



ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР САНДЖ

Ж. Джандосова, Н. Байтугелова, Ф. Джандосова, С. Куница

**КОРРУПЦИЯ В КАЗАХСТАНЕ ГЛАЗАМИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ,
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ И НАСЕЛЕНИЯ**

**Подготовлено для Агентства по делам государственной службы
Республики Казахстан
и офиса ПРООН в Казахстане**

Астана 2002

Что думают о коррупции чиновники? Стало ли неприятие коррупции руководящим принципом государственных служащих? Насколько сформированы убеждения, укоренились ли знания, находит ли понимание актуальность задач, стоящих перед обществом и государством в области искоренения коррупции, у чиновников среднего и высшего звеньев центрального аппарата? Данное исследование дает возможность ответить на эти вопросы и помочь сформулировать дальнейшую политику в области антикоррупционных мероприятий, организуемых государственными органами и неправительственным сектором.

Отрадно видеть настоящую заинтересованность Агентства по делам государственной службы Казахстана в лице его Председателя г-на З. Турисбекова в получении объективной информации от независимых исследователей, каким является Сандж, что говорит о реальном желании поставить работу по данному направлению на должный уровень. Трехстороннее сотрудничество: неправительственный сектор – государственный орган – международная организация, – доказало свою эффективность в улучшении многих аспектов управления и данное направление не является исключением.

Исследователи Сандж выражают глубокую признательность Постоянному Представителю ПРООН в Казахстане г-ну Фикрету Акчуре за столь пристальное внимание к проблеме улучшения управления, а его персоналу в Астане и Алматы – за техническую поддержку. Мы благодарим заместителя директора департамента Агентства по делам государственной службы г-на С. Капарова, без консультационной и организационной помощи которого работа была бы затруднена. Большое спасибо всем участникам исследования за их открытость и желание помочь, и надеемся, что результаты исследования послужат целям совершенствования государственных услуг и снижению коррупции в Казахстане.

Исследовательский центр Сандж,
Август 2002

Содержание

Коррупция в Казахстане глазами государственных служащих, предпринимателей и населения.	4
Введение. Государственные услуги и борьба с коррупцией в Казахстане – успехи и проблемы.	4
Глава 1. Методология исследования.....	5
Организация опроса	
Выборка	
Опросник	
Фокус-групповые дискуссии	
Статистическая обработка данных	
Глава 2. Эволюция традиций	8
Прошлое и настоящее	
Казахстан в сравнении с другими странами	
Традиции как оправдание	
Глава 3. Разноликая коррупция.	15
Острота проблемы	
Сущность коррупции. Argumentum argentarium	
Определения коррупции	
Формы коррупции	
Глава 4. Коррупция: место и время действия.....	25
Сферы распространения	
Слабое звено	
Глава 5. Причины коррупции и ее следствия.....	33
Проблемы общества и коррупция (мнение предпринимателей и населения – результаты фокус-групповых дискуссий).....	37
Глава 6. Национальная система противодействия коррупции.....	43
Опоры общества в борьбе с коррупцией и перспективы этой борьбы	50
Факторы, влияющие на эффективность Комиссии по борьбе с коррупцией	53

Авторы:

Жанар Джандосова, Наталья Байтугелова, Фатима Джандосова, Светлана Куница

Коррупция в Казахстане глазами государственных служащих, предпринимателей и населения.

Введение. Государственные услуги и борьба с коррупцией в Казахстане – успехи и проблемы.

Казахстан среди стран Центрально-Азиатского региона занимает одно из ведущих мест в реформировании административного сектора и разработке систем противодействия коррупции. Он один из немногих, где принят закон Республики Казахстан "О борьбе с коррупцией", разработана Государственная программа борьбы с коррупцией на 2001-2005 годы, учреждена Государственная Комиссия при Президенте по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики государственными служащими.

С другой стороны, в Казахстане проводится работа по реформированию административной системы, которая затрагивает упорядочивание бюджетной сферы, системы социальных выплат, трудовое законодательство, государственные закупки и т.д.; важным достижением является принятие законодательства о государственной службе. Все это создало необходимые условия противодействия коррупции. В то же время проблемы в административной системе остаются. Они касаются, прежде всего, недостаточной прозрачности и подотчетности государственных органов, дублирования функций, нерациональности системы оплаты государственных служащих, низкой эффективности использования государственных средств, недостатков в организации подбора кадров.

Понимание функционирования государства в качестве поставщика услуг населению и частному сектору приходит не сразу. Многие решения последнего времени касательно государственного администрирования по уточнению функций госорганов, децентрализации, сокращению документооборота, постепенно продвигают казахстанцев в направлении повышения эффективности государственных услуг и искоренения коррупции. Необходимость отслеживания эффективности и результативности работы государственных органов, важность достижения основной цели государства – улучшения жизни населения требует от государства определить экономическую цену коррупции.

Известно, что коррупция ведет к прямым и косвенным экономическим потерям общества, когда в отсутствие справедливой конкуренции контрактируются поставщики с неоправданно высокими ценами или некачественными услугами, когда дорожают государственные услуги по здравоохранению, образованию, социальной защите, растет бедность, ухудшается положение населения, вынужденного покупать некачественные услуги, увеличиваются издержки малого и среднего бизнеса, растет угроза безопасности государства, нравственной деградации, разрушения экологической среды и т.п.

Коррупция подрывает демократическое развитие, тормозит работу государственных институтов и оптимальное использование ресурсов. В конечном итоге она подрывает развитие общества и особенно уязвимых групп. Самой лучшей гарантией против коррупции может быть развитая система противодействия коррупции, основанная на вовлечении всего общества.

Цель настоящего исследования – выявление оценки ситуации государственными служащими «изнутри», анализ причин и характеристик коррупции, определение потенциала государственных органов в решении проблем коррупции, а также оценка эффективности мер, предпринимаемых государством по борьбе с коррупцией для последующей выработки политических решений по снижению уровня коррупции и повышению эффективности работы государственных органов.

В Казахстане более 37 центральных государственных органов, а также разветвленная система территориальных и местных органов власти, которые вместе призваны обеспечить управление государством. Данное исследование сконцентрировалось на опросе представителей центральных государственных органов, связанных с оказанием услуг населению в различных секторах: экономическом, правоохранительном, финансовом, социальном, законодательном. Исследование позволяет косвенно судить о сложившейся административной системе, эффективности недавно принятого законодательства о государственной службе и других антикоррупционных инициативах.

Глава 1. Методология исследования

Исследование проводилось исследовательским центром "Сандж" по поручению Регионального Бюро Центральной и Восточной Европы ПРООН, Казахстанского офиса ПРООН при консультировании Агентства по делам государственной службы РК в мае-июне 2002 года. Одновременно аналогичные исследования были проведены в 3 странах: Казахстане, Кыргызстане, Российской Федерации (Уральско-Сибирский регион) и Таджикистане. Все инструменты исследования были разработаны и предоставлены Центром изучения общественного мнения Кыргызстана, затем адаптированы к казахстанским условиям сотрудниками агентства Сандж и Агентства по делам государственной службы РК.

При проведении исследования были использованы как количественные (опрос государственных служащих и депутатов), так и качественные (фокус-групповые дискуссии) методы.

В рамках исследования опрошено 118 государственных служащих различных ведомств республики, в том числе 14 депутатов Сената и Мажилиса РК, а также проведено две фокус-групповые дискуссии, одна - с населением и одна - с представителями бизнеса города Астаны.

Организация опроса

До начала исследования Агентством по делам государственной службы было разослано во все целевые министерства письмо с просьбой оказать содействие социологам в проведении опроса. Перед началом полевого этапа исследования был проведен тренинг для интервьюеров, на котором были подробно рассмотрены все вопросы анкеты. Каждый интервьюер перед началом опроса провел по два пробных интервью, кроме того, первый анкетный опрос проводился совместно с координатором. Опрос проводился методом самостоятельного заполнения опросника.

Выборка

Было опрошено 104 служащих центральных государственных органов по списку, приведенному ниже, и 14 депутатов. Опрос проводился в 15 ведомствах РК, анкеты предлагалось заполнить директорам департаментов (в их отсутствие – заместителям), начальникам управлений (в их отсутствие – заместителям), начальникам отделов и главным специалистам, наиболее часто сталкивающимся с проявлениями коррупции. Респондентам была гарантирована анонимность.

Таблица 1.1. Опрошенные государственные органы по группам

	Государственный орган	N	%
Органы социальной сферы	Комитет культуры Министерства культуры, информации и общественного согласия	4	3
	Министерство образования и науки	4	3
	Министерство здравоохранения	8	7
	Министерство труда и социальной защиты населения	8	7
	Агентство по туризму и спорту	8	7
Правоохранительные, силовые структуры и юстиция	Комитет по судебному администрированию Верховного Суда	2	2
	Областной комитет по судебному администрированию	3	3
	Городской комитет по судебному администрированию	3	3
	Министерство внутренних дел	4	3
	Комитет дорожной полиции	4	3
	Министерство обороны	8	7
	Министерство юстиции	8	7
Экономические и финансовые органы	Агентство по чрезвычайным ситуациям	4	3
	Министерство Госдоходов	8	7
	Министерство сельского хозяйства	8	7
	Министерство финансов	8	7
	Министерство экономики и торговли	8	7
Парламент	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды	4	3
	Сенат и Мажилис	14	12
Итого		118	100

Два из семнадцати рекомендованных ведомств не смогли принять участие в исследовании: МИД, т.к. все сотрудники данного министерства в период прохождения полевого этапа исследования участвовали в подготовке проведения Саммита (СВМДА); Генеральная прокуратура, руководство которой посчитало некорректным, если его сотрудники будут отвечать на вопросы данной тематики.

