

**Казахский Национальный Университет имени аль-Фараби**

**Кафедра уголовного права,  
уголовного процесса и криминалистики**

**Антикоррупционный студенческий клуб**

**Бисенғали Л., Баилова А.А.  
КОРРУПЦИЯ И ОПЫТ БОРЬБЫ С НЕЙ  
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

*Методические рекомендации*

**Алматы, 2013**

## РЕЦЕНЗЕНТЫ:

**Бисенғали Л., Баилова А.А.**

Коррупция и опыт борьбы с ней в Республике Казахстан: Методические рекомендации. / Бисенғали Л., Баилова А.А. – Алматы: Қазақ университеті, 2013. –34 с.

Настоящие методические рекомендации разработаны в целях совершенствования системы антикоррупционного воспитания в высшем учебном заведении.

Коррупция показана как конкретно историческое явление, имеющее отличительные черты в проявлениях на конкретных этапах развития человечества.

Автором приведен анализ негативных последствий коррупции для общества и выделены основные элементы противодействия ей на современном этапе.

Методические рекомендации могут быть использованы на занятиях по основам права, уголовному праву, криминологии, а также при подготовке программ и проведении занятий элективных курсов, внеаудиторных мероприятий, в частности, кураторских часов.

Предназначено для руководителей учреждений среднего образования, преподавателей, студентов, магистрантов, докторантов.

ISBN

## 1. Коррупция и противодействие ей в истории Казахстана

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

По мнению Ж. А. Туякбая, первый этап становления основ правовой системы в Казахстане следует отнести к периоду среднего и позднего средневековья и условно датировать XIV - первой половиной XIX вв. При этом основными чертами его явилось сочетание правовых устоев традиционной мусульманской системы права и обычно-правовых институтов монгольской кочевой цивилизации с определяющим влиянием последних [1, с.11].

В этот период в казахском феодальном обществе ответственность за коррупцию, в каком виде мы сегодня ее воспринимаем, не предусматривалась. Тем не менее до присоединения Казахстана к России коррупция проявлялась в легитимных институциональных формах, когда те или иные подношения представителям знати носили характер обязательной феодальной повинности. Так, с простых земледельцев в пользу ханов, султанов, биев и других представителей родовой знати регулярно взимался налог «ушур» - десятая часть урожая. Скотоводы платили налог «закят» - определенное количество того или иного вида скота. Наряду с ними в пользу феодальной верхушки собирались натуральные подарки в виде согума (сырое мясо) или Сыбага (вареное мясо). Кроме того, существовали всевозможные виды подарков представителям знати и аксакалам. Так, согласно «Описанию киргизских обычаев, имеющих в Орде силу закона»: «Согум производится осенью, обыкновение это имеет в основании то; дабы хан или султан мог прожить всю зиму на иждивении народа. Сыбага производится весною на тех же условиях, как и согум. Ордынец, пользующийся уважением в орде, хотя и занимает какую-либо должность, не может отказываться от принятия подарка, принесенным простым киргизцем» [2, с.185].

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

Как отмечает Т. М. Культелеев, в то время казахское обычное право состояло из трех источников: обычая, практики суда биев и положения съезда биев [27, с.139]. Судебные функции в Казахстане на тот период исполнялись ханами, султанами и биями (родоначальниками) словесно на основании казахского обычного права. Судебное разбирательство хана рассматривалось как последняя судебная инстанция. Эту функцию он осуществлял, разъезжая по степи. За судебное разбирательство он получал определенную сумму вознаграждения, называемую «ханлык». Хан судил на основании обычного права, заменяя пробел в обычном праве своей правотворческой деятельностью. В

таком случае судебное решение хана становилось важным дополнением обычного права и приводило к созданию новых норм права [2, с.50-51].

По адату сторонам не запрещалось делать судьям тарту (подарок), сыбага (угощение) и т.п. Поэтому представители феодально-родовой знати обычно преднамеренно затягивали, усложняли уголовные дела и другие споры, возникавшие среди населения, с расчетом получить крупное вознаграждение [2, с.196].

Как указывает С. З. Зиманов: «В 1855 г. казахи рода Берш и Адай (Внутренняя орда) обратились в органы местной власти с групповым письмом о злоупотреблениях султана Кучангалия Шигаева – управляющего первой приморской частью. В нем они писали, что «ежели ордынцы, имеющие тяжбы, явятся к Шигаеву с деньгами, то жалобы их он разбирает в скором времени. Если же иногда казахи приходят без подарков, то он не только разобрать их жалобы, но даже не показывает им, которые бывают вынуждены возвращаться в свои аулы». Проверка показала, что Шигаев не только творил подобные злоупотребления, но и продавал старшинские должности, за которые он брало по 100 и по 200 рублей серебром» [3, с.191].

По мнению академика С. З. Зиманова: «Присвоение феодальной знатью прибавочного продукта непосредственных производителей - крестьян - происходило различными способами. В одном случае устанавливались сборы с населения за кочевание для покрытия расход знати по управлению и т.д. В другом случае оно проводилось на основе исполнения дедовских обычаев «одаривать» представителей знати, приносить «добровольные» приношения влиятельным лицам. В третьем случае, по сути дела, крестьянские отработки выдавались как «помощь» однородичей и т.п. При этом внеэкономическое принуждение нередко сочеталось с экономическим принуждением» [3, с. 292].

В «Описании киргизских обычаев» д`Андре указано, что «каждому лицу, пользующемуся каким-либо уважением в орде, можно получать подарки, хотя то лицо и должностное». Другой вариант той же записи усиливает норму и говорит, что такое лицо даже «не может отказываться от принятия подарка» [4, с.54].

Как указывает исследователь обычного права казахов Л. С. Фукс: «Итак, перед нами в форме института обязательного подарка освященное обычаем право султанов и знати вообще бесстыдно грабить зависимых от них людей. В этом подлинная причина и цель сохранения в казахском частнособственническом обществе такого пережитка патриархально-родовых отношений, как обязательный подарок, дающего возможность норму, санкционирующую их грабеж, представить как общую для всех норму, правопорядка. Возможно даже, что формально это соответствовало обычно-правовой норме, вуалировавшей таким путем свою грабительскую суть» [4, с. 54-55].

Таким образом, традиции казахов делать подарки и всевозможные подношения имеют традиционный характер, а ее корни уходят в социально-политические и экономические отношения, господствовавшие в казахском обществе в период феодализма. Коррупция проявлялась в легитимных

институциональных формах и ее главными факторами в то время были: социальное расслоение общества на богатых и бедных, жесткая иерархия между этими слоями по критерию их состоятельности, а также родовые отношения и патриархальная культура, воспитывавшие у казахов психологию чиновничества.

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

Следующий этап формирования правовой системы в Казахстане, которая объективно повлияла на изменение социально-правовой сущности коррупции, начинает отсчет с периода утверждения Российской колониальной политики и расширения границ империи. При этом судебное устройство Казахстана в период его присоединения к России представляло собой две параллельно действовавшие системы:

- 1) местные национальные суды – суды биев и суды казиев, разбиравшие относительно незначительные уголовные и гражданские дела между казаками, которые действовали на основе адата и шариата;
- 2) общеимперские судебные учреждения, разбиравшие особо важные уголовные дела казахов и все дела, возникавшие между представителями различных народностей.

В период правления Екатерины II санкции за взяточничество были не столь суровы, как при Петре I, хотя распространенность коррупции в органах власти в это время была также великой. Императрица в большей степени уделяла внимание не ужесточению санкций за совершение корыстных злоупотреблений по службе, а обеспечению принципа неотвратимости наказания за их совершение.

На протяжении всего царствования дома Романовых коррупция оставалась немалой статьей дохода и мелких государственных служащих, и сановников. Например, канцлер Бестужев-Рюмин получал за службу российской империи 7 тысяч рублей в год, а за услуги британской короне (в качестве «агента влияния») - двенадцать тысяч в той же валюте.

Ужесточение и широкое применение карательных мер не привели к сокращению количества данного вида преступлений. Поэтому в царской России стали изыскивать новые подходы к борьбе с лихоимством, обеспечивающие выявление и устранение причин, способствующих распространенности этого явления.

В 1845 г. было принято Уложение о наказаниях уголовных и исполнительных, которым было изменено и существенно дополнено законодательство об ответственности за взяточничество и другие формы

проявления коррупции, введены новые нормы. В главе шестой пятого раздела Уложения предусматривалась уголовная ответственность за корыстные злоупотребления по службе, включая взяточничество. Эта глава называлась «О мздоимстве и лихоимстве» и состояла из тринадцати статей.

В ст. 401 Уложения предусматривалась уголовная ответственность за мздоимство, наказание за совершение которого выражалось в денежном взыскании вдвое большем, против цены принятого. В данной статье указывались две формы получения взятки: взятка-благодарность и взятка-подкуп. За подкуп должностное лицо органов государственной власти и управления, кроме денежного взыскания, подвергалось еще и освобождению от должности, а в случае деятельного раскаяния должностного лица в совершенном преступлении оно по решению суда могло быть подвергнуто более мягкому наказанию.

За получение должностным лицом органов государственной власти и управления не предусмотренного законом вознаграждения, связанного с нарушением обязанностей по службе, оно подвергалось ответственности по ст. 402 Уложения. За это деяние предусматривалось наказание в виде лишения свободы на срок от одного до трех лет или сечение розгами от 70 до 80 ударов и отдачи в арестантские роты на срок от двух до пяти лет. При наличии смягчающих обстоятельств и деятельном раскаянии применялись также мягкие наказания в виде строгого выговора или освобождения от занимаемой должности.

В качестве форм и способов дачи и получения взятки в ст. 405 Уложения указаны:

- 1) получение и дача взятки через посредников, в том числе и родственников;
- 2) передача и получение заранее обещанного вознаграждения должностному лицу за совершение действия или бездействия по службе;
- 3) передача и получение заранее неоговоренного вознаграждения должностным лицом за действие или бездействие по службе;
- 4) передача вознаграждения в виде проигрыша, мены, продажи или другой какой-либо мнимозаконной сделки.

В ст. 406 и 407 Уложения специально в качестве форм вымогательства взятки назывались:

- получение взятки путем угрозы или под страхом притеснения;
- всякое требование должностным лицом подарков или не предусмотренной законом платы, или ссуды, или каких-либо услуг, прибылей или иных выгод;
- всякие не установленные законом или в излишнем против определенного количества поборы деньгами, вещами или чем-либо иным;
- всякие незаконные наряды обывателей на свою или чью-либо работу;
- вымогательство, сопряженное с истязанием или иным явным насилием над личностью.

Наказание за вымогательство взяток предусматривалось в виде лишения всех прав, ссылки в отдаленные районы Сибири и отдачей в арестантские роты на срок от четырех до шести лет.

Кроме традиционных составов преступлений в главу «О мздоимстве и лихоимстве» Уложения были введены новые, ранее не известные российскому уголовному праву статьи:

- противозаконный сбор денег или чего-нибудь иного на подарки и угощения чиновников и других лиц то есть вышестоящего руководства со стороны должностных лиц волостного и сельского управлений, а также писарей и их помощников (ст. 408);
- содействие мздоимству и лихоимству, соучастие в вымогательстве взятки (ст. 409);
- дача взятки крестьянином должностному лицу от имени общины (ст. 411).

Ответственность за дачу не предусмотренного законом вознаграждения должностному лицу органов государственной власти и управления предусматривалась в трех статьях Уложения (ст. 411, 412 и 413) [29, с.390].

В 1866 году Российский Император Александр II «Постановлением о лихоимателях» отменил ст. 411 и 412 Уложения, предусматривавшие уголовную ответственность за дачу взятки без отягчающих обстоятельств.

В ноябре 1862 г. императором Александром II издается Указ «Об изыскании причин и представлении средств к искоренению сей язвы», который содержал следующие вопросы, подлежащие исследованию:

- «1. В чем заключаются причины, по силе коих пагубное лихоимство или взятки в Империи не только существуют, но даже распространяются между теми самыми, которые бы гнушаться ими и всемерно пресекать их должныствовали?
2. Достаточны ли существующие доселе законы о лихоимстве ... и не служат ли даже покровом лихоимцам, когда как приематель и дающий равному подвергаются наказанию?
3. Какие вообще к истреблению язвы сей должно принять меры, дабы не могла она вредить ни правосудию, ни Государственному устройству, ниже скорому течению в от правлении дела?».

