



**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ӘДІЛЕТ МИНИСТРЛІГІ
ҚАЗАҚ ГУМАНИТАРЛЫҚ ЗАҢ УНИВЕРСИТЕТІ**

**ҚАЗІРГІ ЖАҒДАЙДА
СЫБАЙЛАС ЖЕМҚОРЛЫҚПЕН
КҮРЕСУ ПРОБЛЕМАЛАРЫ**
(конференция құжаттары)

**ПРОБЛЕМЫ
БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**
(материалы конференции)

Астана - 2006

**Қазақстан Республикасы Әділет Министрлігі
Министерство юстиции Республики Казахстан**

**Қазақ гуманитарлық заң университеті
Казахский гуманитарно-юридический университет**

**«Қазіргі жағдайда сыбайлас жемқорлықпен күресу
проблемалары: тәжірибе, проблемалар және сыбайлас
жемқорлыққа қарсы заңнаманы даму келешегі»**
(халықаралық ғылыми-практикалық конференция құжаттары)
29-30 мамыр 2006 жылы

**«Проблемы борьбы с коррупцией в современных
условиях: опыт, проблемы и перспективы развития
антикоррупционного законодательства»**
(материалы международной научно-практической конференции)
29-30 мая 2006 года

Астана - 2006

ББК

К

**Под общей редакцией Президента (Ректора) КазГЮУ, доктора
юридических наук, профессора М.С. Нарикбаева**

Редакционная коллегия:

Баймаханов М.Т. – доктор юридических наук, профессор.

Онгарбаев Е. А. – доктор юридических наук, профессор.

Габдуллина К.Г. – доктор социологических наук, профессор.

Жиренчин К.А. – доктор юридических наук, профессор.

Мауленов Г.С. – кандидат юридических наук, профессор.

Алиев М.М. – кандидат юридических наук, доцент.

Нарикбаева Ж.М. – кандидат юридических наук.

К

«Қазіргі жағдайда сыбайлас жемқорлықпен күресу проблемалары: тәжірибе, проблемалар және сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнаманы даму келешегі»: (Халықаралық ғыл. – практ. конф. құжаттары).

«Проблемы борьбы с коррупцией в современных условиях: опыт, проблемы и перспективы развития антикоррупционного законодательства»: (материалы международной научно-практической конференции).

Астана: Б.о.ж., 2006. 585 бет.

ISBN

К

ББК

ISBN

**Научно-исследовательский институт подготовки
и экспертизы проектов законодательных актов Казахского гуманитарно-
юридического университета.**

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Нарикбаев М. С.
Президент (Ректор) КазГЮУ,
доктор юридических наук,
профессор

Уважаемые участники конференции!
Дорогие гости, коллеги!

Позвольте приветствовать Вас на открытии международной научно-практической конференции, посвященной исключительно актуальной теме – «Проблемам борьбы с коррупцией в современных условиях: опыт, проблемы и перспективы развития антикоррупционного законодательства».

В послании Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 1 марта 2006 года «Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии» подчеркнуто, что «мы постоянно работаем по борьбе с коррупцией и улучшаем ситуацию, но непрозрачность денежных потоков некоторых финансово-промышленных групп и их незаконное обогащение за счет сокрытия прибыли, вывод финансов и имущества в зарубежье, уклонение от налогов, а также теневая экономика становятся серьезными ограничениями нашего развития. Именно их представители сотрясают воздух призывами о борьбе с коррупцией. В то же время здесь кроются основные потери бюджета. Пора перейти от слов к действию».

Не случайно в названии конференции обозначены вопросы, связанные с опытом борьбы с коррупцией и перспективами развития антикоррупционного законодательства. Мы первыми в странах СНГ приняли 1998г. Закон «О борьбе с коррупцией», который инициировал наш Президент. У нас создано специальное Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью. Работа ведется огромная. Однако, к сожалению, в республике ежегодно рост коррупционных преступлений. Так, если в 2003 году было совершено 807 коррупционных преступлений, то в 2004 году – 1367, в 2005 году – еще более.

Однако хочу заметить следующее. Когда принимался закон о коррупции, то министр юстиции и генпрокурор вдвоем приняли решение и указали, какие статьи, и какие правонарушения должны попадать под понятие «коррупция». Тогда я был председателем Верховного суда и

обратился к ним с предложением изменить более десятка статей. И потом я предлагал пересмотреть закон о коррупции и само определение коррупции.

Я под коррупцией понимаю более серьезные структуры и более высокие должности. Потому что сегодня люди уходят от прямой передачи денег, а лоббируют принятие нужных себе законов, постановлений, решений. То есть, коррупция принимает форму законотворческого процесса. Вот на что нужно обращать внимание. А для этого надо принимать закон о лоббировании. Получается, что в принятии этого закона не заинтересованы ни депутаты, ни правительство. Законы должны лоббироваться, но открыто, и народ должен знать, кто их отстаивает и в чьих интересах.

Мне жаль одного: та реформа, о которой мы мечтали и к которой стремились, не дошла до задуманной точки, и её суть в последующем была искажена.

Как известно, ещё постановлением Мажилиса Парламента Республики Казахстан о подготовке заключения по проекту закона Республики Казахстан «О лоббировании законодательных актов» от 2 сентября 1999 года Комитету по законодательству и судебно-правовой реформе было поручено рассмотреть проект указанного Закона и подготовить по нему заключение. К сожалению, депутаты его раскритиковали и вернули в Правительство.

Тем не менее, указанный законопроект по настоящее время не принят по ряду причин. Вместе с тем, во многих странах широко распространено такое явление, как лоббизм (лоббизм – от английского-кулуары). Лобби, лоббизм – система контор, агентств, отдельных монополий, групп, влиятельных деятелей, людей, оказывающих прямое давление (вплоть до подкупа политических функционеров) на законодательные органы, отдельных чиновников в принятии решений в пользу той или иной группы, отрасли экономики, организаций и движений.