Опросник

Опросник содержал 28 вопросов, которые можно распределить по следующим блокам:

- Понимание и восприятие коррупции.
- Острота проблемы, масштабы и распространенность коррупции.
- Причины возникновения коррупции.
- Формы коррупции.
- Перспективы и методы борьбы с коррупцией.
- Опора власти в борьбе с коррупцией.

Фокус-групповые дискуссии (ФГД).

Метод фокус-групп доказал свои преимущества в применении из-за возможности расширить спектр представлений о предмете исследования, получить конкретные примеры и исследовать отношения, субъективные ощущения и взгляды респондентов.

В рамках исследования было проведено две ФГД с населением, каждая по 2 часа:

1. с рядовыми гражданами, в равной пропорции по полу, возрастом - от 18 до 60 лет (по 3 человека из трех возрастных групп: 18-30 лет, 31- 45 лет, 45-60 лет).
2. с предпринимателями крупного, среднего и малого бизнеса. Возраст респондентов колебался от 25 до 55 лет (из них 3 человека - 25-35 лет, 3 чел. –36-45 лет, 3 чел. – 46-55 лет).

Исследователи при наборе участников ФГД столкнулись с проблемой нежелания населения участвовать в дискуссии с данной тематикой, хотя исследователи давали гарантии анонимности. Люди так и говорили: "Для участия в другой дискуссии меня приглашайте, а в этой я участвовать не хочу: у нас город маленький, вдруг знакомых встречу".

Статистическая обработка данных

Для статистической обработки данных была использована программа SPSS 9,0. При статистической обработке данных были учтены рекомендации менеджера по обработке статистических данных Центра изучения общественного мнения Республики Кыргызстан. Поскольку выборка заведомо была нацелена на среднее руководящее звено с ограниченным числом генеральной совокупности, то трудно ожидать статистическую достоверность результатов. Поэтому интерпретация данных проводилась на уровне тенденций.

Для изучения различий в понимании вопросов коррупции респондентами анализ данных был произведен с разбивкой государственных институтов, участвовавших в исследовании, на четыре основные группы (см. таблицы 1.2)

Таблица 1.2. Группы государственных институтов

№	Группы государственных институтов	N	%
1	Государственные органы социальной сферы	32	27,1
2	Государственные правоохранительные и силовые структуры	36	30,5
3	Госорганы, работающие в экономической и финансовой сферах	36	30,5
4	Депутаты	14	11,9
	Всего	118	100

Глава 2. Эволюция традиций

Прошлое и настоящее

Коррупция существует с древних времен. Наиболее раннее упоминание о коррупции найдено в 13 веке до н.э. в Сирии, где был замешан высший чин правоохранительных органов (из Пособия по коррупции, издаваемого международной организацией Трансперенси Интернэшнл). Тем не менее, история учит, что за время цивилизации человечество довольно успешно борется с этим злом. Если говорить о двух самых больших типах коррупции – политической и административной, то можно сказать, что установление процедур, демократические механизмы, гласность и прозрачность способствовали снижению административной коррупции. Это можно видеть по объективным показателям административной коррупции в развитых странах. К сожалению, второй тип коррупции, а именно политическая, поддается искоренению гораздо труднее. Если в развивающихся странах политическая и административная коррупция сосуществуют примерно в одинаковых пропорциях, то в развитых странах превалирует именно политическая коррупция, так как административная коррупция была заметно снижена.

Данное исследование концентрируется именно на втором типе, то есть административной коррупции. Коррупция определяется как использование служебного положения в личных целях.

Хотя нормы по злоупотреблению служебным положением и взяточничеству существовали в Уголовном кодексе СССР, термин «коррупция» не был принят официально и фактически не использовался. В советское время эти явления считались единичными случаями, поэтому особых системных действий по их искоренению не велось. Можно сказать, что закон «О борьбе с коррупцией» в Казахстане был принят при содействии международных организаций как выражение обязательств государства.

Коррупция в советском государстве была сосредоточена в сфере распределения, проталкивания административных решений и оказании услуг населению. Получение квартир, распределение путевок, премиальных, государственное обеспечение, приобретение импортной техники и т.п., мелкая, но массовая коррупция при получении справок, документов, дефицитных товаров, мест в гостиницах, лечения или билетов, были связаны с неэффективной административной системой, когда все производство находилось в руках государства. Государственная экономика, взвалившая себе на плечи груз управления экономикой и полагающаяся на механизм планирования и регулирования цен вместо предоставления этих функций рынку, обрекла общество на стихийное установление цен за каждый вид услуг, прибыль от которых получали государственные служащие или работники, стоящие у источника распределения благ.

Переход от централизованной системы управления экономикой к государственному регулированию в Казахстане способствовал появлению, с одной стороны, более профессиональной государственной службы, формализации многих административных процедур, особенно в бюджетной системе, в секторе государственных закупок, упорядочиванию государственной структуры в целом и усилению прозрачности, внедрению электронного документооборота, но, с другой стороны, содействовал увеличению изощренности коррупции как по форме, локализации, так и по технологии.

Диверсификация коррупции шла за усложнением государственных услуг в следующих сферах:

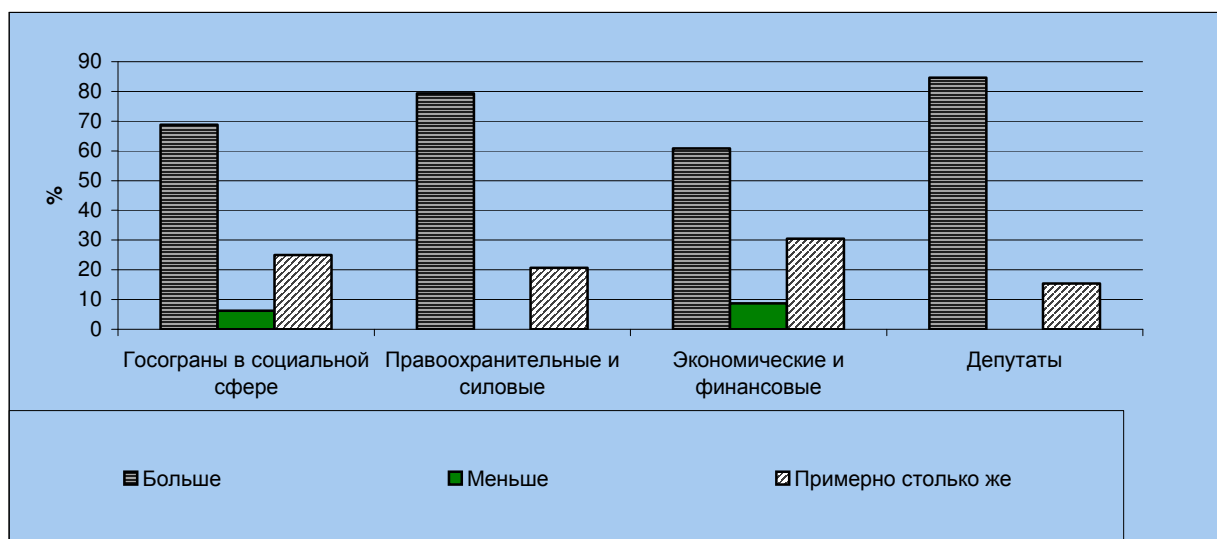
- разрешительная система (лицензирование, стандартизация);
- распределение (земли, жилья, приватизация);

- государственные закупки (тендеры, государственные контракты);
- государственные доходы (сбор налогов, таможня, штрафы);
- прием на работу;
- законодательная (разработка и продвижение законодательства).

Личная выгода от использования служебного положения принимает разнообразные формы, начиная от процентов от заключенных государственных контрактов (так называемых "откатов"), благодарностей в форме оплаты обучения детей за границей, квартир и других материальных выгод за преданность, денежного вознаграждения за "ускорение" рассмотрения вопроса, за уклонение от заслуженного наказания или за посреднические услуги в продвижении дела до подарков в виде компьютеров или новых технологий.

Подавляющее большинство, а именно 59% участников, исследования считают, что по сравнению с советским периодом размеры коррупции увеличились, 20% говорят, что в настоящее время коррупционеров приблизительно столько же, как и до перестройки. 18% затрудняются ответить на этот вопрос, что, может быть связано с тем, что они не работали в государственных структурах в советский период. И только 3% респондентов утверждают, что коррупции стало меньше.

Диаграмма 2.1. Сравнение с уровнем коррупции советского периода



Как видно из диаграммы, наиболее очевидным рост коррупции по сравнению с советским периодом кажется депутатам и правоохранительным органам, из которых никто не сказал, что коррупции стало меньше. В противоположность им, некоторые государственные служащие из социального и финансово-экономического блоков (6 и 9% соответственно) сказали, что коррупции стало меньше: довольно слабый, но обнадеживающий знак улучшения положения в этих сферах.

15% законодателей уверены, что коррупция осталась на прежнем уровне с тех пор, как распался СССР. Доля представителей экономических и финансовых институтов власти, которые считают, что коррупции столько же, сколько в советское время, вдвое больше, а именно 30%. Каждый четвертый руководитель из социальной (25%) и каждый пятый (20%) руководитель из правоохранительной или силовой сферы деятельности, также полагают, что коррупции не стало больше или меньше, а она находится приблизительно на том же уровне, что указывает на то, что они либо меньше сталкиваются с коррупцией, либо в советское время уровень коррупции был столь же высок (учитывая, что участники указали на большие

масштабы коррупции). Всего 4% респондентов, кто определился с мнением по этому вопросу, считают, что на сегодняшний день коррупции стало меньше.

