной и эффективной в продвижении и защите экономических и политических интересов.

ЧТО МЕШАЕТ ГОСУДАРСТВУ БОРОТЬСЯ С КОРРУПЦИЕЙ?

*Сергей Злотников, исполнительный директор
общественного фонда "Transparency Kazakhstan"*

Можно с уверенностью сказать, что уже на протяжении последних трех лет продолжают последовательные действия правительства по искоренению коррупции в Казахстане. Эти действия, однако, не являются пока достаточно эффективными и не привели к ощутимым результатам.

Возможно, причины не всегда успешной деятельности правительства по борьбе с коррупцией кроются в несовершенстве политико-правовой системы Республики Казахстан. Несмотря на провозглашенный в Конституции РК принцип разделения властей и наличия системы сдержек и противовесов, можно отметить доминирующую роль исполнительной власти над законодательной и судебной.

Демократическая подотчетность в Казахстане пока еще достаточно слаба. Парламент не обладает достаточными контрольными функциями в отношении деятельности правительства и исполнения бюджета, а большинство законов, принимаемых парламентом, готовится исполнительной властью. Сам же парламент формируется при непосредственном участии исполнительной власти, вследствие чего представляет в значительной мере ее интересы. Отсутствуют механизмы обратной связи с депутатами, формально избранными в округах их проживания. Все то же самое можно сказать про местные представительные органы.

Конечно, 10 лет независимости Казахстана - очень маленький срок для формирования гражданского общества. Но при этом нельзя и забывать, что развитие гражданского общества есть обязанность государства, исходящая из Конституции и международно-правовых актов, которые Казахстан должен соблюдать как член ООН и ОБСЕ. Вместо этого делается попытка усиления контроля над обществом, отсутствуют приемлемые условия для развития неправительственных организаций, используются слабые и неэффективные формы взаимодействия с обществом и его институтами. Общественные организации не могут осуществлять независимый гражданский контроль за деятельностью государства. Одна из причин безуспешной борьбы государства с коррупцией в том, что не иницируется деятельность общественных организаций в этом направлении, так как невозможно победить коррупцию без участия общества.

Кажется странным, что при наметившихся положительных тенденциях наблюдается политика все большего давления на средства массовой информации, разный подход государства к ним. Наблюдаются попытки установления тотального контроля государства над информационным пространством, контроля над Интернетом, применение административных и уголовных мер в отношении руководителей СМИ и журналистов. Все это, на наш взгляд, является причиной слабого участия СМИ в борьбе с коррупцией.

Несмотря на закрепленные в Конституции РК положения о том, что высшими ценностями в республике являются человек, его права и свободы, граждане имеют ограниченные права на свободу объединений, собраний, на проведение объективного расследования, социально-экономические права, права на получение и распространение информации-М. Все это, в конечном счете, приводит к слабому участию граждан в борьбе с коррупционными проявлениями..

Говоря о системе государственной власти, необходимо отметить, что существует два уровня коррупции. Первый уровень включает в себя взятки, которые берут чиновники

нижнего и среднего звена управления из-за своей очень низкой зарплаты, размытых административных процедур и попустительства со стороны руководства.

На втором уровне берутся комиссионные за заключение крупных контрактов, отмывание денег за рубежом, выдача разрешений на проведение банковских операций с бюджетными средствами, предоставления кредитов, льготных экспортных квот, назначения на высокооплачиваемые либо позволяющие иметь незаконный доход должности в государственном управлении. Постоянные попытки государства ужесточить контроль над чиновниками и внесение соответствующих изменений в законодательство не приводят к достаточно позитивным результатам.

Не Кроятся ли причины частых незаконных действий отдельных чиновников в том, что большинство законов, причем часто противоречащих друг другу, готовится в основном исполнительной властью? Существует пока еще избирательность права, когда закон одинаков не для всех, а граждане в спорах с государством не всегда являются равной стороной и даже случае положительного судебного решения не всегда могут получить достаточную компенсацию.

Много споров ведется в Казахстане о роли прокуратуры в соблюдении прав и свобод граждан и конституционной законности. При отсутствии института уполномоченного по правам человека (омбудсмана) прокуратура явно не справляется с возложенными на нее обязанностями. Хотя она является единственным государственным механизмом защиты прав и свобод граждан. По некоторым мнениям, прокуратура является действенным механизмом, а по другим - рудиментом советской системы, так как не входит в структуру ни министерства юстиции, ни судебной системы. Нуждается в изучении вопрос заключения под стражу граждан только с санкции прокуратуры, что невозможно осуществить без решения суда в других странах.

При всех своих активных действиях правоохранительные органы недостаточно взаимосвязаны, а зачастую просто конкурируют друг с другом. Частые реорганизации и изменения законодательства, отсутствие гражданского контроля за их деятельностью и недостаточное взаимодействие с общественными структурами и СМИ, не позволяют им достаточно полно осуществлять свои функции.

Недостаточное финансирование судов, их кадровая зависимость от исполнительной власти необъективность в подборе кадров и повышения по службе, низкой квалификацией отдельных судей, способствовали коррупции в судебном корпусе. Очевидно, что для искоренения коррупции в судах необходимы независимая судебная система и равный статус судебной власти по отношению к законодательной и исполнительной ветвям власти.

Невозможно говорить в Казахстане о достаточном аудите использования средств государственного бюджета. Поскольку право формирования бюджета и расходования составляющих его средств находится в исключительной компетенции правительства, то нет гарантий, что в случае проведения соответствующих проверок члены Счетного комитета получают объективную информацию и подлинные документы. Злоупотребления в бюджетной системе во многом стимулируются отсутствием действенного парламентского контроля.

Существующая система налогообложения и контроля государства над предпринимательским сектором не способствует честному ведению бизнеса. Малый и средний бизнес подвержен многочисленным проверкам различных контрольных органов, число которых постоянно растет. Это способствует созданию теневого рынка, уводу денег из легального оборота. В результате не создаются новые рабочие места, а государство не получает доходы за счет налогов. Значительная часть предпринимателей предпочитают решать проблемные вопросы не через суд, а путем дачи взяток чиновникам.

При безусловно прогрессивном законе "О государственных закупках" имеются случаи, когда производители тех или иных товаров и услуг зачастую заключают выгодные контракты

с государством в лице отдельных его ведомств на поставку им своей продукции. Отсутствие же эффективного парламентского и общественного контроля над данной сферой позволяет допускать нарушения в этой сфере.

Еще раз, отмечая положительные изменения и целенаправленную политику государства в борьбе с коррупцией, нельзя не подчеркнуть, что ее можно успешно реализовать лишь при:

- дальнейшем реформировании политической системы и укреплении демократии;
- полной реализации прав и свобод граждан;
- создании условий для развития гражданского общества и его институтов;; ,
- подконтрольности государства и его органов обществу;
- равноправном распределении полномочий между тремя ветвями государственной власти;
- ратификации международно-правовых актов по правам человека и антикоррупционной конвенции и приведение национального законодательства в соответствии с ними.

МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ КОРРУПЦИЕЙ

Досым Сатпаев - зам.директора Центрально-азиатского агентства политических исследований (APR), кандидат политических наук

"Деньги к несчастью имеют подкупательную способность " Александр Кулич

К сожалению, коррупция неискоренима. Ее можно уменьшить или загнать на уровень микровласти, но искоренить полностью нельзя. По сути даже представители международной организации "Транспэрэнси Интернэшнл" признают, что конечной целью борьбы с коррупцией, является не полное ее уничтожение, а создание ситуации, когда коррупция должна превратиться из минимально рискованного и высокоприбыльного предприятия в минимально прибыльное и в высокорискованное. Последнее характерно для большинства западных политических систем, что, впрочем, не избавляет общество от перманентных скандалов вокруг партийных касс или злоупотреблений высокопоставленных чиновников. Большинство аналитиков отмечает резкий ее рост в последние 20 лет в странах Запада с их стабильными правительствами и демократическими режимами. И в качестве одних из причин увеличения коррупционных скандалов выделяют:

- 1) удорожание избирательных кампаний, которые приводят к росту финансовых запросов политических партий и их предвыборных штабов;
- 2) выход на сцену социальных сил, прежде всего СМИ - развитие журналистского расследования. -

Что касается постсоветского пространства, то интересными выглядят данные Европейского Банка Реконструкции и Развития, согласно которым западные компании на постсоветском пространстве тратят на взятки в среднем 5,7 % своей годовой прибыли. Ниже приводится рейтинг стран по уровню "жадности" чиновников:

Рейтинг:

1. Грузия-8,1%
2. Армения - 6,8 %

3. Азербайджан - 6,5%
4. Узбекистан - 5,7 %
5. Кыргызстан - 5,6%
6. Казахстан - 4,7 %
7. Россия-4,1 %

Разница между коррупцией в открытых политических системах и на постсоветском пространстве заключается лишь в масштабах распространения.