Созданный Сенатом специальный комитет по изучению этого явления обратил внимание на три основные причины его распространенности: несовершенство законов, низкую материальную и финансовую обеспеченность государственных служащих и несоразмерность преступлений и наказания. «В Российском законодательстве не находится почти никаких оттенков между преступлением, совершенным из жадности и корысти и вынужденным крайностью и нищетою. Тот, кто обогащает себя истощением Государства, кто приводит в отчаяние тяжущихся, вынуждая от них последние крохи, и бедный канцелярский служитель, взявший с просителя малое в чем-либо угождение несколько рублей, подвергаются равной участи».

Изложив, таким образом, три главнейшие причины существования и распространенности лихоимства (коррупции), комитет обращается к мнению сенаторов по данному вопросу: «Комитет не может не согласиться и с теми из некоторых причин, кои связаны во мнениях о сем же предмете господ сенаторов, поданных в общем собрании Правительствующего Сената. Причины сии суть следующие:

1. Зависимость, в которой находится судебная власть.

2. Зависимость вообще, всякого рода мест и властей от верховных начальств, т.е. зависимость нижестоящих чиновников перед вышестоящими.
3. Наполнение мест людьми неспособными. В нынешнем положении почти все должности замещаются людьми из низшего сословия, большею частью неполучившими образования и неимеющими понятия ни о чести, ни об обязанностях знаний ими носимых, служащими единственно для существования.
4. Усилия к хранению так называемой Канцелярской тайны, т.е. закрытость органов власти от сторонних глаз, отсутствие гласности при принятии решений» [5, с. 80-81].

С тех пор прошло более 140 лет, однако эти же причины коррумпированности чиновников остаются актуальными и в настоящее время. Характеризуя ситуацию в Российской империи в начале XIX века, видный российский юрист В.Д. Набоков говорил: «... язвой русской жизни первой половины прошлого века были не столь плохие законы, сколько бессудие, безобразное лихоимство судей, безобразные процессуальные порядки» [5, с.82].

В 1903 г. было разработано «Уголовное уложение» России, куда автоматически были перенесены все нормы о должностных преступлениях из предшествующего «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1885 г. Несмотря на то, что большая часть норм «Уголовного уложения» 1903 г. носила бланкетный характер, вызывая определенные трудности и неудобства при установлении нарушенных пунктов тех или иных правил, того или иного постановления или устава, тем не менее оно во многом было прогрессивнее предшествующего нормативного акта. Значительно упростилась система построения нового уголовного законодательства, сократилось количество статей, было сформулировано определение должностного лица.

Однако на практике возникала масса вопросов, так хорошо знакомых современному законодателю, связанных с квалификацией должностных преступлений. Главной проблемой являлось отграничение преступлений, совершаемых чиновниками, состоящими на государственной службе, от аналогичных деяний должностных лиц коммерческих и иных организаций. Это происходило отчасти потому, что Уложение о наказаниях не знало определения должностного лица. В. Н. Ширяев отмечал, что уголовному закону чужды вообще какие-либо теоретические определения, «мало того, оно не имеет даже определенного термина и пользуется наименованиями самыми разнообразными для определения виновников должностных преступлений; число этих наименований достигает нескольких десятков» [6, с.212]. Наиболее часто при определении субъекта должностного преступления «Уголовное уложение» говорит вообще о «виновном». Довольно часто употребляется выражение «должностное лицо»; в свою очередь это словосочетание заменено термином «чиновник» (ст. 338-340, ст. 343). Сравнительно реже употребляются выражения: «лицо, состоящее на службе государственной или общественной» (ст. 346, ст. 372, ст. 392), «вообще состоящее на службе» (ст. 354) и т.п.



Представители российской уголовно-правовой науки неоднократно пытались выработать четкое определение должностного лица, опираясь на имеющиеся в различных отраслях права разработки этого понятия. Однако, анализируя уголовное законодательство и судебную практику России и Казахстана, а также иных стран, вынуждены были констатировать, что «... круг виновников должностных преступлений в настоящее время значительно разросся, выйдя далеко за пределы понятия должностного лица», хотя последние и составляют главный контингент виновников должностных преступлений. Само понятие такого лица не является чем-то устойчивым и неизменным, и выяснение его содержания составляет нелегкую задачу. Однако, несмотря на объективные сложности, потребности практики настоятельно требовали от науки уголовного права разрешения данной насущной проблемы. Самым простым способом ее разрешения, на первый взгляд, представлялось бы простое перенесение понятия должностного лица в готовом виде из той области права, где это понятие возникло и развивалось раньше всего - из публичного, административного права. Однако такое решение было невозможно по той простой причине, что в тот момент учение о государственной должности и должностном лице как в государственном, так и в административном праве, являлось неразработанным и крайне сложным (что актуально и для нашего времени).

«Выражение «должностное лицо», - писал А. И. Елистратов, - употребляется то в более широком, то в более тесном смысле. Должностными лицами в широком значении этого слова называют и чиновников коронной администрации, и служащих по местному самоуправлению, и членов правления частных обществ, все равно, преследуют ли эти общества идейные или коммерческие цели, и, наконец, лиц, состоящих на службе в разных частнохозяйственных предприятиях». Вместе с тем, как указывал этот ученый, в науке административного права понятие должностного лица применяется лишь к той категории служащих, которые заняты в публичной деятельности, а частные служащие рассматриваются под углом зрения управляемых, или граждан [7, с. 97].

Должностные лица, по мнению русских государствоведов и административистов, выделялись из числа граждан юридически обязательным характером своего общественного служения - отправлением такой общественной функции (должности), которая при данном публично-правовом укладе признается необходимой для общежития. Последняя как особый комплекс публичных обязанностей и прав, как служебное бремя должностного лица заключается в осуществлении данным субъектом власти, удовлетворяющей общественный интерес и совершающейся во имя общего блага.

Из вышеизложенного со всей определенностью вытекает, что в государственном и административном праве дореволюционной России понятия «должностное лицо» и «государственный служащий» рассматривались как тождественные категории. Об этом свидетельствует не только тот факт, что в работах русских государствоведов и административистов указанным понятиям

придавался одинаковый смысл, но и прямые высказывания некоторых ученых-юристов по данному вопросу. Так, например, Н. Нелидов полагал, что «понятие должностного лица и служащего совпадают» [8, с. 137].

Обобщая сказанное, заметим, перед дореволюционными криминалистами, пытавшимися установить пределы понятия «должностное лицо», стояла весьма сложная задача. Ввиду того, что в вышеназванных отраслях права сохранялась заметная недостаточность и несистемность нормативного регулирования деятельности государственного аппарата и органов общественного управления, организационно-правового статуса лиц, служащих в различных звеньях системы управления, уголовному праву нужно было искать пути решения проблемы, связанной с определением понятия «должностное лицо», исходя из своих внутренних возможностей.

В этой связи интересно следующее высказывание известного криминалиста А. А. Жижиленко: «... уголовное законодательство, защищая своими определениями тот или иной юридический институт, исходит обычно из предположения о том, что другие области права дают готовое определение этого института. Оно не призвано строить и давать подобные определения: и если определения данного понятия нет в других областях законодательства, то эта задача конструирования его должна быть предоставлена доктриной, которой и без того приходится постоянно создавать определения разных понятий, только намеченных и слегка затронутых в уголовных кодексах» [9, с. 537].

В результате проведенных изысканий были определены возможные пути решения этой проблемы, которые, по нашему мнению, не потеряли своей актуальности и до настоящего времени. Они заключаются в следующем:

- а) включение в текст закона некоторых признаков, характеризующих должностных лиц как субъектов должностных преступлений;
- б) введение в закон конкретных терминов (понятий), обозначающих определенную группу лиц, которая причислялась бы к субъектам данных преступлений, предоставляя судебной практике возможность выяснить и установить пределы данных понятий.

Большинство дореволюционных криминалистов полагало неэффективным законодательное определение понятия должностного лица из-за подвижности жизни, но считало возможным признать таковыми представителей определенных органов.

Таким образом, всю тяжесть решения этой проблемы они переносили на судебную практику, выдвигая в качестве критериев разграничения должностных лиц и иных служащих характер и содержание определенной деятельности, признаки которой должны быть указаны в законе. Исходя из законодательных формулировок, они относили к субъектам преступлений по должности тех лиц, которые исполняли государственные или общественные обязанности «в силу инвеституры, данной им от государства или общественных учреждений» [10, с.48]. При этом считалось, что не имеет существенного значения ранг лица, занимает ли он штатную или внештатную должность, выполняет ли он свои обязанности постоянно или временно, по назначению

или найму, бесплатно или за вознаграждение. Специально обращалось внимание на то, что субъектом названных посягательств может быть лицо, находящееся на службе общественной. «Под последнею, - писал С. В. Познышев, - разумеется служба в сословных, городских, земских или волостных учреждениях, на таких местах, которые учреждены законом в значении должностей». Однако, считалось необходимым отличать названный вид службы от частной служебной деятельности. Так, А. Лохвицкий отмечал, что «члены правления акционерного общества могут брать деньги для совершения чего-либо должного или не должного, но это... не преступление взяточничества». Последнее рассматривается потому одним из преступлений по должности, ибо «лицо берущее облечено правительственным характером, который уничтожает действительную свободу отношений, и что принятием взятки компрометируется правительство» [5, с.87]. Вместе с тем признавалось, что в некоторых случаях юридическое качество субъекта названных преступлений связывается и с частной деятельностью, когда осуществление последней приобретает особое общественное значение. Поэтому, например, служащие частных банков рассматривались в качестве возможных субъектов должностных преступлений.

Практика признавала возможными виновниками должностных преступлений и, таким образом, приравнивала к должностным лицам государственного аппарата, например, уполномоченных ярмарочного купечества, надсмотрщиков винокурных заводов и председателей конкурсных управлений, волостных писарей и письмоводителей станowych приставов, амбарных и магазинных комиссаров за «всякое нарушение закона или упущения по возложенным на них обязанностям» (ст. 1286 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1885 г.), браковщиков за лихоимство (ст. 1300-1302), членов ремесленных и цеховых управ за «упущения и злоупотребления по исправлению должностей» (ст. 1370). К должностным лицам, состоящим на государственной службе, приравнивались вольнопрактикующие врачи, нотариусы, сторожа лесов, назначенные по найму, а также вольнонаемные продавцы или служащие по казенной продаже нитей, которые хотя и не пользовались правами государственной службы, но в силу ст. 1162 Уложения о наказаниях за преступления и проступки по службе подвергались ответственности в порядке и на основаниях, установленных для лиц, состоящих на государственной службе.

Противоречивость подходов выражалась в том, что в одних случаях некоторые категории служащих признавались должностными лицами (например, служащие на частных железных дорогах, артельщики), в других же случаях - не считались таковыми (например, инженеры путей сообщения, занимающие должности на частных железных дорогах).

При сравнении списка лиц, относимых к должностным, с перечнем лиц, которых судебная практика должностными лицами не признавала, нетрудно усмотреть отсутствие твердого критерия, которым бы она руководствовалась. Таким образом, с точки зрения Уложения о наказаниях и судебной практики возможными субъектами преступлений по должности являлись или специально

указанные в самом тексте закона должностные лица, или лица, приравняемые к должностным в силу характера отправляемых ими обязанностей.

Такого же мнения первоначально придерживалась и правительственная комиссия по составлению проекта нового Уголовного Уложения 1903 г. Однако под влиянием практических потребностей уголовной юстиции комиссии пришлось отказаться от своего первоначального плана и внести соответствующее определение «служащего» в текст Уложения, которое с некоторыми изменениями вошло и в окончательную редакцию закона. Часть четвертая ст. 636 главы XXXVII «О преступных деяниях по службе государственной и общественной» Уголовного Уложения определяла: «служащим почитается всякое лицо, несущее обязанности или исполняющее временное поручение по службе государственной или общественной, в качестве должностного лица, или полицейского или иного стража или служителя, или лица сельского или мещанского управления».

Следует отметить, что, согласно данному определению, должностные лица не исчерпывали круг возможных виновников преступлений по должности. Данные деяния могли также совершить:

- а) должностные лица, то есть чиновники, входящие в состав правительственных или общественных установлений в качестве представителей власти;
- б) полицейские или иные стражи, или служители, или лица сельского или мещанского управления - так называемые служащие низшего порядка, которые, как правило, не имели подчиненных по службе людей;
- в) присяжные заседатели, третейский судья и др.

Приведенное определение, к сожалению, не выделяло основных критериев отграничения чиновников, могущих быть субъектами должностных преступлений, от иных служащих (в том числе лиц, исполняющих управленческие функции в коммерческих и иных организациях). Ввиду того, что закон умалчивал о том, кого конкретно из несущих постоянные или исполняющих временные обязанности по государственной или общественной службе надлежит считать должностным лицом, наиболее сложный вопрос остался без ответа. Возможность решать эту задачу предоставлялось судебной практике, которая, по дошедшим до нас свидетельствам, была далеко не безгрешна.