Участники ФГД с населением считают, что «по сравнению с советским временем коррупции стало больше». «Я не помню, чтобы в советское время была коррупция. Я был председателем колхоза, взятки не брал». Но в то же время, этот же человек вспоминает, как он, будучи председателем колхоза, устраивал пикники для своего руководства. Но это, по его мнению, просто выражение своего хорошего расположения.

«В советское время была борьба со спекуляцией, а теперь – с коррупцией» - говорит один из участников ФГД. Раньше номенклатурный работник должен был знать все уровни служебной лестницы. А сейчас этого нет: «У нас 6 лет после института – и стал министром».

Таким образом, создается такая картина, что коррупция является острой проблемой для нашего общества, и масштабы ее значительно увеличились по сравнению с советским периодом. Подавляющее большинство чиновников обеспокоены проблемами коррупции. Весомая часть (12,5%) экономистов и финансистов, занимающих руководящие посты, отмечая актуальность проблемы коррупции, говорят, что их лично она не касается.

Казахстан в сравнении с другими странами

Как известно, коррупция подрывает доверие инвесторов, без которого невозможно динамичное развитие экономики в силу затруднения притока иностранных инвестиций, вот почему оценка Казахстана среди других стран региона особенно важна.

Рейтинг Казахстана по индексу восприятия коррупции, подсчитываемому Трансперенси Интернэшнл, в ряду стран бывшего СССР указан в таблице 2.1.

Таблица 2.1. Рейтинг коррупции (на первом месте – наименее коррумпированные страны, на последнем – самые коррумпированные)

	1999 (из 99 стран)	2000 (из 90 стран)	2001 (из 91 страны)
Казахстан	84	65	71
Россия	82	82	79
Узбекистан	94	79	71
Азербайджан	96	87	84
Турция	54	50	54

Этот рейтинг строится на опросе руководителей иностранных компаний, имеющих опыт работы в Казахстане. Интересно сопоставить его с мнением чиновников о том, каким видится им Казахстан в ряду других стран. Большая часть респондентов считает, что коррупция настолько же распространена в Казахстане, как и в других странах (62%), в то же время 16% считают, что Казахстан – одна из самых коррумпированных стран, а 10% уверены, что коррупции здесь больше, чем в других странах.

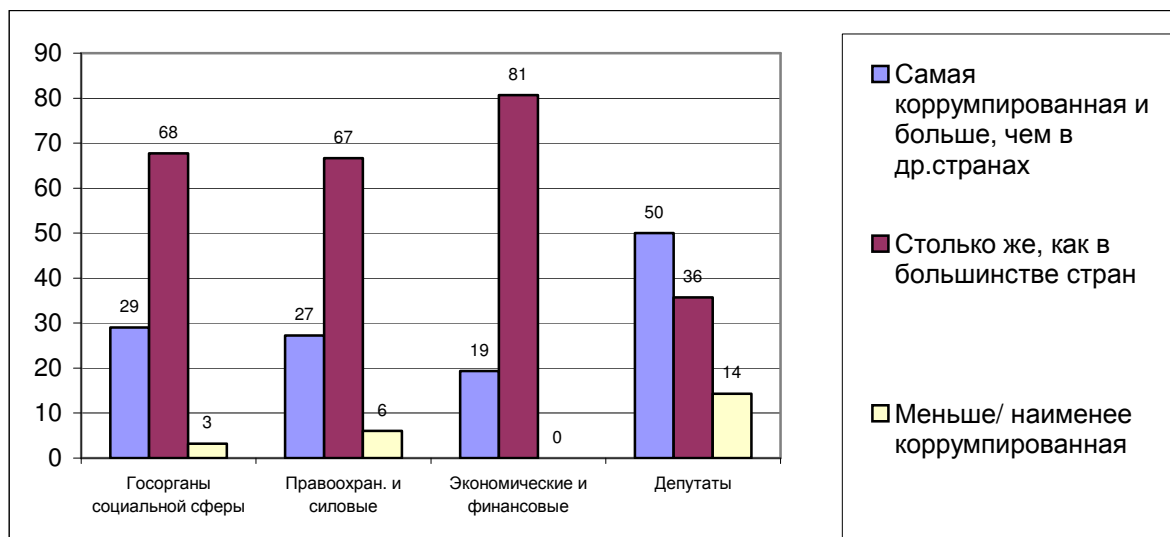
2,5% опрошенных госслужащих утверждают, что коррупции в нашей стране меньше, чем в других странах и только 1,5% респондентов думает, что Казахстан – одна из наименее коррумпированных стран.

По-разному воспринимают место Казахстана среди других стран представители разных категорий респондентов. Органы исполнительной власти считают, что коррупция в Казахстане распространена на столько же, на сколько и в других странах (до 80% среди чиновников экономических и финансовых структур). Однако среди депутатов больше было ответов, что

Казахстан – одна из самых коррумпированных стран (35,7%) и что Коррупции в Казахстане больше, чем в других странах (14%). В среднем, вдвое меньше депутатов, чем чиновников думают, что коррупционеров в Казахстане столько же, как и в других странах. Хотя среди депутатов и больше голосов тех, кто считает, что наша республика – одна из наименее коррумпированных стран (7%) или коррупции у нас меньше, чем в других странах (7%).

36% депутатов, 19% представителей государственных органов социальной сферы, 15% представителей правоохранительной системы, 8% представителей экономических и финансовых ведомств уверены, что Казахстан – одна из наиболее коррумпированных стран. Это очень тревожный симптом.

Диаграмма 2.2. Место Казахстана по масштабам коррупции (%)



Ответы депутатов существенно разнятся от ответов представителей исполнительной власти, внутри депутатского корпуса. Видимо, это связано с тем, что депутаты являются государственными служащими, но в тоже время они - избранники народа, и это накладывает на них более радикальные взгляды.

Таблица 2.2. Место Казахстана по масштабам коррупции. Распределение мужчины/женщины (%)

Пол	Одна из самых коррумпированных стран (%)	Коррупция в Казахстане больше, чем в других странах (%)	Столько же, сколько и в большинстве других стран (%)	Меньше, чем в других странах (%)	Одна из наименее коррумпированных стран (%)
Мужской	18,6	7,1	68,6	4,3	1,4
Женский	15,4	17,9	64,1	0	2,6
Всего	17,4	11,0	67,0	2,8	1,8

Оценка масштабов коррупции несколько различается с точки зрения мужчин и женщин. Как видно из таблицы, приведенной выше, почти на 11% больше женщин считает, что коррупции в Казахстане больше, чем в других странах. Никто из женщин не указал, что коррупции меньше, чем в других странах. В то же время доля мужчин, считающих, что Казахстан – одна из самых коррумпированных стран, больше чем женщин. В целом, большинство респондентов обоих полов – 64% женщин и 69% мужчин уверены, что коррупции в Казахстане столько же, сколько и в других странах.

Традиции как оправдание

Считается, что очень трудно разграничить традиционное гостеприимство, благодарность за оказанные услуги или обходительность государственных служащих и коррупцию. Часто признаки коррупции выдаются за «восточный» или «южный» менталитет, национальные традиции, где сильны родственные связи, семейные ценности, землячество, поддерживаются принципы «поддержки» рода. В Казахстане, с его обширными территориями и наличием разных этнических групп и кланов, разница в восприятии допустимости и недопустимости коррупционных типов поведения весьма существенна. Восприятие продвижения по государственной службе как достижений семьи, клана, и отсюда восприятие государственной должности как средства для поддержки близких людей в большей степени присуще южному и юго-западному региону. Здесь происходит конфликт интересов общества в широком смысле и интересов рода. Часто осуждение со стороны родственников, угроза потери лица в глазах родственников более ощутима, чем общественное порицание.

Однако наличие такого поведения говорит скорее о слабости административных процедур, контроля, о пристрастности в исполнении государственных обязанностей, чем о силе традиций. Нарушаются элементарные нормы государственной службы: беспристрастность, честность, использование объективных критериев при принятии решений. Круг первоочередной доступности к государственным услугам сужается до родственников и знакомых, критерием приоритетности становится не объективная общественная потребность, а интересы группы людей.

Индивидуализм, принципы продвижения по службе по заслугам, а не по связям, так называемая «меритократия», конкуренция на госслужбе, входят в противоречие не с устоявшимися традициями, а групповыми интересами.

