

Понятие проблемы борьбы с коррупцией.

1. Понятие и исторический анализ борьбы с коррупцией в Республике Казахстан
2. Меры противодействия коррупции в Республике Казахстан.

1. В юридической науке Казахстана история развития коррупции ранее не рассматривалась. 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 устойчиво 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.

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».

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 жар?ы».

Как отмечает Т.М. Культелев, в то время казахское обычное право состояло из трех источников: обычая, практики суда биев и положения съезда биев. 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.

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.

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 брал по 100 и по 200 рублей серебром.

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 расходов 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».

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 отказаться от принятия подарка».

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».

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 жар?ы» 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 казахами, которые действовали на основе адата и шариата;

2. общеимперские судебные учреждения, разбиравшие особо важные уголовные дела казахов и все дела, возникавшие между представителями различных народностей.

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

В 1845 году 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 13 частей.

В ст. 401 Уложения предусматривалась уголовная ответственность за мздоимство, наказание за совершение которого выражалась в денежном взыскании вдвое больше, 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 не оговоренного вознаграждения должностным лицом за действие или бездействие по службе;
- 4) передача вознаграждения в виде проигрыша, мены, продажи или другой какой - либо мнимозаконной сделки.

В статье 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 отдачи в арестантские роты на срок от 4 до 6 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, т.е. вышестоящего руководства со стороны должностных лиц волостного и сельского управления, а также писателей и их помощников.
- содействием мздоимству и лихоимству, соучастие в вымогательстве взятки;
- дача взятки крестьянином должностному лицу от имени общины.

Ответственность за дачу не предусмотренного законом вознаграждения должностному лицу органов государственной власти и управления предусматривалась в трех статьях Уложения.

С тех пор прошло более 140 лет, однако эти же причины коррумпированности чиновников остаются актуальными и в настоящее время.

В Уголовном кодексе Казахской ССР, который был принят 22 июля 1959, 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.

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 года преступления, совершенные должностными лицами, закреплены в главе 13 «Коррупционные и иные преступления против интересов государственной службы и государственного управления».

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 РК, канцелярию Премьер - министра РК и другие республиканские органы, касались деятельности чиновников областного и районного звена.

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

Затем, среди стран СНГ Казахстан первым преступил к разработке антикоррупционного законодательства и государственной системы противодействия этому явлению. 2 июля 1998 года в стране был принят Закон РК № 261- I «О борьбе с коррупцией» (с изм. и доп. от 28 апреля 2000 года, 8 июня 2001 года, 12 июля 2001 года, 9 августа 2002 года, 27 сентября 2003 года, 21 июля 2007 года).

В сентябре 1998 года Указом Президента РК было создано Агентство по делам государственной службы, что стало институциональным оформлением административной реформы. А менее года спустя Парламент РК принял новую редакцию ЗРК «О государственной службе», в котором закреплен 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, совместным Приказом Генерального прокурора и Министра юстиции РК от 15 июля 2000 года № 178 - 179 (23191-23192) к разряду коррупционных были отнесены преступления, предусмотренные следующими статьями УК: ст. 176, ч.2, п. «в», ч.3 «Присвоение или

растрата вверенного чужого имущества» (совершенное с использованием служебного положения); ст. 177, ч.2, п. «в», ч.3 «Мошенничество» (совершенное с использованием служебного положения); ст. 189 «Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности» (если деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения); ст. 209, ч.2, п. «б», ч.3 «Экономическая контрабанда» (если деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения); ст. 224 «Получение незаконного вознаграждения» (совершенное служащим государственной организации); ст. 228 «Злоупотребление полномочиями»; ст. 231 «Коммерческий подкуп»; ст. 307 «Злоупотребление должностными полномочиями»; ст. 308 «Превышение власти или должностных полномочий» (повлекшее существенное нарушение имущественных прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства); ст. 310 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности»; ст. 311 «Получение взятки»; ст. 312 «Дача взятки» (дача взятки лицу, занимающему ответственную государственную должность); ст. 313 «Посредничество во взяточничестве»; ст. 315 «Бездействие по службе»; ст. 339, ч.3 «Воспрепятствование осуществлению правосудия и производства предварительного расследования» (если деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения); ст. 380 «Злоупотребление властью, превышение или бездействие власти» (совершенное из корыстной заинтересованности).

Таким образом, на сегодняшний день в той или иной мере в РК 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 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.