В целом лоббизм – это специфический процесс, который может охватить все общественные и политические связи и отношения политической системы, при этом лоббизм это одна из форм общественного воздействия на законодательные и исполнительные органы. Лоббисты могут действовать от имени больших социальных групп, партий, предпринимателей и т.д.

Лоббизм может иметь место в системе взаимодействий и взаимоотношений между Президентом, Парламентом и Правительством, а сами лоббистские группы создаваться в форме всевозможных комитетов, комиссий, советов, фондов, бюро и др.

Главная задача лоббизма состоит в том, чтобы еще до принятия решения или закона наладить контакты с политическими деятелями, чиновниками, получить информацию, интересующую их, и затем оказать влияние на принятие того или иного решения. Как известно, лоббисты могут выступать и на слушаниях по законопроектам в Парламенте.

Во всех демократических системах политическая конкуренция в ходе выборов помогает ограничить коррупцию, так как состязающиеся кандидаты всегда готовы разоблачить нечестные методы, которыми пользуются их оппоненты. Однако при демократических выборах появляется другой стимул для политического покровительства своим щедрым сторонникам, которому нет места при автократическом правлении, - это необходимость получить значительные финансовые средства на ведение предвыборной борьбы. Особенно явно это проявляется когда во время кампании происходит раздача подарков избирателям, то есть, по сути дела, их подкуп.

Происходящий в обществе экономический подъем Республики Казахстан в начале XXI века отмечается во всех сферах социальной жизни государства. Однако несовершенство законодательной базы по борьбе с коррупцией обусловило рост коррупционной преступности, возрастание криминального профессионализма, широкое распространение корыстной мотивации многих преступлений, совершаемых законспирированными преступными сообществами, а также лидерами «теневой» экономики.

Как видим, коррупция выливается во все более разнообразные формы, сфера её деятельности неуклонно расширяется. Должностные обязанности работников государственного аппарата превращаются в особый вид товара. При этом негласные расценки устанавливаются в зависимости от чина и вида услуги с учетом темпов инфляции.

Процветание, национальная безопасность, общественная стабильность Казахстана во многом зависят, о чем неустанно подчеркивает Глава государства, от принимаемых мер по совершенствованию антикоррупционного законодательства. Будущее страны в значительной мере зависит от каждого из нас и, надеюсь, в определенной мере от тех идей и предложений, которые будут внесены вами.

Мы рады приветствовать уважаемых гостей из Российской Федерации, Узбекистана, Республики Кыргызстан, представителей посольств, республиканских министерств и ведомств, учебных и научных заведений, наш профессорско - преподавательский состав и студентов.

Позвольте поблагодарить Вас за внимание и пожелать плодотворной творческой работы!

Абдыкаримов О. А.

Государственный секретарь
Республики Казахстан,
Председатель комиссии при
Президенте Республики Казахстан
по вопросам борьбы с коррупцией
и соблюдению служебной этики
государственных служащих

**Құрметті конференцияға қатысушылар!
Ханымдар мен мырзалар!**

Бүгінгі заманғы күрделі мәселелердің бірі: сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес проблемасына арналған конференция жұмысының басталуымен құттықтаймын.

Әлеуметтік қасырет болып табылатын сыбайлас жемқорлық саяси даму тұрғысынан бір-біріне ұқсамайтын әлемдегі барлық елдердің қай-қайсысын да қатты аландатып отыр. Бұл қоғам мен мемлекеттің, теорияшылар мен іскерлердің кешенді сараптамасын және жүйелі жұмысын қажет ететін күрделі және сан қилы құбылыс.

В Казахстане борьба с коррупцией определена в качестве одного из основных приоритетов государственной политики. Президент и органы власти предпринимают решительные меры по нейтрализации и устранению коррупции. Казахстан первым среди стран СНГ ещё в 1998 году принял Закон «О борьбе с коррупцией», закрепивший цели, основные принципы борьбы с коррупцией и установивший ответственность за совершение коррупционного правонарушения. Президент Н.А.Назарбаев 5 января 2001 года подписал Указ, утвердивший Государственную программу борьбы с коррупцией на 2001-2005 годы. Ряд законов, в том числе «О национальной безопасности», «О государственной службе», «О государственных закупках», «Об административных процедурах», Налоговый и Таможенный кодексы, Бюджетный кодекс, создали систему барьеров на пути распространения коррупции.

Важную роль в активизации борьбы с коррупцией сыграло Послание Президента народу Казахстана от 18 февраля 2005 года, в котором чётко обозначены стратегические приоритеты и последовательность мероприятий, направленных на сокращение коррупции.

Эти приоритеты нашли детальное отражение в Указе Президента РК «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц» от 15 апреля 2005 года. В соответствии с этим Указом внесены изменения в полномочия и задачи Агентства РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, а само Агентство подчинено напрямую Главе государства. Указ предусматривает систему мер по обеспечению

прозрачности процесса приватизации и таможенных процедур, принятия решений в сферах государственных закупок и налоговой политики, недропользования и земельных отношений, упорядочению контрольно-надзорных функций государственных органов и оптимизации лицензионно-разрешительной системы.

Важные задачи антикоррупционной политики страны возлагаются на Республиканскую комиссию по вопросам борьбы с коррупцией, руководство которой осуществляет Государственный секретарь РК. Комиссия не подменяет работу правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, а направляет усилия на решение в сфере антикоррупционной деятельности вопросов стратегического характера.

Указом Президента Республики Казахстан от 3 мая 2005 года утвержден Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан. Внесены изменения и дополнения в Закон Республики Казахстан «О государственной службе», которыми предусмотрены нормы, запрещающие поступление на государственную службу лиц, совершивших коррупционные преступления, внедрен институт ротации политических государственных служащих, что на уровне непосредственного оказания государственных услуг населению и организациям служит эффективным инструментом предупреждения коррупции. Осуществляется работа по противодействию «теневой экономике» – источнику коррупции.

