



**Агентство Республики Казахстан
по борьбе с экономической
и коррупционной преступностью
(финансовая полиция)**



Академия финансовой полиции

1 2013
38311к

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ (МОНОГРАФИЯ)

**Агентство Республики Казахстан по борьбе
с экономической и коррупционной преступностью
(финансовая полиция)**

Академия финансовой полиции

**Уголовно-правовые меры борьбы с коррупцией
(монография)**

Астана – 2012

УДК 343.359

ББК 67.408

Р 27

*Рекомендовано к опубликованию решением Ученого совета
Академии финансовой полиции Республики Казахстан*

Рецензенты:

Балтабаев К.Ж. – доктор юридических наук, профессор

Уканов К.Ш. – доктор юридических наук, профессор

Рахметов С.М., Борчашвили И.Ш.

Р 27 Уголовно-правовые меры борьбы с коррупцией: Монография. Под общей редакцией генерал-майора финансовой полиции Ибраимова Р.А. – г. Астана: «ArtPrint XXI», 2012. – 364 с.

ISBN 978-601-06-1962-3

В монографии рассматривается комплекс проблем, связанных с противодействием коррупции на современном этапе развития общества и государства. Предпринята попытка разработки понятий «коррупция» и «коррупционное преступление» через осмысление юридической природы этих социальных явлений. Предложены конкретные решения вопросов, возникающих при квалификации коррупционных преступлений. Имеются предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Работа предназначена для научных работников, преподавателей, докторантов, магистрантов и бакалавров образовательных учреждений юридического профиля, работников правоохранительных органов и судов. Рассчитана на широкий круг читателей, интересующихся уголовно-правовыми проблемами борьбы с коррупцией.

УДК 343.359

ББК 67.408

ISBN 978-601-06-1962-3

© Академии финансовой полиции, 2012

© Издатель ТОО «ArtPrint XXI», 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
1. Коррупция как социальное негативное явление	21
1.1. Понятие коррупции по законодательству Республики Казахстан	21
1.2. Система коррупционных преступлений по уголовному законодательству Республики Казахстан	42
2. Уголовно-правовая характеристика коррупционных преступлений	53
2.1. Общая характеристика коррупционных преступлений по уголовному законодательству Республики Казахстан	53
2.2. Уголовно-правовая характеристика отдельных видов коррупционных преступлений	125
3. Некоторые проблемы квалификации коррупционных преступлений и проблемы правоприменительной практики	339
Заключение	362

Нет у человека худшего врага, чем он сам, ибо почти все его беды, все опасности и ненужные огорчения обязаны исключительно его чрезмерной жадности.
Франческо Гвиччардини

...Известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела.

III. Монтестье

С плохими законами и хорошими чиновниками вполне можно править страной. Но если чиновники плохи, не помогут и самые лучшие законы.

Отто фон Бисмарк.

Введение

В условиях глобальных перемен экономического, политического, правового и идеологического характера проблема борьбы с коррупцией приобрела в Республике Казахстан особую остроту и политическую значимость. На фоне этих процессов в современных условиях прослеживается тенденция к все более глубокому проникновению коррупции в сферу государственной власти и экономической деятельности страны.

Анализ состояния борьбы с коррупцией свидетельствует о том, что указанная проблема занимает значительное место среди факторов, дестабилизирующих казахстанское общество.

Известные российские исследователи Ю.В. Голик и В.И. Карасев указывают, что «общественная опасность коррупции выражается в следующем:

– государственная политика диктуется частными интересами лиц, находящихся у власти и способных влиять на власть в масштабах, превосходящих деятельность власти по реализации общественных интересов. Ключевые решения, оказывающие максимальное воздействие на жизнь общества, принимаются на коррупционной основе или для прикрытия коррупционеров, находящихся в зависимости от разнообразных «теневых фигур»;

– прямые потери от коррупции ведут к уменьшению доходов государственного бюджета, косвенно уменьшая объем производимого валового национального продукта;

- коррупция расширяет теневую экономику, разрушает конкуренцию, так как взятка обеспечивает предоставление неконкурентных преимуществ. Это подрывает рыночные отношения как таковые, создает новые коррупционные монополии, часто связанные с организованной преступностью, снижает эффективность экономики в целом;
- коррупция лишает государство возможности обеспечить соблюдение честных правил рыночной игры, что дискредитирует и саму идею рынка, и авторитет государства как арбитра и судьи;
- влияние коррупции на проведение приватизации и банкротств затрудняет появление эффективных собственников;
- нерациональное расходование бюджетных средств усугубляет бюджетный кризис;
- коррупция увеличивает издержки субъектов экономики, что перекладывается на потребителей через повышение цен и тарифов;
- коррупция в органах управления разлагает не только их самих, но и аппараты управления крупных корпораций. Соответственно происходит общее снижение эффективности управления, как государственного, так и коммерческого;
- широкомасштабная коррупция делает невозможным привлечение не только внешних, но и внутренних инвестиций, что в принципе лишает государство возможностей развития»¹.