В апреле 2002 года Указом Президента РК была образована Комиссия при Президенте РК 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 Президента РК «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 РК, в котором детализированы нормы и стандарты, предъявляемые к поведению государственных служащих.

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

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 доктора юридических наук, профессора И. И. Рогова, впоследствии избранного президентом данной общественной организации. При ассоциации издается журнал «Предупреждение преступности», главным редактором которого является доктор юридических наук Н. Н. Турецкий.

Таким образом, на сегодняшний день в той или иной мере в РК 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 казахстанском законодательстве, к сожалению, до сих пор нормативно не закреплено понятие коррупции. Само слово «коррупция» впервые было употреблено в Законе Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 02.07.1998 года, где сказано, что коррупция в органах власти и управления ущемляет конституционные права и интересы граждан, подрывает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, извращает принципы законности, препятствует проведению экономических реформ.

Впервые были фактически определены основные формы проявления коррупции в системе государственной службы. Это сделано путем формирования системы запретов для представителей органов власти и управления.

Так, чиновникам запрещалось:

- 1) заниматься предпринимательской деятельностью;
- 2) оказывать любое, не предусмотренное законом содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это вознаграждение, услуги и льготы;
- 3) выполнять иную оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и творческой деятельности), а также заниматься предпринимательской деятельностью через посредников, а равно быть поверенным у третьих лиц по делам государственного органа, в котором он состоит на службе;
- 4) самостоятельно или через представителя принимать участие в управлении акционерными обществами, товариществами с ограниченной ответственностью или иными хозяйствующими субъектами.

Кроме указанных запретов для государственных служащих устанавливалось обязательное представление при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера.

Как показывает многочисленная практика, чиновники зачастую вводят в состав учредителей или устраивают на руководящие либо высокооплачиваемые должности в различных подведомственных организациях или организациях, с которыми орган государственной власти находится в договорных отношениях, либо которые находятся в иной зависимости от органа государственной власти, членов своих семей. В дальнейшем этим организациям со стороны заинтересованных чиновников оказывается содействие в виде:

- приоритетного финансирования (как бюджетного, так и по договорам, за выполнение различных работ и оказания услуг);
- неприменения штрафных санкций за невыполнение условий договора;
- заключение договоров со «своими» фирмами без проведения конкурсов и мониторинга цен;
- оказания содействия в получении различных решений, лицензий;
- проведения невыгодных для государства взаимозачетов;
- предоставления налоговых льгот, льгот по арендной плате и т.д.

Коррупция - социальное зло, влиянию которого подвержены все без исключения страны мира. Более того, в современных условиях она превращается в глобальную проблему. Потому все передовые государства пересматривают свои модели борьбы с коррупцией с учетом новых вызовов, принимают законы, ужесточающие ответственность за коррупционные правонарушения.

Казахстан не исключение. Еще 10 лет назад мы впервые на постсоветском пространстве приняли специальный Закон «О борьбе с коррупцией». Создан специальный орган - Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью. В Уголовном кодексе установлен четкий перечень преступлений, признаваемых коррупционными. Ужесточена уголовная ответственность за взяточничество.

По инициативе главы государства введен пожизненный запрет на занятие любых должностей в государственных органах и организациях для лиц, ранее уволенных с работы за совершение коррупционного правонарушения.

В целях снижения уровня коррупции в судебной системе ужесточена ответственность судей за совершение правонарушений и несоблюдение судейской этики.

Одним из важных инструментов реализации антикоррупционной стратегии является действующая при Президенте Комиссия по вопросам борьбы с коррупцией. Противостоять коррупционным проявлениям на региональном уровне призваны дисциплинарные советы при Агентстве по делам государственной службы.

Народно - демократическая партия «Нур Отан» проводит огромную работу по борьбе с коррупцией. При партии созданы республиканский и региональные общественные советы по борьбе с коррупцией, в которые уже поступило около 5000 обращений граждан. Более трети из них получили полное или частичное положительное решение. По поручению Н. А. Назарбаева партия контролирует процесс распределения социального жилья во всех регионах страны. Налажено тесное и результативное взаимодействие с населением, исполнительными и правоохранительными органами.

Однако говорить о том, что отечественная антикоррупционная система работает максимально эффективно, пока не приходится: статистика коррупционных правонарушений остается негативной, а в группу «лидеров» по распространенности коррупционных отношений входят работники правоохранительных органов, юстиции, акиматов, здравоохранения и образовательных учреждений.