За последние три года наблюдается рост выявляемости коррупционных преступлений. Так в 2005 году по сравнению с предыдущим годом возросла выявляемость фактов взяточничества – на 8,3% (с 302 до 327), присвоения или растраты вверенного чужого имущества – на 33,3% (с 99 до 132), превышения власти или должностных полномочий – на 5,3% (с 57 до 60), бездействия по службе – в 2,1 раза (с 17 до 36), служебного подлога – на 27% (с 453 до 578).

Принимаемые меры по противодействию коррупции дают определенные положительные результаты. По данным международной организации «Трансперенси Интернешнл» Казахстан по индексу восприятия коррупции с 122 места в 2004 году поднялся на 107 место по итогам 2005 года.

В декабре прошлого года Президент Н.А.Назарбаев подписал Указ, утвердивший новую Государственную программу борьбы с коррупцией на 2006-2010 годы. В целях реализации этой программы правительство наметило ряд мер по созданию условий для снижения коррупции. Проводится постепенная децентрализация функций центральных государственных органов с поэтапной передачей их функций в регионы и частный сектор, создаются условия для развития конкуренции в сфере оказания государственных услуг, сокращается сфера монополий и создаются условия для развития конкуренции в сфере оказания государственных услуг, внедряется принцип «одного окна» при обслуживании населения, ведется работа по внедрению единой информационной системы в рамках программы «электронного

правительства», которая сократит контакты организаций и населения с государственными служащими, снизит размеры коррупции.

Развивается международное сотрудничество в области борьбы с коррупцией. Проводится работа по налаживанию и укреплению сотрудничества и взаимодействия с правоохранительными органами и спецслужбами иностранных государств, международными неправительственными организациями по вопросам борьбы с коррупцией.

14 декабря 2004 года единогласным решением совещательной группы Организации экономического содействия и развития (ОЭСР) Республика Казахстан включена в Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией. Представителями международных организаций и общественностью была положительно оценена политика нашего государства в сфере борьбы с коррупцией, а также отмечено стремление республики к международному сотрудничеству.

В настоящее время продолжается работа по присоединению Республики Казахстан к международным конвенциям «Об уголовной ответственности за коррупцию» (Страсбург, 27 января 1999 года), «Об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов, добытых преступным путем» (Страсбург, 8 ноября 1990 года), Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (31 октября 2003 года).

Наряду с успехами в данной области есть еще и определенные проблемы. Так, действующее анти-коррупционное законодательство имеет множество недочетов и пробелов. В частности, до настоящего времени не решен вопрос о введении в практику обязательной криминологической антикоррупционной экспертизы законопроектов и подзаконных нормативных правовых актов. Не дано законодательного определения понятия коррупционной преступности, что не позволяет четко установить перечень коррупционных преступлений. Требуют дальнейшего упрощения административные процедуры, прежде всего налоговые и таможенные правила. Для снижения коррупции они должны быть простыми, ясными и общеизвестными.

Уверен, что практические рекомендации, высказанные в ходе работы Вашей конференции представителями международных организаций, зарубежными и отечественными учеными и экспертами позволят выработать новые подходы к борьбе с коррупцией и создать в нашей стране эффективную систему антикоррупционных мероприятий, отвечающую требованиям мировой практики и содействующую вхождению Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных государств мира.

Желаю участникам конференции успешной, плодотворной работы!

Благодарю за внимание!

Айтимова Б. С.

Министр образования и науки
Республики Казахстан

Уважаемые участники и гости конференции!

От имени Министерства образования и науки Республики Казахстан и от себя лично поздравляю Вас с началом работы Международной научно-практической конференции «Проблемы борьбы с коррупцией в современных условиях: опыт, проблемы и перспективы развития антикоррупционного законодательства».

Проведение этого мероприятия исключительно важно в силу того, что рассматривает актуальный вопрос современности. Сегодня является очевидным тот факт, что коррупция – одна из глобальных проблем современного мира, которая проникает во все сферы жизнедеятельности человека, препятствует развитию экономики, прогрессу и развитию демократического общества.

Казахстан с первых дней независимости провозгласил стремление к построению справедливого правового государства. Обеспечение законности, демократии, эффективного государственного управления рассматриваются в нашей стране как важнейшие необходимые условия для обеспечения устойчивого развития страны. В этом контексте трудно переоценить значение научного подхода в решении актуальных социально-экономических и правовых проблем.

Данная конференция предоставляет возможность осуществления комплексного и концептуального анализа проблемы, содействует интеллектуальной и практической интеграции представителей различных государственных структур общества, международных организаций, ученых и практиков, способствует укреплению позитивных тенденций в сфере борьбы с коррупцией. Глубокое научно-теоретическое осмысление широкого спектра проблем, выработка оптимальных практических решений на государственном, региональном и международном уровне – важнейшие факторы эффективности антикоррупционной политики, включающей в себя комплекс научно-политических, социально-экономических и идеологических мер.

Уверена, что итоги проведения конференции внесут значительный вклад в дело устранения коррупции из государственной и общественной жизни, будут способствовать реализации научно обоснованных мер противодействия, совершенствованию отечественного антикоррупционного законодательства.

Желаю участникам конференции успешной и плодотворной работы, благополучия и процветания!

Балиева З. Я.
Министр юстиции
Республики Казахстан

Уважаемые присутствующие!

Наше государство с обретения независимости уделяет большое «внимание» вопросам борьбы с коррупцией, поскольку коррупция тормозит процесс социально-экономического развития, строительства рыночной экономики, привлечения инвестиций и негативно воздействует на политические и общественные институты демократического государства в целом.

В связи с чем, борьба с коррупцией в Казахстане определена в качестве одного из основных приоритетов государственной политики.

В первую очередь такое «внимание» проявляется в создании правового механизма противодействия коррупции.