Корни коррупции

1. Конституирование государства в качестве структурированного и иерархического отношения господства людей над людьми.
2. Параллельное усложнение регулятивно-управленческого бюрократического аппарата.
3. Расширение социального пространства для проникновения государства.
4. Появление организованной преступности в качестве пятой власти

Коррупция в Казахстане, как злоупотребление государственной властью с целью извлечения личной или групповой выгоды давно превратилась в метасистему, часто более эффективную, чем официальный аппарат, на котором она паразитирует и которую она кормит.

Крайней формой проникновения коррупции во все структуры государственной власти является клептократия, которая рано или поздно обрекает политическую систему на активизацию энтропийных процессов и ее полное разрушение.

Главная задача политической элиты того или иного государства, думающей о самосохранении самой политической системы, состоит в предотвращении такого развития событий и ограничении коррупционных процессов до уровня ниже критического.

Речь не идет о борьбе с коррупцией, а лишь о ее сокращении до безопасного уровня. Вся соль заключается в том, что только государственная власть способна ограничить собственные аппетиты до разумных пределов, так как дело касается самосохранения самой политической системы.

Именно поэтому на повестку дня встает вопрос об управлении коррупцией в обществе.

Механизм управления коррупцией

Он включает в себя эффективное использование государственных инструментов воздействия на социально-экономическую и политическую жизнь общества с целью снижения факторов благоприятствующих развитию коррупции.

На данный момент причины коррупции в Казахстане может разделить на внутренние и внешние.

1. *Внутренние причин*

1.1 Экономические

- а) неравенство возможностей экономических факторов;
- б) отсутствие прозрачности в распределении финансовых ресурсов (банковская система, тендеры);
- в) отсутствие прозрачности и открытости в сфере приватизации;
- г) отсутствие законодательного регулирования лоббистской деятельности в экономической сфере;
- д) неэффективная налоговая и таможенная система;
- е) неравномерное распределение бюджетных ресурсов между регионами-донорами и регионами-реципиентами.

ж) дефицит бюджета

В этом контексте стоит привести мнение Джорджа Муди-Стюарта, который считает, что одним из негативных результатов коррупции в таких условиях является увеличение стоимости сделки. "Если размер выплачиваемой взятки составляет, скажем, 10%, то следует иметь в виду, что из кармана продавца будет выплачена весьма незначительная доля этой суммы, поскольку он просто заложит ее в продажную цену... Однако увеличение стоимости несопоставимо по степени вреда с другим аспектом: как только возможность извлечения личной выгоды становится реальностью, в стороны отходят все прочие, законные критерии присуждения контракта: стоимость, качество, условия поставки и т.д. В результате выбор падает на далеко не самого оптимального поставщика и/или подрядчика, и закупаются далеко не лучшие товары"/ I/. Джордж Муди-Стюарт. Коррупция в верхах и во что она обходится обществу // Экономические реформы сегодня. - 1999 г. - С. 10.

1.2 Политические

- а) закрытая политическая система;
- б) этатизм (чрезмерная бюрократизация общества);
- в) отсутствие закона о лоббистской деятельности;
- г) отсутствие прозрачности политического процесса;
- д) абсентеизм;
- е) неэффективная кадровая политика (превалирование патрон-клиентных отношений);
- ж) дисбаланс между исполнительной, представительной и судебными властями (принцип "слон и моська", где "слоном" являются реальные статусные позиции и властные возможности исполнительной власти, а под "моськой" слабое влияние представительной власти на политические процессы в Казахстане);
- з) отсутствие реальной конструктивной оппозиции;
- к) неразвитость институтов гражданского общества;
- л) чрезмерная персонификация власти.

1.3 Социальные факторы

- а) бедность основной массы населения, которая вызывает неудовлетворенность в существующей системе распределения ресурсов; .
- б) сжатие образовательной сферы и понижение качества образования;
- в) низкая оплата труда государственного служащего;
- г) низкий социальный статус чиновника, которая приводит к уменьшению морального престижа госслужбы;
- д) ухудшение демографической ситуации вызванная миграцией трудоспособного и, в большинстве случаев, высокообразованного населения, что приводит к маргинализации и патриархализации общественного сознания влияющего на правовую и политическую культуру населения.

1.4. Правовые

- а) отсутствие механизма реализации законодательной власти;
- б) правовой нигилизм на всех уровнях общественной жизни;
- в) отсутствие правового государства;
- г) слабость судебной ветви власти;
- д) неразвитость института адвокатуры.

1.5 Тип государственного устройства

- а) снижение контролирующих функций центра по отношению к исполнительной вертикали;
- б) отсутствие института выборности руководителей местных исполнительных органов власти (круговая порука);
- в) сверхпрезидентская власть, которая выражается в расположении президента над

политической системой играя роль центра принятия решений (ЦПР). Но наличие деформированной петли обратной связи при которой информация поступающая в ЦПР часто искажается на уровне низовых структур государственной власти (эффекторов и рецепторов) приводит к тому, что принятые решения неадекватны существующим социальным потребностям. Возникает опасный эффект "информационной блокады" ЦПР.

1.6. Культурные факторы

а) устойчивый патернализм (носитель власти превращается в источник власти, что выражается в фетишизации власти);

б) патриархально-традиционная политическая культура;

в) трайбализм (активная деятельность "групп по обычаям" внутри казахстанской политической системы преследующие свои узкокорпоративные, партикулярные интересы нередко противоречащие интересам государственным);

г) длительная традиция мздоимства, которая стала частью культурного фона.

2. Внешние причины

2.1 Геополитическое положение

Казахстан находится в окружении государств для которых характерны патриархально-традиционные формы социальных интеракций. Это приводит к тому, что в Казахстане отсутствуют активные внешние стимулы к политической модернизации.

2.2 Геоэкономическое положение

Наличие богатых сырьевых ресурсов приводит к активизации иностранного капитала в лице транснациональных компаний и совместных предприятий подключившихся к процессу перераспределения собственности. Для более успешного внедрения на казахстанский рынок, эти компании принимают установленные внутриказахстанские правила игры поощряя коррупцию на уровне мега и мезовласти. Коррупция здесь рассматривается ими как один из инструментов быстрого и успешного решения их стратегических задач.

Альтернативные решения проблемы

На данный момент можно выделить три метода в решения проблемы коррупции:

1. Силовой метод

Оценка: не очень эффективный

Форма: Государство использует репрессивные методы борьбы с коррупцией, в основном на низовом уровне. Шумные коррупционные скандалы в основном являются следствием межгрупповых клановых, олигархических разборок.

Результат: Проблема загоняется в латентную фазу при которой создается эффект мнимого благополучия и "успешной борьбы с коррупцией". Это, в свою очередь, приводит к низкому коэффициенту полезного действия и способствует становлению клептократии, что ускоряет энтропийные процессы в обществе и повышает рост социальной напряженности,

2. Метод "гибкой силы"

Оценка: эффективный

Форма: Государством проводится дифференцированный подход в решении проблемы коррупции. Речь идет о принципе меньшего зла. Его суть заключается в достижении оптимального баланса между затратами и выгодами. То есть, необходимо такое распределение государственных ресурсов, которое учитывало бы коррупционные факторы не только в реальном времени, но и на перспективу. Чтобы этот тезис выглядел более наглядно, можно привести пример с недостаточным финансированием социальной сферы, в частности образования. В этой сфере традиционный остаточный принцип может принести определенные выгоды в реальном времени в виде снижения дефицита бюджета, но с точки зрения перспективы это будет иметь серьезные последствия связанные со снижением

культурного и образовательного уровня населения, что является одним из благоприятных факторов для расцвета коррупционных процессов.