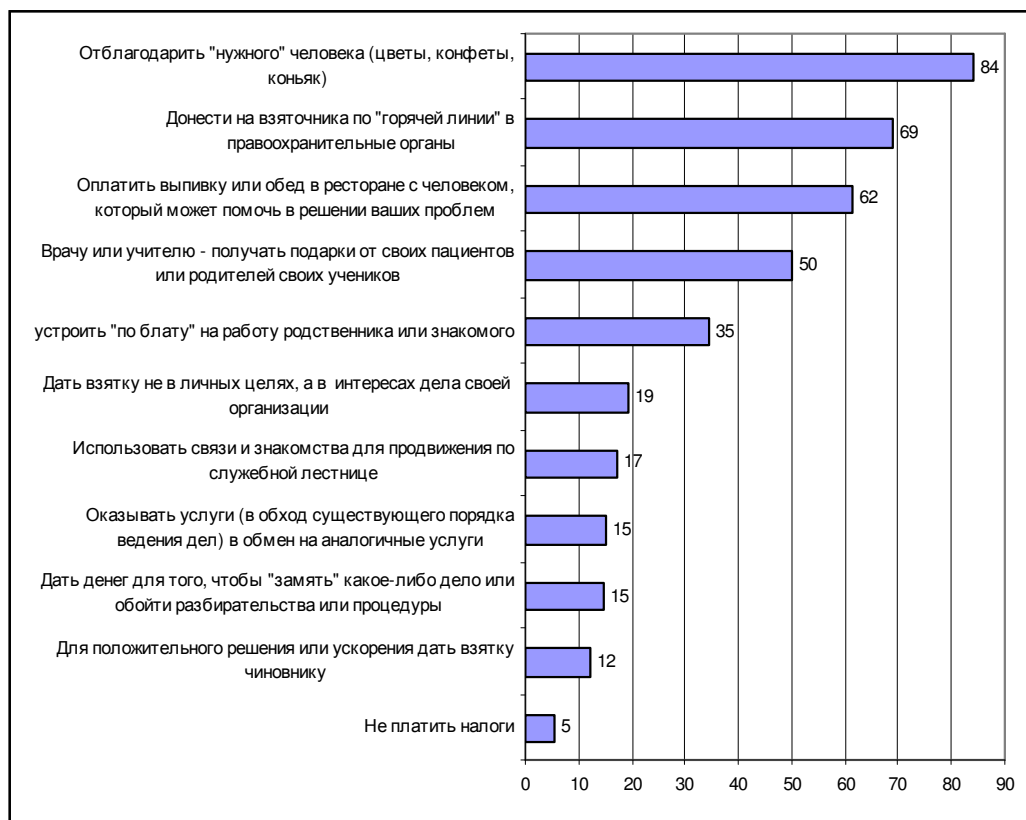
Порочная практика «южного гостеприимства» переносится в практику деятельности центральных государственных органов.

Часть опрошенного населения отмечает, что коррупция – в первую очередь нравственная проблема. Чтобы бороться с ней, необходимо поменять сознание людей, что возможно, только если с раннего возраста менять менталитет. При проведении исследования было отмечено, что часть опрошенного населения связывают коррупцию с традициями. Так как отблагодарить человека за оказанную услугу считается необходимым.

Рядовые граждане из Астаны отмечали, что раньше, до переноса столицы, жители города практически не сталкивались с проявлениями коррупции. Сейчас же, в связи с приездом большей части населения с юга, коренные жители стали часто сталкиваться с данной проблемой.

Респондентам из государственных органов был предложен список поступков с вопросом, что из перечисленного они считают допустимым, а что – предосудительным. Все перечисленное, кроме доноса в правоохранительные органы на взяточника, относится к коррупционным нарушениям, однако, в силу культурных различий и устоявшихся традиций, на взгляд респондентов, распространенности явления одни поступки считаются более допустимыми чем другие:

Диаграмма 2.3. Допустимость поступков по мнению госслужащих (%)



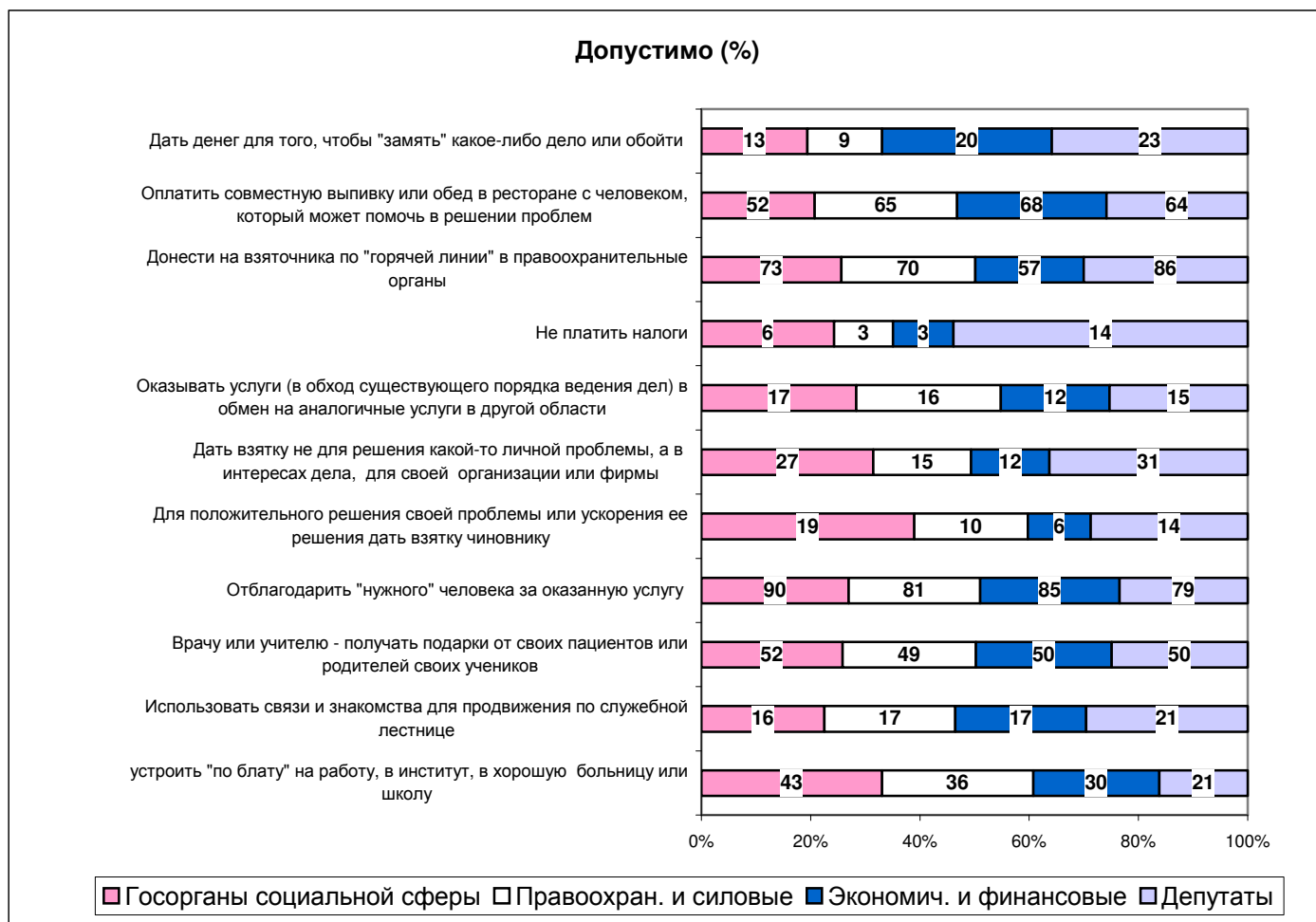
Фактически, мелкие подарки в благодарность за оказанную услугу считаются вполне допустимым, так же как и оплата ресторана, противоположный тип поведения считается, разумеется, «непорядочным» и предосудительным. Получение подарков работниками бюджетной сферы также считается вполне приемлемым (50%).

Более трети респондентов считают допустимым устройство на работу по знакомству, что наводит на размышления о системе подбора кадров на госслужбу. От 15 до 19% считают допустимым использование связей для продвижения по служебной лестнице, оказание услуг в обход существующих процедур, замять дело или обойти разбирательства и необходимые бюрократические формальности. Это говорит о том, что административные процедуры не отработаны настолько, чтобы исключить незаконную практику, что нет достаточного контроля, а механизм горизонтальных проверок не работает.

Менее допустимым считается взятка чиновнику для ускорения или положительного решения вопроса (только 12% респондентов) и неуплата налогов (5%). Это весьма симптоматично, так как чиновники всегда особенно воинственно относятся к неуплате налогов, так как существуют за счет последних.

Весьма примечательно, что донос на взяточника по «горячей линии» в правоохранительные органы, вопреки часто высказываемому противоположному мнению, больше чем для половины респондентов вполне допустим.

Диаграмма 2.4. Допустимость поступков по мнению госслужащих с разбивкой по секторам (%)



Интересно то, что только половина респондентов считает предосудительным учителю или врачу получать подарки, но большинство самих государственных служащих вполне допускают возможность преподнести незначительные подарки "нужному" человеку. Т.е. в обществе больше осуждается "берущий", чем "дающий", хотя по закону они ответственны в равной степени.

Глава 3. Разноликая коррупция.

Острота проблемы

О признании коррупции острой проблемой нашего общества говорят принятие закона «О борьбе с коррупцией», а также ряда других законодательных актов, носящих выраженный антикоррупционный характер (о государственной службе, о госзакупках, о сокращении документооборота), восстановление Комиссии по борьбе с коррупцией, создание постоянно действующих Дисциплинарных комиссий, публичные выступления главы государства, проведение ряда совещаний государственных органов, разработка правил служебной этики, внедрение статистической отчетности по коррупционным правонарушениям.

В том, что коррупция – острая проблема для нашей страны, уверены 89% респондентов, однако из них 6% считает, что их это лично не касается. Еще 6% респондентов затруднилось ответить на этот вопрос. Симптоматично, тем не менее, что 5% считает, что коррупция не является острой проблемой для нашей республики. В большей степени коррупцией озабочены депутаты (100% их признает коррупцию острой проблемой), затем по убывающей социальные (93,5%), правоохранительные, экономические и финансовые.