Так, с начала года по республике зарегистрировано 1581 коррупционное преступление. Осуждены за коррупционные преступления 520, привлечено к дисциплинарной ответственности 990 человек. Только акимами всех уровней совершено 69 коррупционных преступлений. Анализ показывает, что размеры материального ущерба от коррупционных преступлений исчисляются большими суммами.

Президент представил форму Общенационального плана действий по борьбе с коррупцией, который включает в себя следующие меры.

Первое: совершенствование антикоррупционного законодательства. Здесь необходима глубокая «инвентаризация» законодательства, регулирующие различные сферы экономики, государственного управления, в том числе и правоохранительную деятельность.

До сих пор в законодательных актах, относящихся к разрешительной системе, контрольно - надзорной деятельности, государственным закупкам, остаются большие «коррупционные ниши», сдерживающие развитие малого и среднего предпринимательства. В связи с этим необходимо введение законодательной антикоррупционной экспертизы всех законов и подзаконных актов, обеспечить которую поручено фракции НДП «Нур Отан» в Мажилисе Парламента.

2.Прокуратуре рекомендовано опротестовывать, а органам юстиции при регистрации - проверять на коррупционность все акты, принимаемые госорганами.

Противодействию коррупции должна способствовать регламентация лоббистской деятельности. В этих целях следует принять Закон «О лоббировании», который должен

установить механизмы, исключая коррупционные схемы продвижения корпоративных интересов в ущерб интересам общества и государства.

Следует провести также работу по коррекции норм Уголовного кодекса.

Второе: конкретизация и оптимизация функций государственного управления.

К сожалению, за время проведения административных реформ мы существенно не продвинулись в разграничении функций государственных органов, исключении их дублирования. Поэтому государство должно последовательно уходить от практики осуществления избыточных функций, не относящихся к сфере государственной монополии. Правительство должно конкретно определить, что является государственной функцией, а что - только государственной услугой. Услуги можно последовательно передавать в конкурентную среду. Отсутствие ясной грани между этими понятиями снижает эффективность государственного управления, является одной из предпосылок для роста коррупционных проявлений.

Для решения задачи обязательно наличие стандартов и процедур оказания государственных услуг, их нормативное закрепление и повсеместное внедрение. Также следует шире использовать возможности электронного правительства, электронных акиматов и в целом современных технологий в управлении.

Третье: совершенствование качества работы государственного аппарата.

Противодействию коррупции должно способствовать укрепление системы государственной службы.

Наша задача - создать новую генерацию государственных управленцев. Это должны быть люди профессионально подготовленные, грамотные, современные, честно работающие на интересы страны, не ангажированные различными интересами.

Государственные служащие должны руководствоваться следующими морально - этическими нормами: уметь распоряжаться властью и полномочиями и при этом быть честными. Работать на благо государства, а не на свой карман. Не бояться вопроса «на что живешь?» и не давать оснований для появления снимков вилл, высоких заборов вокруг них и дорогих иномарок, жить в полном согласии с требованиями законов.

Кроме того, нужно на любом посту работать так, чтобы ни при каких обстоятельствах не утратить доверия народа, быть примером справедливости, скромности, уметь вести себя среди людей. Прежде чем браться руководить коллективом, нужно самому научиться выполнять то, чего требуешь от подчиненных. И главное - немедленно принимать меры, если видишь, что наносится ущерб интересам государства или готовится коррупционное деяние.

Для того, чтобы привести на государственную службу именно таких людей, патриотов и государственников, необходимо задействовать возможности кадрового резерва, оптимизировать который должна Администрация Президента. Вместе с тем государству необходимо работать над повышением социальной защищенности государственных служащих, уровня их материального обеспечения. По поручению Президента уже с первого января 2009 года на 25 процентов будет повышена зарплата чиновников и на 60 процентов - судей местных судов. Еще большее повышение зарплаты ожидает дорожных полицейских - почти в 3 раза. В этих условиях общество вправе ожидать от государственного аппарата честной и добросовестной работы во благо всех граждан страны.

Четвертое: совершенствование системы выявления и противодействия коррупции.

Для этого необходимо проработать вопрос о поэтапном переходе к всеобщему декларированию доходов и установить эффективный контроль за источниками доходов чиновников. Также отмечена недопустимость использования чиновниками служебного положения для продвижения личных или лоббирования чьих - то интересов в корыстных целях. Проверкой таких фактов поручено заняться Агентству по делам государственной службы и Агентству по борьбе с экономической и коррупционной преступностью. Также целесообразно разработать и внедрить механизм, обязывающий всех должностных лиц

государства своевременно реагировать на критические материалы о фактах коррупционных проявлений в средствах массовой информации.