Таким образом, исходя из принципа "затрат-выгод", основной удар наносится не по всему коррупционному фронту, особенно в низовых звеньях, а по таким его частям, которые представляют наибольшую угрозу для самосохранения и нормального функционирования всей политической системы.

Для использования этого метода необходимо проведение постоянного мониторинга состояния коррупции с участием независимых от государственных органов экспертных групп.

Результат: Это позволит повысить уровень адекватной реакции власти на коррупционные процессы. Тем самым будет заложен механизм управления коррупцией, который является более приемлемым для постсоветских условий.

3. Метод "закрытых глаз"

Оценка: крайне опасный

Форма: Фактически отсутствует реальная государственная деятельность по борьбе с коррупцией даже на уровне мистификацией. Происходит окончательное установление клептократии, что приводит к полной делигитимации власти, ускорению энтропийных процессов внутри государственного организма.

Результат: Складывается криминальное государство, которое стоит на грани саморазрушения.

Выбор предпочтительного решения с использованием SWOT-анализа:

S (сила)

W (слабость)

O (возможность)

T (угрозы)

Сила государства в управлении коррупцией.

Слабость государства в случае выхода коррупции из под контроля и увеличения ее масштабов

Возможности государства в борьбе с коррупцией зависят от реализации механизма управления коррупцией, который, в свою очередь, активизирует саму борьбу с коррупцией (эффект домино).

Угрозы в экономической сфере

Теневая экономика- экономические преступления -угроза экономической безопасности.

В политической сфере

Нестабильность - социальное напряжения - деструктивные конфликты.

В социально-культурной сфере

Криминализация сознания - криминальное государство (существует противовес принципу антифортисимо при котором власть силы, не равноценна силе власти).

Вывод:

1. Сила и слабость политической системы определяются уровнем стабильности и эффективности процессов самосохранения. Так как силовой метод и метод "закрытых глаз" может привести к энтропийным процессам и саморазрушению политической системы, то оптимальным является выбор метода "гибкой силы" в решении проблемы коррупции.

3. В свою очередь, это увеличивает возможности политической системы более адекватно реагировать на существующие социальные проблемы. Успешная реализация общественной политики находится в прямой зависимости от

масштабов коррупции. Механизм управления коррупцией позволяет снизить эту масштабность, а следовательно и саму угрозу существованию политической системы.

КОРРУПЦИЯ КАК УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РК

Жанна Байсалбаева, доцент Академии КНБ РК

В условиях развития мирового сообщества в XXI веке каждое государство стремится определить свои цели и государственную стратегию, действий во всех сферах жизни, где должна осуществляться защита национальных интересов. Данная деятельность связана прежде всего с понятием национальной безопасности страны, которое традиционно определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, создающих опасность национальным интересам. А поскольку жизненно важные интересы личности, общества и государства обеспечиваются в различных сферах социальной действительности (военной, политической, экономической, экологической, демографической, информационной, культурной и т.д.), то в указанных сферах жизни обеспечивается конкретная форма безопасности. Сегодня на первый план выдвигается экономическое измерение национальной безопасности, как тесно связанное с наиболее острыми проблемами государства.

Что касается проблемы угроз национальной безопасности, то они определяются как совокупность условий и факторов, вызывающих и формирующих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства на определенном этапе общественного развития, Угроза - это возможная опасность национальным интересам. Угрозы национальной безопасности вызваны к жизни совокупностью противоречий, существующих в различных сферах жизни общества на разных уровнях социального конфликта. В условиях сложности становления рыночных отношений угрозы экономическим интересам страны могут исходить прежде всего от противоправной деятельности отечественных товаропроизводителей и связанных с ними коррумпированных чиновников, что выражается в росте масштабов организованной преступности и коррупции. Это несет и более глобальные угрозы, подрывая демократические устои общества, веру в закон, в справедливость и нравственные ценности, которые, еще не успев принять форму цивилизованных общечеловеческих, серьезно искажаются, отмечал президент Назарбаев в своем обращении к гражданам республики 11 июля 1998г.

Сложность сложившейся ситуации объясняется и недостаточной теоретической разработкой данной проблемы при отсутствии ясных представлений о стратегии и тактике борьбы, а также правовой, криминологической и оперативно-розыскной концепции.

Что касается самого понятия "коррупция", то обществу навязывается примитивное представление о взятке, использовании служебного положения в корыстных целях. На самом деле, коррупция - это продажность власти, сращивание государства с преступным миром. И понятие это системное: отдельно взятый чиновник, берущий одноразовую взятку, еще не становится коррумпированным. Он становится им тогда, когда государство не создает условия для того, чтобы чиновник мог жить и работать по-другому, т.е. честно и достойно. Как писал Шан Ян в IV в. до н.э. " Когда законы не проводятся в жизнь, начинается это с того, что их нарушают стоящие сверху". А отдельно проявляющиеся случаи взяточничества должны играть положительную сигнальную функцию, а именно: что-то неладно в обществе, если чиновники идут на такой шаг, что свидетельствует о сбоях в работе власти.

Сегодня общепризнанно мнение, что коррупция - это сложное социально-

политическое явление, которое необходимо рассматривать с разных позиций: исторической, социально-политической, правовой, нравственной и т.д. Ни одно государство не застраховано от коррупции, и ни одно, даже самое мощное, не может похвастать абсолютной и повсеместной победой над ней. Более того, борьба с коррупцией должна вестись постоянно и повсеместно, объединяя все силы государства и общества.

Не новое явление коррупция и для Казахстана, а несовершенство социальной сферы нашего государства, не регулируемый правом процесс перехода к рынку еще в большей степени обострил это негативное явление.

Современная организованная преступность зародилась в результате социально-экономической политики, проводившейся в 70-80-е годы в СССР и приведшей к дестабилизации экономики, росту преступлений в сфере хозяйственной деятельности. Организованная преступность в нашем варианте не импортировалась, это наше собственное детище - результат объективных экономических процессов. Ее главная особенность в том, что в отличие от организованной преступности других стран, она зародилась в среде легальной экономики.

Все началось со становления так называемой теневой экономики в конце 60 - начале 70 гг., когда работники, получившие название "цеховиков", с целью расширения своего бизнеса, стали создавать нелегальные сообщества и с помощью систематических взяток вовлекать в свою среду государственных служащих, партийных и советских работников, представителей правоохранительных органов. Тем самым, наряду со становлением теневой экономики стала создаваться система коррупции, обеспечивающая для нее благоприятные финансово-экономические условия, а также надежную защиту от контроля и разоблачения. В результате появились преступные структуры, действующие как по горизонтали, так и по вертикали в сфере экономики.

Появление и быстрое обогащение представителей теневой экономики не могло не остаться незамеченным для представителей традиционной общеуголовной преступности. Начавшееся между ними противостояние завершилось включением общеуголовных преступных групп в структуру теневой экономики и превращением их в необходимое функциональное звено. Таким образом сложилась триада: должностные лица -теневая экономика - уголовники (отсюда и определение коррупции как сращивания власти с преступным миром).

Дальнейшее развитие имеющейся теневой экономики уже в независимом Казахстане продолжалось на базе приватизации, в области стратегических ресурсов и инвестиций, в системе кредитно-финансовых отношений, телекоммуникаций и транспорта. Значительные изменения в социально-экономической жизни Казахстана определили направления деятельности организованной преступности:

- преступления в сфере приватизации;
- проникновение преступных групп в систему финансово-кредитных отношений;
- преступные посягательства на стратегически важные сырьевые ресурсы;
- незаконный оборот оружия;
- контрабандная деятельность;
- включение в индустрию наркобизнеса;
- компьютерные преступления и т.д.

Распространенность коррупции в казахстанском обществе, проникновение в различные сферы общественной жизни создали реальную угрозу стабильности государственной системы, экономической и национальной безопасности в целом РК.