С. В. Познышев отмечал также, что «и с логической стороны определение это вряд ли выдержит критику, так как определяет служащего как должностное лицо, а значит вводит в определение под другим названием то же понятие. А говорить альтернативно о должностном лице или о полицейском страже, значит вызывать справедливый упрек: что же, разве чины полицейской стражи не должностные лица? Их положение на лестнице служебной иерархии невысоко, но они все же должностные лица»[5, с.88].

Вышеуказанное определение не могло претендовать на роль такого, которое давало бы исчерпывающее толкование понятия «должностное лицо». Тем не менее, оно было шагом вперед по отношению к Уложению о

наказаниях, в котором, как уже отмечалось выше, подобного определения не было вовсе.

Наряду со статьями главы «О преступных деяниях по службе государственной и общественной» Уголовное Уложение содержало нормы, располагавшиеся в других главах, об ответственности некоторых категорий лиц, занимающих должностное положение. Так, по ст. 200-203 данного закона устанавливалось наказание управляющих аптек и других фармацевтических учреждений за различного рода должностные «нарушения постановлений, ограждающих народное здравие»; в соответствии со ст. 312-323 заведующие банкирских учреждений могли быть привлечены к ответственности за некоторые «нарушения постановлений о надзоре за промыслами и торговлею»; в ст. 364-366 определялись вопросы ответственности заведующих заводом, фабрикой, промыслом, ремесленным заведением или их заместителей за те или иные нарушения постановлений о личном найме и охране труда и др.

Таким образом, Уголовное Уложение, предусматривая в разных главах своей Особой части нормы, определяющие ответственность за отдельные виды преступлений по службе, отграничивало их от деяний по государственной и общественной службе. Такой дифференцированный подход, видимо, не был случайным. Он определялся характером нарушаемых должностных обязанностей, а, следовательно, был обусловлен и спецификой процесса причинения конкретных видов вреда, и содержательной сущностью наступивших последствий.

Из соответствующих нормативных положений со всей очевидностью вытекает, что не всякий служащий мог быть субъектом преступлений по государственной или общественной службе. Виновными в преступлениях по должности признавались только лица, «ставшие, вследствие порученного им участия в государственном управлении, в особые юридические отношения как к государственной власти, делегировавшей им власть, так и к гражданам, подчиненным управлению». При этом не имело значения, были ли они служащими по назначению правительства или органов общественного управления, занимали должности по выбору или по найму. Главное, что определяло особенности уголовного преследования, - это нарушение не всякого, а только определенного рода служебных обязанностей, возложенных на виновного, и наступление в силу этого определенных видов вреда. Поэтому лица, выполняющие какие-либо служебные обязанности, но не состоящие на государственной и общественной службе, не рассматривались в качестве субъектов преступлений, нормы об ответственности за которые располагались в главе XXXII Уголовного Уложения: «Под понятие «служащего» не подойдут лица, производящие или совершающие что-либо, хотя бы и для государства или общества, но когда на них возлагается не деятельность в порядке управления, а осуществление частных поручений собственников или предпринимателей или контрагентов: таковы все случаи обращения государства к услугам поставщиков, подрядчиков, строителей, перевозчиков, рабочих, арендаторов и т.п., ибо во всех этих случаях вместо даваемого в порядке управления полномочия, или, по крайней мере, вместо определения в

таким порядке обязанностей или рода деятельности виновного, взаимные отношения государства и его уполномоченных определяются соглашением или договором, каковой и должен быть оцениваем и выполняем не на основании законов о службе, а на основании постановлений о договорах вообще и в частности о договорах с казною» [5, с.90].

Исходя из сказанного выше, мы приходим к выводу, что, различая «специальные служебные преступления» (преступления по должности) и преступления служащих в частных коммерческих организациях, русские юристы не находили нужным уравнивать последних с лицами, состоящими на государственной или общественной службе. Они также не видели необходимости выделять деяния, совершаемые по должности, в отдельную главу, раздел (или как-то иначе), ввиду отсутствия какого-либо особого охраняемого объекта, возникающего при совершении подобного рода преступлений. Поэтому служащие коммерческих организаций в соответствии с Уложением о наказаниях и Уголовным Уложением несли ответственность лишь за общие преступления - злоупотребление доверием, мошенничество и пр.

Однако Уложение 1903 г. так и не вступило в законную силу. Известные преобразования революционного характера прекратили развитие капиталистических отношений в России. Все законы царского правительства, в том числе и уголовные, в 1917 году были отменены.

Смена государственного строя и формы правления в октябре 1917 г. не отменила коррупцию как явление, но зато сформировала лицемерное отношение к ней, немало способствовавшее укоренению мздоимства и лихоимства в новой административной среде.

После того, как 2 мая 1918 г. Московский революционный трибунал рассмотрел дело четырех сотрудников следственной комиссии, обвинявшихся во взятках и шантаже, и приговорил их к шести месяцам тюремного заключения, узнавший об этом Председатель СНК РСФСР В.И. Ленин настоял на пересмотре дела. ВЦИК повторно вернулся к этому вопросу и приговорил троих из четырех к десяти годам лишения свободы [5, с.91].

В архивах хранятся записка Ленина В.И. Курскому о необходимости немедленного внесения законопроекта о строжайших наказаниях за взяточничество и письмо В.И. Ленина в ЦК РКП(б) с предложением поставить в повестку дня вопрос об исключении из партии судей, вынесших слишком мягкие приговоры по делу о взяточниках.

Декрет СНК РСФСР «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. стал первым в РСФСР правовым актом, предусматривавшим уголовную ответственность за данные деяния. Согласно ему, к ответственности за взяточничество привлекались лица, состоявшие на государственной или общественной службе, «виновные в принятии взяток за выполнение действия, входящего в круг их обязанностей, или за содействие в выполнении действия, составляющего обязанности должностного лица другого ведомства». В качестве отягчающих обстоятельств предусматривались «особые полномочия служащего... и вымогательство взятки» [11]. Оно, кроме лиц, являющихся государственными

служащими, охватило также членов фабрично-заводских, домовых комитетов, правлений кооперативов и профессиональных союзов, а также лиц, служащих в них. Сам же способ определения такого субъекта, продолжая традиции российского уголовного законодательства, сводился к перечислению родовых понятий служащих или иных лиц, при этом критерии, на основании которых эти лица причислялись к данной категории субъектов, не выделялись.

Декретом СНК от 16 августа 1921 г. формулировка статьи в части квалификации деяния взяточполучателя была несколько изменена. В новой редакции ответственности подлежали лица, «которые состоят на государственной, союзной или общественной службе, лично или через посредника, получили или пытались получить в каком бы то ни было виде взятку за выполнение в интересах дающего взятку какого-либо действия, входящего в круг их служебных обязанностей».

В Уголовном кодексе РСФСР (1922 г.) практически была сохранена формулировка последнего Декрета, но дополнительно введен квалифицирующий признак – «шантаж» [12].

Более развернутое определение понятия рассматриваемого субъекта было дано в примечании к ст. 105 УК РСФСР 1922 г., в соответствии с которым должностными признавались «лица, занимающие постоянные или временные должности в каком-либо государственном (советском) учреждении или предприятии, а также в организации или объединении, имеющие по закону определенные права, обязанности и полномочия в осуществлении хозяйственных, административных, просветительских и других общественных задач». Исходя из этого определения, в науке уголовного права и правоприменительной практике того времени по существу отождествлялись должность и должностное лицо. Это привело к тому, что занятие любой должности в государственном или общественном учреждении, предприятии или организации выступало в качестве главного основания для отнесения такого лица к должностным, так как деятельность указанных структур, как части пролетарского государства, целиком и полностью считалась подчиненной выполнению задач общегосударственного характера. Данное обстоятельство позволило распространить юрисдикцию уголовного закона на большинство общественно опасных деяний и должностных проступков по службе и работе, практически заменив нормы дисциплинарной ответственности.

Аналогично трактовалось понятие субъекта должностных преступлений и в примечании к ст. 107 УК РСФСР 1926 г. Сравнивая их с законодательным определением Уголовного Уложения 1903 г., можно сделать вывод: они выполнены с использованием сходной законотворческой техники. Правда определения, приведенные в УК РСФСР 1922 и 1926 гг. из-за использования предельно общих понятий имеют больше недостатков.

В то же время большой интерес представляет определение должностного лица, содержащееся в примечании к ст. 97 УК Украинской ССР 1927 г., согласно которому таковыми считались лица, «занимающие постоянные или временные должности или исполняющие постоянно или временно те или иные обязанности в каком-либо государственном учреждении, государственном

предприятии или товариществе с исключительным или преобладающим участием государственного капитала, в кооперативной, хозяйственной организации, а также в организации или объединении, которое по закону имеет определенные права, обязанности или полномочия в осуществлении хозяйственных, административных, судебных (по суду, следствию, защите и т.п.), просветительских и других задач публично-правового характера, а также отдельные члены таких организаций, если они наделяются правами, обязанностями или полномочиями в осуществлении указанных задач публично-правового характера».

Особенностью этого определения следует признать то, что в нем получила воплощение концепция о публично-правовой природе должностного лица. Она проявляется в делегировании части государственно-властных полномочий конкретному представителю государственного аппарата, который осуществляет определенные управленческие функции в интересах общества от имени и по поручению государства. Однако, несмотря на преимущества указанного определения по сравнению с ранее имевшимися, оно не изменило проводимой государством уголовной политики, связанной с установлением рамок должностных преступлений и понятия их субъектов.

Расширение круга лиц, признаваемых виновниками преступлений по должности, имело свои основания. Во-первых, такой подход был обусловлен формированием новых экономических отношений в стране, граждане которой стали рассматриваться в качестве служащих одного всенародного государственного «синдиката». Как писал в 1920 г. народный комиссар юстиции РСФСР Д.И. Курский, должностные посягательства получили «вместе с Октябрьским переворотом исключительное значение, так как национализация промышленности и торговли превратила всех частных служащих и рабочих в должностных лиц. Современный строй не знает или почти не знает более частной службы. Все торговые приказчики и фабричные рабочие являются ныне экономическими чиновниками, внесенными в штаты соответствующих учреждений и получающими жалованье по определенным тарифным ставкам. Вследствие этого группа должностных преступлений должна чрезвычайно вырасти количественно, получить большое уголовно-политическое значение» [5, с.92].

А. Эстрин заметил в связи с этим, что «советское право ... по принципиальным соображениям пошло в смысле расширения содержания понятия «должностное лицо» гораздо дальше буржуазного» [13, с.30].

Во-вторых, такое направление в уголовно-правовой политике было связано и с изменениями, происходившими в сфере управления. Здесь новым политическим приоритетом стало «привлечение трудящихся к повседневному выполнению государственных функций» как непосредственно, так и через различного рода общественные механизмы. По этому поводу А. А. Пионтковский писал: «Для того чтобы понять круг должностных преступлений по советскому уголовному праву и уяснить их особенности сравнительно с буржуазным уголовным законодательством, необходимо исходить из своеобразия советского государственного аппарата.



Основное отличие советского государственного аппарата от государственного аппарата буржуазии состоит в том, что буржуазный государственный аппарат стоит над массами, он чужд народным массам, а советский государственный аппарат не стоит над массами, а сливается с широкими массами трудящихся, и советским государственным аппаратом в широком смысле слова являются не только Советы с их органами власти, но и «организации всех и всяких беспартийных объединений, соединяющих Советы с глубочайшими «низами», сливающих государственный аппарат с миллионными массами и уничтожающих шаг за шагом всякое подобие барьера между государственным аппаратом и населением» [5, с.93].

Очевидно, что с учетом трансформаций, произошедших в сфере экономики и управления, позиции законодателя, правоприменителя и представителей правовой науки в части ответственности за преступления по должности существенным образом изменились.

В качестве субъектов названных посягательств стали рассматриваться все служащие в государственных органах, предприятиях, учреждениях и организациях вне зависимости от занимаемой ими должности, наличия или отсутствия властных полномочий. Как писал А. А. Жижиленко, «с точки зрения современного строя, всякий служащий является в то же время должностным лицом, как бы ни была незначительна его функция в общей системе государственного устройства». Отсюда делался вывод, что «должностное преступление может иметь место как со стороны низшего служащего (скажем, курьера, сторожа, канцеляриста), так и со стороны служащего, занимающего более высокую и ответственную должность» [9, с. 5].