Вопросам борьбы с коррупцией большое внимание уделяет Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев, который почти в каждом своем выступлении определенное место отводит проблемам борьбы с коррупцией. В Послании народу Казахстана 6 февраля 2008 года он сказал: «В условиях демократического общества большое значение приобретает борьба с преступностью и коррупцией».

В своем обращении к гражданам Президент нашей Республики отметил: «Коррупция все глубже проникает в различные сферы нашей жизни, искажает экономическую политику и стратегию развития страны, ведет к прямому и косвенному хищению государственного бюджета и государственной собственности. А значит, оказывает все более сильное и негативное влияние на социальную сферу, которая так нуждается сегодня в средствах. Коррупция сильно ослабляет и производственный сектор, где на многих предприятиях руководит нерадивый или вороватый менеджмент, который ухудшает инвестиционный климат и закрывает дорогу в страну добросовестным инвесторам. Более того, она несет и более глобальные угрозы, подрывая

¹ Казахстанская правда. 2008. 18 января.

демократические устои общества, веру в закон, в справедливость. Она подрывает и нравственные ценности, которые, еще не успев принять форму цивилизованных, общечеловеческих, серьезно искажаются»².

В своем Послании от 7 февраля 2008 года «Рост благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики» Н.А. Назарбаев подчеркнул, что «в условиях демократического общества большое значение приобретает борьба с преступностью и коррупцией. За прошедшие годы значительно укреплен потенциал правоохранительной и судебной систем страны для противодействия криминальным явлениям, охраны жизни и прав наших граждан.

Однако в их деятельности имеются существенные недостатки»³. Об этом говорилось и на Коллегии Генеральной прокуратуры с участием представителей всех правоохранительных органов.

На расширенном заседании Политсовета НДП «Нур Отан» 17 января 2008 года были детально рассмотрены вопросы дальнейшего развития партии и ее роли в современных условиях, а также механизмы реализации народной платформы главной политической силы страны. Н.А. Назарбаев подчеркнул в своем выступлении, что «региональные филиалы партии должны развернуть целенаправленную борьбу с коррупцией на местах. С коррупцией и взяточничеством можно бороться только вместе – всем народом», — особо отметил Президент. Нужно проработать вопрос о принятии специальной программы партии «Десять сокрушительных ударов по коррупции», в которой изложить конкретные и комплексные меры по борьбе с этим социальным злом», — отметил Н.А. Назарбаев⁴.

В январе 2001 года Президент Республики Казахстан утвердил Государственную программу борьбы с коррупцией на 2001-2005 годы, которая стала составной частью государственной политики, что и явилось причиной принятия очередной крупномасштабной программы на 2006-2010 годы. В данной программе было отмечено, что коррупция тормозит процесс социально-экономического развития, строительства рыночной экономики, привлечения инвестиций и негативно воздействует на политические и общественные институты демократического государства, представляет собой серьезную угрозу будущему развитию страны. Реализация программы предполагает разработку и выполнение комплекса организационных мероприятий, целью которых

² Казахстанская правда. 2006. 2 сентября.

³ Казахстанская правда. 2008. 7 ноября.

⁴ Казахстанская правда. 2008. 18 января.

является проведение эффективной государственной политики в области борьбы с коррупцией; снижение уровня коррупции; укрепление доверия общества к государству и его институтам; углубление международного сотрудничества по вопросам борьбы с коррупцией.

Выступая на сессии Парламента Республики Казахстан с программным докладом «Модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу», Н.А. Назарбаев отметил, что совершенствование структуры государственных органов, достижение высокого качества государственных услуг, повышение стабильности, устойчивости и управляемости государственного аппарата предполагают, в первую очередь, снижение коррупции, формирование и укрепление позитивного имиджа государственной службы⁵.

Глава государства Нурсултан Назарбаев поставил конкретные задачи перед правоохранными, государственными органами, партией «Нур Отан» и общественными организациями, решение которых позволит активизировать работу в названном направлении, сформировать эффективный механизм защиты от коррупционных рисков.

