Л. 12. Коррупция в органах государственной власти

1. Сущность коррупции как социального явления
2. Причины и формы распространения коррупции в органах государственной власти
3. Правовые основы и меры противодействия коррупции в системе государственной службы
4. Организационные меры противодействия коррупции на государственной службе

Коррупция начала свое существование с возникновением государства и появлением должностных лиц, принимающих решение от имени государства. Коррупция в системе государства существует в связи с тем, что чиновник может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия решений. К таким ресурсам могут относиться бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы, льготы и т.п.

. Опасность коррупции представляется прежде всего в том, что за принимаемыми решениями чиновников стоит практическая деятельность, которая не всегда может иметь для общества и государства позитивный характер. Коррупция снижает эффективность промышленной политики и побуждает частный бизнес действовать в теневом секторе, нарушая налоговое, административное и уголовное законодательство.

 Развитие государства приводит к увеличению бюрократического аппарата, необходимого для реализации государственных интересов. Эта тенденция создает условия для использования чиновниками своих полномочий в корыстных целях.
Вместе с тем коррупция с развитием государства и общества эволюционировала, проявляя себя в различных формах, о чем говорят принимаемые законодательные решения по ее ограничению.

Согласно существующим международным оценкам государственную коррупцию можно определить как нелегитимное, незаконное использование государственных ресурсов в частных целях, в том числе и для личного обогащения.
Кроме того, коррупция трактуется как покупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей. Акцент в этих определениях делается на субъектах данного явления, преступное поведение которых исходит со стороны должностных лиц органов государственного управления, власти и местного самоуправления.

В научной литературе акцент делается на коррупции как социальном явлении, порожденном социальными противоречиями общества, государства, его властных структур, а также на противоречиях между корыстным поведением отдельных лиц и общественными ценностями. Происходит разложение власти, государственные, муниципальные лица, уполномоченные на исполнение государственных функций, используют свое служебное положение для личного обогащения или в иных интересах. В этом плане в основе коррупционной деятельности находится не только и не столько преступное поведение определенного чиновника или должностного лица, сколько определенная социальная обстановка, порождающая данное зло.

Коррупция это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; это совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.
Теоретические и нормативные обобщения такого явления, как коррупция, позволяют рассмотреть ее предпосылки и тенденции как вида преступной деятельности. Реальная практика взаимоотношений государственных чиновников и граждан показывает наличие различных интересов, которые приводят к социальным противоречиям. Одно из таких социальных противоречий смещение целей и интересов представителей государственных органов, облеченных управленческими полномочиями, в сторону извлечения из своего служебного положения личной выгоды.
Наиболее распространенной ситуацией коррупционных действий может служить поведение должностного лица, которое принимает противоправное решение, в том числе если оно неприемлемо для общественного мнения, из которого извлекает выгоду некоторая другая сторона (например, фирма получает государственный заказ), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение. Характерным признаком при этом будет нарушение закона при принятии решения.

Следует учитывать нравственные издержки от коррупции, влекущие за собой сложные последствия для общественного мнения, грозящие подрывом демократических ценностей, стабилизации общества в целом. Поэтому коррупция может быть рассмотрена как система отношений, основанная на противоправной деятельности должностных лиц в ущерб государственным и общественным интересам. Коррупционные правонарушения многообразны и имеют не только уголовно-правовой, но и административный, дисциплинарный, гражданско-правовой характер. Как показывают исследования данного феномена в разных странах, несмотря на определенные различия в культуре и ценностях, существует универсальный и главный мотиватор человеческой деятельности: корыстный интерес, выгода.

С практической точки зрения коррупция это реализация собственных корыстных интересов чиновников в форме незаконно взимаемой ренты коррумпированным государственным аппаратом с общества. В отличие от законных налогов и сборов эта «дань» не используется в интересах общества и государства, а присваивается
чиновниками, что становится основой формирования псевдогосударственных и квазигражданских отношений в сфере государственной службы и прямой угрозой деформации государства. К тому же коррупция представляет угрозу национальной безопасности и проявляется в качестве деструктивного фактора в системе отношений в обществе. Ее широкое распространение способствует закреплению системы псевдосоциальных связей и взаимодействий, что, несомненно, деформирует государственную политику

. Специфическим видом этих неформальных отношений и является коррупция, которая представляет собой особую социальную структуру, совокупность устойчивых и универсальных норм, принципов. Развитие коррупции приводит к правовому нигилизму, к снижению чувства долга перед Родиной и государством. Распадается и система моральной регуляции такие общепринятые и широко распространенные представления о добре и зле, о нравственном и безнравственном нивелируются. Особенность коррупции состоит в том, что она развивается в сфере управления, в сфере функциональных отношений должностных лиц, она дублирует, замещает собой функциональные отношения должностных лиц. Коррупция как социальное явление имеет ряд качественных признаков:

- расхождение интересов коррумпированной элиты с интересами большинства общества; использование со стороны коррумпированных элементов методов принуждения; неформальный характер деятельности участников коррупционных отношений;
- нелегитимность использования участниками коррупционных отношений материальных и нематериальных благ, принадлежащих обществу и государству;
- неформальность поведения управляющей элиты, проявляющееся в нелегитимном использовании социальных благ. Как социальный феномен, она охватывает все формы злоупотреблений, при которых должностные полномочия используются в личных целях, причем эти цели не обязательно должны быть только материальными;
- нарушение интересов общества, социальных групп, отдельно взятой личности;

 - оказания влияния на внутреннюю и внешнюю политику государства, на государственно-правовые механизмы; воздействие на общественные и личные взгляды;

- формирование определенных морально-нравственных установок и критериев поведения в обществе.

Коррупции присущи следующие характеризующие ее черты:
сознательное подчинение интересов государства, общества
личным интересам;

- конфиденциальность принимаемых решений и их осуществление;
наличие личных взаимовыгодных обязательств между договаривающимися сторонами;
- непосредственное взаимодействие между тем, кто принимает от имени государственного или общественного органа решение, и заинтересованным в положительном решении лицом;
- понимание обеими сторонами противоправности действий;
- готовность должностного лица использовать свое положение в корыстных целях.
Коррупция, являясь препятствием для политического, экономического, социального развития страны, имеет тенденцию к расширению и дальнейшему развитию, используя местные особенности и традиции

 Коррупцию как явление можно рассматривать в нескольких аспектах.
 Политический аспект. Из криминального аспекта коррупция превращается в общегосударственный политический фактор, подрывающий авторитет власти.

 Социальный аспект. В общесоциальном аспекте коррупция является показателем болезненного состояния общества.
Управленческий аспект. Сущность коррупции заключается в зло- употреблении ресурсами и использования государственных полномочий для достижения личной прибыли, например разрешении на открытие нефтяной скважины или других разработок в частное пользование с нарушением установленных правил за вознаграждение или платы за назначение на должность
Причинами коррупции в системе управления являются необос- нованное расширение свободы действия чиновников при слабом контроле за их действиями, наличие бюрократических процедур, низкая внутренняя культура.
Экономический аспект. Это присвоение должностными лицами собственности и иных материальных выгод через властные полномочия. По мнению ряда экономистов, коррупцию следует рассматривать в качестве ренты, являющейся следствием монопольного положения государственных должностных лиц. Собственность присваивается самыми разными способами, с использованием несовершенства законодательства, но и не только прямым его наруше- нием
Бытовой аспект встречается довольно часто как плата за из- бежание штрафных санкций, за беспрепятственное прохождение в инстанциях решений. Бытовая коррупция, справедливо осуждаемая, в то же время рассматривается определенной частью населения как нормальные правила игры при рыночных отношениях.
Криминальный аспект. Это антисоциальное общественно опас- ное явление, угрожающее экономической и политической безопасности страны, составляющее совокупность преступлений, совершаемых должностными лицами в целях личного обогащения за счет государства, коммерческих структур, граждан.

 2. Причины и формы распространения коррупции в органах государственной власти.

 Причины коррупции. Масштабы, специфика осуществления и динамика распространения коррупционных действий зависят от общего политического, экономического и социального состояния страны. Период модернизации и реформирования общества и государства является благоприятным для расширения коррупционных возможностей. Поэтому для возникновения и развития коррупции имеются общие причины, характерные и для других государств.
1. Переход от тоталитарного к демократическому режиму, который предусматривает отход от закрытости и неподконтрольности власти к открытости и гласности. Но этот переход происходит мед- ленно, а продолжающийся процесс децентрализации способствуют росту коррупции.
2. Экономический кризис и политическая нестабильность. Постоянно осознаваемый политический и экономический риск, связанный с инфляцией, отсутствием четких регулятивных механизмов в экономике, формирует определенный тип экономического поведения, рассчитанный на кратчайшую перспективу. В условиях экономического кризиса государство часто пытается усилить налоговый пресс. Это приводит к расширению зоны теневой экономики, а следовательно, и сферы коррупции. Не имея уверенности сохранения в долгосрочной перспективе, бизнесструктуры поддаются соблазну подкупа чиновников коррупции. Политическая нестабильность вызывает чувство неуверенности, нестабильности.

3. Несовершенство законодательства, т.е. долговременное отсутствие системы антикоррупционных законов и подзаконных актов.

4. Неэффективность деятельности институтов государственной и муниципальной власти в сфере кадровой политики и расстановки управленческих кадров. После разрушения номенклатурной системы не появилась новая система отбора и продвижения государственных
чиновников.