Кроме того, к должностным лицам относились и служащие в общественных организациях, на которые возлагались государственные задачи, поручалось выполнение политических функций. Как считалось, служащие общественных организаций, «которые выполняют имеющие общегосударственное значение задачи, наравне со служащими государственных учреждений несут ответственность за нарушение своих служебных обязанностей как за должностные преступления» [9, с. 7-8].

Таким образом, на начальных этапах советского строительства все общественные структуры (за исключением религиозных общин) стали рассматриваться в качестве организаций, которые действуют в общегосударственных интересах. Поэтому служащий любой формальной общественной структуры признавался в качестве возможного субъекта должностных преступлений.

В ст. 117 УК РСФСР 1926 г. взяточничество определялось как «получение должностным лицом лично или через посредников, в каком бы то ни было виде взятки за выполнение или невыполнение в интересах дающего какого-либо действия, которое *должностное лицо* могло или должно было совершить исключительно вследствие своего служебного положения». В качестве квалифицирующих признаков предусматривались наличие «прежней судимости за взятку или неоднократность получения взятки».

К должностным лицам государственного аппарата, в соответствии с примечанием 2 к ст. 109 УК РСФСР 1926 г., приравнивались также лица, выполняющие управленческие функции в профсоюзных организациях. За совершение служебных преступлений (растрат, взяток и т.д.) они отвечали по нормам о преступлениях по должности. При этом А.Р. Гюнтер обращал внимание на следующую особенность: «Для этой категории лиц устанавливается по УК РСФСР особый порядок, напоминающий собою тот порядок, который известен под именем административной гарантии, согласно которому должностные лица могут быть привлекаемы к уголовной ответственности лишь в том случае, если согласие на такое привлечение дает администрация виновного». Во всех остальных случаях служащие профессиональных союзов рассматривались как частные граждане [5, с. 94].

М. Кожевников и Н. Лаговиев отмечали, что «когда говорят о должностных преступлениях, то имеются в виду преступления со стороны служащих не частных лиц и учреждений, а государственных предприятий или учреждений (безразлично, центральных или местных) и тех общественных организаций, которые выполняют задачи общего государственного значения» [5, с. 95].

В научных спорах 30-х и 40-х и последующих годов обсуждался лишь круг полномочий работников государственных и общественных предприятий, учреждений и организаций, достаточный для отнесения их к числу должностных лиц. Дискутировались также проблемы, связанные с признанием должностными лицами тех или иных категорий работников (врачи, преподаватели, работники торговли, экспедиторы, заготовители и др.). Крайнюю точку зрения высказывал Б. С. Утевский, полагавший возможным признавать должностными лицами практически всех рабочих и колхозников. Это обосновывалось соображениями «принципиально политического характера» о стирании граней между трудом умственным и физическим, о принципиальном отличии советского государственного аппарата от буржуазного и т.п. [5, с.95].

Однако уже в тот период высказывались определенные сомнения в обоснованности столь широкого подхода к определению должностного лица. Так, А. Н. Трайнин писал, что «чрезвычайно широкая конструкция понятия должностного лица не могла не вызвать и в законе, и в жизни некоторых ограничительных критериев» [5, с.95], что законодатель не мог иметь в виду признание должностными лицами всех без исключения работников государственных и общественных учреждений и предприятий. Такое понимание привело бы к политически нецелесообразному, чрезмерному расширению круга должностных лиц.

Судебная практика подходила к решению этого вопроса неоднозначно. Так, в различные периоды в категорию должностных лиц были, например, включены сторожа кооперативов, инкассаторы, агенты по сбору страховых премий, сборщики членских взносов, сторожа предприятий и колхозов, виновные в халатном отношении к своим обязанностям. В то же время судебная практика не признавала должностными лицами комбайнеров, доярок,

сторожей колхозного виноградного сада. Таким образом, к сороковым годам ни практика, ни теория уголовного права не имели достаточно определенного мнения о том, кто же является должностным лицом и какие функции входят в его служебные обязанности» [5, с.96].

Вместе с тем в юридической литературе было предложено ввести в уголовное законодательство определенные признаки, присущие должностному лицу. Ряд авторов предлагал использовать такие разграничительные критерии, как выполнение «административных, организационных, хозяйственных или иных служебных обязанностей», «осуществление по должности административных и организационно-хозяйственных функций», «осуществление оперативно-распорядительных и административно-хозяйственных функций, т.е.: а) исполнение обязанностей по руководству учреждением или предприятием или отдельным его участком, а также б) осуществление административных, хозяйственных или иных обязанностей, связанных с возможностью совершать действия, имеющие юридическое значение» [5, с.101].

Эти критерии легли в основу определения должностного лица, сформулированного в примечании к ст. 170 УК РСФСР 1960 г. В нем указывалось, что под «должностными лицами понимаются лица, постоянно или временно осуществляющие функции представителя власти, а также занимающие постоянно или временно в государственных или общественных учреждениях, организациях или на предприятиях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей или выполняющие такие обязанности в указанных учреждениях, организациях и на предприятиях по специальному полномочию».

В республиканских УК, принятых в период с 1959 по 1962 г., в определениях должностного лица как субъекта должностных преступлений уже без всяких оговорок указывалось, что таковым является, в частности, лицо, занимающее в любом государственном или общественном предприятии, учреждении, организации должность, связанную с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей.

В современных условиях развития общества и государства стало уже недопустимо считать работников аппарата всех промышленных и сельскохозяйственных предприятий и организаций, всех общественных объединений граждан должностными лицами, осуществляющими публично-правовые функции. Столь же очевидной была невозможность простого восстановления содержащегося в УК 1922 г. и УК 1926 г. законодательного определения должностных лиц как работников, занимающих должности в тех организациях или объединениях, помимо государственных, на которые законом возложены определенные обязанности, права и полномочия в осуществлении хозяйственных, административных, профсоюзных и других общегосударственных задач.

Во-первых, потому, что, если понимать «общегосударственные задачи» в самом широком смысле, то любое предприятие и любая организация так или

иначе участвует в их осуществлении. А, во-вторых, и это главное, законодательные определения 20-30-х гг., периода временного проведения и постепенного свертывания НЭПа, основывались на совершенно другом идеологическом постулате и имели иную перспективную направленность. Изъятие некоторых предприятий и организаций из системы государственного управления, как указывалось выше, рассматривалось тогда как временное исключение, которое постепенно должно было быть изжито.

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

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

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

Так, в закрытом письме ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» от 29 марта 1962 г. говорилось, что взяточничество – это «социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества». Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества, а «советский административно-управленческий аппарат – это аппарат нового типа». В качестве причин коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь, в области воспитания трудящихся [14, с. 80].

В записке отдела административных органов ЦК КПСС и КПК при КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством в 1975 - 1980 гг.» от 21 мая 1981 г. указано, что в 1980 г. выявлено более 6000 случаев взяточничества, что на 50% больше, чем в 1975 г. Рассказывается о появлении организованных групп (пример – более 100 человек в Министерстве рыбного хозяйства СССР во главе с заместителем министра). Говорится о фактах осуждения министров и заместителей министров в республиках, о других союзных министерствах, о взяточничестве и сращивании с преступными элементами контрольных органов, о взяточничестве и мздоимстве в прокуратуре и судах.

В качестве причин указываются:

- серьезные упущения в кадровой работе;
- бюрократизм и волокита при рассмотрении законных просьб граждан;
- плохая работа с жалобами и письмами граждан;
- грубые нарушения государственной, плановой и финансовой дисциплины;
- либерализм по отношению к взяточникам (в том числе – и в приговорах судов);
- плохая работа по формированию и анализу общественного мнения.

Сообщается о наказании руководящих партийных работников (уровень - горкомы и райкомы) за попустительство взяточничеству.

Таким образом, видна прямая зависимость между слабым пониманием коррупционных явлений, примитивным объяснением их причин и неадекватными средствами борьбы с ними.

В-третьих, лицемерие власти, способствовавшее укоренению коррупции, проявлялось в том, что практически неприкосновенны были высшие советские и партийные чиновники. К редким исключениям можно отнести дела Г. О. Георгадзе (председатель Президиума Верховного Совета СССР), С. В. Медунова (первый секретарь Краснодарского крайкома партии), С. Т. Щелокова (министр внутренних дел СССР, генерал армии).

Когда за взятки и злоупотребления был осужден заместитель министра внешней торговли А. Р. Сушков, КГБ и Генеральная прокуратура СССР сообщали в ЦК КПСС о дополнительных результатах следствия: стало известно, что министр А.П. Патоличев систематически получал в качестве подарков от представителей иностранных фирм дорогостоящие изделия из золота и других драгоценных металлов, редкие золотые монеты. Дело было прекращено.

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

По воспоминаниям бывшего заместителя председателя КГБ СССР генерала армии Ф. Бобкова в ... «КГБ и власть», на вопрос об успехах борьбы со взяточничеством в Азербайджанской ССР первый секретарь ЦК АзССР Г. Алиев ответил, что «...гарантировать могу только одно – в ЦК партии Азербайджана взяток не берут» [15, с. 75]. Однако дело обстояло совсем не так радужно даже в самом высоком органе управления. Как пишет Н. Сироткин, ранее работавший первым заместителем Генерального прокурора АзССР, при даче взятки в сумме 5 тыс. рублей одному из секретарей ЦК КП АзССР был задержан первый секретарь райкома г. Баку. Взяткодатель признал вину и был осужден. Однако спустя много лет было установлено, что гнев секретаря ЦК КП АзССР был вызван не аморальным поступком первого секретаря райкома, а малым размером «подношения». Спустя время «опальный» секретарь райкома за свою преданность «хозяину» был вознагражден быстрым освобождением из мест лишения свободы и назначением на ответственный пост в сфере народного хозяйства.

На последнем году существования СССР центральным аппаратом МВД СССР совместно с МВД Казахской ССР было реализовано оперативное дело «Паутина». В ходе предварительного следствия по факту взяточничества и казнокрадства было привлечено к уголовной ответственности 25 человек, из них арестовано - 14 человек. Обвиняемые давали обширные показания о получении взяток и незаконной внешнеэкономической деятельности генерального директора Карагандинского металлургического комбината.

Комбинат незаконно сбывал через кооперативы сотни тонн металлопроката за рубеж. Дело докладывалось в Совет министров СССР, но руководители комбината во главе с директором не только не были привлечены к уголовной ответственности, но даже пошли на повышение. Профессор А. Гуров, рассказавший об этом эпизоде деятельности возглавляемого им в 1991 году 6-го Главного управления МВД СССР (его книга «Красная мафия» вышла в свет в 1995 году), не назвал фамилию директора комбината. В это время его бывший директор Олег Сосковец занимал пост первого вице-преьера российского правительства [15, с. 105].

В-четвертых, с коррупцией в государственном аппарате боролись исключительно представители этого аппарата. Поэтому боровшиеся были органически не в состоянии менять коренные причины, порождающие коррупцию, поскольку они восходили к важнейшим условиям существования системы. Помимо этого борьба против коррупционеров нередко перерастала в борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг (в точности так же, как это было при Петре I).

В-пятых, коррупция нередко выступала в качестве единственно возможного средства внедрения рыночных отношений в плановую экономику. Против законов природы бороться бесперспективно. Именно об этом свидетельствовала укорененность коррупции как организатора теневого рынка. Именно поэтому она расширилась по мере ослабления государства.

Последний шанс повлиять на положение дел в описываемой сфере представился прежнему строю в июле 1991 г., когда было принято постановление Секретариата ЦК КПСС «О необходимости усиления борьбы с преступностью в сфере экономики». Однако как ни странно, ни о взяточничестве, ни о коррупции в нем не было ни слова.

Таким образом, коррупция является наиболее распространенным явлением в период проведения масштабных государственных реформ, что было и при Петре I, что мы фактически имеем и в настоящее время, однако искоренить либо свести к минимуму это явление одними карательными мерами, как это пытались сделать в царской России, невозможно.

Во времена царской России отдельными царями предпринимались попытки по выявлению причин и условий, порождающих коррупцию, а также принятия некоторых нормативных актов, ограничивающих это явление. Однако все принимаемые меры, как правило, были односторонними, носили характер временных кампаний. Зачастую борьба осуществлялась со следствием, а не с причинами, и не было комплексного государственного подхода в борьбе с коррупцией.

В результате совершенствования уголовно-правовых норм в дореволюционной России были определены следующие формы коррупции: мздоимство, лихоимство, вымогательство, хищение государственного имущества, лихоительство.