Следует запустить и другой действенный механизм - постоянный финансовый мониторинг операций с денежными средствами в крупных объемах. Это функция недавно созданного Комитета финансового мониторинга Министерства финансов.

Пятое: пресечение коррупции в финансово - экономической сфере.

Когда в нашей стране говорят о коррупции, непременно имеют в виду только госслужащих. Между тем масштабы коррупционных правонарушений в частном секторе ничуть ни меньшие. В условиях мирового финансового кризиса особую остроту приобретает проблема «корпоративной коррупции». Для борьбы с ней принят закон об устойчивости финансовой системы, ведь сейчас важно не допускать, чтобы нечистоплотные бизнесмены при попустительстве коррумпированных чиновников расшатывали финансовую устойчивость государства и наносили ущерб экономическим интересам граждан.

Необходимо в корне пресекать любого рода махинации, лжебанкротства, незаконный вывоз капитала за рубеж. Обеспечение соблюдения законности и прозрачности в банковской сфере, защита вкладов и имущественных интересов граждан - вот одна из главных задач соответствующих органов на сегодняшний день.

В связи с этим Правительству поручено внести предложения об отмене налоговых льгот для частных застройщиков жилья, а также выявлять и пресекать факты незаконных увольнений, несвоевременной выплаты заработной платы работникам частного сектора.

Шестое: оптимизация и обеспечение прозрачности системы государственных проверок. Контрольно - надзорными функциями сегодня наделено большое количество госорганов, а действующее законодательство допускает возможность проверить любой хозяйствующий субъект или государственное учреждение под разными предлогами.

Седьмое: формирование атмосферы нетерпимости к коррупции.

К сожалению, в нашем обществе еще не утвердились нормы и ценности правового сознания. Граждане по - прежнему имеют упрощенные представления о причинах коррупции и методах борьбы с ней. Многие сами провоцируют чиновников на получение взяток.

Однако победить такое зло, как коррупция, невозможно лишь усилиями государственных и правоохранительных органов. Необходимо наладить взаимодействие с институтами гражданского общества и, безусловно, со средствами массовой информации.

Казахстанцы должны видеть эффективный механизм своей защиты от коррупционеров в антикоррупционной деятельности НДП «Нур Отан». Для этого есть необходимые ресурсы: доверие населения, депутатские мандаты в Парламенте и маслихатах, широкие контрольные полномочия.

Таким образом, Президент РК представил форму Общенационального плана действий по борьбе с коррупцией, который включает в себя следующие меры:

- 1) совершенствование антикоррупционного законодательства;
- 2) конкретизация и оптимизация функций государственного управления;
- 3) совершенствование качества работы государственного аппарата;
- 4) совершенствование системы выявления и противодействия коррупции;
- 5) пресечение коррупции в финансово - экономической сфере;
- 6) оптимизация и обеспечение прозрачности системы государственных проверок;
- 7) формирование атмосферы нетерпимости к коррупции.

The concept of the problem of fighting corruption.

- 1. The concept and historical analysis of the fight against corruption in the Republic of Kazakhstan**
- 2. Measures to combat corruption in the Republic of Kazakhstan.**

1. In the legal science of Kazakhstan, the history of corruption development was not considered before. It is known that the norms of customary law adopted in tribal communities on the territory of the Kazakh steppe were largely predetermined by traditions of a legislative nature established by the principles of nomadic culture. In turn, the foundations of the state system of the Mongolian Khanate had a special impact on the processes of the nomadic civilization.

According to Zh.A. Tuyakbai, the first stage of the formation of the foundations of the legal system in Kazakhstan, should be attributed to the period of the middle and late Middle Ages and conditionally dated to the 14th - first half of the 19th centuries. While the main features of it were a combination of the legal foundations of the traditional Muslim system of law and usually the legal institutions of the Mongolian nomadic civilization with the determining influence of the latter.