В своем обращении к гражданам Казахстана 11 июля 1998 г. президент страны отмечал, что среда коррупционеров активно налаживает связи с преступным миром и, захватывая все новые и новые сферы, начинает формировать группы влияния, угрожая зах-

ватом политической власти - такова обычная логика событий.

В ходе проведения реформ получили распространение не только обычные формы подкупа чиновников в виде денежных взяток, но и открытие для них счетов в зарубежных банках, приобретение недвижимости за границей, включение их в число соучредителей вновь создаваемых акционерных обществ, малых предприятий. Можно утверждать, что выявлены новые тенденции в коррупционной деятельности должностных лиц, а именно: тенденции к длительному сотрудничеству с организованной преступностью.

Так например, коррумпированные чиновники заключают контракты на поставку некачественной продукции, реализуют невыгодные для страны инвестиционные проекты, стимулируют экономическую контрабанду сырья и стратегических материалов. В отдельных районах нередко складывается альянс представителей местных властей, руководителей основных производств района, правоохранительных органов, который создает благоприятный финансовый и правовой режим для отдельных коммерческих структур. Прослеживается также опасная тенденция прихода коррумпированных элементов к политической власти на различных уровнях, что создает дополнительные угрозы национальной безопасности страны. Иначе говоря, наиболее подверженными коррупции оказались те органы, чиновники которых наделены разрешительными функциями.

Не секрет, что коррупция проникает и в правоохранительные органы, где становится средством обеспечения безопасности существования преступных сообществ. За последнее время к уголовной ответственности оказались привлеченными работники прокуратуры, судов, налоговой службы, таможенного контроля и др. Анализ сведений о должностных правонарушениях работников правоохранительных органов позволяет выделить следующие формы:

- получение доли преступно извлекаемой прибыли с коммерческих структур;
- укрытие за взятки материалов и данных, могущих послужить основанием для возбуждения уголовных дел;
- служебные преступления, выражающиеся в раскрытии перед объектом проверок имеющихся материалов об их преступной деятельности;
- влияние на выгодный для преступников ход расследования путем фальсификации и "развала" уголовных дел, уменьшение наказания за совершенные преступления и т.д.

Наименее подверженным коррупции остается Комитет национальной безопасности. Еще академик А.Сахаров при всем своем негативном отношении к КГБ СССР отмечал некоррумпированность и профессионализм его сотрудников. Эти принципы стараются сохранить сегодня и в КНБ РК. Многочисленные социологические опросы населения свидетельствуют о наибольшем доверии граждан именно этой структуре.

Международный опыт свидетельствует, что одними полицейскими карательными мерами коррупцию не победить. Необходимо сотрудничество власти и институтов гражданского общества, создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях, поднятие социального и материального статуса государственных служащих, жесткий кадровый отбор, регулярные аттестации и т.д.

Надеясь на строгие законы и суровые наказания, не следует забывать о том, что необходимо совершенствовать самого человека, воспитывать в духе соблюдения нравственных норм, иначе на смену устранившимся чиновникам придут другие, столь же алчные и безнравственные. Государство должно создавать для своих граждан такие условия, при которых честный труд и легализация доходов являлись бы самым надежным способом самореализации личности. Пока же наше государство, объявившее решительную борьбу коррупции, терпит поражение, поскольку люди лишены последних стимулов к честной социальной легальными способами, в результате чего остается другой путь - нелегальный.

Наше общество поставлено перед необходимостью саморазвития. Экономическое

реформирование, целенаправленно создающее рыночные структуры, должно привести к созданию социально-экономической основы гражданского общества. Только гражданское общество сформирует и разовьет правовую культуру, без которой ни разделение властей, ни реформирование судебной системы не продвинут нас к правовому государству. Исторически правовое государство и гражданское общество формируются совместно. Правовое государство поддерживает гражданское общество в его независимости, а гражданское общество помогает государству проводить политику согласия и взаимопонимания. Именно поэтому в основе всех политических явлений лежат такие ценности, как суверенитет и национальная безопасность, экономическое благосостояние, конституционный порядок и гарантия прав личности. Если граждане государства будут иметь достойный уровень жизни и гарантированные права и свободы, то они будут стремиться защищать достояние республики на всех уровнях, что и означает соблюдение конституционного порядка.

УСЛОВИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Андрей Чеботарев, консультант-политолог общественного фонда "Transparency Kazakhstan"

Общеизвестно, какую роль в обществе и государстве играет парламент, выполняющий главным образом законодательные и представительские функции. В ряде развитых стран мира парламенты занимают ключевое положение в общественно-политической жизни. Правда, в Казахстане парламент по действующей Конституции сильно ограничен в своих полномочиях, вследствие чего фактически находится в политико-правовой зависимости от исполнительной власти и действует исключительно в русле ее интересов.

Так или иначе, но, как любой государственный орган, парламент РК сталкивается с проблемой проявления коррупции и «конфликта интересов». Относительно последнего из них нужно отметить, что в широком смысле термин «конфликт интересов» подразумевает противостояние определенных субъектов или групп субъектов, имеющих противоположные друг другу мнения, взгляды, позиции по тем или иным вопросам и конкурирующих между собой за проведение их в жизнь.

В государственно-правовой же системе под этим явлением следует считать лавирование лиц, занимающихся исполнением общественно значимых функций и оказанием определенных услуг другим членам общества, между общими (общественными, государственными) и лично-личными интересами в процессе своей текущей деятельности. Главным образом, речь здесь идет о государственных служащих.

Конфликтная сторона здесь проявляется тогда, когда деятельность госслужащих направлена в основном на удовлетворение своих личных интересов, причем зачастую в ущерб общим интересам. Это, как правило, связано со злоупотреблениями чиновниками своим должностным положением, превышением власти, незаконным участием в коммерческой деятельности, получении взятки, дачей и получением взяток, служебными подлогами, бездействием по службе. За совершение этих действий законодательство предусматривает те или иные виды наказания дисциплинарного, административного и уголовного характера. Данное обстоятельство является фактором, ограничивающим

возможности для проявления «конфликта интересов».

Учитывая, что депутаты парламента, хотя и не являются государственными чиновниками, но все же относятся к указанной выше категории лиц, удовлетворяющих общественные запросы, действующее законодательство Республики Казахстан предусмотрело нормы, регулирующие «конфликт интересов», и в отношении них.

Прежде всего. Конституция Республики Казахстан устанавливает, что депутат парламента не вправе занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Аналогичные нормы имеют место в Конституционном законе «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г. и Регламенте Парламента РК от 20 мая 1996 г.

По закону «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 24 апреля 1995 г. депутаты парламента обязаны предоставлять соответствующим налоговым органам: а) при избрании - сведения о доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности, являющихся объектами налогообложения; б) ежегодно - декларацию о совокупном годовом доходе и произведенных вычетах.

Наконец, согласно Закону «О борьбе с коррупцией» депутаты парламента несут ответственность за правонарушения, связанные с коррупцией. Это означает, что на них распространяются все требования данного закона, в том числе устанавливающие различные ограничения для осуществления деятельности, несовместимой с выполнением государственных функций, и получения различных благ и преимуществ.

Однако в реальности у парламентариев имеются возможности обходить эти нормы. К примеру, они вполне могут направлять и контролировать деятельность тех или иных коммерческих организаций, в которых они до своего избрания в парламента участвовали в качестве руководителей, соучредителей, наблюдателей и т.п., посредством передачи своих полномочий членам семьи или иным доверенным лицам. Это позволяет им не только продолжать негласно влиять на деятельность этих организаций, но и вернуться на прежнюю должность в них после прекращения депутатских полномочий.

Депутаты также могут скрыто оказывать консультационные, представительские и особенно лоббистские услуги любым физическим и юридическим лицам. При этом оплата за предоставление таких услуг может производиться либо при личном, разумеется, закрытом контакте с депутатом, либо посредством использования фиктивных лиц, которым легально вручаются деньги для последующей их передачи тем или иным парламентариям. Не исключена также оплата услуг, оказанных депутатами тем или иным лицам, выдаваемая под видом гонораров за их якобы научную, творческую или преподавательскую деятельность. В связи с этим предоставляемая теми или иными парламентариями в налоговые органы декларация доходов может не соответствовать действительности.