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

Казахстан не исключение. Еще десять 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.

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

⁵ Казахстанская правда. 2006. 2 сентября.

Такая ситуация нас категорически не устраивает! Коррупция угрожает развитию нашего государства, его экономическому росту и политической стабильности. И мы будем вести самую жесткую и решительную борьбу с ней», – заявил Глава государства⁶.

Особое внимание вопросам борьбы с коррупцией Н.А. Назарбаев уделил на Республиканском антикоррупционном форуме, состоявшемся 6 ноября 2008 года, где им был объявлен Общенациональный план действий по борьбе с коррупцией. Этот документ предусматривает следующие меры:

«Первое: совершенствование антикоррупционного законодательства. Необходима глубокая «инвентаризация» законодательства, регулирующего 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.

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, исключаящие 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.

За время проведения административных реформ мы существенно не продвинулись в разграничении функций государственных органов, исключении их дублирования.

Я не раз говорил о том, что государство должно последовательно уходить от практики осуществления избыточных функций, не относящихся к сфере государственной монополии.

⁶ Казахстанская правда. 2008. 7 ноября.

Правительство должно, наконец, 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 госуправления, 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 стратегическая задача – создать новую генерацию государственных управленцев.

Это должны быть люди профессионально подготовленные, грамотные, современные, честно работающие на интересы страны, не ангажированные различными интересами.

По мнению Президента, государственные служащие новой генерации 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 работу по формированию и продвижению которого должна Администрация Президента.

Четвертое: совершенствование системы выявления и противодействия коррупции.

В этом аспекте Президент акцентировал внимание на осознании всеми гражданами неотвратимости наказания за коррупционное правонарушение.

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.

Хотел бы отметить, что контроль за расходованием бюджета у нас «расташен» по разным органам. Деятельность Счетного комитета, Финконтроля Министерства финансов, а также органов, проверяющих исполнение местных бюджетов, осталась бесконтрольной.

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 не меньшие», отметил далее Глава государства. «В условиях мирового финансового кризиса особую остроту приобретает проблема «корпоративной коррупции». Для борьбы с ней недавно 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.

Мы должны 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. Говоря об этом, Президент констатировал, что, несмотря на принимаемые меры, поток жалоб на необоснованность таковых не прекращается. Контрольно-надзорными функциями сегодня наделено большое количество госорганов, а действующее законодательство допускает возможность проверить любой хозяйствующий субъект или государственное учреждение под разными предлогами.

В свое время я согласился с мнением Правительства, которое выступило с возражениями против принятия Закона «О государственном контроле и надзоре». Однако, как видно, жизнь диктует необходимость принятия такого закона. Надо вернуться к рассмотрению этого вопроса.

Седьмое: формирование атмосферы нетерпимости к коррупции.

На этом вопросе Президент остановился особо. Ведь, 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 взятки. 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», – сказал Президент.

В своем докладе председатель Республиканского общественного совета по борьбе с коррупцией при НДП «Нур Отан» Оралбай Абдыкаримов отметил, что уровень взаимодействия с центральными исполнительными органами не всегда находится на должном уровне. Так, по инициативам Совета относительно изменений земельного законодательства, разработки и внедрения единого стандарта оказания государственных услуг наблюдается инертность как со стороны Правительства, так и со стороны Агентства по управлению земельными ресурсами.

Другой проблемный участок – неправомерные действия должностных лиц и работников государственных органов. Об этом свидетельствуют анализ обращений в общественные советы по борьбе с

коррупцией и данные главного надзорного органа страны. За девять месяцев года прокурорами отменено или изменено более 26 тысяч незаконных правовых актов государственных органов, более семи тысяч из которых являются решениями акимов всех уровней.

«Мы должны признаться: деятельность многих государственных органов в сфере борьбы с коррупцией не отвечает реалиям времени, — отметил Оралбай Абдыкаримов. — Более того, нередко на местах создается видимость борьбы с коррупцией без явных конкретных результатов. Некоторые государственные служащие воспринимают нашу деятельность как очередную кампанию в ожидании, что через некоторое время она сойдет на нет. Игнорируются наши рекомендации об освобождении должностных лиц от занимаемых должностей... К примеру, из 167 полученных ответов от министерств и ведомств республики 122 – формальные отписки! В связи с этим антикоррупционный совет планирует провести анализ «деловой переписки» и назвать пофамильно всех формалистов»⁷.

В таблице 1 содержатся сведения о количестве зарегистрированных в 2007–2011 гг. в Республике Казахстан коррупционных преступлений.