В государственном и административном праве дореволюционной России понятия «должностное лицо» и «государственный служащий» рассматривались как тождественные категории. Перед криминалистами, пытавшимися

установить пределы понятия «должностное лицо», стояла весьма сложная задача. Ввиду того, что в государственной и административной отраслях права сохранялась заметная недостаточность и несистемность нормативного регулирования деятельности государственного аппарата и органов общественного управления, организационно-правового статуса лиц, служащих в различных звеньях системы управления, уголовному праву нужно было искать пути решения проблемы, связанной с определением понятия «должностного лица», исходя из своих внутренних возможностей.

В результате проведенных изысканий были определены возможные пути решения этой проблемы, которые, по нашему мнению, не потеряли своей актуальности и до настоящего времени. Они заключаются в следующем:

- а) включение в текст закона некоторых признаков, характеризующих должностных лиц как субъектов должностных преступлений;
- б) введение в закон конкретных терминов (понятий), обозначающих определенную группу лиц, которая причислялась бы к субъектам данных преступлений, предоставляя судебной практике возможность выяснить и установить пределы данных понятий.

Из числа наиболее важных факторов помимо дисфункций государственной машины советского аппарата и некоторых исторических и культурных традиций следует отметить:

- 1) стремительный переход к новой экономической системе, неподкрепленной правовой базой и правовой культурой;
- 2) отсутствие в советские времена достаточной правовой системы и соответствующих культурных традиций;
- 3) распад не только партийной системы контроля, но и всей системы контролирующих органов;
- 4) значительное ослабление контроля государства за соблюдением принимаемых нормативных актов.

Нынешнее состояние коррупции в Казахстане во многом обусловлено давно наметившимися тенденциями и переходным этапом, который и в других странах, находившихся в подобной ситуации, сопровождался ростом коррупции.

В Уголовном кодексе Республики Казахстан 1997 г. преступления, совершенные должностными лицами, закреплены в Главе 13 «Преступления против интересов государственной службы».

Отправной точкой в процессе создания в Казахстане системы противодействия коррупции и предупреждения коррупционных правонарушений следует считать 21.10 1997 года, когда Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев издал Указ «О Высшем дисциплинарном совете Республики Казахстан».

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

С первых дней своей работы совет пришел к выводу, что особую опасность коррупция представляет в тех сферах, от которых зависит повседневная жизнь казахстанцев – здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, низовые звенья органов государственного управления, так как именно чиновничий аппарат этих учреждений своими действиями или бездействием подрывает авторитет государства в глазах народа. До 80% заявлений и обращений граждан, поступающих в Администрацию Президента Республики Казахстан, канцелярию Премьер-министра Республики Казахстан и другие республиканские органы, касались деятельности чиновников областного и районного звена [16, с. 1].

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

Заметим, что среди стран СНГ Казахстан первым приступил к разработке антикоррупционного законодательства и государственной системы противодействия этому явлению. 2 июля 1998 года в стране был принят Закон Республики Казахстан № 267-І «О борьбе с коррупцией» от 02.07 1998 года (с изм. и доп. от 28 апреля 2000 г., 8 июня 2001 г., 12 июля 2001 г., 9 августа 2002 г., 27 сентября 2003 г., 21 июля 2007 г.).

В сентябре 1998 года Указом Президента Республики Казахстан было создано Агентство по делам государственной службы, что стало институциональным оформлением административной реформы. А менее года спустя Парламент Республики Казахстан принял новую редакцию Закона Республики Казахстан «О государственной службе», в котором закреплена ряд антикоррупционных норм, связанных с ограничением поступления на государственную службу лиц, совершивших коррупционные правонарушения, определен порядок наложения взысканий на государственных служащих.

С момента принятия Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» перечень коррупционных преступлений подвергался неоднократным изменениям.

Так, первым совместным Приказом Генерального прокурора и Министра юстиции Республики Казахстан № 886 ЦА/110 от 13/16 октября 1998 г. к разряду коррупционных были отнесены преступления, предусмотренные следующими статьями УК: ст. 189, п. «в» ч. 2 ст. 193, ч. 2 ст. 200, п. «б» ч. 2 ст. 209, п. «б» ч. 2 ст. 214, ст. 221, ст. 224, ст. 225, п. «б» ч. 2 ст. 250, ст. 307, ст. 308, ст.ст. 310-315, ч. 3 ст. 339, ст. 345, ст. 350 и ст. 380 УК РК. Вторым совместным Приказом Генерального прокурора и Министра юстиции Республики Казахстан № 13/20 от 4/9 марта 1999 г. к разряду коррупционных преступлений были отнесены деяния, предусмотренные ст. 189, ст. 224, ст. 307-308, ст. 310-315, ч. 3 ст. 339, ст. 345, ст. 350 и ст. 380 УК РК. Далее, совместный Приказ Генеральной прокуратуры Республики Казахстан и Министерства юстиции Республики Казахстан «О коррупционных преступлениях», вступивший в действие с 1 июля 2000 г., изменил вышеперечисленные перечни и указал, что коррупционными необходимо считать преступления, ответственность за которые предусмотрена: п. «в» ч. 2, ч. 3 ст. 176, п. «в» ч. 2,



ч. 3 ст. 177, ст. 189, п. «в» ч. 2, ч. 3 ст. 209, ст. 224, ст. 228, ст. 231, ст. 307, ст. 308, ст.ст.310-313, ст. 315, ч. 3 ст. 339 и ст. 380 УК РК.

Наряду с этим в целях устранения имеющихся недостатков и дальнейшего совершенствования судебной деятельности по делам о преступлениях, связанных с коррупцией было принято Нормативное постановление № 18 Верховного Суда Республики Казахстан «О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях, связанных с коррупцией» от 13 декабря 2001 г. На данное Нормативное постановление Генеральной прокуратурой Республики Казахстан внесен надзорный протест на несогласованность с Законом Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» в части определения понятия коррупции и субъектов коррупционных преступлений. В свою очередь пленум Верховного Суда отметил, что, согласно ст. 4 Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией», определяющей сферу применения данного Закона, уголовная ответственность и наказание за коррупционные преступления могут предусматриваться исключительно Уголовным кодексом Республики Казахстан.

В связи с этим в соответствии с Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией» определен конкретный перечень коррупционных преступлений, указанный в примечании к ст.307 УК Республики Казахстан.

Таким образом, на сегодняшний день в той или иной мере в Республике Казахстан существует и развивается законодательство, касающееся борьбы с коррупцией, включающее в себя непосредственно антикоррупционный закон, различные антикоррупционные государственные программы, предусмотрена уголовная ответственность за коррупционные преступления. Уже на современном этапе заложены основы антикоррупционной политики.

В декабре 1998 года Указом Президента Республики Казахстан утверждена Государственная программа борьбы с коррупцией на 1999-2000 гг. Главный принцип этого документа заключался в том, что антикоррупционная деятельность не может и не должна сводиться к борьбе с результатами этого явления, которую до сих пор вели правоохранительные и другие специальные органы. Прежде всего, надо бороться с причинами, порождающими коррупцию. Накануне принятия данной Программы Высший дисциплинарный совет был преобразован в Государственную комиссию Республики Казахстан, основными функциями которой определены координация антикоррупционной деятельности правоохранительных и иных государственных органов, выработка соответствующих рекомендаций, а также инициирование расследований фактов коррупции в государственном аппарате и проведение идеолого-пропагандистских и профилактических мероприятий.

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

В апреле 2002 года Указом Президента Республики Казахстан была образована Комиссия при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдению служебной этики государственными служащими. Орган был призван координировать деятельность региональных дисциплинарных советов, однако четких критериев такой координации, а главное - механизмов взаимодействия с ними – не было. Помимо этого существовала административная, кадровая, организационная и материальная зависимость дисциплинарных советов от исполнительных органов.

В настоящий момент Комиссией с 1 января 2008 года в Казахстане внедряется система оценки уровня коррумпированности государственных органов.

Исключительную роль в усилении борьбы с коррупцией сыграл Указ Президент Республики Казахстан «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц» от 14.04 2005 года, в соответствии с которым в областях и городах были созданы дисциплинарные советы Агентства по делам государственной службы, финансируемые из республиканского бюджета.

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

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

Следующим шагом по борьбе с коррупцией стало утверждение

Как нам представляется, решение практических задач борьбы с преступностью невозможно без теоретической базы исследований причин и условий, способствовавших совершению преступлений. В частности, большую роль в этом может сыграть активное участие научных умов Казахстана в лице членов «Криминологической ассоциации Казахстана», созданной впервые в Казахстане в 2000 году по инициативе д.ю.н., профессора И.И. Рогова.

## 2. Международная коррупция и опыт борьбы с ней

### а) Региональные модели коррупции

Можно выделить четыре региональных модели коррупции.

**Европейская модель** характеризуется относительно невысоким уровнем коррупции при почти полном отсутствии низовой коррупции. Это не исключает периодическое возникновение скандалов, связанных с верхушечной коррупцией. Низкий уровень коррупции поддерживается комплексом мер — институциональных, организационных, правовых наряду с эффективным действием традиции, культуры и институтов гражданского общества. Следует подчеркнуть, что страны, в которых реализуется эта модель, проходят, как правило, этап исторического развития, характеризующийся весьма высоким уровнем коррупции.

Следующие три модели характеризуются высоким уровнем коррупции. Все три модели описывают превращение коррупции в системное явление.

**Азиатская модель:** коррупция — привычное и общественно-приемлемое культурное и экономическое явление, связанное с функционированием государства. Такая модель порождается тотальным контролем государства над всеми сторонами жизни общества. Во многом коррупция в СССР подпадала под эту разновидность.

**Африканская модель:** власть продается «на корню» группе основных экономических кланов, договорившихся между собой, и политическими средствами обеспечивает надежность их существования. Переход к этой модели возможен при следующих условиях: политическая власть в стране остается неконсолидированной; финансово-бюрократические группы под давлением инстинкта самосохранения прекращают противостояние и договариваются; формируется олигархический консенсус между консолидированными финансово-бюрократическими группами и частью политической элиты. Для страны это означает сворачивание демократии и использование демократических процедур в качестве камуфляжа; экономика предельно монополизирована и примитивизируется, удовлетворяя только самые основные потребности населения во избежание социальных потрясений и обеспечивая интересы узкой олигархической группы.

**Латиноамериканская модель:** попустительство коррупции дает возможность теневым и криминализированным секторам экономики достигнуть могущества, соизмеримого с государственным. Спихнутая власть оказывается на десятилетия втянутой в жесткое прямое противостояние с мафией, образующей государство в государстве. Экономическое благополучие становится задачей не только недостижимой, но даже второстепенной на фоне других проблем. Постоянная политическая нестабильность увеличивает шансы установления диктатуры на волне борьбы с коррупцией, а вслед за этим возрастает вероятность перехода к африканской модели.

Следует подчеркнуть, что, как обычно, приведенная классификация описывает «идеальные типы», которые в реальной жизни могут осуществляться в виде различных смесей.

## ***б) Международный рейтинг коррупции***

Трансперенси Интернэшнл – международное общественное движение по противодействию коррупции, созданное в 1993 году. В данный момент Трансперенси Интернэшнл объединяет 100 отделений по всему миру, деятельность движения координируется Международным Секретариатом, расположенным в Берлине, Германия.

Транспаренси Казахстан – неправительственная, некоммерческая организация, целью которой является работа в области противодействия коррупции. Транспаренси Казахстан – национальное отделение международной организации Транспаренси Интернэшнл.

При поддержке частных граждан, представителей бизнеса и государственных структур, Транспаренси Казахстан содействует проведению демократических реформ, обеспечению большей прозрачности правительства и общества и уменьшения коррупции, как на национальном, так и международном уровне.