Нужно отметить, что во многом такому положению способствует наличие у депутатов неприкосновенности, препятствующей немедленному их привлечению к уголовной ответственности за совершенные правонарушения, нераспространение на них антикоррупционных требований действующего законодательства, общеобязательных для государственных служащих, отсутствие закона, регулирующего лоббистскую деятельность, а также несовершенство и неработоспособность антикоррупционного законодательства в целом.

Особое внимание также следует уделить возможностям поднесения депутатам подарков и оказания им определенных знаков внимания. Закон «О борьбе с коррупцией» к правонарушениям, создающим условия для коррупции, со стороны лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, и лиц, приравненных к ним, в том числе

парламентариев, относит дарение подарков и оказание неслужебных услуг вышестоящим официальным лицам.

Кроме того, он включает в число коррупционных правонарушений, связанных с противоправным получением благ и преимуществ этими же лицами, принятие подарков или услуг в связи с исполнением своих государственных или приравненных к ним функций либо от лиц, зависимых от них по службе. В обоих случаях исключение представляют символические знаки внимания и сувениры, основанные на общепринятых нормах вежливости и гостеприимства, а также оказанные при проведении протокольных и иных официальных мероприятий.

Согласно Уголовному кодексу РК от 16 июля 1997 г. не является преступлением в силу малозначительности и преследуется в дисциплинарном порядке получение впервые должностным лицом имущества, права на имущество или иной имущественный выгоды в качестве подарка при отсутствии предварительной договоренности за ранее совершенные законные действия или бездействие. При этом стоимость подарка не должна превышать двух месячных расчетных показателей.

В то же время, учитывая ментальность казахстанского общества, в котором разного рода подношения еще с давних времен вошли в традицию и даже до сих пор в сознании многих граждан не считаются позорным занятием, законодательство вынуждено предусматривать возможности подношения и принятия представителями государственных органов в процессе своей деятельности тех или иных подарков, услуг и иных знаков внимания. При этом закон дает этим лицам возможность избежать определенное наказание за нарушение норм, регулирующих «конфликт интересов», путем добровольного заявления о факте получения ими подарков и сдаче их соответствующим органам.

Согласно закону «О борьбе с коррупцией» депутаты, как и все остальные должностные лица госорганов, обязаны в случае принятия ими от любых юридических и физических лиц за исполнение своих служебных функций любого вознаграждения в виде денег перечислить их в двухнедельный срок в республиканский бюджет с представлением объяснения в соответствующий налоговый орган об обстоятельствах поступления таких средств.

В случае же принятия депутатами и членами их семей подарков и услуг они обязаны безвозмездно в семидневный срок сдать эти подарки в специальный государственный фонд, а также оплатить оказанные услуги путем перечисления денежных средств в республиканский бюджет. В то же время закон допускает возможность данного лица, к которому поступили подарки, с согласия вышестоящего должностного лица выкупить их из указанного фонда по рыночным розничным ценам, действующим в соответствующей местности. При этом вырученные от продажи подарков денежные средства специальный государственный фонд перечисляет в республиканский бюджет.

Закон также устанавливает, что в случае совершения депутатами парламента коррупционных нарушений, связанных с получением ими или членами их семей определенных благ и преимуществ, соответствующие органы, ведущие борьбу с коррупцией, уведомляют об этом соответствующую избирательную комиссию. Последняя при этом обязана в течение 5 дней со дня поступления данных материалов довести их до сведения парламента.

Применение же к депутатам, совершившим коррупционные правонарушения, санкций уголовного характера возможно лишь в случае, если эти правонарушения содержат в себе признаки уголовно наказуемого деяния. При этом в соответствии с Конституционным законом «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» для привлечения депутата к административной или уголовной ответственности или взятия его под арест необходимо получение на это согласия данной палаты парламента при соблюдении всех

законодательно установленных процедур. В случае же доведения данного дела до судебного разбирательства и вынесения данному депутату обвинительного приговора он лишается своего депутатского мандата.

Однако, как и в случае с нормами «конфликта интересов», реальная жизнь допускает возможности нарушения норм о подарках и знаках внимания. Прежде всего, отсутствие у государства возможностей и механизмов мониторинга и установления всех возможных случаев дарения и принятия подарков и иных знаков внимания со стороны должностных лиц не позволяет ему и его компетентным органам выявлять и пресекать данные правонарушения на основании действующего законодательства.

К тому же подобные подарки и знаки внимания могут быть поднесены и оказаны в скрытой или косвенной форме, с использованием подставных физических и юридических лиц и т.д. Невозможно также однозначно обозначить рамки личностного и должностного факторов при определении соотношения допустимости-недопустимости получения депутатами тех или иных подарков и иных знаков внимания. Кроме того, нет четко установленных критериев для обозначения символических знаков внимания.

В связи с этим депутаты, получившие те или иные вознаграждения, подарки и услуги, особенно в скрытой или косвенной форме, могут не заявлять их для предоставления в соответствующие органы и фонды.

Что касается обнаружения и расследования фактов совершения тех или иных коррупционных правонарушений парламентариями, то действующее законодательство не устанавливает по отношению к ним никаких дисциплинарных и иных санкций внесудебного наказания за данные правонарушения. Последние даже не отнесены к нарушениям правил депутатской этики, установленных регламентом парламента, за которые депутатов можно подвергнуть парламентскому порицанию и иным мерам взыскания.

В деле же возможного привлечения тех или иных депутатов к уголовной ответственности и лишения их в связи с этим депутатского мандата при существующем в Казахстане характере общественно-политических отношений не исключается проявление необъективности. Скорее всего, здесь будет играть роль не правовой, а политический фактор. Учитывая, что депутаты парламента по своим взглядам и действиям делятся на пропрезидентских и оппозиционно настроенных, любое уголовное преследование кого-либо из них допустимо лишь с негласной санкции главы государства при определенной политической конъюнктуре. В таких условиях подлинные коррупционеры из депутатского корпуса всегда могут избежать наказания за свои незаконные действия.

Кроме того, в условиях соперничества законодательной и исполнительной властей в отношении тех или иных депутатов может быть действовать депутатская солидарность, вследствие которой большая часть депутатов может воспрепятствовать привлечению своих коллег к уголовной ответственности.

Таким образом, можно говорить о том, что наличие в действующем законодательстве различных ограничений по отношению к депутатам парламента и должностным лицам любых государственных органов в целом, направленных на недопущение коррупции и возникновения «конфликта интересов», не является само по себе механизмом удерживания этих лиц от совершения правонарушений коррупционного характера.

То же самое нельзя сказать об антикоррупционной деятельности органов исполнительной власти и особенно силовых структур. Во-первых, как уже отмечалось выше, они не всемогущи для выявления всех фактов коррупции. Во-вторых, они могут не убедить парламентариев «сдать» ИМ своих коллег. А, в-третьих, очевидно, что в силу своих почти неограниченных полномочий и бесконтрольности со стороны общества эти органы коррумпированы еще больше, чем парламента и маслихаты.

Наконец, проявлениям коррупции среди депутатского корпуса способствует

отсутствие какой-либо зависимости и обратной связи депутатов со своими избирателями. В условиях осуществления абсолютного контроля за избирательным процессом на всех его стадиях со стороны исполнительной власти через сформированные ею избирательные комиссии всех уровней конечный итог выборов зависит не от волеизъявления граждан, а от интересов властей. В результате избрание многих депутатов является формальным.

При этом не все из парламентариев стремятся продлить свой мандат на следующий срок, надеясь получить место в исполнительных органах. Кроме того, у избирателей нет никаких механизмов воздействия на депутатов типа их отзыва. Все это дистанцирует депутатов от нужд и интересов избирателей и приводит к превалированию в процессе парламентской деятельности их личных интересов над общественными.

В этих условиях важную роль для противодействия коррупции в системе законодательной власти будут играть только личная воля и моральные качества парламентариев.

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ ПОИСК ОПТИМАЛЬНЫХ ВАРИАНТОВ

Антон Морозов, эксперт Центра внешней политики и анализа

Точкой отсчета в борьбе с коррупцией стоит считать декабрь 1998 года, период, когда Глава государства подписал Указ, утверждающий Государственную программу борьбы с коррупцией на 1999-2000г. К тому времени, коррупция стала одной из наиболее острых проблем в системе государственного управления, приобрела настолько крупные масштабы, что под угрозой оказалась экономическая безопасность страны.