Таблица 1

Сведения о количестве и видах зарегистрированных в Республике Казахстан коррупционных преступлений за период с 2007 по 2011 годы

Статья УК РК	Годы				
	2007	2008	2009	2010	2011
176 ч. 3 п. «Г»	248	373	393	437	489
177 ч. 3 п. «Г»	-	-	-	140	122
192 ч. 2 п. «В»	-	-	1	1	0
193 ч. 3 п. «А»	2	-	5	2	7
209 ч. 3 п. «А»	9	5	6	7	3
226-1	-	-	-	-	0
307	398	354	337	281	334
308 ч. 4 п. «В»	67	75	60	43	45

⁷ Казахстанская правда. 2008. 7 ноября.

310	3	8	7	5	5
310-1	-		-	-	0
311	256	290	341	341	366
312	331	237	303	223	132
313	18	16	25	17	39
314	407	439	414	395	467
315	17	13	8	8	6
380	7	6	18	17	17
380-1	-		-	-	0
380-2	-		-	-	0
Итого:	1 771	1 819	1 918	1 911	2 032

В таблице 2 содержатся сведения о количестве выявленных в 2007–2011 гг. коррупционных преступлений по регионам нашей страны.

Таблица 2

Сведения о количестве зарегистрированных в регионах Республики Казахстан коррупционных преступлений за период с 2007 по 2011 годы

Регион (город, область)	Годы				
	2007	2008	2009	2010	2011
Астана	174	97	145	151	157
Алматы	97	81	100	99	95
Акмолинская область	93	93	90	101	112
Актюбинская область	75	64	49	86	67
Алматинская область	72	86	143	120	160
Атырауская область	112	116	113	96	101
Восточно-Казахстанская область	114	173	144	152	150
Жамбылская область	80	123	119	132	156

Западно-Казахстанская область	78	125	96	66	74
Карагандинская область	97	95	103	118	79
Кызылординская область	86	62	64	75	73
Костанайская область	177	167	70	71	90
Мангистауская область	71	57	68	63	56
Павлодарская область	91	79	134	107	100
Северо-Казахстанская область	95	42	67	75	87
Южно-Казахстанская область	198	249	249	259	285
ЮВТР	17	25	29	26	35
ЗТР	6	8	16	10	15
ЦТР	11	16	25	36	61
Военными органами	27	54	85	64	79
Всего по республике	1771	1819	1918	1911	2032

В ходе социологического опроса при ответе на вопрос «Какая угроза, по вашему мнению, наиболее опасна для будущего Казахстана?» 67,7 % опрошенных назвали коррупцию; 14,3 % – нищету; 8,5 % – наркоманию; 7,4 % – терроризм⁸. Таким образом, коррупция объективно воспринимается обществом как одно из самых опасных проявлений, угроза безопасности всего государства. Поэтому в ст. 6 Закона Республики Казахстан от 6 января 2012 года «О национальной безопасности Республики Казахстан» коррупция указывается в числе основных угроз национальной безопасности нашей страны.

Другой социологический опрос помог выявить степень нетерпимости общества к коррупции. Ассоциация социологов и политологов Казахстана в канун 10-летия Независимости республики провела опрос жителей восьми городов нашей страны. Их попросили ответить на вопрос: «Какие факторы отрицательно влияют на состояние вашего социального самочувствия?».

Среди 12 предложенных факторов наибольшее число набрали следующие: нестабильность материального положения – 61,6 %, неуверен-

⁸ Информация МВД Республики Казахстан в Координационный Совет правоохранительных органов Республики Казахстан. Исх. № 1/2-5178 от 9 октября 2001 года.

ность в безопасности жизни и здоровья – 49,5 %, рост стоимости жизни – 49,3 %, отсутствие соцобеспеченности и соцзащиты – 48,8 %, коррумпированность власти – 47,5 %⁹. Столь высокая озабоченность населения уровнем коррумпированности власти свидетельствует о существующих упущениях в деле борьбы с коррупцией. Отсутствие ощутимых результатов позволяет сделать вывод как о необходимости совершенствования практики применения существующих норм, так и о необходимости реформирования действующего законодательства. В этой связи важно не сводить борьбу с коррупцией только к усилению мер уголовной репрессии. В Государственной программе борьбы с коррупцией на 2006–2010 годы, Отраслевой программе по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011–2015 годы, а также в юридической литературе справедливо отмечается необходимость разработки комплекса социальных, экономических, организационных и правовых мер.