5. Слабость гражданского общества, отрыв его от власти. Демократическое государство должно свои проблемы решать в совокупности с институтами гражданского общества.
6. Подчиненность чиновников не центральным, а ведомственным нормативным актам и инструкциям

7. Сохранение широкой сферы государственных услуг, охваченных
разрешительными принципами; монополия ведомства на предоставление услуг; наличие органов власти, которые могут принимать решение и оказывать услуги; неадекватность штрафов, способствующая уклонению от уплаты с помощью взяток. Коррупцию порождает в том числе множество запретов, разрешительных процедур.
Эти общие причины коррупции характерны практически для всех стран, переходящих от тоталитарного (авторитарного) режима к демократическому.

: Есть причины распространения коррупции, характерные для постсоветских государств.. Это причины исторического, социально-политического, ментального порядка
- сравнительно низкая заработная плата российского чиновника. Для предупреждения коррупции, например, в Сингапуре правительство ежегодно пересматривает должностные ставки, которые составляют 80% среднего дохода бизнесменов аналогичного уровня;
- нравственная деградация российского общества. Это вызвано тем, что деньги стали единственной ценностью массового сознания;
- низкий морально-этический уровень российского чиновника, ориентация которого направлена на удовлетворение собственных интересов;
безответственность и бесконтрольность должностных лиц;
- незаинтересованность ряда политических руководителей в борьбе с коррупцией, так как с коррумпированными чиновниками проще работать (без претензий, собственного достоинства, моральных принципов и т.д.);

- неразвитость демократических институтов, отсутствие действенных форм социального контроля, низкая правовая и политическая культура чиновников и населения, произвол со стороны властных, особенно правоохранительных, структур;
- монополизм и олигархия в экономике и на потребительском рынке;
низкое качество законодательных актов, ориентированных не на правовые, а на распорядительно-фискальные методы регулирования всех сфер жизни и деятельности;
- излишний аппарат публичной власти, особенно местного самоуправления, который более бесконтролен для общественности и СМИ.

Наиболее подверженными коррупции являются следующие сферы государственной службы:
- лицензирование и регистрация предпринимательской (банковской) деятельности;
- выдача разрешений на размещение и проведение банковских операций с бюджетными средствами федерального, регионального и местного уровней;
получение кредитов в негосударственных банках и государственных целевых кредитов;
- проведение конкурсов на получение государственных зака- зов, участие в программах, научных исследованиях;
- получение экспортных квот;
- таможенное оформление импортных товаров;
- строительство, а также ремонт за счет бюджетных средств;
назначение на должности;
- возбуждение и прекращение уголовных дел, направление на дополнительное расследование;
- контроль за безопасностью дорожного движения;

- работа паспортных столов, миграционных служб, разрешительных систем;
- поступление в вузы, престижные общеобразовательные школы;
- формирование избирательных списков и другие.

Формы проявления коррупции. В системе государственной службы сюда относят различные виды нарушений конституционных, административных, уголовных и иных норм права лицами, осуществляющими функции государственного управления во всех сферах деятельности. Среди данных нарушений можно выделить:
- многие виды прямого или скрытого совмещения должностей
на государственной гражданской службе и в негосударственных коммерческих организациях;
- оказание государственными служащими прямых или косвенных услуг негосударственным коммерческим организациям за прямое или завуалированное вознаграждение, представление тех или иных льгот, выгод и преференций, в которых эти организации заинтересованы. Сюда можно отнести различные виды прикрытия бизнеса (рынков, отдельных фирм, конкретных предпринимателей и др.);
- использование государственными служащими личного либо ведомственного влияния и неформальных связей для оказания услуг негосударственным коммерческим организациям за вознаграждение. В этом плане характерным является использование для выяснения отношений между коммерческими организациями силовых структур (милиции);
- передача информации о принятых, но еще не опубликованных решениях государственных органов по вопросам, представляющим интерес для коммерческих структур, например сроках проверки рынков для выявления продукции, завезенной контрабандным путем;
- учреждение коммерческих структур с использованием имущества государственных предприятий, на которых работает должностное лицо, использование должностного положения в процессе приватизации государственной и муниципальной собственности (приобретения этих объектов в свою собственность, а в случае акционирования получения контрольного пакета акций);

- неправомерная (из корыстных побуждений) передача коммерческим организациям финансов и кредитов, предназначенных на государственные нужды;
- лоббирование прохождения, принятия контрактов, про- грамм, других документов, позволяющих получить преимущества определенным лицам. Особенно это проявляется при проведении конкурсов;
- протекционизм малоспособных работников;
- установление платы за услуги, предоставление которых входит в круг служебных обязанностей чиновника;
- подтасовка результатов конкурса и размещение государственных заказов на определенной, «своей» фирме.