During this period in the Kazakh feudal society, responsibility for corruption, in what form we perceive it today, was not envisaged. Nevertheless, before joining Kazakhstan to Russia, corruption manifested itself in legitimate institutional forms, when some or other subventions to nobles were of the nature of compulsory feudal service. So, from ordinary farmers in favor of khans, sultans, biys and other representatives of the family nobility, tax "Ushur" - a tenth of the crop was regularly levied. The cattle-breeders paid tax "zakat" - a certain amount of one or another type of livestock. Along with them, in the favor of the feudal elite, natural gifts were collected in the form of a sogum (raw meat) or a dumpling (boiled meat). In addition, there were all kinds of gifts to nobles and aksakals. Thus, according to the "Description of the Kyrgyz customs that have the force of law in the Horde": "Sogum is produced in the autumn, it usually has in the ground that the khan or sultan can live all winter in the people's support. Sybaga is produced in spring on the same terms as Sogum. Ordinetes, who are respected in the horde, although occupying any position, can not refuse to accept the gift brought by a simple Kirghiz. "

Since the beginning of the 16th century, the laws of Khan Kasym, the so-called "Kasym's pillar road", were based in Kazakhstan on the basis of the norms of customary law (adat). The customary laws of the Kazakhs were finally codified and supplemented at the end of the 16th century under the tauka khan in the form of a single collection called "Zheti zhary? S".

As TM notes. Kultelev, at that time Kazakh customary law consisted of three sources: the custom, the practices of the biys court and the provisions of the biys congress. Judicial functions in Kazakhstan at that time were performed by khans, sultans and biys (ancestors) verbally on the basis of Kazakh customary law. The trial of the khan was considered as the last judicial instance. This function he carried out, traveling around the steppe. For the trial, he received a certain amount of compensation, called "hanlyk". Khan judged on the basis of customary law, replacing the gap in customary law with his law-making activities. In this case, the Khan's judicial decision became an important complement to customary law and led to the creation of new rules of law.

According to the adat, the parties were not forbidden to give judges a gift (tart), a shibaga (refreshment), etc. Therefore, representatives of the feudal-tribal nobility usually deliberately delayed, complicated the criminal cases and other disputes that arose among the population, with the expectation of receiving a large reward.

As SZ points out. Zimanov: "In 1855, the Kazakhs of the Bersh and Adai (Internal Horde) families appealed to the local authorities with a group letter about the abuses of Sultan Kuchangaliy Shigaev, the governor of the first coastal part. In it they wrote that "if the Horde, who have litigation, will come to Shigaev with money, then he will sort out their complaints in the near future. If sometimes Kazakhs come without gifts, then he not only disassemble their complaints, but does not even show them, who are forced to return to their auls. " The audit showed that Shigaev not only did such abuses, but also sold the senior posts, for which he took 100 and 200 rubles in silver. In the opinion of Academician S.Z. Zimanov: "The feudal nobility of the surplus product of direct producers - the peasants - was appropriated in various

ways. In one case, fees were collected from the population for nomadism to cover the expenses of the nobility for management, and so on. In another case, it was carried out on the basis of the performance of the old-time customs "to give" representatives of the nobility, to bring "voluntary" contributions to influential persons. In the third case, as a matter of fact, peasant laborings were issued as "help" to the monots, etc. At the same time, non-economic coercion was often combined with economic coercion. "

In the "Description of Kyrgyz customs" D'André stated that "every person who enjoys any respect in the horde can receive gifts, although that person and official." Another variant of the same record strengthens the norm and says that such a person even "can not refuse to accept the gift."

As the researcher of customary law of the Kazakhs L.S. Fuchs: "So, before us in the form of an obligatory gift institute, the sanctified by the custom of the right of sultans and nobility in general to shamelessly plunder the people dependent on them. This is the true reason and purpose of maintaining such a remnant of patriarchal relations in the Kazakh private property society as an obligatory gift, enabling the norm authorizing their robbery to be presented as a rule of law common to all. It is even possible that, formally, it corresponded to the usual - the legal norm, veiled in this way its predatory nature. "

Thus, the traditions of Kazakhs to make gifts and all kinds of offerings are of a traditional nature, and its roots go to the socio-political and economic relations that prevailed in the Kazakh society during feudalism. Corruption manifested itself in legitimate institutional forms and its main factors at that time were: the social stratification of society into rich and poor, a rigid hierarchy between these layers according to the criterion of their solvency, as well as clan relations and patriarchal culture, which brought up the psychology of the vigilance of the Kazakhs.

The provisions of the fundamental code of Kazakh law "Zheti zhary? S" are quite diverse. They contain the norms of civil, administrative and criminal law, as well as provisions on religion, taxes and other, thus covering all aspects of the Kazakh society. The decentralization of power and the absence of a single state bureaucracy, the state administration of the feudal clan authorities in the aggregate excluded the possibility, at least formally, of the origin in the Kazakh law of norms providing for responsibility for bribery, abuse of position, etc., that is, for corruption.