Сущность коррупции. *Argumentum argentarium*

Можно рассмотреть формулу, объясняющую системный характер коррупции. В каждой системе (государственной, частной, неправительственной) есть потенциал возникновения коррупции, если имеется определенная монополия на принятие решений, поставку товаров или услуг (М), дифференциал в оплате (Д), отсутствие подотчетности (Пч) и прозрачности (Пр):

$$К = МД - Пч - Пр$$

То есть любая организация или отдельная личность, обладающие монопольным правом (М) решать судьбу человека или другой организации, а разница в размерах взятки и зарплаты велика, поддадутся искушению получить взятку когда Пч и Пр стремятся к нулю (то есть вероятность быть пойманным мал, а наказание незначительно). Коллегиальность принятия решений, прозрачность, простота и прописанность процедур, горизонтальная и вертикальная подотчетность существенно снижают коррупцию.

Латинское название взятки как «аргумент серебром» говорит скорее о подкупе, чем вымогательстве, это последний аргумент, против которого государственный чиновник не может устоять. Почему кому-то необходима такая аргументация? Есть 3 категории стимулов взяткодательства, которые можно назвать «серебряным аргументом». Четвертая категория – это реакция на вымогательство.

1. Взятки платят, чтобы снизить затраты, получить существенную выгоду или избежать законного наказания;
2. Взятки платят для ускорения услуги или получения внутренней информации (время – деньги, информация – золото);
3. Взятки платят, чтобы ухудшить существенно положение конкурента;
4. Взятки платят, потому что их вымогают, хотя существенных выгод ни в цене, ни в скорости, ни в положении взяткодатель не приобретает. Здесь отсутствует какой-либо камуфляж в предоставлении дополнительных услуг, остается

циничное вымогательство с угрозами либо бездействия, либо ухудшения положения.

Способность государственного служащего противостоять «серебряным аргументам» в свою очередь зависит от дифференциала между материальным положением чиновника и размером приобретаемой выгоды, от моральных убеждений, от степени риска (возможного наказания при обнаружении). Поэтому меры предотвращения коррупции будут связаны со снижением этого дифференциала (повышением зарплаты, например), воспитательных мер (кодексы этики) и увеличением риска (увеличение прозрачности, установление строгих процедур, механизмы проверки).

Определения коррупции

Опрошенное население очень четко дает определение коррупции: «Коррупция – это использование служебного положения госслужащими в целях своего обогащения». Также было дано такое определение: «Коррупция - незаконные действия госслужащих при исполнении своих обязанностей из корыстных целей».

Население отмечает, что сталкивается с проявлениями коррупции в своей повседневной жизни довольно часто, в большей степени это отмечали предприниматели. Ниже приведены основные ассоциации у рядовых граждан и бизнесменов со словом "коррупция".

Ассоциации на слово “коррупция” у бизнесменов:

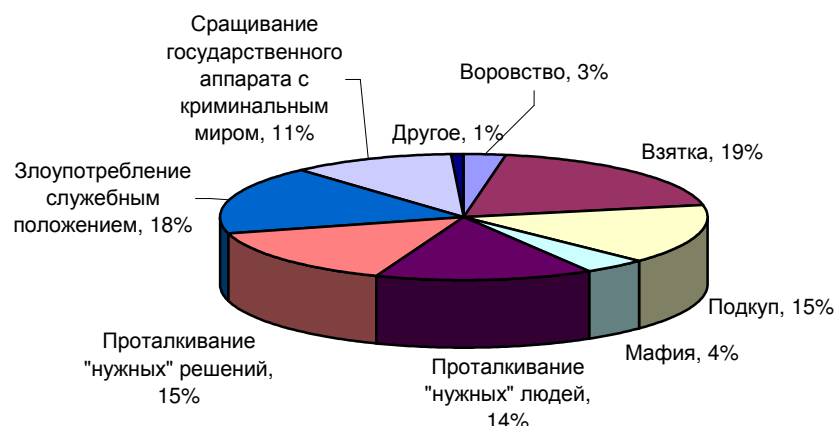
- Способ зарабатывать, нарушая закон;
- Изохренная технология "выдаивания" денег из бизнесменов;
- Извлечение выгод из должности;
- Система “поделись с вышестоящим”;
- Взятничество - закон в таможне;
- Раздутый госаппарат с низкими зарплатами;
- Купленный тендер, “крыша”, связи;
- Неэффективное использование бюджетных средств.

Ассоциации на слово “коррупция” у населения:

- Прием на работу по знакомству;
- Незащищенность населения перед грамотным коррупционером;
- Неэффективный государственный аппарат;
- Проверка – это взятка;
- Подставные компании для создания видимости конкуренции (напр. “Продкорпорация”);
- Завышенные монопольные цены.

В основном, гос. служащие ассоциируют коррупцию со взяткой, злоупотреблением служебным положением, подкупом, проталкиванием «нужных решений» и «нужных людей». 11% респондентов отмечает, что коррупция – это сращивание государственного аппарата с криминальным миром (см. диаграмму 3.1.)

Диаграмма 3.1. С чем ассоциируется коррупция?



Взятка, по мнению бизнесменов, – *"это денежное вознаграждение за определенную услугу или получение чего-либо за какую-то услугу"*.

Опрошенное население, особенно бизнесмены, относятся к коррупции как к неизбежному аспекту существующего режима. Они с пониманием относятся ко взяточникам, оправдывая их действия низкой заработной платой и желанием иметь высокий жизненный уровень как, например, у представителей частного сектора. *"Тот, кто берет взятку, хочет жить по-человечески, на международном уровне. Иметь нормальный дом, машину... Государственный чиновник получает маленькую зарплату. Его заставляет нужда"*. Бизнесмены отмечают, что им легче дать взятку, чем проходить длительные и изнуряющие регистрационные или отчетные процедуры.

Участники ФГД отмечают, что существующее законодательство создает благоприятную почву для взяточничества. Один участник предполагает, что «Мы законно через запретительные механизмы создаем базу для коррупции». Некоторые считают, что коррупция – это «государственная политика. Земля продается. Нищий не защитит свои интересы». Бизнесмены упоминают стратегическую коррупцию, которая заключается в «захвате всех рынков и их контроле (металл, нефть и т.д.)». Предприниматели выражают сожаление, что «ловят не крупных взяточников, а мелких. 2 года назад из-за 2000 тенге посадили молодого налогового инспектора. Кто-то по крупному играет, ему ничего, а этот сел в тюрьму. У него зарплата всего 5000 тг. Была борьба с суррогатной водкой - чтобы выполнить план».

Формы коррупции

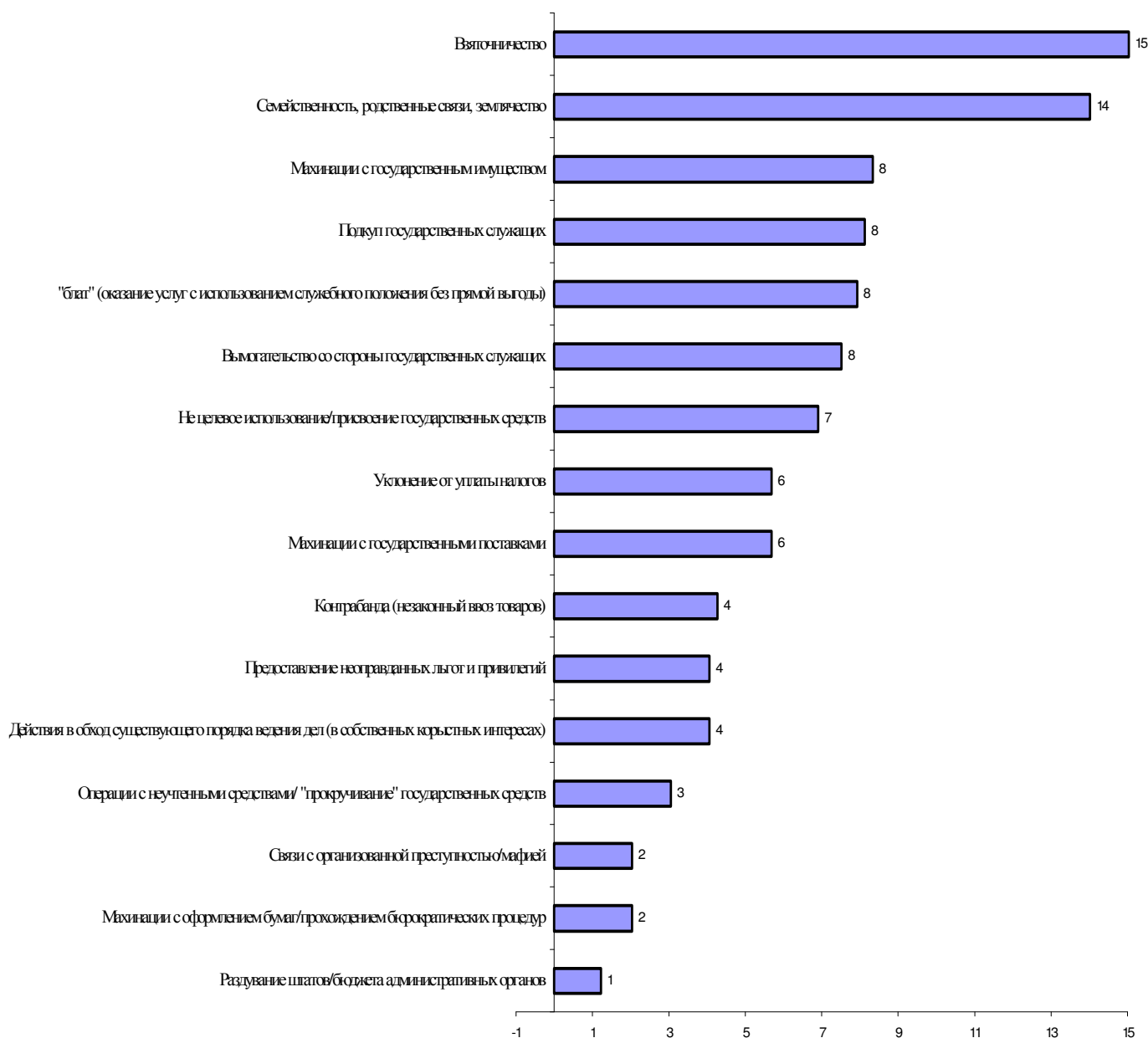
Фактически, две основные формы коррупции определяются сторонами коррупционного процесса, где в одном случае стороной выступает потребитель государственных (или коммерческих) услуг в лице конкретного человека или организации, а в другом – общество в лице государственного (или негосударственного) органа. То есть в первом случае подразумевается по меньшей мере участие двух сторон, а во втором – злоупотребление служебным положением осуществляется в одиночку, когда осуществляется присвоение государственных средств.