В итоге Казахстан среди стран СНГ первым принял Закон «О борьбе с коррупцией».

Указами Главы государства утверждены государственные программы борьбы с коррупцией, принят Кодекс чести государственного служащего.

Такие меры в действительности свидетельствуют о масштабности «кампании» против коррупции.

В то же время, законодательство в данной области требует дальнейшего совершенствования.

В этих целях необходимо и далее использовать положительный зарубежный опыт, вырабатывать и совершенствовать механизмы борьбы с коррупцией.

Полагаю, что сегодняшняя конференция предоставит нам такую возможность, а предложения и мнения участников поспособствуют дальнейшему совершенствованию антикоррупционного законодательства.

Благодарю за внимание!

Мухамеджанов Б. А.
Министр внутренних дел
Республики Казахстан

Уважаемые участники конференции!

Позвольте приветствовать вас в стенах Казахского гуманитарно-юридического университета, являющегося сегодня одним из ведущих научных и образовательных центров республики.

Повестка дня нашей Конференции посвящена важнейшей проблеме, волнующей сегодня практически все мировое сообщество: выработке новых подходов к противодействию коррупции, поразившей многие сферы нашего общества.

Как известно, Казахстан один из первых среди стран СНГ принял Закон «О борьбе с коррупцией», реализуется Государственная программа борьбы с коррупцией, рассчитанная на 2006-2010 годы, определены функции и полномочия правоохранительных и специальных органов, ведущих борьбу с коррупцией. При Главе государства образована и действует Комиссия по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими.

С уверенностью можно сказать, что антикоррупционная политика стала постоянной составляющей нашей государственной политики. В своем Послании народу Казахстана от 1 марта текущего года реализацию общенациональной программы по борьбе с коррупцией Президент страны Н.А. Назарбаев определил в качестве одного из основных приоритетов продвижения Казахстана в число 50-ти наиболее развитых государств мира, что еще раз свидетельствует об особой актуальности этой проблемы для современного казахстанского общества.

Сегодня нам представлена возможность на основе анализа пройденного пути не только Казахстана, но и других стран Содружества, обсудить меры, которые должны способствовать наступательному противодействию коррупции на законодательном, организационном и практическом уровне, а также определить конкретные аспекты наших совместных действий.

Коррупция опасна своими негативными последствиями не только в экономике, но и в социальной и политической сферах. Она дискредитирует право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. При масштабности коррупции, естественно, в общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан, как перед преступностью, так и перед лицом власти.

И, в этом контексте, предельно опасной для общества является коррупция среди работников правоохранительных и судебных органов — людей, призванных стоять на страже закона. Такая коррупция непременно способствует укреплению организованной преступности, которая,

срашиваясь с коррумпированными чиновниками и предпринимателями, усиливается еще больше с помощью доступа к политической власти.

Особого внимания в этом плане требуют органы внутренних дел. Среди правоохранительных органов - это самая многочисленная и многофункциональная система, которая в течение многих лет была и остается объектом общественной критики. Мы вынуждены признать, что полиция до сих пор не пользуется нужной степенью доверия со стороны граждан, многие из которых считают, что это неэффективная и коррумпированная структура.

Безусловно, мы принимаем, и будем принимать самые жесткие меры по очищению собственных рядов от коррупционеров, предателей и других лиц, дискредитирующих власть.

Но, как показывает практика, борьба лишь с единичными коррупционными проявлениями, не может привести нас к серьезным успехам.

Уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно, решая комплекс проблем по устранению условий, способствующих ей.

Более эффективна все - же реальная борьба с причинами порождающими коррупцию, чем борьба с её отдельными проявлениями.

В контексте этих весьма непростых проблем практикам очень важна сегодняшняя встреча, нам будут полезны конструктивные предложения и рекомендации столь представительного международного форума для осуществления осмысленной и системной работы по ограничению коррупции.

Убежден не только в высокой актуальности, но и в результативности нашей конференции, поскольку только на основе научного и практического сотрудничества всех стран возможно эффективно противодействовать коррупции, рассматривая её как угрозу национальной и международной безопасности.

Желаю участникам Конференции плодотворной и успешной работы.

Др. Л. Гандилов
Чрезвычайный и Полномочный
Посол Азербайджанской Республики
в Республике Казахстан

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В УСЛОВИЯХ ТРАНЗИТНОЙ ЭКОНОМИКИ: ОПЫТ АЗЕРБАЙДЖАНА

Уважаемый г-н Ректор, Уважаемый г-н Государственный секретарь,
Уважаемые Министры, уважаемые гости, дамы и господа!

В первую очередь хотелось бы поблагодарить г-на Нарикбаева Максута Султановича за приглашение участвовать в этой конференции, за прекрасную организацию и гостеприимство.

Сегодняшняя конференция посвящена очень важной и злободневной проблеме. Борьба с коррупцией - проблема всего мира, хотя некоторые и стараются утверждать, что это характерная черта стран с транзитной экономикой. В той или иной форме, сильнее или слабее, где-то остро или менее остро данная проблема существует везде. В свое время мы рассчитывали, что с изменением общественного строя, формы собственности и переходом к рыночным отношениям этот вопрос может быть решен. Однако опыт пятнадцати лет показал ошибочность такого мнения, что говорит о серьезности, важности борьбы с коррупцией и необходимости изменения мышления людей. В чем же причина этих моментов? Думаю, что причиной этого является слабая в юридическом отношении подготовленность граждан. Поэтому, независимо от общественного строя, формы собственности, необходимо в первую очередь взяться за организацию юридической подготовки граждан. Таким образом, для решения проблемы коррупции граждане сами должны понимать и знать нормы законов и свои права. В этой связи необходима организация преподавания основ юриспруденции уже со школьной скамьи и увеличение числа занятий. Ведь повышение конкурентоспособности нации определяется уровнем ее образованности, где юридическая подготовленность играет не последнюю роль.