Коррупционированность государственного аппарата оказывает негативное воздействие на социально-экономические показатели страны. Производители продукции или услуг вынуждены закладывать расходы на взятки, подарки в конечную цену товара. Но, пожалуй, один из самых негативных результатов коррупции - удар по международному имиджу государства. Это приобрело особую значимость в современный период. Как известно, Казахстан является лидером среди стран-участников СНГ по привлечению иностранных капиталов. Но, тем не менее, не все инвесторы спешат вложить деньги в экономику республики. Например, доля немецких инвестиций продолжает оставаться низкой - около 2% от общего числа вкладов, именно по причине низкого правового уровня в Казахстане.

В тот период, ситуация осложнялась тем, что отсутствовала какая-либо действенная система противодействия коррупции, борьба велась всеми органами, но несогласованность действий, отсутствие единого координирующего органа сказывалось на результатах. Для исправления ситуации Указом главы государства была создана Государственная комиссия по борьбе с коррупцией. Причем, этому органу были даны широкие полномочия, вплоть до рассмотрения дел о причастности к коррупции членов правительства и чиновников из Администрации Президента. Тем самым на самом высоком уровне подтвердился факт о коррупционированности государственных чиновников высшего ранга. Именно в тот период казахстанцы стали свидетелями разоблачений и громких отставок высокопоставленных чиновников. Благодаря деятельности этой комиссии на начальном этапе были наработаны первоначальные варианты противостояния коррупции. Однако постоянная и целенаправленная систематизация борьбы с этим явлением предъявляла новые требования к координирующему органу. Более того, коррупция, как система приспосабливалась к мерам противодействия. Методы госкомиссии потеряли эффективность. На смену комиссии пришел

Республиканский оперативный штаб по борьбе с организованной преступностью и коррупцией. Такое сочетание не случайно, так как существование организованной преступности априори подразумевает наличие коррупционных связей. Следующим шагом государственных органов по противодействию коррупции, стало принятие Государственной программы борьбы с коррупцией на 2001-2005 годы. Реализация программы рассчитана на 4 года. Согласно официальным комментариям первоначальный этап завершен, борьба с коррупцией переходит в следующую фазу.

На сегодняшний день - коррупция не просто категория уголовного права, анализ показывает, в ее корни лежат в экономической и социальной сферах, имеют исторические традиции. Поэтому, в борьбе с коррупцией упор должен делаться не только на повышение ответственности государственных органов, но и активное участие гражданских институтов.

Разграничение и конкретизация действий правоохранительных органов, последние изменения в фискальных структурах принимающих участие в антикоррупционной деятельности, не позволили радикально изменить ситуацию. Как подметил Глава государства, снижение динамики происходит, в основном, за счет сокращения проявлений коррупции на низовом уровне. Одним из основных направлений работы государственных органов в текущем году, Президент Н. Назарбаев назвал усиление борьбы с преступностью и коррупцией. Глава государства заметил, что за последние два года финансирование правоохранительных структур увеличено вдвое, и теперь государство вправе ожидать конкретных результатов. Судебная реформа, широко рекламируемая властями, призвана навести порядок в судебных и арбитражных инстанциях.

Новая система приема на государственную службу позволила сократить число случайных людей, принятых в госорганы благодаря родственным связям, но, продолжают практиковаться неоправданные реорганизации, перетасовка кадров по принципам формирования «команды», что создает условия для коррупционных правонарушений. Исходя из этого, стоит ожидать новых идей по изменению правил приема на государственную службу.

Скорее всего, реализация данной программы вызовет необходимость пересмотра многих норм уголовно-процессуального права. Можно гарантированно утверждать, что перечень коррупционных правонарушений пополнится новыми пунктами, будут внесены поправки в лицензионные и регистрационные регулирующие акты.

Одним из основных источников коррупции является теневая экономика, в частности вывоз финансовых средств, зачастую криминального происхождения. Создание отдельного, не подотчетного правительству органа финансовой полиции, с возложением на нее функций расследования всех экономических преступлений, по идее должно было укрепить бюджетную сферу и дисциплину, обеспечить прозрачность бюджетов всех уровней. Одним из направлений работы финансовой полиции стало повышение эффективности контроля за валютными и экспортно-импортными операциями. Кроме того, новому органу вменяется в обязанность выявление механизмов и правовое устранение механизмов «отмывания» незаконных капиталов, ограничение незаконного обналичивания денег. На сегодняшний день, финансовая полиция не стала эффективной системой борьбы с отмыванием «грязных денег». В этом свете, попыткой решения данной проблемы стало ожидающееся амнистирование капитала, которое состоится 14 июня текущего года. Закон направлен на привлечение в экономику республики денег, добытых с нарушением налогового и финансового законодательства. Легализация денег является разовой акцией и будет проведена в течение 20 дней. По расчетам Министерства финансов в Казахстане в рамках амнистии может быть легализовано до \$500 миллионов.

Закрытость экономической политики создает подходящую среду для всякого рода злоупотреблений. В программе предусмотрена четкая правовая регламентация

экономических процедур и доведение их до сведения общественности. Предполагается дальнейшее совершенствование системы проведения различных конкурсов по госзакупкам, тендеров по размещению государственных заказов, приватизационных торгов.

Однако, для успешного противодействия коррупции, как было указано выше, необходимо активное участие не только уполномоченных государственных органов, но и гражданских общественных институтов. В целом, такой комплексный подход к борьбе с коррупцией должен придать деятельности государственных органов в этой сфере целенаправленный, последовательный и системный характер.

В противодействии системной коррупции необходимо учитывать следующие направления:

- 1) антикоррупционное просвещение населения;
- 2) содействие координации общественных инициатив и деятельности СМИ, направленных на борьбу с коррупцией со стороны государственных органов власти;
- 3) распространение международного опыта борьбы с коррупцией;
- 4) поддержка проектов нацеленных на совершенствование деятельности органов власти, в первую очередь на местном уровне;
- 5) обеспечение прозрачности использования ресурсов.

Эффективное противодействие коррупции возможно только сообща, с привлечением всех заинтересованных в этом сторон - государственной власти, гражданского общества и частного сектора. Сложное социально-экономическое положение, расслоение общества на богатых и бедных и вызываемое этим разочарование способствуют отчуждению общества от власти и изоляции последней. Между тем, ни низовая, ни верхушечная коррупция не могут быть преодолены без участия общественных организаций.

РОССИЯ И КОРРУПЦИЯ: КТО КОГО *(Аналитический доклад)*

Доклад подготовлен Региональным общественным фондам "Информатика для демократии" (Фондом ИНДЕМ)

Принципы борьбы с коррупцией

Планируя программу борьбы с коррупцией, необходимо исходить из следующих предпосылок.

1. Абсолютная победа над коррупцией невозможна. Более того, в нормальном состоянии власти и общества случаи коррупции являются технологически полезными сигналами о неполадках в методах работы власти.

2. Не существует стран, априори обреченных на масштабную и хроническую коррупцию. Россия не является исключением из этого правила.

3. Ограничение коррупции не может быть разовой кампанией. За окончанием любой кампании всегда может последовать новый, более страшный виток коррупции.

4. Коррупцию нельзя ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями. Более того, в условиях, когда коррупция достигла больших масштабов и забралась на весьма высокие уровни власти, более эффективна борьба против условий, порождающих коррупцию, чем неподготовленная атака на ее проявления.

5. Борьба с коррупцией достигает успеха, если она всеохватна, комплексна, ведется постоянно, на это направлены все силы и властей, и общества.

6. Антикоррупционная программа должна реализовываться на высшем уровне политического руководства страны и при максимальном сотрудничестве с институтами гражданского общества.

7. Потери, которые несут от коррупции государство и общество в России, настолько велики, что любые разумные затраты на реализацию антикоррупционной программы обеспечат быструю отдачу, в несколько десятков раз превышающую вложения.