The next stage in the formation of the legal system in Kazakhstan, which objectively influenced the change in the social and legal nature of corruption, begins with the period of approval of the Russian colonial policy and the expansion of the borders of the empire. At the same time, the judicial system of Kazakhstan during its accession to Russia represented two parallel operating systems:

1. local national courts - the courts of biys and the courts of kazis, who dealt with relatively minor criminal and civil cases between Kazakhs who acted on the basis of adat and Sharia;
2. All-imperial judicial institutions that dealt with especially important criminal cases of Kazakhs and all the cases that arose between representatives of different nationalities.

Toughening and widespread use of punitive measures did not lead to a reduction in the number of corruption crimes. Therefore, in tsarist Russia and its colonies, new approaches to the struggle against covetousness began to be sought, ensuring the identification and elimination of the causes contributing to the prevalence of this phenomenon.

In 1845, the "Code of Criminal and Executive Penalties" was adopted, which changed and significantly supplemented the legislation on responsibility for bribery and other forms of corruption, new norms were introduced. Chapter six of the fifth section of the Code provided for criminal liability for self-serving abuses, including bribery. This chapter was called "On bribery and covetousness" and consisted of 13 parts.

In Art. 401 of the Code provided for criminal liability for bribery, the penalty for the commission of which was expressed in a double pecuniary punishment, against the price accepted. In this article, two forms of bribe taking were indicated: a bribe - gratitude and a bribe - bribery. For bribery, the official of the government authorities, except for pecuniary punishment, was also subjected to dismissal, and in the event of an active repentance of an official in a committed crime, it could be subjected to a milder punishment by a court decision. The starting point in the process of creating a system of counteracting corruption and preventing corruption offenses in Kazakhstan should be considered on October 21, 1997,

when the President of the Republic of Kazakhstan, N.A. Nazarbayev issued a decree "On the Supreme Disciplinary Council of the Republic of Kazakhstan."

The main goals of the Supreme Disciplinary Council were to strengthen state discipline, increase the responsibility of civil servants, prevent them from abusing power and official position. The body included well-known and authoritative people in the republic, representatives of the public and leading media.

From the very first days of its work, the council came to the conclusion that corruption poses a particular danger in those spheres on which the everyday life of Kazakhstanis depends - health care, education, housing and communal services, the lower levels of government, since it is the bureaucracy of these institutions, or inaction undermines the authority of the state in the eyes of the people. Up to 80% of applications and appeals of citizens entering the Administration of the President of the Republic of Kazakhstan, the Office of the Prime Minister of the Republic of Kazakhstan and other republican bodies concerned the activities of officials of the regional and district level.

An important stage in the development of the system of fighting corruption at that time was the creation of disciplinary councils in the regions.

Then, among the CIS countries, Kazakhstan was the first to disband the development of anti-corruption legislation and a state system to counteract this phenomenon. On July 2, 1998, the country adopted Law No. 261-I of the Republic of Kazakhstan "On Combating Corruption" (amended and supplemented on 28 April 2000, 8 June 2001, 12 July 2001, 9 August 2002, 27 September 2003, July 21, 2007).

In September 1998, the Agency for Civil Service Affairs was created by the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan, which became the institutional design of the administrative reform. Less than a year later, the Parliament of the Republic of Kazakhstan adopted a new version of the SAM "On Civil Service", which sets out a number of anti-corruption norms related to restricting the entry of persons committing corruption offenses to public service, and determining the procedure for imposing penalties on civil servants.

Since the adoption of the Law of the Republic of Kazakhstan "On Combating Corruption", the list of corruption crimes has undergone repeated changes. Thus, by joint order of the Prosecutor General and Minister of Justice of the Republic of Kazakhstan dated July 15, 2000, No. 178 - 179 (23191-23192), the following categories of crimes were included in the category of corruption: 176, part 2, item "c", part 3 "Assignment or embezzlement of entrusted property of others" (committed with the use of official position); Art. 177, Part 2, item "c", Part 3 "Fraud" (committed with the use of official position); Art. 189 "Obstruction of lawful entrepreneurial activity" (if the acts were committed by an official using his official position); Art. 209, part 2, item "b", part 3 "Economic contraband" (if the acts were committed by an official using his official position); Art. 224 "Receiving unlawful remuneration" (committed by an employee of a state organization); Art. 228 "Abuse of power"; Art. 231 "Commercial bribery"; Art. 307 "Abuse of official authority"; Art. 308 "Excess of power or official authority" (which resulted in a material violation of property rights and legitimate interests of citizens or organizations or the interests of society or the state protected by law); Art. 310 "Illegal participation in business"; Art. 311 "Getting a bribe"; Art. 312 "Bribing a bribe" (giving a bribe to a person holding a responsible public office); Art. 313 "Mediation in bribery"; Art. 315 "Inaction in the service"; Art. 339, part 3 "Obstruction of the administration of justice and the production of preliminary investigation" (if the acts were committed by an official using his official position); Art. 380 "Abuse of power, excess or inaction of power" (committed from mercenary interest).