Формы коррупции, перечисленные в диаграмме 3.2. можно расклассифицировать по этому принципу: махинации с государственным имуществом, нецелевое использование средств, незаконные государственные закупки, прокручивание финансовых средств, раздувание штатов можно отнести ко второму типу, которое можно назвать «клептократической» коррупцией.

Судя по диаграмме, распространенность такой коррупции (в целом 25% по всем перечисленным категориям) ниже, однако экономический ущерб от нее, скорее всего, гораздо больше, так как масштабы растрат и присвоенных средств более значительны.

По мнению государственных служащих самые распространенные формы коррупции у нас в республике – взяточничество, к которому можно присоединить подкуп и вымогательство (всего 31%) и оказание услуг по признаку родства, к которому можно присоединить "блат" (оказание услуг с использованием служебного положения без прямой выгоды), в целом 22%. Семейственность и землячество, имеющие глубокие культурные корни, оказываются более почитаемыми, чем требования этики государственных служащих. Это говорит о слабости понимания общечеловеческих ценностей. В принципе, к этой же категории можно добавить и, который осуществляется на этой же – родственной или земляческой – основе. Вопреки многочисленным опровержениям в печати о незначительном влиянии родовых отношений, тенденция ее сохранения достаточно очевидна.

Диаграмма 3.2. Наиболее распространенные формы коррупции в Казахстане? (%)



Мнение населения практически совпало с мнением государственных служащих. На фокус-групповых дискуссиях им было предложено отметить признаки, которые учитываются сегодня при подборе и расстановке руководящих кадров в нашем регионе. Мнение бизнесменов и рядовых граждан практически совпадало, только первые считали, что при подборе и расстановке кадров больше учитывается родственные связи и навязывание кандидатуры сверху, а представители населения более склонны полагать, что решающую роль играет размер взятки (см. таблицу).

Таблица 3.1. Градация признаков, учитываемых при подборе и расстановке руководящих кадров (количество положительных ответов)

Критерии приема на работу	Бизнесмены	Население
Размер взятки	5	6
Образование	5	5
Родственные связи или принцип землячества	8	5

Навязывание кандидатуры «сверху»	7	5
Профессионализм и компетентность	3	4
Практический опыт работы и биография	5	4
Национальность	5	4
Исполнительность	4	3
Политическая приверженность	3	3
Поддержка «снизу» (население, трудовой коллектив, коллеги по 0 отрасли)	0	2
Честность и порядочность	0	1
Личная преданность	4	1

Так ли плоха взятка?

Существует точка зрения, что взяточничество имеет положительные стороны при определенных обстоятельствах, что взятка является индикатором усложненности инструкций или неэффективного законодательства и способствует «смазыванию» узких мест в экономике. Хотя сиюминутная выгода в прохождении административных формальностей достаточно ощутима, в долгосрочной перспективе такая «смазка» становится существенным препятствием, как по времени, так и по цене. Кроме того, бюрократия идет на создание правил и инструкций в дополнение к существующему законодательству, чтобы иметь возможность вымогать деньги за консультирование, разъяснение, обход сложных бюрократических процедур. «Аргументы в пользу «смазки» особенно тревожны, так как они могут способствовать игнорированию правил и стандартов и способны нанести серьезный социальный вред» (Грей и Кауфман, Коррупция и развитие»), например, в строительстве небезопасных сооружений, пищевой промышленности, производстве лекарств с нарушениями технологии, разрушении природной сферы.

Участники ФГД с населением дают следующие определения слову «Взятка»:

"Взятка – это крупное денежное (или неденежное) вознаграждение за выполнение чаще всего незаконных или внеочередных действий".

"Взятка – это получение какой-то суммы денег или товара за оказание какой-то услуги".

"Взятка – завуалированное воровство".

"Взятка – это способ обойти законодательство".

Общество относится к взяточничеству «в общем, плохо. Но когда дело касается лично кого-нибудь, то любой согласится дать взятку для решения своей проблемы». «Это стало удобным всем. Хотя, по совести, это ненормально».

В распространении взяточничества виноваты обе стороны – дающая и берущая, считают все представители населения. «Они и существуют (взяткодатель и взяткополучатель) только потому, что дают «друг другу жизнь». Если бы один из них отказался, то другому ничего другого не осталось бы как не делать этого», при этом большую ответственность за нарушение закона участники ФГД возлагают все-таки на "берущего".

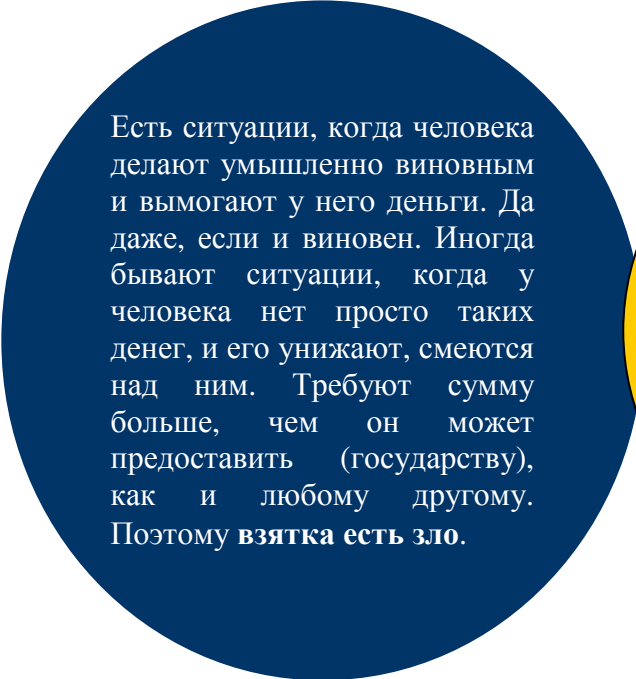
Участникам фокус групповых дискуссий предлагалось определить отрицательные, и если есть, положительные стороны взяточничества.

Представители бизнеса оценивают отрицательное воздействие взяточничества более глубоко и масштабно, в разрезе развития всего общества. Население видит отрицательную сторону взяточничества только с точки зрения отсутствия у части населения финансовых средств на взятку (см. диаграммы). Положительную сторону взяточничества различно оценивают эти две группы населения, участвовавших в ФГД. Население считает взятку благом, т.к. она может

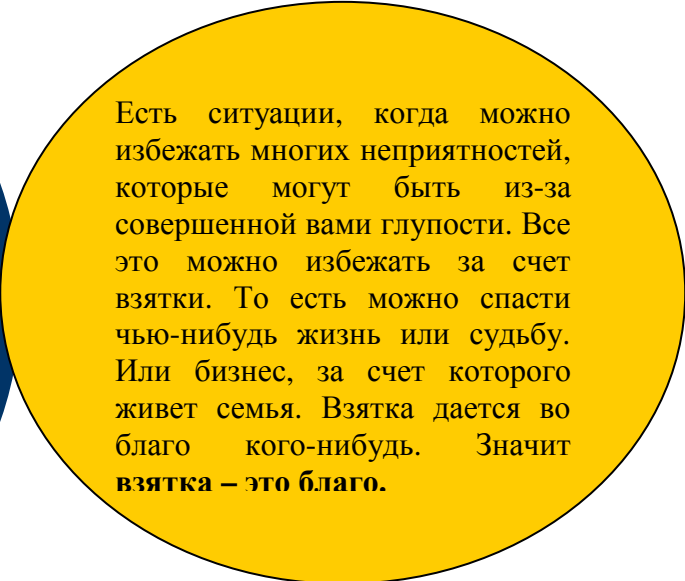
решить многие проблемы, поможет избежать неприятностей. Бизнесмены считают взятку благом только для взяткополучателя, да и то временным.

Фактически, взятка воспринимается как единственный способ населения влиять на улучшение или, по крайней мере, ускорение работы государственных органов, она дает им возможность уменьшить существующую неопределенность в принципах оказания государственных услуг, дает возможность влиять на принятие решения и, кроме того, уравнивает просителя с государственным чиновником, ставит последнего в зависимость от рядового гражданина, и в этом есть некое моральное удовлетворение для простого человека.