Из приведенного выше анализа следует, что антикоррупционная политика должна включать в себя меры, направленные на решение следующих задач:

- организация борьбы с коррупцией на всех ее уровнях;
- сужение поля условий и обстоятельств, благоприятствующих коррупции;
- уменьшение выгод для обеих сторон, участвующих в коррупционной сделке, от заключения последней;
- увеличение вероятности выявления коррупционных действий и наказания за причиненный ими вред;
- влияние на мотивы коррупционного поведения;
- создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях.

Основная причина экспансии коррупции в переходный период - несоответствие между новыми условиями, в которых должен функционировать государственный организм, и старыми механизмами этого функционирования. Значит, основные усилия антикоррупционной программы должны быть направлены на налаживание работы государственного механизма в новых условиях. Одновременно необходимо стремиться к таким системным изменениям, которые бы меняли установки, ценности, стереотипы поведения и чиновников, и остальных граждан.

Основы антикоррупционной программы

1. Меры общего характера

Поскольку коррупция есть следствие общих проблем страны и общества, борьба с ней не сводится только к реализации узкой антикоррупционной программы, но должна пронизывать все программы обновления. В этих случаях антикоррупционная программа выступает также в качестве дополнительного обоснования реализации соответствующих мер в смежных программах. Кроме того, это подразумевает необходимость координации, с тем чтобы избежать дублирования или, наоборот, сложить усилия.

Ниже приведены некоторые меры, общие для антикоррупционной и других программ, как уже осуществляемых, так и тех, которые должны реализовываться в будущем. Поскольку весьма распространено представление о том, что главное средство борьбы с коррупцией - преследование коррупционеров, перечисляемые ниже меры сопровождаются необходимыми комментариями, содержащими указания на антикоррупционный эффект приводимых мер.

Экономика и сфера финансов

Приведенный в первой части анализ должен убеждать в том, что совершенствование механизмов и разумное определение сфер государственного присутствия в экономике должны сужать почву, на которой процветает коррупция. Тот же эффект дает наведение порядка в сфере государственных финансов. Ниже это иллюстрируется несколькими примерами.

1. Переход к реальным и реализуемым бюджетам ликвидирует, ситуацию дефицита бюджетных средств, при которой резко расширяется сфера "личного усмотрения" при принятии решений чиновниками (кому давать, а кому нет, кому раньше, а кому позже).

2. Обеспечение реализации контрактных прав, прав собственников и акционеров, установление прозрачности деятельности предприятий для акционеров (и другие подобные меры) дают возможность предпринимателям апеллировать к закону и уменьшают шанс появления поводов использования чиновниками взяток как средства защиты своих коммерческих интересов.

3. Совершенствование налогового законодательства уменьшает теневую (следовательно, в более высокой степени зараженную коррупцией) зону экономики, ограничивает возможности попадания предпринимателей в тиски шантажа со стороны служащих налоговых органов.

4. Уменьшение наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности облегчают контроль за движением средств, затрудняют возможности дачи взяток в наличном виде. Это особенно важно для ограничения низовой коррупции.

Социальная сфера

1. Коммерциализация части социальных (в том числе - коммунальных) услуг, введение в этой сфере конкуренции превращают коррумпируемый рынок дефицитных услуг в нормальный рынок услуг.

2. Расширение практики применения современных методов осуществления социальных выплат с помощью электронных средств безналичного оборота уменьшает зависимость граждан от усмотрения чиновников и тем самым ограничивает низовую коррупцию.

3. Делегирование решения части социальных задач институтам гражданского общества (под государственным контролем расходования ресурсов) - одно из самых эффективных средств противодействия низовой коррупции. Общественные организации, получающие по конкурсу и на условиях контракта право на реализацию отдельных государственных функций, более подвержены общественному контролю. менее бюрократизированы. Кроме того, они актуально направлены больше на решение основной задачи, а не на укрепление института, как это свойственно бюрократическим системам. Тем самым решаются сразу три важные задачи: ограничивается низовая коррупция, повышается эффективность реализации социальных функций государства, возрастает доверие общества к власти.

Укрепление судебной системы

Это одна из ключевых задач при реализации антикоррупционной программы, актуальность которой вряд ли нуждается в обосновании. Здесь понадобится:

- гарантировать достойное обеспечение судей и всей судебной системы;
- усовершенствовать систему подготовки и отбора кадров;
- укрепить арбитражные суды, ввести в их работу большую процедурную и информационную надежность;
- развить административную юстицию.

Одновременно необходимо резко снизить возможности для проникновения коррупции в судебный корпус, о чем подробнее говорится ниже.

Укрепление местного самоуправления

Можно сильно потеснить низовую коррупцию, введя реальную зависимость системы предоставления основных услуг населению от самого населения через его влияние на формирование эффективного местного самоуправления. Практика показывает, что, например, местная дорожная полиция, находящаяся в ведении избираемых населением органов местного самоуправления, несравненно менее коррумпирована, нежели автоинспекция, входящая в систему органов внутренних дел.

Однако местное самоуправление должно развиваться параллельно борьбе с коррупцией и организованной преступностью. В противном случае местное самоуправление попадет под контроль преступности...

Реформа исполнительной власти

1. Получение населением информации о планах, решениях и действиях властей. Цель - налаживание общественного контроля за властью. Возможности населения получать информацию должны обеспечиваться законодательно предусмотренной обязанностью властей предоставлять эту информацию и неукоснительными санкциями за нарушение этих обязанностей.

2. Четкое разграничение функций принятия решений, реализации решений, контроля, предоставления услуг. Сейчас многие правительственные ведомства совмещают выполнение этих функций. Это не только снижает эффективность управления, но и способствует коррупции.

3. Введение персональной ответственности должностных лиц в сфере распоряжения средствами и имуществом. Сейчас у нас, в отличие от большинства других стран, основная часть подобных решений принимается коллегиально: Правительством или всевозможными комиссиями. Коллективная безответственность - замечательный щит для коррупции.

4. Введение открытых конкурсов на государственные заказы и закупки. Там, где это невозможно, должны применяться жесткие спецификации и стандарты на продукцию и услуги.

5. Уменьшение монополии и создание конкуренции в сфере оказания государственных услуг. Рынок коррупционных услуг функционирует по законам "экономики дефицита", поэтому необходимо всячески облегчать доступ граждан к государственным услугам.

6. Избавление от внебюджетных фондов, осуществляющих выплаты чиновникам. Бюджетное недофинансирование органов исполнительной власти заставляет их создавать внебюджетные фонды, пополняемые за счет отчислений, связанных, как правило, с выполнением ведомством своих функций (платежи, штрафы и т.п.). Внебюджетные фонды контролируются гораздо слабее, что способствует разрастанию коррупции.

7. Совершенствование конституционной системы сдержек и противовесов. Пока Конституция поддерживает слишком жесткую защиту Президента от лишения полномочий, сохраняется зависимость (особенно - материальная) законодательной и судебной властей от исполнительной, слаб парламентский контроль за исполнительной властью.

Реформа государственной службы

1. Существенное увеличение денежного содержания государственных служащих (что особенно важно для низшего и среднего звеньев). Здесь нужно преодолевать естественный комплекс неполноценности: "как можно повышать, когда в стране плохо!". В Сингапуре, успешно реализовавшем антикоррупционную программу, существенное повышение

заработной платы началось задолго до начала экономического процветания страны и в условиях крайне распространенной коррупции.

Одновременно с увеличением денежного содержания и введением мощной системы социальных гарантий необходимо избавляться от устаревшей системы ведомственных льгот, связанных с бытом чиновников.

2. Отладка механизмов прохождения службы с учетом разграничения юридического статуса профессиональных чиновников и "политических назначенцев". Установление для руководителей в органах исполнительной власти ограничивающих квот на включение в круг своих подчиненных "политических назначенцев" дает полезный эффект. Присутствие в окружении начальника карьерных чиновников, меньше зависимых от воли этого начальника, уменьшает возможность его коррупционного поведения.

3. Принятие Этического кодекса государственного служащего позволит формировать на государственной службе моральную обстановку, в которой уменьшается вероятность коррупционных действий.