Борьба с коррупцией стала одной из основ государственной политики. Рассматриваемый социальный феномен сегодня представлен как сложное, многогранное явление, требующее всестороннего осмысления его природы и проявлений.

Целью борьбы с коррупцией согласно Закону Республики Казахстан от 2 июля 1998 года «О борьбе с коррупцией» является защита прав и свобод граждан, обеспечение национальной безопасности Республики Казахстан от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, обеспечение эффективной деятельности государственных органов, должностных и других лиц, выполняющих государственные функции, а также лиц, приравненных к ним, путем предупреждения, пресечения и раскрытия правонарушений, связанных с коррупцией, устранения их последствий и привлечения виновных к ответственности.

В 2009 году за коррупционные преступления осужден 661 человек. Из них:

- сотрудников акиматов разных уровней и их структурных подразделений – 226 человек (34,2 %);
- служащих прочих государственных органов и учреждений – 65 человек (9,8 %);
- сотрудников системы Министерства сельского хозяйства – 26 человек (3,9 %);
- сотрудников системы Министерства здравоохранения – 11 человек (1,7 %);

⁹ Информация Агентства Финансовой полиции Республики Казахстан в Координационный Совет правоохранительных органов Республики Казахстан. Исх. № 7-5575 от 8 октября 2001 года.

- от общего числа осужденных за коррупционные преступления)¹⁰.

В 2010 году за коррупционные преступления осуждено 817 человек. Из них:

- сотрудников акиматов разных уровней и их структурных подразделений – 302 человека (36,96 % *);
- сотрудников МВД – 120 человек (14,69 %);
- служащих прочих госструктур – 89 человек (10,89 %);
- акимов – 43 человека (5,26 %);
- сотрудников системы Министерства сельского хозяйства – 39 человек (4,77 %);
- сотрудников таможенных органов – 33 человека (4,04 %);
- сотрудников органов налоговой службы – 32 человека (3,92 %);
- сотрудников Комитета судебного администрирования – 23 человека (2,81 %);
- сотрудников Министерства юстиции и судебных исполнителей – по 20 (2,45 %);
- военнослужащих Министерства обороны Республики Казахстан – 17 человек (2,08 %);
- сотрудников Комитета уголовно-исполнительной системы – 16 человек (1,96 %);
- сотрудников Министерства по чрезвычайным ситуациям – 15 человек (1,83 %);
- сотрудников системы Министерства здравоохранения – 14 человек (1,71 %);
- сотрудников финансовой полиции – 10 человек (1,22 %);
- сотрудников Министерства транспорта и коммуникации и сотрудников Министерства труда и социальной защиты – по 8 человек (по 1,11 %);
- сотрудников Министерства индустрии и торговли – 5 человек (0,61 %);
- сотрудников Министерства охраны окружающей среды, Агентства по управлению земельными ресурсами, органов прокуратуры, а также Министерства финансов – по 4 человека (по 0,49 %);
- сотрудников органов Комитета национальной безопасности, а также Министерства культуры и информации – по 3 человека (по 0,37 %);
- судей – 2 (0,24 %);

¹⁰ Сборник о коррупционных преступлениях и правонарушениях в Республике Казахстан за 12 месяцев 2009 года. – Астана, 2010. – Листы 29-30.

- депутатов – 2 (0,24 %) ¹¹.

В 2011 году за коррупционные преступления осуждено: сотрудников акиматов разных уровней и их структурных подразделений – 224 человека, сотрудников МВД – 123 человека ¹².

К дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения в 2009 году привлечено 4583 человека. Из них:

- сотрудников системы МВД – 301 человек (6,6 %);
- сотрудников системы Министерства сельского хозяйства – 235 человек (5,1 %);
- военнослужащих системы Министерства юстиции – 224 человека (4,9 %);
- сотрудников акиматов разных уровней и их структурных подразделений – 217 человек (4,7 %);
- сотрудников Комитета Таможенного контроля Министерства финансов – 175 человек (3,8 %);
- сотрудников уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции – 129 человек (2,8 %);
- сотрудников пограничной службы КНБ – 115 человек (2,5 %) ¹³.