Диаграмма 3.3. «Взятка – это зло или добро?» (представители населения)

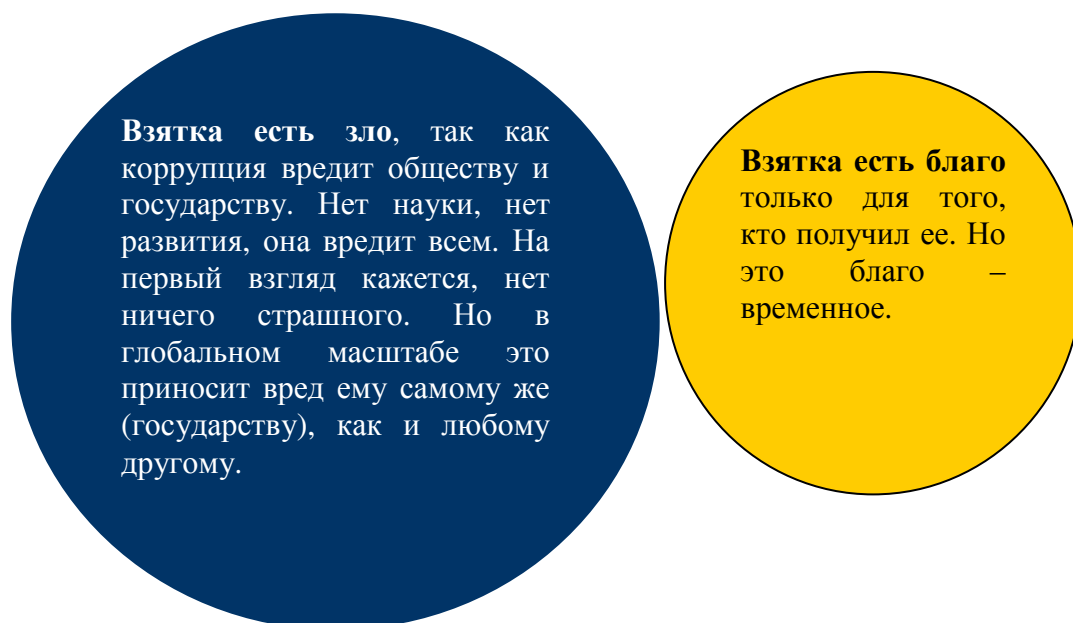


Есть ситуации, когда человека делают умышленно виновным и вымогают у него деньги. Да даже, если и виновен. Иногда бывают ситуации, когда у человека нет просто таких денег, и его унижают, смеются над ним. Требуют сумму больше, чем он может предоставить (государству), как и любому другому. Поэтому взятка есть зло.



Есть ситуации, когда можно избежать многих неприятностей, которые могут быть из-за совершенной вами глупости. Все это можно избежать за счет взятки. То есть можно спасти чью-нибудь жизнь или судьбу. Или бизнес, за счет которого живет семья. Взятка дается во благо кого-нибудь. Значит **взятка – это благо.**

Диаграмма 3.4. Взятка – это зло или добро? (представители бизнеса)



Бизнесмены считают, что обе стороны – дающая и берущая – виноваты в распространении взяток, для которых это «нормальное явление». Если бы предприниматели писали закон о наказании сами, то осудили бы больше берущего: «Не каждый дающий рад давать, часто его вынуждают».

Взятку люди дают в таких ситуациях, если проблему не удается решить естественным законным путем, например:

- ✓ необходимо «вызволить кого-нибудь из-под стражи, из мест не столь отдаленных»,
- ✓ надо «развести» какое-нибудь дело,
- ✓ получить хорошее «место под солнцем»,
- ✓ выиграть в каком-нибудь состязании,
- ✓ получить хорошее лечение.

Размер взятки колеблется от 200 тенге и выше, считают участники исследования. Но большинство рядовых граждан-участников ФГД сами не давали взятки: «За каждый экзамен надо платить, а если у студента нет денег? Но я лично с этим не сталкивалась». Некоторые из них отмечают, что 3-4 раза в год дают взятку, которые вместе составляют около 1-2% от всей суммы доходов. Эти средства идут «ясно, что не на благо народа: на личные нужды».

Представители населения оправдывают действия чиновников тем, что, возможно, у тех низкая зарплата. «Чиновник, берущий взятку, может сказать: «Я делаю Вам добро, помогаю решить какие-то проблемы. Это надо Вам, а не мне». Взяткодатели могут аргументировать: «Взятка экономит наше драгоценное время и гарантирует в какой-то мере исчезновение некоторых препятствий», «Мы хотим, чтобы наша проблема была решена **гарантированно** (выделено участниками) и быстро»".

Этика взяткодательства

Участникам требовалось дать оценку разных ситуаций, связанных с нарушением «этики взятки». Их мнение изложено в таблицах 3.2. – 3.3.

Таблица 3.2. Отношение населения к нарушению «этики взятки»

Ситуация	Оценка
Если человек дал взятку, не получил услугу, и донес на получателя в правоохранительные органы, он поступил плохо или хорошо?	«Плохо. Сам виноват. Либо дал не тому, кому надо было, либо мало дал. Он сам поступил плохо, так что он хочет от человека получившего взятку!?! Он такой же непорядочный, как и он (взяткополучатель)»
Если человек дал взятку, получил услугу и донес на получателя в правоохранительные органы, он поступил плохо или хорошо?	«Это еще хуже. Он намного непорядочнее, чем получивший взятку». «Очень плохо».
Если чиновник для вида взял взятку, оказал услугу, но донес на дающего в правоохранительные органы, он поступил плохо или хорошо?	«Плохо». «Он оказал себе медвежью услугу. Его за это по головке не погладят».

Для представителей населения важно соблюдение «этических законов взятки».

Бизнесменам также требовалось дать оценку различных ситуаций, связанных с нарушением «этики взятки» (см. таблицу)

Таблица 3.3. Отношение бизнесменов к нарушению «этики взятки»

Ситуация	Оценка
Если человек дал взятку, не получил услугу, и донес на получателя в правоохранительные органы, он поступил плохо или хорошо?	«Глупо: они все связаны», «По сути дела, нехорошо то, что он вообще дает взятку, но если его вынуждают, то он должен рассматривать это как "вклад в благосостояние своего бизнеса"». «Лучше, если он сразу пойдет в органы, тогда взяточник будет наказан».
Если человек дал взятку, получил услугу и донес на получателя в правоохранительные органы, он поступил плохо или хорошо?	«Еще более глупо: они все связаны», «Очень плохо с этической стороны»
Если чиновник для вида взял взятку, оказал услугу, но донес на дающего в правоохранительные органы, он поступил плохо или хорошо?	«Наверное, чиновник слабоумный». «Если он отдал государству эту взятку, то – хорошо, хотя так не бывает».

Как видно, бизнесмены, осуждая взятку как таковую, считают необходимым соблюдение норм этики, даже в случае взяткодательства, однако сами понимают, что правду искать бессмысленно: «Есть такое: берут взятку и не делают того, за что взяли. Я сталкивался с такими ситуациями. Если бы было все законно, я бы мог потребовать, а так – нет».

По мнению бизнесменов, общество относится к взяточничеству спокойно, даже положительно: «все видят, но никто не возмущается». Это логично, считают бизнесмены, так как общество само часто вступает в коррупционные отношения.

Вышеприведенные ситуации можно свести к рассуждению о том, какая коррупция вредна: организованная, при которой известны требуемые суммы и получатели, а выплата гарантирует получение желаемой услуги, или хаотичная, при которой отсутствуют гарантии, что чиновники будут требовать больше, при которой не определен круг лиц, получающих взятки, и нет координации в «выдаивании» бизнеса, что грозит его полным уничтожением. Организованная коррупция, наоборот, заинтересована в преуспевании фирмы, так как постоянно имеет определенную долю прибыли.

Этим двум типам коррупции, однако, лучше противопоставлять работу взаимодействия бизнеса и государства, свободное от коррупции, при которых единственной платой предпринимателя становятся законные налоговые отчисления на решение проблем общества и содержание эффективного и действенного государственного аппарата.

Глава 4. Коррупция: место и время действия

Сферы распространения коррупции

По выводам исследования, коррупция встречается на различных уровнях властных структур и практически во всех секторах государства. Но, как отмечают опрошенные чиновники, коррупция масштабно распространена на таможне, в правоохранительных, налоговых органах, высших учебных заведениях (см. таблицу 4.1). Меньше всего распространение коррупции отмечено в школах и на промышленных предприятиях.

Таблица 4.1. Сферы распространения коррупции и взяточничества по мнению госслужащих

% респондентов*	Сектора
70-90%	Таможенная служба; милиция и органы внутренних дел, ГАИ; налоговая служба; суды, прокуратура; вузы; Госимущество
40-70%	Военкоматы крупные компании, банки; областные власти; Министерство финансов Районные власти больницы и органы здравоохранения Министерство юстиции
20-40%	Аппарат Правительства; телевидение, газеты; воинские части; КНБ; Администрация Президента; Парламент; школы
меньше 20%	Промышленные предприятия

*

- указавших данный вид сектора

Интересно то, что руководящее звено правоохранительных органов отмечает распространенность коррупции в своих структурах.