Касательно того, чем угрожает коррупция, каковы ее последствия и почему с ней надо бороться, хотелось бы отметить следующее. Дело в том, что коррупция угрожает национальной стабильности общества, национальной безопасности стран, тем более таких молодых независимых государств как мы. Коррупция вызывает недоверие к государству и тем самым расшатывает веру в государство, открывает путь к различного рода революциям. Также необходимо учесть, что нашим странам, относительно недавно принявшим независимость, необходимо привлечение иностранных инвестиций. А коррупция может привести к недоверию со стороны инвесторов и государственной изоляции. Ведь на самом деле, какие бы ни были приняты законы об инвестициях, если существуют

возможности для коррупции, подрывается авторитет государства. Таким образом, коррупция может стать угрозой для суверенитета государства.

Хочу отметить, что в этой области в Азербайджане сделано немало. Принят ряд законов, направленных на формирование эффективных системных мер против коррупции. Разработана государственная программа по борьбе с коррупцией на 2004-2006 гг. Периодически осуществляется усиление мер противодействия коррупции. В этой связи можно отметить Указ Президента Азербайджанской Республики «Об усилении борьбы с коррупцией в Азербайджанской Республике» от 2000г. При Совете управления государственной службой создана комиссия по борьбе с коррупцией. Также Азербайджан присоединился к международным конвенциям в области борьбы с коррупцией. За прошедший период были приняты важные законы, связанные с защитой прав и интересов инвесторов, неприкосновенности имущества. Сочетание закона об инвестициях с принятием соответствующего закона по борьбе с коррупцией дало хорошие результаты в нашей республике. Сейчас Азербайджан по уровню инвестиций на душу населения занимает одно из лидирующих мест не только среди стран постсоветского пространства, но и среди стран Восточной Европы. Общий объем инвестиций за последние тринадцать лет составил 28,3 млрд. долларов США. Благодаря этим инвестициям мы смогли осуществить проекты мирового значения, такие как Баку-Тбилиси-Джейхан. С чувством высокой гордости хотелось бы отметить, что вчера, 28-го мая в 23.00 ч. местного времени, азербайджанская нефть достигла порта Джейхан.

В заключение хочу сказать, что нашим родственным народам, необходимо проводить постоянный обмен опытом в области борьбы с коррупцией, что было бы полезно для обоих государств. Нашим братским народам необходимо постоянно вести диалог в этой сфере.

Мы должны создать такие условия, чтобы никого не существовало над Законом и никого под Законом, чтобы обществом правил Закон и только Закон. Мы должны добиваться этого во имя суверенитета страны.

В конце своего выступления хочу пожелать успехов работе конференции и выразить уверенность, что выработанные выводы и рекомендации будут полезными и эффективными в борьбе с коррупцией.

Благодарю за внимание!

Побегайло Э.Ф.

заведующий кафедрой уголовно-
правовых дисциплин Института
гуманитарного образования
Российской Федерации,
заслуженный деятель науки РФ,
академик РАН,
доктор юридических наук,
профессор

ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Политика в современном мире решает много, если не все. Это понимали даже древние греки, которые весьма политизированы. Они человека, занимающегося политикой гордо называли «политикос», а человека иного плана - «идиотикос». Антикоррупционная политика, о которой пойдет речь, это - часть государственной политики борьбы с преступностью. Коррупция серьезная проблема, которая угрожает и не может не угрожать социально-экономическому и политическому развитию государства, принципам демократии, моральным устоям жизни общества. Особенно разрушительна коррупция на высоком уровне, во властных структурах в политических, финансовых и административных коридорах власти. Рыба гниет с головы. И поэтом пока политическая правящая элита не на словах а на деле не осознает, что борьбу с преступностью и коррупцией надо начинать с себя, трудно рассчитывать на какой-либо успех в этом деле.

Антикоррупционная политика заключается в разнородных и опосредованных мерах государства и общества по устранению, локализации, минимизации причин и условий порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни. Современная антикоррупционная политика, на наш взгляд, проводимая в России пытается объять необъятное. В любой политике должны выделяться ударные точки, наиболее слабые места, по которым надо бить, так как невозможно вести борьбу по всем направлениям, недостаточно ресурсов. Поэтому надо обратить внимание прежде всего на властную коррупцию, коррупцию в правоохранительных органах и в других органах.

С проблемой коррупции сталкивается во всем мире много стран. Опыт всех стран доказывает, что при резком изменении фундаментальных условий жизни, повышения уровня жизни уровень коррупции подскакивает почти всегда. Так и в России, так очевидно и в Казахстане.

О ситуации в Казахстане известно по диссертационному исследованию Нукунова Мураткали Ордабаевича. Рыночная экономика несет не только человечеству определенные материальные блага. Рыночная экономика - дело противоречивое. Что такое рынок? Рынок – эта

система отношений, основанных на купле - продаже всего и вся. Отсюда и продажа чиновников их полномочий. Это неотъемлемый элемент общества, основанный на рыночной психологии и на менталитете торговцев. Это одно положение.

Второе. Экономические причины коррупции как раз и коренятся преступности в фундаменте социальной проблемы жизни общества, которые оказалось неспособной сочетать экономический прогресс и частную собственность с социальной защищенностью людей. С провозглашением частной собственности в реформируемой России и проведению обвальная приватизации общенародной собственности привело к социальному неравенству в обществе, когда значительная масса народа оказалась за чертой бедности, а небольшой слой, как правило, бывшей номенклатуры и криминальной среды захватило общенародное достояние и обеспечило себе беспрецедентно высокий уровень жизни. Вот этот многократный разрыв между массовой бедностью и вопиющим богатством детерминирует самые дикие формы преступности, в том числе и коррупционные. Значительную роль в развитии коррупции в России сыграли общие закономерности перехода к рыночным отношениям, которые проявились, главным образом, из-за неподготовленности общества и государства к решению вставших перед ними задач. Реформаторы в России проявили политикообразующих видов бизнеса, что обеспечивало обогащение захвативших власть групп, и создание для этого прочной социально-экономической базы. Такое теневое обеспечение явилось прямым стимулированием развития и углубление коррупции.