В 2010 году к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения привлечено 4 454 человека. Из них:

- служащих акиматов и их структурных подразделений – 2 524 человека (56,67 %);
- сотрудников системы МВД – 469 человек (18,58 %);
- сотрудников системы Министерства сельского хозяйства – 270 человек (6,06 %);
- военнослужащих Министерства юстиции – 242 человека (5,43 %);
- сотрудников Министерства здравоохранения – 171 человек (3,84 %);
- акимов – 124 человека (2,78 %);
- сотрудников уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции – 104 человека (2,78 %);
- сотрудников Комитета Таможенного контроля – 77 человек (1,73 %);
- сотрудников системы Министерства по чрезвычайным ситуациям – 72 человека (1,62 %);
- сотрудников пограничной службы КНБ – 68 человек (1,53 %);

¹¹ Сборник о коррупционных преступлениях и правонарушениях в Республике Казахстан за 12 месяцев 2010 года. – Астана, 2011. – Листы 29-30.

¹² Сборник о коррупционных преступлениях и правонарушениях в Республике Казахстан за 12 месяцев 2011 года. – Астана, 2012. – Листы 29-30.

¹³ Сборник о коррупционных преступлениях и правонарушениях в Республике Казахстан за 12 месяцев 2009 года. – Астана, 2010. – Лист 19.

- сотрудников финансовой полиции – 62 человека (1,39 %);
- военнослужащих внутренних войск МВД – 45 человек (1,01 %);
- сотрудников Налогового комитета и судебных исполнителей – по 40 человек (по 0,9) ¹⁴.

В 2009 году к административной ответственности за коррупционные правонарушения привлечено 935 человек. Из них:

- сотрудников системы МВД – 74 человека (7,9 %);
- военнослужащих системы Министерства юстиции и сотрудников системы Министерства сельского хозяйства – по 40 человек (по 4,3 %);
- сотрудников Министерства по чрезвычайным ситуациям – 39 человек (4,2 %);
- сотрудников пограничной службы КНБ – 29 человек (3,1 %);
- сотрудников акиматов разных уровней и их структурных подразделений – 23 человека (2,5 %);
- военнослужащих внутренних войск МВД – 20 человек (2,1 %) ¹⁵.

В 2010 году к административной ответственности за коррупционные правонарушения привлечено 1 565 человек. Из них:

- военнослужащих системы Министерства юстиции – 50 человек (3,19 %);
- сотрудников системы МВД – 49 человек (3,13 %);
- военнослужащих внутренних войск МВД – 26 человек (1,66 %);
- сотрудников акиматов разных уровней и их структурных подразделений – 24 человека (1,53 %);
- сотрудников Министерства по чрезвычайным ситуациям – 18 человек (1,15 %);
- сотрудников системы Министерства сельского хозяйства – 13 человек (0,83 %);
- сотрудников пограничной службы КНБ – 11 человек (0,7 %) ¹⁶.

Международная общественная организация «Трансперенси Интернешнл», ставящая своей задачей противодействие коррупции в бизнесе как на международной арене, так и на национальном уровне, отмечает: «Феномен «коррупции» носит глобальный характер. Она стала привычным явлением во многих ведущих индустриальных государствах, богатство и устойчивое положение, традиции которых

¹⁴ Сборник о коррупционных преступлениях и правонарушениях в Республике Казахстан за 12 месяцев 2010 года. – Астана, 2011. – Лист 19.

¹⁵ Сборник о коррупционных преступлениях и правонарушениях в Республике Казахстан за 2009 год. – Астана, 2010. – Лист 15.

¹⁶ Сборник о коррупционных преступлениях и правонарушениях в Республике Казахстан за 2010 год. – Астана, 2011. – Лист 15.

позволяют, однако, скрыть размах огромного ущерба, наносимого коррупцией социальной и гуманитарной сферам. Коррупция широко распространена уже в развивающихся странах Восточной Европы и Центральной Азии, которые переживают в настоящий период процесс трансформации централистских систем. Нет таких стран, будь они богатые или бедные, которые могли бы претендовать на исключительное целомудрие».

В рейтинге восприятия коррупции Казахстан в 2010 году занял 105 место из 186 стран мира, а в 2011 году – 120 место из 182 стран мира. Такие данные содержит доклад международной организации «Трансперенси Интернешнл». По шкале «Трансперенси Интернешнл» рейтинг страны ниже уровня в 5 баллов, свидетельствует о «серьезных» проблемах в области коррупции, а рейтинг ниже 3 баллов – о «свирепствующем» взяточничестве. К слову, три четверти участвующих в исследовании государств ежегодно получают рейтинг ниже 5 баллов.

Согласно указанному выше докладу самые благополучные в этом плане страны с 9,3 баллами – это Новая Зеландия, Дания, Финляндия, Швеция, Сингапур. В первую десятку наименее коррумпированных стран мира вошли также Норвегия, Нидерланды, Австралия, Швейцария, Канада.