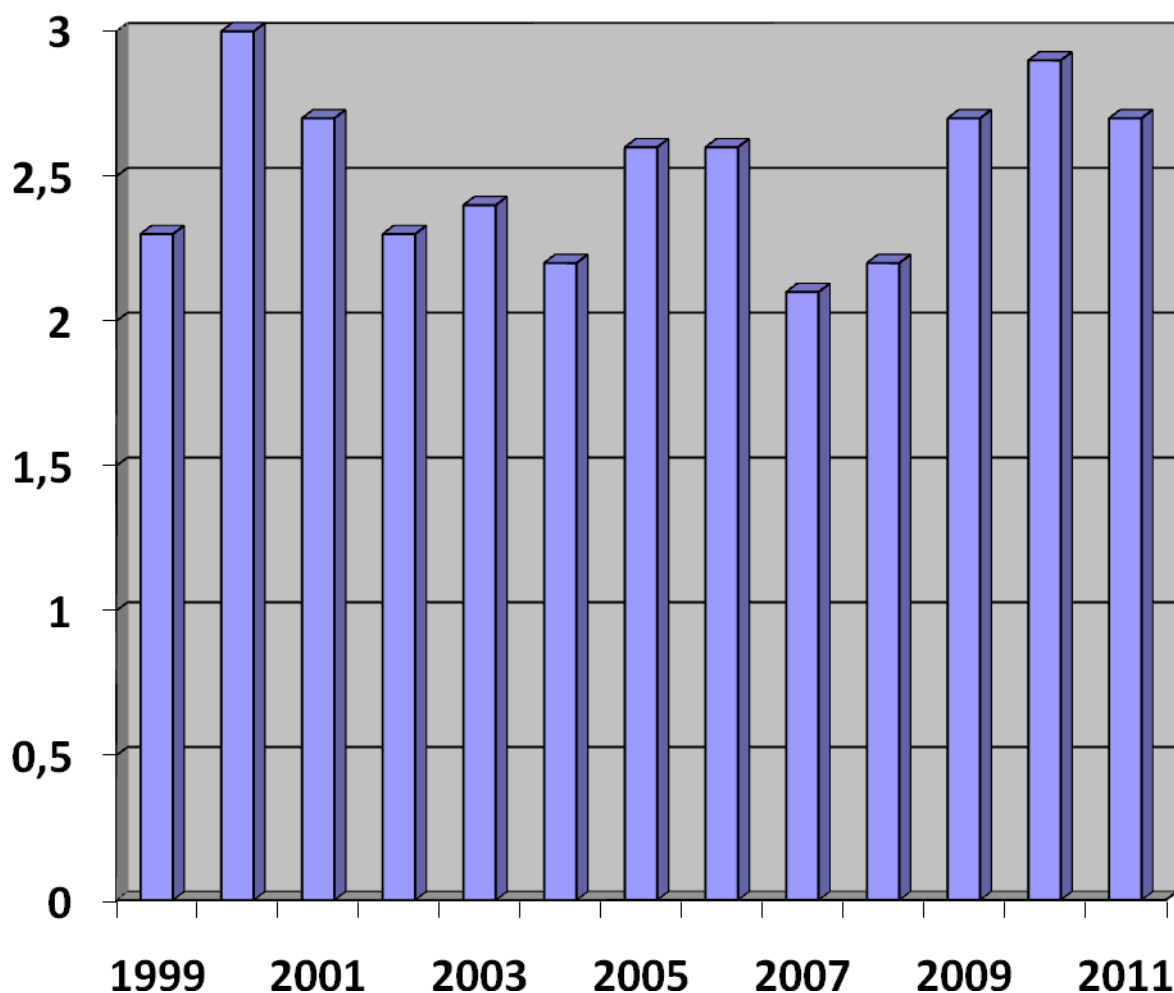
Задачи Транспаренси Казахстан;

- поощрение общественного участия в борьбе с коррупцией;
- выявление причин и последствий коррупции и ущерба, который она причиняет;
- сбор и анализ информации о формах коррупции в Казахстане и в других странах;
- развитие программ против специфических видов коррупции и привлечение к этой работе широкой общественности и специалистов;
- развитие взаимодействия с республиканскими и местными правительственными институтами для усиления прозрачности и подотчетности деятельности государства;
- выработка рекомендаций для принятия мер по борьбе коррупцией и внесения предложений в органы исполнительной, законодательной и судебной власти.

Ежегодный Индекс Восприятия Коррупции (ИВК), впервые был опубликован в 1995 году и является одним из известнейших продуктов Транспаренси Интернэшнл. Индекс восприятия коррупции (ИВК) ранжирует страны (183 стран) по оценкам степени распространенности коррупции среди государственных служащих и политиков. Это комплексный индекс, основанный на данных экспертных опросов и исследований в отношении коррупции, проводимых различными представительными организациями. Индекс отражает мнения предпринимателей и аналитиков из различных стран мира; в том числе экспертов, проживающих в стране, в отношении которой проводилось исследование.

Республика Казахстан включена в исследование с 1999 года.

### **СВОДНАЯ ТАБЛИЦА ИВК РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН С 1999 ПО 2011 ГОДЫ**



В соответствии с отчетом Трансперенси Интернэшнл, самый высокий уровень восприятия коррупции отмечается в следующих странах;

- Новая Зеландия – 9,5;
- Дания – 9,4;
- Финляндия – 9,4;
- Швеция – 9,3;
- Сингапур – 9,2;
- Норвегия – 9,0;
- Нидерланды – 8,9;
- Австралия – 8,8;
- Швейцария – 8,8;
- Канада – 8,7.

Самый низкий рейтинг на уровне 1,0 имеют Северная Корея и Сомали.

Существенно повысился рейтинг нескольких африканских стран. Эти результаты отражают успехи борьбы с коррупцией в Африке и показывают, что при наличии подлинной политической воли и осуществлении реформ уровень коррупции может быть снижен.

В числе стран, улучшивших рейтинг, многие представляют Юго-Восточную и Восточную Европу, что свидетельствует о стимулирующем воздействии процесса вступления в Европейский союз на борьбу с коррупцией. Рейтинг по-прежнему замыкают государства, находящиеся в состоянии крайней нестабильности, включая Афганистан, Ирак, Мьянму, Сомали и Судан. По мнению руководства Transparency International, «страны, раздираемые конфликтами, дорого оплачивают их, теряя способность к управлению. Когда государственные институты не существуют или ослаблены, корыстные личности ищут пути к государственным ресурсам и коррупция процветает» [42].

### ***в) Международный опыт борьбы с коррупцией***

Согласно некоторым оценкам, затрата одной денежной единицы (доллара, фунта стерлингов, рубля) на противодействие коррупции приносит в среднем 23 единицы при борьбе с коррупцией на уровне отдельной страны и около 250 при борьбе с ней на международном уровне.

Не случайно мировое сообщество значительное внимание уделяет борьбе с коррупцией и ее предупреждению. Только за последние десятилетия под эгидой ООН были приняты: Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (1996 г.); Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях (1997 г.); Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» (1998 г.); Конвенция ОЭСР против взяточничества (1999 г.); Конвенция против транснациональной организованной преступности (2000 г.); Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (2003 г.).

В целях ограничения распространения коррупции мировое сообщество выработало множество форм и методов борьбы с ней:

1. Чистки и кампании.
2. Административно-правовые меры. Создание специализированных органов, предназначенных для расследования нарушений законности в сфере государственной службы.
3. Идеино-нравственное возрождение общества.
4. Подотчётность правительств выборным представителям и массовому электорату.

На практике эти подходы к борьбе с коррупцией, как правило, сосуществуют.

В современных демократических государствах сложилась определённая система мер по борьбе с коррупцией, основанная на признании права гражданина на чёткое исполнение государственных обязанностей.

В интересах борьбы с коррупцией разрабатываются как меры предупредительного характера, направленные на её предотвращение, так и меры уголовно-правового воздействия на лиц, нарушивших соответствующие запреты. Публичная служба рассматривается как особый вид деятельности со своими чётко очерченными границами, а корпус государственных и

муниципальных служащих обязан подчиняться жёстко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам.

В ряде стран приняты специальные законы, содержащие подобные нормы, своеобразные этические кодексы или кодексы чести чиновников.

Сегодня известны различные формы контроля за деятельностью администрации.

Во-первых, это создание независимых контролирующих органов типа получившей большую известность Независимой комиссии по борьбе с коррупцией.

Во-вторых, это система контролирующих органов в рамках самого правительства.

В-третьих, активизация гражданской инициативы и привлечения к работе групп и отдельных граждан.

Обеспечение гласности и открытости на уровне правительства, возрастающий уровень подотчетности государственных чиновников значительно препятствуют злоупотреблениям государственной и личной власти.

Нормативные акты многих стран запрещают чиновникам занимать какую-либо оплачиваемую должность вне государственной службы, проявлять какие-либо политические и личные предпочтения при исполнении служебных обязанностей, использовать служебную информацию в целях получения личной выгоды, иметь финансовые интересы в компаниях, с которыми чиновник связан по службе, получать всякого рода подарки и подношения.

Законодательство всех без исключения европейских стран предусматривает уголовно-правовые нормы за различные коррупционные преступления. Рассмотрим опыт отдельных стран.

**Великобритания.** В английских правилах поведения для служащих есть раздел, регламентирующий отношения государственных служащих с частным сектором, где оговорены нормы поведения при заключении правительственных контрактов с частными компаниями.

Если служащий ведет дело с фирмой, добивающейся заключения правительственного контракта, ему запрещается покупать товары и пользоваться услугами этой фирмы на льготных условиях, принимать предложения об «оказании ему в различных формах гостеприимства», кроме приглашений на обычные протокольные мероприятия, но при условии, что его присутствие на этих мероприятиях будет способствовать деятельности его учреждения.

По правилам, принятым в Великобритании, все подарки, предлагаемые служащему в связи с исполнением официальных обязанностей, должны им отвергаться. Исключение делается для рождественских подарков, если они «представляют собой календари, записные книжки, предметы канцелярского обихода скромной стоимости и имеют на себе название или знак компании, что делает возможным рассматривать их в качестве рекламных материалов».

Государственный служащий может оставить с разрешения руководителя ведомства подарок от иностранного представителя, чтобы не показаться невежливым.

В Великобритании существует практика контроля за служебными расследованиями фактов недостойного и противоправного поведения работников полиции. В системе МВД Великобритании действует Управление жалоб на действия полиции, сотрудники которого не являются работниками полиции, более того, они вообще не являются юристами, но назначаются на свои посты министром внутренних дел из числа наиболее авторитетных и уважаемых в стране лиц.

Этот своеобразный совет старейшин осуществляет контроль за рассматриванием жалоб на действия полиции с тем, чтобы дела такого рода рассматривались объективно и добросовестно.

Эффективность деятельности данной формы общественного контроля такова, что многие полицейские предпочитают досрочно уйти на пенсию, если перед ними встает перспектива стать объектом подобного разбирательства.

**Франция.** В последнее время во Франции особое внимание уделяется вопросам назначения бывших высших государственных чиновников на ответственные посты в частных и государственных компаниях. Здесь возможны различные правонарушения, например в форме создания льготных условий для предприятия или банка, куда намерен пойти работать после своей отставки государственный функционер. В 1995 году Правительство Франции приняло решение о создании Комиссии по деонтологии государственной службы, которая призвана оценивать совместимость будущей работы государственного чиновника с его функциями на государственной службе, чтобы не допустить фаворитизма.

Еще одной традиционно коррупционной сферой является во Франции сотрудничество между государством и частными предприятиями в осуществлении различных проектов на контрактной и подрядной основе. Принятый в январе 1993 года Закон Сапена предусматривает обязательное участие в рассмотрении и утверждении контрактов на общественные работы представителей оппозиции и Генеральной дирекции по вопросам конкуренции и потребления.

**Германия.** В июле 1995 года Сенат Берлина принял решение о создании Межведомственной рабочей группы по борьбе с коррупцией. В группе собраны ведущие эксперты всех ведомств и учреждений Берлина, занимающихся этой проблемой. Кроме специалистов Госпрокуратуры Берлина и Земельного управления криминальных расследований в ее состав входят представители службы внутреннего аудита при департаменте внутренних дел сената, а также члены Картельного управления, сенатских департаментов финансов и жилищного строительства, агенты расследований уклонения от налогов.

Задачами рабочей группы являются: уточнение зон, благоприятных для коррупции, определение направлений борьбы с коррупцией, сбор информации о коррупции, поступающей из различных источников. Группа готовит и издает методические рекомендации по борьбе с этим явлением. Одна из важных задач группы – создание Центрального управления по борьбе с коррупцией и ее предотвращению. Согласно замыслу Берлинской рабочей группы по борьбе с коррупцией, каждому гражданину предоставляется возможность обратиться в



Центральное управление, сообщить о любых фактах, которые могут быть связаны с коррупцией, и узнать, какие дальнейшие шаги будут предприняты. В Германии реализуется принцип «четырёх глаз», согласно которому при общении чиновника с посетителем в помещении должны находиться еще как минимум два человека. В некотором смысле – свидетели.

Германия сейчас находится на 16-м месте по уровню коррупции в мире.