Назовем наиболее масштабные политикообразующие виды бизнеса на разных этапах. Прежде всего, – приватизация. Приватизация, в ходе которой практически в каждом втором регионе России руководители местных администраций, территориальных комитетов по управлению имущества и фондов имущества были привлечены к уголовной ответственности. Это говорит об актуальности проблемы борьбы с коррупцией.

Далее, теневой передел бюджетных средств при помощи разнообразных зачетов, построение разных финансовых пирамид, поддержка иностранных финансовых спекулянтов.

Еще один печальный момент - проведение массовых банкротств без должного контроля государства. Это ввело коррумпиование, криминализацию, превращение этих массовых банкротств в институт широкомасштабного и хаотичного передела собственности. Отсюда коррупция в арбитражных судах, назначение кризисного управляющего, объявление банкротом, распродажа активов, финансовое оздоровление бизнеса – все это производится только арбитражным судом. Неслучайно так называемые «банкротные судьи» стали самыми обеспеченными среди своих коллег, потому что за «правильное с их точки зрения решение» выкладываются сотни тысяч долларов. В России стали складываться

«арбитражная культура», деловые отраслевые обычаи, появляются преysкуранты, и так называемые «правильные судьи». А бизнесмены выделяют статью расходов на арбитражный суд.

Далее, это - использование средств международных финансовых организаций без особого контроля со стороны государства, закрытости функционирования системы государственного управления, которая исключает системы государственного контроля, что объективно поощряет коррупцию. Класс чиновников превращается в касту, и порой возобладает клановый принцип команды единомышленников. А этот клановый принцип порождает безответственность, семейственность, стремление угодить вышестоящим лицам. Неслучайно Президент России В.В. Путин обращает на это внимание и критикует непрозрачность финансового аппарата, который для граждан еще остается «черным ящиком».

И последнее, в отношении законотворчества о лоббировании, причем не бескорыстном, в отношении антикоррупционных законов. В частности, Федеральным Законом России от 08 декабря 2003 года был отменен такой вид наказания как конфискация имущества. Для кого это сделано и как это сделано? На следующий день Россия подписывает Конвенцию ООН о борьбе с коррупцией, где среди существенных наказаний названа конфискация имущества. Как это совместить две даты: 8 декабря 2003 года и 9 декабря 2003 года? Для чего это сделано? Идут баталии по поводу этой меры наказания в Государственной Думе. Есть проекты от целого ряда солидных органов, Министерства Внутренних дел, МЮ, в государственной думе работает рабочая группа. Даже если будет введен этот вид наказания, в чем возникают очень большие сомнения, о чем выступали представители государственной думы, которые говорили, что надо делать все постепенно, сначала надо провести борьбу с терроризмом, на наш взгляд это - не гладкий процесс. Даже если будет введен этот вид наказания, нельзя будет применять конфискацию, промежуточный закон имеет обратной силы. Таким образом, все эти нажитые капиталы отмазаны, и никакой ответственности их обладатели не понесут, поэтому они тормозят эти законы, хотя им конфискация не грозит. Можно говорить о многих несуразностях в законопроектах.

Благодарю за внимание!

Абдиров Н. М.
заместитель Секретаря Совета
Безопасности Республики
Казахстан, доктор
юридических наук,
профессор. г. Астана

ПРЕСТУПНОСТЬ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ФЕНОМЕН

Наступление нового века заставляет по-новому взглянуть на многие наши проблемы, в числе которых свою значимость, по-прежнему, сохраняют те, что связаны с традиционной борьбой с преступностью. Во-первых, это объясняется особым, во многом закономерным на наш взгляд, восприятием остроты происходящих явлений, которое, скорее всего, присуще осознанию значимости жизнеутверждающих процессов на рубеже веков и даже тысячелетий. Так сказать, своеобразное время для исторической переоценки, переосмысления происходящих явлений и самоосмысления каждым и в каждом из нас. Сегодня это обостряется и осознанием необходимости определенной этапной оценки по истечении первого пятнадцатилетия суверенного существования страны в условиях бурного развития цивилизационных процессов в окружающем Казахстан мире.

Во-вторых, и это не менее значимо, происходящее в этой сфере, включая как характеристику самого явления преступности, так и содержание деятельности по противодействию ей, с учетом собственно антипреступной политики государства и ее практической реализации, нельзя воспринимать однозначно. Здесь все еще много малопонятного, нежели ясного. Да и тенденций к явному улучшению реальной криминогенной ситуации, формирующейся не только и не столько так называемой «уличной» преступностью, не наблюдается, несмотря на осязаемые проблески позитивного, объясняемого бесспорным влиянием стабилизационных процессов в области политических и социально-экономических процессов.

Понятно, что старые схемы устрашения влиянием «загнивающего Запада» теперь не только не срабатывают, но и вызывают, мягко говоря, улыбку, а то и просто неуместны. Реальность стоящих перед государством стратегических задач, ориентированных хотя и на далекую, однако, вполне конкретную перспективу, требует столь же реальных мер достижения этих целей. При этом как само содержание перспектив развития страны, так и суть поставленных перед Правительством в Стратегии развития страны до 2030 года задач вполне оправдано ориентирует компетентные структуры государства на необходимость достижения эффективных результатов в борьбе с преступностью. При этом совершенно справедливо ставится задача борьбы с наиболее опасной организованной формой такой

деятельности – коррупцией, разъедающей устои государственности и общества.