4. Усиление роли законов в действиях чиновников неизбежно способствует ограничению коррупции. Для этого могут понадобиться, в частности, следующие меры:

- разграничение компетенции и защита компетенции чиновников;
- уменьшение сферы действия личного усмотрения;
- установление жесткого порядка взаимодействия чиновников и граждан, при котором гражданам всегда и полностью известны их права и обязанности чиновников;
- введение в ряде важных случаев уголовных мер ответственности для чиновников за факт нарушения закона (не только при наличии доказуемого злого умысла);
- ужесточение контроля над государственными служащими и ответственности за отклонения от предписанного законами поведения.

5. Повышение престижа государственной службы. Необходимо избавляться от распространения вредного мифа - "воруют все", создающего дополнительный благоприятный фон для распространения коррупции. Средствам массовой информации нужно помогать "отделять зерна от плевел". Полезно введение профессиональных конкурсов на низовом уровне и корпоративных наград за честность и профессионализм на среднем и высшем уровнях бюрократии. Здесь могут быть полезны как государственные усилия, так и активность негосударственных организаций...

(<http://www.nobribes.org>)

Центральноазиатское агентство политических исследований (АПИ) CentralAsia agency of political research (APR)

"Центральноазиатское агентство политических исследований (APR)" - это независимое, неправительственное информационно-аналитическое учреждение коммерческой направленности, главными целями которого являются:

- Предоставление оперативной аналитической информации по текущим политическим и социально-экономическим проблемам в Казахстане, Центральной Азии, странах СНГ и в мире;
- Изучение проблем национальной, региональной и международной безопасности;
- Предоставление консалтинговых и PR-услуг (составление стратегии избирательной кампании, имидж проектов);
- Проведение прикладных и фундаментальных исследований в области политических наук. Создание собственной, центральноазиатской школы прикладной политологии;
- Издательская деятельность (выпуск собственного научно-аналитического журнала, научных монографий и учебных пособий);
- Лекционная деятельность, организация научно-теоретических и практических мероприятий (конференции, семинары, круглые столы и т.д.).

Идеология АПИ

Являясь объединением профессиональных аналитиков и журналистов, работа Агентства строится на следующих принципах деятельности: максимум объективности и непредвзятости в получении, производстве и распространении аналитической информации.

Структура

В настоящее время АПИ состоит из трех структурных подразделений: Служба политического анализа (СПА), Социологическая служба (СС), Информационно-техническая служба (ИТС).

Агентством создана собственная, закрытая сеть корпоративных клиентов среди дипломатических представительств, крупнейших компаний и государственных органов управления, среди которых распространяются ежемесячные, тематические доклады не подлежащие размещению в СМИ.

Наши партнеры

- Институт Региональных исследований (Кыргызстан)
- Международный институт стратегических исследований при Президенте Кыргызской Республики
- Центр стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан
- Институт по освещению войны и мира (Великобритания)
- Институт развивающихся экономик (Япония)
- Информационно-политический канал "ПОЛИТ.РУ"
- Центр региональных исследований (Пакистан)
- Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан
- Институт развития Казахстана

- Информационное агентство "Синьхуа" (Китай)
- Институт международных отношений Китайского Народного Университета
- Представительство Фонда им. Конрада Аденауэра в Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане.

На сегодняшний день АПИ является членом:

- Международного Консорциума программы "Партнерство во имя мира" академий обороны и институтов, изучающих проблемы безопасности. (Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes. www.pfprconsortium.org);
- Ассоциации аналитиков стран СНГ и Прибалтики (г. Москва, Россия);
- Казахской ассоциации политической науки;
- Международной ассоциации политической науки (International Political Science Association);
- Консорциум аналитических учреждений Центральной Азии.

Центральноазиатское агентство политических исследований (АПИ)

Республика Казахстан, 480100, г. Алматы, пр. Достык, 85 А, офис 309 Тел.:91-15-09,91-12-78,
Факс:91-15-09 E-mail: apri@lorton.com <http://www.caapr.kz>

В 1988 году было открыто московское бюро Фонда им. Фридриха Эберта. Второе бюро фонда в бывшем Советском Союзе было организовано в феврале 1993 г. в Алматы, столице Казахстана. В том же году были открыты представительства в Минске (Беларусь), Киеве (Украина) и Бишкеке (Кыргызстан). Осенью 1994 г. фонд начал свою деятельность в Грузии, в 1995 г. в Армении и в 1997 г. в Узбекистане. С помощью конференций, семинаров, экспертов и телепрограмм Фонд им. Фридриха Эберта вносит свой вклад в обмен знаниями и опытом между Западом и Востоком, между Германией и Казахстаном для решения нынешних проблем в СНГ, в частности, в Казахстане и для лучшего информирования людей на Западе о политической, экономической и социальной ситуации в странах СНГ.

Партнеры Фонда им. Фридриха Эберта в Центральной Азии:

- Парламентарии
- Министерства
- Высшие учебные заведения
- Демократические партии
- Журналисты и средства **массовой информации**
- Неправительственные организации
- Ученые и исследователи

Задачи Фонда в Центральной Азии

Совместно с казахстанскими - кыргызскими и узбекскими партнерами, а также при участии экспертов из Германии и других стран Фонд им. Фридриха Эберта проводит мероприятия информационного, аналитического характера в Центральной Азии. В центре деятельности фонда имени Фридриха Эберта в этом регионе стоят следующие темы:

- Внешняя политика и вопросы безопасности
- Экономические реформы и региональное экономическое сотрудничество
- Защита прав человека
- Демократизация
- Защита этнических меньшинств
- Социальная политика
- Развитие свободы прессы
- Охрана окружающей среды
- Поддержка женского движения

NB: Фонд им. Фридриха Эберта не занимается никакой коммерческой или предпринимательской деятельностью

Адреса представительств Фонда в Центральной Азии

Координационное бюро по Средней Азии:

Винфрид Шнайдер-Детерс,
проект-координатор
Эльвира Пак, рук. офиса
480051 Алматы, Самая- 3,
9, «Немецкий Дом»,
Тел. (+7-3272) 543717,93 468
Факс (+7-3272) 543713 .
E-mail: FES-almatvfSnursat.kz

Представительств в Кыргызстане:

Чинара Искакова, рук. офиса
720011 Бишкек,
проспект Манаса 57-23
Тел. (+7-3312) 66 30 77,
Факс (+7-3312) 66 3555
E-mail: fes@infotel.kg

Представительство в Узбекистане:

Др. Наиля Резяпова, рук. офиса
700052 Ташкент,
ул. Исмаилова 8, кв. 16,
Тел. (+7 3712) 34 67 32
Tel./Факс: (+7 371) 1375084
E-mail: fesfijalbatros.uz

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Вступление</i>	3
<i>Ерлан Карин</i> К вопросу об аналитических подходах в изучении проблемы коррупции.....	4
<i>Сергей Злотников.</i> Что мешает государству бороться с коррупцией?.....	8
<i>Досым Сатпаев.</i> Механизм управления коррупцией.....	12
<i>Жанна Байсалбаева.</i> Коррупция как угроза национальной безопасности Республики Казахстан	20
<i>Андрей Чеботарев.</i> Условия и возможности для коррупционных правонарушений в системе законодательной власти Республики Казахстан.	26
<i>Антон Морозов.</i> Борьба с коррупцией - поиск оптимальных вариантов	33
<i>Аналитический доклад.</i> Россия и коррупция: кто кого.....	37
<i>Содержание</i>	48

Подписано в печать 28.05.2001. Формат 6&x84/16. Бум. офсетная.
Печать офсетная. Усл.печ-л. 3,2.
Усл. кр.-отт. 3,7. Уч.-изд.л. 3,4. Заказ Тираж 100 экз.

Центральноазиатское агентство политических исследований (APR)
Республика Казахстан, 480100, г. Алматы, пр. Достык, 85 А, офис 309
Тел.: 91-15-09,91-12-78, Факс:91-15-09
E-mail: apr@lorton.com
<http://www.caapr.kz>

Фонд им. Фридриха Эберта
Республика Казахстан, 480051, г. Алматы, мкр. Самал-3, д.9,
Немецкий дом
Тел.: +7 3272 54-37-17/93-48-68, Факс:+7 3272 54-37-13
E-mail: FES-almaty@nursatzk