Определенно известно, что наиболее подвержены проявлению коррупции экспортно-импортные операции, налогообложение, лицензирование и выдача различных разрешений, незаконный оборот лекарственных средств, подакцизной продукции. Также большой «теневой оборот» и большая доходность существует в таких сферах, как незаконный оборот ювелирных изделий, недропользование, государственные закупки.

Большинство коррупционных нарушений в 2007 году выявлено в сфере государственных закупок. Только Министерство образования и науки за 2006 год и первый квартал 2007 года с нарушением закона провело каждый второй из 48 открытых конкурсов о государственных закупках – на общую сумму восемь миллиардов тенге. Аналогичные нарушения обнаружилось в деятельности Министерства здравоохранения и Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства индустрии и торговли¹⁷.

¹⁷ Прокурорский надзор и профилактика преступности // Казахстанская правда. 2008. 19 февраля.

Одним из главных методов борьбы с коррупцией является устранение причин, ее порождающих. Для этого Указом Президента в октябре 1997 года был образован Высший дисциплинарный совет Республики Казахстан – консультативно-совещательный орган при Президенте, который впоследствии был преобразован в Комиссию при Президенте Республики Казахстан по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими. Этим же Указом было поручено образовать дисциплинарные советы при акиматах областей и городов Астаны и Алматы.

В целях придания процессу борьбы с коррупцией мощного импульса другим Указом Президента страны дисциплинарные советы были выведены из подчинения акимов и переданы непосредственно в подчинение Агентству по делам государственной службы Республики Казахстан.

Но, несмотря на активизацию борьбы с коррупцией среди государственных служащих и лиц, приравненных к ним, уровень этой работы все еще остается ниже ожидаемого. Да и вряд ли можно было ожидать большего, так как дисциплинарные советы не имели четкого механизма влияния на результативность борьбы с коррупцией, не могли в силу своего «размытого» статуса взаимодействовать с другими уполномоченными государственными органами.

Эффективность предупреждения и пресечения коррупционных преступлений предполагает совершенствование законодательства и практики его применения. Вместе с тем в настоящее время состояние разработанности данной темы сопряжено с отсутствием единства мнений по важнейшим вопросам комплексного подхода к решению уголовно-правовых вопросов борьбы с данными преступлениями в рамках осмысления предшествующего исторического опыта, как позитивного, так и негативного. Отмечаются ошибки в следственно-судебной практике при применении норм об ответственности за коррупционные преступления.

Не решив проблему противодействия коррупции, невозможно эффективно решать задачи государственного управления. Платон и Аристотель относили коррупцию к политическим категориям. Н. Макиавелли считал коррупцию свидетельством общего заболевания государства, разрушающего государственную добродетель, а Ш. Монтескье охарактеризовал ее как дисфункциональный процесс, в результате которого хороший политический порядок или система превращаются в негодные.

1. Коррупция как социальное негативное явление

1.1. Понятие коррупции по законодательству Республики Казахстан

Историко-правовые исследования доказывают, что коррупция сопровождает человечество с древнейших времен. Ш. Монтескье писал: «Известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении пока не достигнет положенного ему предела»¹⁸. Широкое распространение коррупции приводило даже к гибели отдельных государств. В качестве примера можно назвать некогда великую Римскую империю, падению которой в значительной мере способствовал высокий уровень коррупции, имевший место в последние годы существования этой империи. Коррупция приводит к гибели государств потому, что благодаря ей расширяется и опустошается государственная казна, нарастает недовольство народа низким уровнем жизни. А слабое в экономическом отношении государство всегда было подарком для соседей-завоевателей.

Наказание за подкуп чиновников и получение взятки предусматривалось законами Хаммурапи (четыре тысячи лет назад). История развития человечества показывает, что «коррупция – это хроническая и неизлечимая болезнь любого государственного аппарата всех времен и всех народов»¹⁹. В исторической литературе упоминания и прямые факты принятия даров и подношений отмечаются практически на протяжении всего известного науке периода. Древний Восток, включая Индию и Китай, античность, в том числе период развития демократии в Афинах, арабский мир древности – все они, так или иначе, в той или иной форме демонстрируют наличие подобных явлений, а также попытки их осмысления и противостояния им²⁰.

Величайшие древнегреческие философы Платон и Аристотель в своих работах неоднократно упоминали о разлагающем и разрушающем воздействии злоупотребления властью и взяточничества на экономическую, политическую и духовную жизнь общества. Так, Аристотель в своей работе «Политика» выделял коррупцию как важнейший фактор, способный привести государство если не к гибели, то к вырождению.