Сегодня можно утверждать, что в течение последних 10-15 лет произошли значимые системные и структурные изменения в самой преступности как явлении. Они стали, на наш взгляд, следствием конкретных, эпохального значения, изменений в социальной действительности, затронувших практически все сферы человеческого бытия, и потому спроецировавшихся в человеческом сознании, как на индивидуальном, так и широком социальном уровне, и закономерным образом отразившихся на содержании человеческих поступков, социально значимом поведении людей. Хотя мир и не перевернулся в буквальном смысле, однако, он, по существу, все же «перевернулся» в человеческом представлении о нем и, в первую очередь, в представлении людей старшего поколения.

Что же произошло в итоге? Новая, по факту, социально-экономическая формация, появившаяся на нашем территориальном пространстве, оказалась в ситуации отсутствия каких-либо инструментов правового регулирования соответствующего системного характера. Последние создавались, так сказать, попутно, по ходу развития истории. Иных возможностей просто не существовало. Понятно, что нельзя было остановить ход исторического развития, мотивируя это отсутствием необходимой правовой базы.

Сказанное в полной мере относится и к системе преступности, которая за это же время претерпела существенные перемены как в количественном плане, так и, прежде всего, в показателях качественного свойства. Здесь, пожалуй, наиболее ярко проявили себя детерминанты, берущие начало от произошедшего так называемого «передела собственности». Массовая приватизация государственной собственности не только изменила практически одновременно (с точки зрения исторических оценок происходящего) уровень благосостояния людей, но и вследствие шокового воздействия оказала во многом неизгладимое нравственно-психологическое влияние на большую часть населения, его сознание. Ощущение «дармовщины» приобретаемого как у тех, кому удалось «приватизироваться», так и у оказавшихся только сторонними наблюдателями, не могло не подхлестнуть кураж «отъема» собственности, приведший в первой половине 90-х годов к большой, масштабной волне так называемого «рэкета». В известной мере влиянием этих же процессов объясняется возникшая тогда и, к сожалению, теперь нашедшая свое устойчивое место «мода» на заказные убийства, заставившая многих задуматься не только о ценностях жизни (в смысле - жизнедеятельности), но и ценности человеческой жизни как таковой.

Создавшаяся ситуация была в большей мере неожиданной как для правоохранительной системы государства, так и для уголовного мира в целом. Происходящее не вписывалось в существующие законы государства, также как и не могли на это дать исчерпывающий ответ

«законы» преступного мира. Однако, как известно, последние отличаются великой степенью приспособляемости (потому и живуч уголовный мир), что позволило миру преступного максимально использовать создающуюся ситуацию в своих собственных интересах.

Анализ характеризующих криминогенную ситуацию в 20-м веке известных статистических и эмпирических данных о преступности не только в Казахстане, но и в других республиках СССР (в прошлом) и СНГ, в многочисленных государствах «Запада» также, как и длительные наблюдения, за существом происходящего в сфере преступного, позволяют сформулировать следующие два вывода применительно к теме нашего разговора.

Первое: преступность, будучи негативным социальным явлением, отличается своей особой, вполне закономерной системностью, в итоге и позволяющей оценивать ее как достаточно цельное и в то же время сложное социальное образование – социальную систему с совокупностью определенных связей, детерминантов и последствий, подчиненных конкретным социальным целям, вытекающим как из недостатков, так и достижений современного мира.

История преступности – это всегда история человеческой цивилизации. Возникнув на почве посягательства на охраняемые государством ценности, преступность, как социальное явление, всегда трансформируется сообразно изменениям, которые претерпевает на каждом конкретном историческом этапе своего развития человеческая цивилизация. Словом, развитие человеческого общества закономерным образом ведет и к соответствующему развитию преступности. Подчеркиваю – не к изменению преступности, а именно к ее развитию.

Изучение прошлого показывает, что на каждом конкретном этапе социально-экономического развития происходит не просто адаптация преступности к возникающим вновь условиям, которая предполагала бы довольно ограниченное по своим возможностям стремление самого явления, прежде всего, выжить, самосохраниться. Напротив, преступность, как явление, имеющее глубокие социальные корни, детерминируемое воздействием множества факторов социального, экономического, нравственно-психологического свойства, порождаемых самим же человеческим развитием, и сама развивается, так сказать, «в ногу» с обществом, тем более, находясь внутри общества. Более того, преступность со своей стороны способна оказывать длительное перманентное воздействие на развитие социума в целом, систем власти и структур управления как в плане распространения в них своего негативного влияния, так и совершенствования усилий государства и общества по противодействию ей же.

При этом не просто «жестко», сколько, скорее всего, наиболее ярко и наглядно демонстрируется связь между развитием преступности и развитием человеческого общества, прежде всего, на примере наиболее значимых прорывов в сфере научно-технического прогресса. Так, если

космическая отрасль как-то сумела оградить себя от постороннего доступа, то, напротив, создание компьютерных технологий привело к практически «поголовной» компьютеризации, которая породила не только явление в наш мир «хакеров», но и предоставила возможность криминальной среде, одновременно совершенствуя свое преступное мастерство, осуществлять ранее недоступные действия по завладению огромными материальными средствами без видимого непосредственного физического вторжения в сферу охраняемой собственности. Это было абсолютно невозможно сделать до изобретения компьютеров.

«Институт киллеров» тоже возник не как стремление преступности самосохраниться в новых условиях. Это следствие вполне закономерного развития преступности, соответствующего развитию общества и определенным запросам отдельных ее представителей. В данном случае можно сказать, что базовым фактором стали революционные процессы, приведшие к стремительному социальному расслоению и появлению класса богатых и даже очень богатых людей и людей, обладающих большой властью в решении вопросов, открывающих доступ к тому же богатству. «Институт киллеров» - это своеобразная новая «услуга», которую успешно предлагает преступный мир обществу. К слову, преступникам даже нет никакой необходимости рекламировать данную услугу, поскольку решение этой задачи, само того не замечая, взяло на себя, и совершенно бескорыстно, общество, предоставив для этого возможности средств массовой информации. На сегодня лучшей рекламой в этом плане остается устоявшееся общественное мнение о неуязвимости, а значит – безнаказанности киллеров, и тем более организаторов заказных убийств.