Thus, to date, the legislation on combating corruption exists and is developing in one way or another in the Republic of Kazakhstan, including directly the anti-corruption law, various anti-corruption state programs, criminal liability for corruption crimes. Already at the present stage, the foundations of anti-corruption policy are laid.

In April 2000, the Head of State issued a decree "On measures to improve the system of fighting corruption and crime." And in January 2001 the State Program for Combating Corruption for 2001-2005 was adopted.

In April 2002, by the Presidential Decree, a Commission was established under the President of the Republic of Kazakhstan on fighting corruption and observing official ethics by civil servants.

Corruption is a social evil, which affects all countries of the world without exception. Moreover, in modern conditions it turns into a global problem. Therefore, all advanced states are reviewing their models of fighting corruption in the light of new challenges, adopting laws that toughen responsibility for corruption offenses.

Kazakhstan is no exception. 10 years ago, for the first time in the post-Soviet space, we adopted a special law "On combating corruption". A special body was created - the Agency for Combating Economic and Corruption Crimes. The Criminal Code establishes a clear list of crimes that are recognized as corrupt. Criminal liability for bribery has been increased.

At the initiative of the head of state, a lifetime ban was imposed on the employment of any position in state bodies and organizations for persons previously dismissed from work for committing a corruption offense.

In order to reduce the level of corruption in the judicial system, the judges' responsibility for committing offenses and non-observance of judicial ethics are toughened.

One of the important tools for the implementation of the anti-corruption strategy is the Commission for Combating Corruption under the President. To counter corruption at the regional level disciplinary councils are called at the Agency for Civil Service Affairs.

The People's Democratic Party "Nur Otan" is carrying out a huge work to combat corruption. The party established republican and regional public councils to combat corruption, which already received about 5000 citizens' appeals. More than a third of them received a full or partial positive solution. On behalf of NA Nazarbayev, the party controls the distribution of social housing in all regions of the country. Close and effective cooperation with the population, executive and law enforcement bodies is established.

However, it is not yet possible to say that the domestic anti-corruption system works as efficiently as possible: the statistics of corruption offenses remain negative, and the group of "leaders" in the prevalence of corruption relations includes employees of law enforcement agencies, justice, akimats, public health services and educational institutions.

So, since the beginning of the year 1581 corruption crimes have been registered in the republic. Condemned for corruption crimes 520, disciplined 990 people. Only akims of all levels committed 69 corruption crimes. The analysis shows that the amount of material damage from corruption crimes is calculated in large amounts.

The President presented the form of the National Action Plan to Combat Corruption, which includes the following measures.

First: improvement of anti-corruption legislation. It requires a deep "inventory" of legislation that regulates various areas of the economy, public administration, including law enforcement.

So far, large "corruption niches" that constrain the development of small and medium-sized enterprises remain in legislative acts related to the licensing system, control and supervision activities, state purchases. In this regard, it is necessary to introduce legislative anti-corruption expertise of all laws and subordinate legislation, which is entrusted to the faction of the Nur Otan party in the Majilis of the Parliament.

2. The prosecutor's office is recommended to protest, and to the justice authorities when registering - to check for corruption all acts adopted by state bodies.

The regulation of lobbying activities should help counteract corruption. To this end, the Law on Lobbying should be adopted, which should establish mechanisms that exclude corrupt schemes for promoting corporate interests to the detriment of the interests of society and the state.

It is also necessary to work on the correction of the norms of the Criminal Code.

Second: the specification and optimization of public administration functions.

Unfortunately, during the period of administrative reforms, we have not made significant progress in distinguishing the functions of state bodies, excluding their duplication. Therefore, the state must consistently move away from the practice of exercising redundant functions that are not related to the sphere of state monopoly. The government should specifically determine what is a public function, and what - only a public service. Services can be consistently transferred to a competitive environment. The

absence of a clear line between these concepts reduces the effectiveness of public administration, is one of the prerequisites for the growth of corruption manifestations.