**Италия.** Согласно итальянскому законодательству лица, осуществляющие подкуп государственных служащих, несут такую же ответственность, что и коррупционеры, однако, если частное лицо дает вознаграждения за уже совершенные действия, оно не подлежит уголовной ответственности. Особо оговорена ответственность за неудавшееся подстрекательство к подкупу.

В стране проводятся различного рода антикоррупционные операции. В течение пяти лет компания «Чистые руки», начатая в 1992 году миланской прокуратурой и направленная против коррупции в высших эшелонах власти, проводилась последовательно. В результате одной акции были арестованы десятки крупнейших и сотни более мелких фигур итальянской политики и экономики. Координатор этой акции Джерардо де Амброзио убежден, что данная работа не была напрасной хотя бы потому, что «сегодня итальянцы стали относиться к коррупции как к преступлению, а раньше относились как к норме жизни».

**Соединённые Штаты Америки.** В США постепенно складывались правила трудовой этики государственных чиновников и юридические ограничения, которые сегодня обязательны для исполнения всеми правительственными чиновниками. В настоящее время деятельность государственных служащих регулируется целым набором моральных кодексов и законодательных регламентов.

Принципы этики правительственных служащих содержатся в 14 пунктах специального исполнительного приказа президента США. Многие его положения были закреплены законом 1992 г. Управления по этике государственной службы.

Исполнительный приказ трактует порядок получения льгот и ухода со службы. Чиновникам не разрешается «использовать служебное положение для извлечения личной выгоды» и иметь финансовые интересы, вступающие в противоречие с их должностными обязанностями, использовать внутреннюю информацию для личной выгоды или принимать подарки.

Другие положения регламентируют порядок исполнения служебных обязанностей. Как дача, так и получение взяток считаются уголовно наказуемым преступлением. Не допускается получение жалования из источников вне государственной системы, равно как и вознаграждение государственных чиновников за представительство частных интересов в «отдельных делах», где США имеют свой финансовый интерес. Предусмотренные санкции распространяются как на госчиновников, так и на лиц, которые дают им вознаграждение.

В США придается большое значение вопросам нравственности. Этические нормы государственной службы определяет Кодекс этики государственного служащего, введенный президентом Джонсоном в 1965 г.

В августе 1991 г. был принят свод правил для сотрудников государственного аппарата. Согласно ему служащим разрешено принимать подарки от посторонних лиц стоимостью не более 25 долларов и строго запрещено брать какие-либо подарки от подчиненных. Введен запрет на получение гонораров за преподавание, выступления и публикации, связанные с вопросами, которыми должностное лицо занимается в силу своего служебного положения.

Принята и другая модель контроля – назначение генеральных инспекторов в федеральном правительстве и правительствах штатов в качестве внутреннего органа, следящего за работой ведомств и координирующего превентивную расследовательскую и аудиторскую антикоррупционную деятельность в рамках этих ведомств.

В США существует также положение о вознаграждении работников, сообщивших о неправильно заключенных государственных контрактах.

В стране есть система добровольных осведомителей. Осведомитель получает от 15 до 30% стоимости выявленного по его доносу материального ущерба и защищен от преследований со стороны разоблаченных им нарушителей.

Это далеко не все примеры международного опыта борьбы с коррупцией.

### *2) Концептуальные модели борьбы с коррупцией*

Можно выделить несколько концептуальных моделей борьбы с коррупцией.

**Тоталитарная модель борьбы с коррупцией.** Эта модель предполагает всеобъемлющий контроль со стороны государства за поведением должностных лиц и жесткое реагирование на любые отклонения от принятых норм (писанных и неписанных), которые они допустили. Наиболее последовательно эта модель реализовывалась в эпоху сталинизма.

Данная модель устанавливает зависимость между уровнем властных полномочий должностного лица и степенью ответственности. Риск быть привлеченным к уголовной ответственности и понести наказание возрастает для лиц, которые находятся ближе к вершине власти — чем ближе к вершине, тем больше риск. Иными словами, соблюдается принцип реализации ответственности: «сверху вниз», который является идеальным средством оптимизации любой социальной системы.

Пороком такого подхода борьбы с коррупцией является нарушение прав человека, так как тоталитаризм принципиально несовместим с их соблюдением.

**Авторитарная модель борьбы с коррупцией.** Ее принципиальная особенность – реализация ответственности выборочно, в соответствии с установками «руководящего лица». Долгое время такими лицами являлись представители партийной элиты. Данная модель была типичной во времена правления Хрущёва - Брежнева.

Следует упомянуть еще две особенности, присущие авторитарной модели: а) выход должностного лица на определенный уровень властных полномочий фактически означает для него правовой иммунитет и б) деньги в этой модели играют второстепенную роль или не играют никакой.

Рассматриваемая модель борьбы с коррупцией мотивирует стремление попасть во властные структуры из соображений собственной безопасности и безнаказанности в борьбе за привилегии и полномочия, поэтому в ней заложены процессы деградации власти и ее последовательного коррумпирувания.

**Олигархическая модель борьбы с коррупцией.** Здесь реализация ответственности осуществляется в соответствии с клановым подходом — по принципу «свой — чужой» (наш — не наш). Поскольку власть осуществляется «командами», то «своих» защищают от ответственности всеми возможными способами, зато в отношении «чужих» собирают компрометирующий материал и пытаются дать ему законный ход. Такая модель типична для борьбы с коррупцией в Республике Казахстан в настоящее время.

В олигархической модели исключительно большое значение придается деньгам, поэтому с их помощью улаживаются многие вопросы, в том числе в правоохранительной сфере. Отсюда модификация данной модели в *криминальную*, поскольку, как показывает практика, и бандиты от ответственности откупаются, что позволяет им безнаказанно заниматься криминальным бизнесом.

Поскольку олигархические кланы не поддерживают обратной связи с населением и управленческими структурами (в том числе в правоохранительной сфере), то борьба с коррупцией приобретает инструментальный характер и рассматривается как орудие в межклановых схватках за власть. Отсутствие контроля порождает широкомасштабную коррупцию в нижестоящих структурах власти.

**Либеральная модель борьбы с коррупцией** означает полную безответственность, безнаказанность и вседозволенность. Такая обстановка складывается в периоды революционных потрясений, когда новая власть еще не овладела функциями управления либо сознательно инициирует разрушительные процессы. Данные модели борьбы с коррупцией динамичны и тяготеют к превращению из одного типа в другой: высока вероятность модификации либеральной модели в авторитарную, авторитарной в олигархическую, олигархической в тоталитарную.

**Правовая демократическая модель.** Такая модель во многом воплощена в концепции правового государства. Здесь большое значение имеет реализация таких идей, как согласование права и нравственности, определение разумной иерархии правоохраняемых ценностей, равенство всех перед законом, корреспонденция между уровнем властных полномочий и степенью ответственности, поддержание обратных связей, формирование приоритетов борьбы с преступностью.

В плане борьбы с коррупцией особенно важно обеспечение реального воплощения принципа концепции правового государства, как равенство всех перед законом, в частности, сведение к минимуму юридических и фактических

иммунитетов. В обществе реализуется идея правозаконности — гуманистического права, которое призвано господствовать, править в обществе.

#### ***д) Интернациональные аспекты коррупции***

Расширяющееся политическое и экономическое сотрудничество превращает коррупцию в интернациональную проблему. Открываясь мировому сообществу, Казахстан также подвергается воздействию этой тенденции. Можно указать на следующие каналы международной коррупции.

Коррупция в международных организациях существует в силу общих тенденций: в них также распределяются ресурсы (например, помощь странам-участницам или клиентам этих организаций); их распределяют чиновники, не являющиеся собственниками этих ресурсов. Кроме того, бюрократия в международных организациях находится под менее пристальным контролем по сравнению с национальными, контролируруемыми общественностью своих стран. Все это влечет за собой коррупцию, которая, к тому же, в силу специфики работы международных организаций, находится в зоне значительно меньшего риска для участников коррупционных сделок.

Коррупция в международном экономическом сотрудничестве проявляется при создании предприятий с участием иностранного капитала, при реализации инвестиционных проектов и приватизации государственной собственности, при решении проблем раздела продукции и в других формах.

Увод незаконных доходов за границу уменьшает риск коррупционных сделок и тем самым подстегивает коррупцию. От этого страдают многие страны. Известно немало случаев, когда лидеры развивающихся стран прятали в иностранных банках полученные в результате коррупционных действий доходы, исчисляющиеся миллиардами долларов. В Казахстане увод капиталов из страны давно стал проблемой экономики и финансовой системы. Существенную часть этого потока составляют незаконно полученные доходы, в том числе – от коррупционных сделок. Русло для этого потока расчищается отсутствием двусторонних и многосторонних соглашений с участием нашей страны об аресте счетов, о выдаче преступников и т.п. [18, с.55].

### **3. Последствия коррупции для общества и элементы стратегии противодействия коррупции**

Коррупция вытекает из недостатков в политическом, экономическом устройстве общества, моральной его деградации, социальной несправедливости, несовершенства законодательства, историко-культурной традиции, политической, экономической и социальной нестабильности.

В свою очередь, коррупция провоцирует вышеназванные проблемы, разъедая общество изнутри и укореняясь в общественном сознании. Получается порочный замкнутый круг. Коррупция лишает общество надежды на будущее. Но даже глубоко укоренённую коррупцию можно преодолеть совместными усилиями по изменению системы, порождающей такую коррупцию. Одновременно борьба с коррупцией будет способствовать решению экономических, социальных и политических проблем общества. И это тоже замкнутый круг.

Существует богатая палитра суждений по поводу последствий коррупции, ее влияния на различные сферы общественной жизни.

Воздействие коррупции на экономический рост и развитие.

Ряд авторов считают, что коррупция в форме взяток позволяет преодолеть многочисленные жесткие правила, устанавливаемые властями, ускорить принятие решений, способствует оживлению экономической деятельности и предпринимательства. И хотя взятка идет в карман чиновнику, а не государству (в чем ее негативная сторона), эффективность распределения ресурсов при этом повышается.

Нередко сторонники положительного воздействия ссылаются на опыт стран Юго-Восточной Азии в период с 1965 г., демонстрировавших значительный рост и одновременно высокий уровень коррупции. Однако экономический рост являлся результатом целого набора факторов, и влияние коррупции в данном случае неясно.

Негативные же последствия коррупции для экономики очевидны:

1. Расширяется теневая экономика. Это приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета. Как следствие — государство теряет финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств.
2. Нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказываются не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки. Это влечет за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции.
3. Замедляется появление эффективных частных собственников, так как источником конкурентных преимуществ становятся не технологические новации и не грамотное управление, а навыки выстраивания и использования связей с чиновниками и силовиками.
4. Неэффективно используются бюджетные средства, в частности — при распределении государственных заказов и кредитов. Это еще больше усугубляет бюджетные проблемы страны.

5. Повышаются цены за счет коррупционных «накладных расходов». В итоге страдает потребитель.
6. Теряется доверие к способности власти устанавливать и соблюдать честные правила рыночной игры. Ухудшается инвестиционный климат и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства, обновления основных фондов.
7. Расширяются масштабы коррупции в неправительственных организациях (на фирмах, предприятиях, в общественных организациях). Это ведет к уменьшению эффективности их работы, а значит, снижается эффективность экономики страны в целом.

#### Социальные последствия

1. Отвлекаются колоссальные средства от целей общественного развития. Тем самым обостряется бюджетный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы.
2. Закрепляются и увеличиваются резкое имущественное неравенство, бедность большей части населения. Коррупция подстегивает несправедливое перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев населения.
3. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти.
4. Коррупционность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности. Последняя, срачиваясь с коррупционными группами чиновников и предпринимателей, усиливается еще больше с помощью доступа к политической власти и возможностям для отмыывания денег.
5. Увеличивается социальная напряженность, бьющая по экономике и угрожающая политической стабильности в стране.

#### Политические последствия

1. Установление власти, мотивированной желанием сохранения привилегий и получения коррупционных платежей, искажает приоритеты экономической и социальной политики, когда провозглашаемые цели и стратегии развития лишь в малой степени отвечают интересам страны. Происходит смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению интересов власти.
2. Уменьшается доверие к власти, растет ее отчуждение от общества. Тем самым ставятся под угрозу любые благие начинания власти.
3. Падает престиж страны на международной арене, растет угроза ее экономической и политической изоляции.
4. Коррупция может служить фактором обострения отношений между элитными группами и вести к политической дестабилизации.
5. Граждане разочаровываются в ценностях демократии. Возникает угроза разложения демократических институтов.

Очевидно, что борьба против коррупции не должна сводиться к борьбе с симптомами этого явления. Она должна вестись системно, искоренению должны подлежать условия и факторы ее появления.