В основе преступного действия часто находится извечное стремление определенной части людей (и следует заметить, немалой) к обладанию ценностями материального свойства вопреки установленным государством правилам и запретам. В большинстве своем для преступности деньги и власть – а для организованной ее части это абсолютно присуще – остаются исключительным притяжением, сутью мотиваций и целевой установкой в поведении людей. Этим и сильна преступность, поскольку она всегда остается частью человеческого развития и находится в условиях конфликта с законом. И дело не просто в возможности решения проблемы путем поиска и установления какого-то оптимального уровня запретов, хотя и это само по себе является довольно сложной проблемой, определяемой как совершенствование законодательства.

Говоря о социальном конфликте, как не вспомнить о философском законе единства и борьбы противоположностей. И на эту матрицу, как мне представляется, успешно «ложатся» категории «общество» и «преступность», где последняя порождена первым, собственно является его частью, и одновременно противопоставила себя здоровой его части, а борьба остается не только способом выживания, но и непременным условием их обоюдного развития.

Отсюда очевидна изменчивость явлений преступного, что определяется влиянием происходящих в той или иной стране процессов политического, экономического, правового, социального и иного характера. Тем не менее, в итоге, к сожалению, все же эти явления остаются исторически непреходящими, если иметь в виду безусловную характерность общественно опасного поведения людей, требующих вмешательства государства, любому человеческому обществу.

Второе: эффективное противодействие преступности со стороны любого государства остается делом высокочрезвычайно затратным, хотя в то же время это следует признать неизбежным исходя из интересов развития общества. При этом добиться полного искоренения преступного поведения со стороны людей практически невозможно. Тем не менее, движение к максимальной эффективности социального реагирования перспективно, поскольку находится в прямой зависимости от величины допустимых государством затрат в этой области.

Указанные оценки требуют адекватного восприятия, иначе опасность бесполезных затрат и усилий со стороны государства и общества, к тому же никак не исключающих получения результата, прямо противоположного ожидаемому, реальна. Таким образом, главной, можно сказать базовой, составляющей в деятельности любой власти в области борьбы с преступностью остается умение адекватно оценивать суть искомого явления. Вторая составляющая вытекает из первой и заключается в выборе соответствующих и необходимых мер властного и иного социального реагирования.

Совершенно очевидно, что наиболее оптимальной «прямой» на пути преодоления преступности должно быть определение и следование реально оправданным целям, суть которых всегда должна выражаться в стремлении к минимизации всяких параметрических данных, характеризующих это негативное влияние в социальной действительности (уровень, структура, динамика преступности, степень влияния на социальные процессы вообще и т.д.). Понятно, что при этом должны определяться и соответствующие по уровню и концентрации внимания приоритеты предпринимаемых усилий и неизбежных затрат. Нельзя ведь забывать, и это в нашем понимании элементарно, что развитие общества, в главном, - это не есть борьба с преступностью. Развитие общества – это, прежде всего, экономика и социум. Хотя в то же время борьба с преступностью – это необходимое условие и одновременно инструмент общественного развития.

В основе же определения таких приоритетов, как нам представляется, лежит понимание степени важности охраняемых социальных ценностей вообще, а также, и это не менее значимо, оценка общественной опасности характерных для современного состояния преступности локальных, или же наоборот, глобальных (мирового, международного уровня) процессов, в итоге во многом и определяющих лицо преступности как негативного социального явления

«применительно» к условиям конкретного исторического времени и конкретной страны. Поэтому вместе с традиционно непреходящей опасностью для общества убийств, разбоев, грабежей и других преступлений, сегодня особое влияние на судьбу страны оказывает коррупция, наркобизнес, подпольная торговля оружием и другие виды организованной преступной деятельности, в итоге и определяющие современное лицо преступности в нашей стране. Отсюда и должны формироваться основные направления борьбы с преступностью.

В то же время, если рассматривать преодоление преступности в контексте выбора инструментов реагирования, то, безусловно, главенствующая роль должна отводиться ее предупреждению. Банальная фраза о том, что легче предупредить преступление, чем бороться с ним и его последствиями, должна иметь конкретное, далеко не банальное воплощение. Здесь необходимо учитывать и следующие два обстоятельства: при этом результат не виден сразу или же вообще не может быть увиден, а также то, что предупреждение преступности может быть достаточно затратным в материальном, финансовом аспекте. К примеру, Правительство США не менее 35 % средств, выделяемых на борьбу с незаконными наркотиками, тратит на реализацию программ сокращения спроса на наркотические средства или психотропные вещества, иначе говоря, на предупреждение их незаконного оборота и злоупотребления ими. В последнем случае речь идет о 6-7 млрд. долларов ежегодных затрат.

Однако, тем не менее, это наиболее выгодный путь. И не только исходя из огромной величины прямого или косвенного ущерба от преступной деятельности человека, когда соразмерность затрат на ее предупреждение в итоге все равно окажется в пользу последних. Надо ведь учитывать и то, что, решая задачи предупреждения преступности, государство и общество движется к удовлетворению другой важнейшей потребности — достижению социально выгодных целей в формировании правосознания и, в целом, общественного сознания населения, установлению соответствующего общественным интересам социально-нравственного и морально-психологического климата в обществе, ощущений и ожиданий реальности у людей в отношении к декларируемым политическим и иным лозунгам и т.д.

Многое зависит от альтернативы, которую способны предложить общество и государство своим гражданам в противовес тому, что находится в арсенале преступности и ее среде.

Все сказанное выше, в итоге, убеждает нас в том, что борьба с преступностью требует системного подхода, который должен быть основан на адекватном и обоснованном выборе приоритетов и направлений деятельности, учитывать особенности складывающейся криминогенной ситуации в каждом конкретном регионе (область, город, район, село) республики, а также реальной оценки организационных, технических, кадровых и иных возможностей, которые могут быть