For the solution of the problem, it is necessary to have standards and procedures for the provision of public services, their regulatory enactment and universal implementation. Also, we should make greater use of the possibilities of e-government, electronic akimats and generally modern technologies in management.

Third: improving the quality of the work of the state apparatus.

Strengthening the public service system should help counter corruption.

Our task is to create a new generation of public managers. It should be people professionally trained, literate, modern, honestly working for the interests of the country, not engaged in various interests.

Civil servants should be guided by the following moral and ethical standards: to be able to dispose of power and authority and at the same time to be honest. Work for the benefit of the state, not on your pocket. Do not be afraid of the question "what are you living on?" And not give grounds for the appearance of pictures of villas, high fences around them and expensive foreign cars, to live in full compliance with the requirements of the laws.

In addition, it is necessary to work at any post in such a way that under no circumstances will lose the confidence of the people, be an example of justice, modesty, be able to behave among people. Before you start managing a team, you need to learn to do what you want from your subordinates. And most importantly - immediately take action if you see that the interests of the state are being damaged or the corruption act is being prepared.

In order to bring precisely such people, patriots and statist to the civil service, it is necessary to use the possibilities of the personnel reserve, which the Presidential Administration should optimize. At the same time, the state needs to work to improve the social security of public servants, the level of their material support. On the instruction of the President, as of January 1, 2009, the salaries of officials will be increased by 25% and judges of local courts by 60%. An even higher wage increase is expected by road policemen - almost 3 times. In these conditions, the society can expect from the state apparatus honest and conscientious work for the benefit of all citizens of the country.

Fourth: improving the system for identifying and countering corruption.

To do this, it is necessary to work out the issue of a phased transition to universal income declaration and establish effective control over the sources of income of officials. Also noted is the inadmissibility of the use of official position by officials to promote personal or lobbying someone's interests for mercenary purposes. The verification of such facts was entrusted to the Agency for Civil Service and the Agency for Combating Economic and Corruption Crimes. It is also advisable to develop and implement a mechanism that obliges all state officials to respond in a timely manner to critical materials on the facts of corruption manifestations in the media.

Another effective mechanism should be launched - constant financial monitoring of transactions with cash in large amounts. This is a function of the recently established Financial Monitoring Committee of the Ministry of Finance.

Fifth: suppression of corruption in the financial and economic sphere.

When people talk about corruption in our country, they only mean civil servants. Meanwhile, the scale of corruption offenses in the private sector is the same. In the conditions of the global financial crisis, the problem of "corporate corruption" becomes especially acute. To combat it, a law on the stability of the financial system was adopted, because now it is important not to allow unscrupulous businessmen, with the connivance of corrupt officials, to shake the financial stability of the state and damage the economic interests of citizens. It is necessary to suppress in the root any kind of fraud, false bankruptcy, illegal export of capital abroad. Ensuring compliance with the law and transparency in the banking sector, protecting the deposits and property interests of citizens is one of the main tasks of the relevant bodies to date. In this regard, the Government was instructed to make proposals for the abolition of tax benefits for private housing developers, as well as to identify and prevent the facts of illegal layoffs, untimely payment of wages to employees of the private sector.

Sixth: optimization and transparency of the system of state inspections. The supervisory and supervisory functions are now endowed with a large number of state bodies, and the current legislation allows for the possibility of testing any economic entity or public institution under various pretexts.

Seventh: the formation of an atmosphere of intolerance towards corruption.

Unfortunately, the norms and values of legal consciousness have not yet been established in our society. Citizens still have a simplistic view of the causes of corruption and methods of combating it. Many themselves provoke officials to receive bribes.

However, such evil as corruption can not be won only by the efforts of state and law enforcement agencies. It is necessary to establish cooperation with the institutions of civil society and, of course, with the media.

Kazakhstanis should see an effective mechanism for their protection from corrupt officials in the anti-corruption activities of the Nur Otan party. For this there are the necessary resources: public trust, deputy mandates in the Parliament and Maslikhats, broad control powers.

Thus, the President of the Republic of Kazakhstan presented the form of the National Action Plan to Combat Corruption, which includes the following measures:

- 1) improvement of anti-corruption legislation;
- 2) specification and optimization of public administration functions;
- 3) improving the quality of the work of the state apparatus;
- 4) improving the system for identifying and combating corruption;
- 5) suppression of corruption in the financial and economic sphere;
- 6) optimization and transparency of the system of state inspections;
- 7) formation of an atmosphere of intolerance towards corruption.