Коррупция появляется там, где есть публичная власть, есть чиновник, который распоряжается государственными ресурсами и разрешительным правом для работы юридических и физических лиц. Коррупция возникает и процветает только во властных структурах. Поэтому, на наш взгляд, нельзя называть коррупционерами врачей, учителей и т.д. они не чиновники и поэтому не могут продать долю публичной власти. Они могут продать только свои услуги, свое профессиональное мастерство. Вне власти это явление на бытовом уровне называется не коррупцией, а взяткой.

Опасным явлением является криминализация государственного аппарата, квалифицируемая как коррупция, которая, по сути, представляет собой использование в личных либо узкокорпоративных интересах официальных служебных полномочий, авторитета и возможностей. Опасность коррупции в изъятии общественных средств из распределения, и ее масштабы постоянно растут.

 3. Правые основы и меры противодействия коррупции в системе
 государственной службы.

 Для предупреждения коррупции в системе государственной службы необходимо принимать не только организационные, но и законодательные меры. Законодательство Казахстана определенное время существенно не менялось и поэтому не учитывало появления новых форм проявления коррупции.
В настоящее время правовую основу противодействия коррупции составляют: Конституция РК, государственные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры.

 В настоящее время мы можем назвать следующие государственные законы РК. В частности: О коррупции, О противодействии коррупции, О борьбе с коррупцией, Программу противодействия коррупции на 2015 – 2025 г. г. Отраслевые программы по борьбе с коррупцией, в частности Стратегия борьбы с коррупцией в органах налоговой службы РК. Борьба с коррупцией ведется посредством и таких документов как Кодекс чести работников прокуратуры и т. д.

 4. Организационные меры противодействия коррупции на гос. службе.

Для эффективного противодействия коррупции необходима тщательно выверенная антикоррупционная государственная программа. Основные усилия антикоррупционной государственной программы должны быть направлены на налаживание работы государственного механизма. Коррупцию нельзя ограничить только правовыми методами, необходимо использовать организационные, кадровые, общественные меры воздействия;
- антикоррупционная программа достигнет успеха при активном участии и политической воле высшего руководства страны; затраты на реализацию антикоррупционной программы, по мнению специалистов, меньше, чем потери государства от коррупционных действий. Так, по данным Комитета по безопасности Государственной Думы, ежегодно на подкуп
чиновничьего аппарата тратится 37 млрд. долл. Проведенные ООН исследования о степени развития коррупции в 160 странах мира показали, что Казахстан в 2019 г. занял 114 место. РФ сместилась с 126 на 144 место. Происшедшие изменения в обществе изменили жизненные ценности, установки, стереотипы поведения, в том числе чиновников. Оценка деятельности чиновников должна основываться на принципах, обеспечивающих эти интересы.
Антикоррупционная политика государства должна быть направлена на решение следующих задач:
- организация борьбы с коррупцией на всех уровнях власти;
сужение поля условий и обстоятельств, благоприятствующих осуществлению коррупции;
- увеличение вероятности выявления коррупционных действий и наказания за причиненный в результате этого вред;
- оказание влияния на мотивы коррупционных проявлений;
создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее появлениях.
В борьбе с коррупцией необходимо осуществлять следующие меры.
1. За совершенные коррупционные действия должны привлекать- ся не только государственные служащие, находящиеся на низкой иерархии служебного положения, но и высокопоставленные чиновники, скомпрометировавшие себя коррупционными действиями.
2. В целях активного воздействия на экономический аспект коррупционной деятельности следует внедрять открытость принятия экономически значимых решений государственными должностными лицами.
3. Пересмотреть вопрос участия государственных служащих в акционерных обществах с долей государственного капитала. По действующему законодательству государственным служащим запрещено заниматься другой оплачиваемой, в том числе предпринимательской, деятельностью, участвовать в управлении акционерными обществами.
4. Осуществлять контроль перехода государственных служащих на должности руководителей коммерческих предприятий после увольнения их с государственной службы. Во многих странах общепринято, что после увольнения со службы необходимо получить разрешение правительства, прежде чем принять приглашение на работу в частном секторе или начать заниматься коммерческой деятельностью, имеющей отношение к его прежней деятельности.
5. Закрепить как коррупционные в уголовном законодательстве реально действующие формы лоббизма, фаворитизма, протекционизма, спонсирования в политических целях, в том числе проведение выборов, инвестирование коммерческих структур за счет бюджетных средств, перевод государственного имущества в акционерные общества, обучение детей чиновников за границей за счет спонсоров и другие закрытые коррупционные технологии.
6. Законодательное решение вопроса о предоставлении государственными должностными лицами всех ветвей власти сведений об имущественном положении членов их семей. Это положение нашло отражение в Международном кодексе поведения государственных должностных лиц.