Эффективная стратегия противодействия коррупции должна включать в себя несколько базовых направлений, единых для любого общества:

- сущностную структурную реформу основных государственных институтов;
- упорядочение системы управления и обеспечения подотчетности государственных органов;
- изменение морально-этических норм, господствующих в обществе;
- привлечение к решению этих задач государственных органов, частного бизнеса и гражданского общества.

Серьезные и согласованные антикоррупционные реформы должны включать в себя следующие элементы:

- Создание реально работающей системы антикоррупционных законов и подзаконных актов;
- «Политическая воля» представителей государственной власти, проявляющаяся в их готовности бороться с коррупцией и стать объектом проверок на предмет коррупционности;
- Организация системной работы по профилактике коррупции;
- Создание системы специальной подготовки сотрудников правоохранительных органов к борьбе с коррумпированными структурами всех уровней;
- Развитие институтов гражданского общества, формирование прочных демократических традиций в казахстанском обществе;
- Прозрачность и открытость в работе государственных ведомств;
- Установление партнерских отношений между правительством и гражданским обществом;
- Создание барьеров для беспрепятственного кадрового обмена между властными и коммерческими структурами;
- Борьба с теневой экономикой и незаконными доходами;
- Система образовательных мер, направленная на повышение уровня правовой грамотности и ответственности населения, на формирование уважительного отношения к закону;
- Формирование в обществе нетерпимого отношения к любому проявлению коррупционного сознания и коррупционного поведения. Борьба с коррупцией должна носить характер «психологической войны» со всеми ее атрибутами и составляющими. Отношение граждан к коррупции является, с одной стороны, важнейшим показателем состояния общественного сознания (показателем его степени «здоровья»), а, с другой стороны, важнейшим средством противодействия коррупционному поведению.
- Кропотливая кадровая политика;
- Развитие системы подлинно независимых СМИ;
- Глубокая и постоянная диагностика коррупционной ситуации в стране, результаты которой должны влиять на постоянную корректировку планов антикоррупционной работы;
- Постоянная информированность населения о последствиях коррупции для общества.

## Словарь основных терминов и понятий

*Аномия* — дезинтеграция нравственных ценностей, смешение ценностных ориентаций, наступление ценностного вакуума по принципу «все дозволено». Проявляется в виде ненормативного поведения – господства группового эгоизма, равнодушия и жестокости, распространения преступности, правового нигилизма.

*Антикоррупционное образование* – формирование у населения антикоррупционных установок.

*Антикоррупционные стандарты* – совокупность поведенческих и правовых норм, запретов, ограничений, обязанностей, установленных для соответствующей области социальной деятельности и направленных на предупреждение коррупции;

*Взятничество* – действие, когда государственный служащий или приравняемое к нему лицо в своих или чужих интересах прямо или опосредованно принимает, обещает или договаривается принять взятку, требует дачи взятки или провоцирует его за законное действие или бездействие при выполнении полномочий.

*Виды коррупции* в зависимости от сферы деятельности – административная, политическая, частная, международная.

*Волокита* – форма вымогательства, нарочитое затягивание рассмотрения дела с целью получения взятки.

*Вымогательство* – принуждение человека заплатить деньги или предоставить другие ценности в обмен на действие или бездействие. Данное принуждение может быть осуществлено при помощи давления, в том числе и морального.

*Выявление коррупции* и правовое преследование – установление коррупционных действий, превращение в жизнь принципа неизбежности и справедливости наказания.

*Девияция* – нарушение обычных для общества или группы социальных правил и норм.

*Государственный служащий* – лицо, которое находится на государственной службе.

*Злоупотребление* – действие, с помощью которого государственный служащий или лицо, приравняемое к государственному служащему, злоупотребляет служебным положением или превышает полномочия, если в результате этого государству, международной общественной организации, юридическому или физическому лицу была причинена большая утрата.

*Клетократия* – коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений.

*Клиентские связи, клиентизм* – взаимовыгодные связи покровителя и другого лица или группы лиц (клиентов) и система обязательств между ними.

*Конфликт публичных и частных интересов* – ситуация, по которой лицо, которое находится на государственной службе, в ходе выполнения своих обязанностей или доверенности обязано принимать решение о доверенности,



связанной также и с ее личными интересами, или принимать участие в его принятии, или выполнять такую доверенность.

*Коррупцированность* – это вовлеченность должностного лица в незаконное обогащение путем использования должностных полномочий, зараженность стремлением к незаконному обогащению посредством использования возможностей занимаемого служебного положения. Реализация этой возможности зависит от нравственных устоев человека, честности, уважения к самому себе, обществу и государству, от отношения к своему долгу.

*Коррупционное правонарушение* – отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность.

*Коррупционное преступление* – это предусмотренное в Уголовном кодексе Республики Казахстан общественно опасное деяние, которое выражается в противоправном получении государственным, муниципальным или иным публичным служащим, либо служащим коммерческой или иной организации (в том числе, международной) каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предоставлении последним таких преимуществ.

*Коррупционные сети* – формирование взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления, а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ведомствами и структурами.

*Корысть* – одно из альтернативных свойств коррупционных правонарушений, выражающееся в стремлении обогатиться или обогатить других лиц за счет чужого имущества или прав на него с нарушением установленного правовыми нормами и договорами порядка распределения материальных благ.

*Коррупция* – (от лат. *corruptio* – разламывать, портить, повреждать) социальное явление, включающее совокупность этических и правовых нарушений, выражающееся в злоупотреблении государственной властью, положением, статусом для получения выгоды, преимуществ в личных целях в ущерб общественному благу и интересам государства.

*Кумовство* (устар.) – форма фаворитизма, когда должностное лицо предпочитает при назначении на государственные должности выдвигать своих родственников.

*Лихоимство* (устар.) – получение лицом, состоявшим на государственной или общественной службе каких-либо преимуществ за совершение незаконных действий (бездействия) по службе (см. ст.402 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.).

*Лоббизм* – (от англ. *Lobby* – кулуары) система организаций и агентов крупного бизнеса при законодательных органах власти, имеющих целью оказание давления на законодателей и чиновников.

*Лоббист* – физическое лицо, которое имеет право заниматься лоббистской деятельностью или предприятие, учреждение, организация, внесенное в список лоббистов в установленном законом порядке.

*Лоббистская деятельность* – возмещенные действия лоббистов, направленные на осуществление влияния в сфере изменения, дополнения

правовых актов или признание их недействительными актами, на принятие или непринятие новых правовых актов. Целью такой деятельности является превращение в жизнь интересов заказчика с соблюдением личных прав или общественных и государственных интересов.

*Мздоимство* (устар.) – получение в нарушение установленного законом порядка лицом, состоявшим на государственной или общественной службе, каких-либо преимуществ за совершение законных действий (бездействия) по службе (см. ст. 401 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.).

*Невыполнение должностных обязанностей* – имеет место в случаях невыполнения или ненадлежащего выполнения по неосторожности государственным служащим или лицом, которое приравнивается к нему, своих обязанностей, в результате чего государству, юридическому или физическому лицу наносится большой убыток.

*Непотизм* – раздача родственникам, знакомым и друзьям доходных должностей, званий, недвижимости с целью укрепления собственной власти и деловых связей и, тем самым, создание системы подчиненных и коллег – должников, которые используются при принятии решений.

*Откат* – вид взятки должностному лицу, принимающему решение о расходовании денежных средств, за принятие выгодного взяткодателю решения; уплачивается в виде процента от суммы расходуемых средств.

*Отмывание денег* – действия, с помощью которых осуществляется попытка узаконить или *припрятать происхождение полученных преступным путем денег*.

*Подкуп* – действие, связанное с непосредственным или опосредствованным предложением, обещанием дать или дачей взятки государственному служащему или лицу, приравниваемому к государственному служащему, за желательное законное действие или бездействие в ходе выполнения им полномочий или посреднику с целью достижения тех же результатов.

*Посул* – на Руси плата подсудимого судье «за прилежание». Размер «посула» нормировался, поэтому получение лишнего являлось уже «лихоимством». С XVI в. был запрещён и стал рассматриваться как взятка.

*Превенция коррупции* – устранение причин и факторов коррупции.

*Противодействие коррупции* – скоординированная деятельность органов государственной власти, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции.

*Принципы публичного администрирования* – верховенство закона (деятельность базируется на правовых органах), объективность (действия должны быть беспристрастными), не злоупотребление властью (запрещается заниматься деятельностью при отсутствии полномочий или при принятии решений стремления к целям другим, чем установлены законодательством).

*Протекционизм* («коррупционный патронаж») – форма коррупции, своего рода влиятельная поддержка, помощь кому-нибудь в устройстве его дел.

*Публичное администрирование* – регламентированная законодательством деятельность государственных органов местного самоуправления, направленная

на превращение в жизнь правовых актов, решений местного самоуправления, на администрирование предусмотренных публичных услуг.

*Публичные интересы* – заинтересованность общества в беспристрастном и справедливом принятии решений лицами, которые находятся на государственной службе.

*Публичные коррупционные преступления* – преступления против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

*Непубличные коррупционные преступления* – преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях.

*Теневая экономика* – официально не зарегистрированная экономическая деятельность. Включает законные, в принципе, виды деятельности (о которых не сообщается в налоговые органы) и незаконные виды деятельности (торговля наркотиками, проституция и др.).

*Фаворитизм* – форма коррупции, покровительство, попустительство, получение незаконных привилегий, назначение услуг или предоставление ресурсов от должностного лица родственникам, знакомым, в соответствии с их принадлежностью к партии, религии и т.п.

*Частные интересы* – личная имущественная или неимущественная заинтересованность лица, которое находится на государственной службе, или его родственника или члена семьи, который может влиять на принятие решений при исполнении служебных обязанностей.

## Литература

1. Туякбай Ж.А. Правовые основы государственной политики Республики Казахстан в сфере уголовной юстиции. Научное издание. - Алматы: Жазушы, 2004. – 286 с.
2. Материалы по казахскому обычному праву // Сб. Научно-популярное издание. – Алматы: Жалын, 1998. – 280 с.
3. Зиманов С.З. Общественный строй казахов первой половины XIX века. - Алма-Ата: АН КазССР, 1958. – 291 с.
4. Фукс С.Л. Обычное право казахов в XVIII - первой половине XIX в. - Алма-Ата: Наука, 1981. – 224 с.
5. Российское законодательство X-XX вв. / Под общ. ред. А.И. Чистякова. Т.2. – М.: Юр. литература, 1985. – 507 с.
6. Борьба с коррупцией в государственных органах Республики Казахстан: учебное пособие / Под ред. Е.О. Алауханова – Алматы, 2008. – 330 с.
7. Ширяев В.Н. Взятничество и лиходействие в связи с общим учением о должностных преступлениях // Уголовно-юридическое исследование. – Ярославль, 1916. – 570 с.
8. Елистратов А.И. Основные начала административного права. 2-ое изд., испр. и доп. – М., 1917. – 294 с.
9. Нелидов Н. Юридические и политические основания государственной службы. – Ярославль, 1874. – 292 с.
10. Жижиленко А.А. Подлог документов: историко-догматическое исследование. – СПб., 1900. – 746 с.
11. Есипов В.В. Превышение и бездействие власти по русскому праву. – СПб., 1892. – 80 с.
12. Декрет СНК РСФСР «О взяточничестве» от 8 мая 1918 года // СУ РСФСР. - 1918. – № 35.
13. Сборник материалов по истории социалистического уголовного законодательства (1917-1937 гг.). – М., 1938.
14. Эстрин А.Я. Должностные преступления. – М.: НКЮ РСФСР, 1928. – 108 с.
15. Волженкин Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений // Советское государство и право. - М.: Наука, 1991. – № 11. - С. 73-81.
16. Кирпичников А.И. Российская коррупция. 3-е изд., испр. и доп. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 437 с.
17. Абдыкаримов О. Борьба с коррупцией – дело всего народа // Казахстанская правда. – 2007. – 23 октября.
18. Сводная таблица Индекса восприятия коррупции Транспаренси Интеренешнл за 2011 год. – <http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/file/ivk2011.pdf>.
19. Международная коррупция и опыт борьбы с ней / Обзор // Антикоррупционер. – 2008. – №1. – с. 54-60.

## Оглавление

Коррупция и противодействие ей в истории Казахстана.....	3
Международная коррупция и опыт борьбы с ней.....	27
Последствия коррупции для общества и элементы стратегии противодействия коррупции.....	37
Словарь основных терминов и понятий.....	40
Литература.....	44