¹⁸ Монтескье Ш. Собрание сочинений. – М., 1955. – С. 289.

¹⁹ Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России. – СПб.: Альфа, 1997. – С. 4.

²⁰ Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. – СПб., 2005. – С. 15.

Примером такого перерождения является превращение монархии в тиранию. При переводе трудов Аристотеля на английский язык обычно «неправильная», «выродившаяся» форма правления переводится как «corrupt». Борьбу с коррупцией Аристотель рассматривал как основу обеспечения государственной стабильности: «Самое главное при всяком государственном строе – это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться»; «Только те государственные устройства, которые имеют в виду общую пользу, являются, согласно со строгой справедливостью, правильными». Аристотель, в частности, предлагал меру, которая могла бы быть эффективной и сегодня – запрет одному человеку в государстве занимать одновременно несколько должностей. Некоторые из рекомендаций Аристотеля были реализованы в практике древних Афин, что было отмечено позже Гегелем: «В Афинах существовал закон, предписывающий каждому гражданину отчитываться, на какие средства он живет; теперь же полагают, что это никого не касается».

Глубокими корнями данное явление уходит в раннюю средневековую эпоху российской истории. Еще в русских летописях VIII века упоминается об осуждении «мздоимства» и «лихоимства». Начиная с правления Ивана III имели место попытки их строгого пресечения. Судебник Ивана Грозного впервые официально запретил взятки – «посуль» и зафиксировал не только размер за них судебных пошлин, но даже смертную казнь²¹. Коррупция становится массовым, тотальным злом в России к XVIII веку. Петр I был потрясен ее масштабами. Он пытался с ней бороться привычными репрессивными мерами вплоть до смертной казни путем повешения и четвертования (указы от 23 августа 1713 года, 24 декабря 1714 года, 5 февраля 1724 года). Были казнены за взяточничество сибирский губернатор князь Матвей Гагарин, обер-фискал (Главный прокурор) Алексей Нестеров и др. Но все было тщетно (напомним, что ближайший сподвижник Петра – князь А. Меншиков был и крупнейшим коррупционером...) ²².

Безмерная коррупция царствовала в России и при наследниках Петра – Екатерине I, Елизавете, Екатерине II и др. К XX веку в России «взяточничество неразрывно сплелось и срослось со всем строем и укладом политической жизни»²³. На протяжении всего периода цар-

²¹ Там же.

²² Там же.

²³ Берлин П. Русское взяточничество как социально-историческое явление // Современный мир. 1910. № 8.

ствования династии Романовых она также оставалась немаловажным средством приращения доходов и мелких государственных служащих, и крупных сановников²⁴.

Однако существование коррупции в разное время и в разных странах не говорит о том, что с ней бороться бесполезно. Если не противодействовать ей, с течением времени коррупция, взяточничество станут проникать во все значимые государственные образования, разрушать все на своем пути.

В то же время было бы неверным считать, что коррупция везде и всегда проявляется одинаково, что одинаковы ее причины и последствия. В современный период уровень коррупции в разных странах не одинаков. Его уровень зависит от ряда факторов. Определяющее значение здесь имеют национальные менталитет, правовые, религиозные и этнические традиции, желание противостоять ей со стороны руководства страны.

Коррупция опасна своими возможными последствиями. В современный период последствия коррупции могут быть разными. Наиболее часто они выражаются в следующем:

- коррупция не позволяет государству добиться осуществления стоящих перед ним задач (например, назначение на должность за взятку ведет к снижению эффективности работы государственных органов и учреждений, что приносит огромные убытки);
- коррупция портит инвестиционный климат, в результате чего частному бизнесу не остается ничего иного, как стремиться к получению скорой прибыли (часто – сверхприбыли) в непредсказуемых условиях, что ведет к удорожанию товаров и услуг (взяточничество в конечном итоге отражается на налогоплательщике, и в результате он вынужден платить за товары и услуги в несколько раз больше);
- коррупция оказывает разлагающее воздействие на управленческий аппарат, снижая стимулы для честной работы (общий уровень этики снижается, и каждый задает себе вопрос, почему именно он должен быть единственным, кто соблюдает нормы права и нравственности);
- коррупция в высших эшелонах власти, становясь достоянием гласности, подрывает доверие к ним;
- коррумпированный управленческий персонал психологически не готов поступаться своими личными интересами ради процветания общества и государства;

²⁴ Голик Ю. В., Карасев В. И. Коррупция как механизм социальной деградации. – СПб., 2005. – С. 16.