Таблица 4.2. Сферы распространения коррупции и взяточничества (разбивка по секторам) по мнению чиновников и депутатов, % респондентов, указавших сферы распространения коррупции:

	Мнения представителей госорганов					
	Социальной сферы	Правоохранительных и силовых	Экономических и финансовых	Депутатов	Среднее	Нет ответа (%)
Парламент						42
Аппарат правительства						43
Администрация Президента						50
Власти Вашей области						36
Власти Вашего района/города						43
Телевидение, газеты						26
Суды, прокуратура						15
Органы милиции, внутренних дел						10
ГАИ						8
КНБ, органы госбезопасности						39
Министерство юстиции						33
Военкоматы						21
Воинские части						31
Министерство финансов						35
Налоговая служба						15
Таможенная служба						11
Госкомимущество						28
Крупные компании, банки						28
Высшие учебные заведения						12
Школы						17
Больницы, органы здравоохранения						13
Промышленные предприятия						39

Условные обозначения:

	меньше 50%		61-70%		81-90%
	50-60%		71-80%		91-100%

По мнению предпринимателей, самые распространенные сферы взяточничества, – это таможня, налоговая полиция, вся полиция, армия, контролирующие органы, отрасли, связанные с природными ресурсами. «Не берут взятки только в музеях», - говорит один из предпринимателей.

Все бизнесмены солидарны во мнении, что средства, вырученные у бизнесменов чиновниками, идут на «обустройство личной жизни» последних.

Самые распространенные сферы взяточничества, по словам рядовых граждан, – это таможня, налоговая полиция, прокуратура, ГАИ (полиция), система правоохранительных органов, криминальная сфера; также оно развито среди представителей исполнительной и законодательной власти. Представители населения (рядовые граждане) не смогли назвать учреждения, где не берут взятки.

По результатам исследования видно, что наиболее распространенные формы коррупции, с которыми сталкивались опрошенные государственные служащие (или их близкие друзья/родственники), – это взятка сотруднику ГАИ при нарушении правил дорожного движения, при получении водительских прав/регистрации автомобиля/техосмотр, взятки/подношения/услуги таможенному инспектору при растаможивании груза, при поступлении в институт, при трудоустройстве (см. таблицу 4.3).

Таблица 4.3. Давали ли вы, ваши близкие друзья или родственники (или у вас вымогали) взятки/ подношения/ услуги, когда вам (или им) приходилось:

	Доля респондентов из ответивших положительно
нарушать правила дорожного движения и быть задержанным сотрудником ГАИ	55
получать водительские права/регистрировать автомобиль/проводить его техосмотр	31
растаможивать какие-либо грузы	27
устраиваться на работу	25
поступать в институт	25
лежать в больнице	20
общаться с военкоматом по поводу призыва в армию	16
регистрировать фирму/получать или продлевать разрешения на деятельность фирмы	14
привлекаться к уголовной ответственности	13
получать регистрацию/прописку	11
получать разрешение на получение земли/строительство	8
устраивать ребенка в школу	6
получать заказ на выполнение каких-либо работ для государственных или муниципальных органов	6
получать заказ на выполнение каких-либо работ для коммерческих фирм	6
платить налоги своей фирмы/подавать налоговую декларацию	5
получать квартиру, жилье	3

Бизнесмены приводят такие примеры коррупции:

- ✓ **на таможене.** «Для того чтобы растаможить груз, легче нанять брокера, чем заниматься этим самим. Брокеры - сами выходцы из таможни, у них уже налажена система, они делятся с таможенниками. Таможня тесно связана с коррупцией. Хочешь растаможить - никогда не сделаешь это законным путем. 100\$ стоит только декларация. Взятничество в таможне законно». «На прошлой неделе проходил таможню, отдал, в общем-то, пустячную сумму – 50 долларов»
- ✓ **в контролирурующих органах:** «Инициатор – сами контролирующие органы». дача взяток пожарной инспекции. "Нам пожарники говорят: "Платите 5300 тенге, мы не придем проверять". Нам легче заплатить и получить справку""".
«СЭС используется как средство для неравной конкуренции, одних убирают из-за невыполнения каких-то санитарных норм, а другие не выполняя эти нормы, работают».
- ✓ **в центральных государственных органах, министерствах:** «МГД установило новые формы отчетности. Зачем налогоплательщику чтобы заплатить налоги именно эти формы? Этот пакет отчетных документов стоит 2000 тенге. По Астане только 2 фирмы, тиражирующие эти формы. Государство защищает чьи-то интересы. Мы обегали всю Астану: не было данного бланка, пришлось покупать всю книгу. Для бюджета Астаны мы налогоплательщики, можно платить налоги, но не за формы отчетности. Зачем 20 видов бланков отчетности? Мы постоянно заполняем ненужные вещи, нет подсчетов наших затрат».
- ✓ **в работе тендерных комиссий:** «Тендерная комиссия дает объект тому, кто меньше запросит. Мы на любые условия согласны, чтобы выиграть тендер. Я 2 года не работал, т.к. не соглашался на низкие цены». «Я взятки не даю, поэтому и остался за бортом», нездоровая конкуренция.
- ✓ **в строительстве:** «Почему у нас везде строят турки? Почему кв. метр жилья стоит 1200\$, хотя может быть за 200\$?», «Никогда в строительных организациях не работают по смете».
- ✓ **в прокуратуре:** «Есть целые коллективы, которых "кинули", но судебных разбирательств нет. Суд решает дела в пользу крупных предприятий. Государство ждет, пока банкротное предприятие распродаст своё имущество».
- ✓ **в налоговой полиции:** «Вот на днях за один бланк в налоговой я отдал 30 долларов».
- ✓ **в сращении монополий и государства:** «Сейчас повышение цен - групповая коррупция».
- ✓ **в военкоматах:** «Я отдал 1500 долларов США, чтобы не пойти в армию»
- ✓ **в органах исполнительной власти:** «За последние 5 лет в Алматы для чиновников построено столько домов. Особняки продаются по 5 млн. долларов».
- ✓ **в бизнесе:** «утечка информации»
- ✓ **при получении лицензии**
- ✓ **в больницах:** «Я сам лично давал взятку врачу».
- ✓ **при работе иностранных компаний с государством:** «Иностранные компании сразу закладывают в смету такие расходы, как бонусы. У них все это предусматривается».
- ✓ **в Госстандарте:** «Госстандарт только за счет нашей компании и живет, наверное»

Однако не все опрошенные предприниматели сталкиваются с коррупцией в «традиционных» местах: «Я растаможивала ювелирные изделия, с коррупцией не столкнулась, все оформила за один день. Сертификат мы оформили в торгово-промышленной палате, и там тоже не встречалась».

Представители населения при обсуждении коррупции упоминают следующие примеры:

- **В области здравоохранения.** Врач не стал спасать жизнь онкологического больного из-за отсутствия средств у его сына на донорскую кровь.

- **В сфере образования.** «Коррупция процветает в Вузах. Есть такса: экзамены - 2000 тг, зачет - 1000 тенге. Сейчас студентов не учат, а деньги с них берут».
- **При трудоустройстве.** «На работу берут по связям».
- **В нефтегазовом секторе.** «Нефтяные компании дают взятки».
- **При закупе зерна.** «Коррупцирован рынок сбыта», «зерно продается через посредников, а посредники – госслужащие».
- **В органах прокуратуры.** «Сейчас после проверки дают взятки».
- **При получении лицензий.** «Лицензию получить ничего не стоит».

Есть мнение, что коррупция не касается только «очень честных людей». Участница ФГД отмечает, что *«На сегодняшний день она (коррупция) затрагивает всех. Как работающее население, так и пенсионеров. Она, может быть, не затрагивает только маленьких детей детсадовского возраста. Но и то, потому что их проблемы решают родители».*

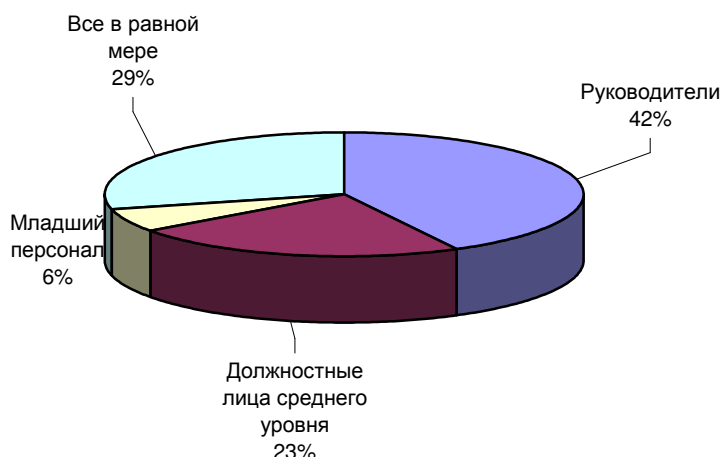
Итак, коррупция затрагивает почти все слои общества, но особо она касается тех, «кто по долгу службы несет ответственность за судьбы других людей, получающие маленькую зарплату»: должностные лица, работники силовых структур, контролирующие органы и финансовые структуры. По мнению одних участников исследования - рядовых граждан, - коррупция сильно затрагивает также бизнесменов и предпринимателей, она проявляется «при приеме на работу, при сокрытии налогов, может быть, при получении какого-нибудь проекта». Другие считают, что в сфере бизнеса коррупции практически нет, она есть «только во взаимоотношениях с госструктурами».

Представители населения считают, что услуга по знакомству, услуга за услугу не являются коррупцией, «это межличностные отношения». Оказание услуги незнакомцу, но земляку, человеку своей веры и национальности, услуги по распоряжению руководства за какую-то плату участники считают коррупцией. В отношении оказания услуги за подарок небольшой стоимости мнения разделились, для кого-то это коррупция, для кого-то нет. Однако, вопрос, как можно отблагодарить человека за оказанную услугу, был сложным. Были такие ответы: «Может быть, организовать отдых для этого человека. Сводить в ресторан, вывезти на природу. Хотя, по сути, это та же самая взятка», «Подарить символический подарок или сводить в ресторан».

Слабое звено

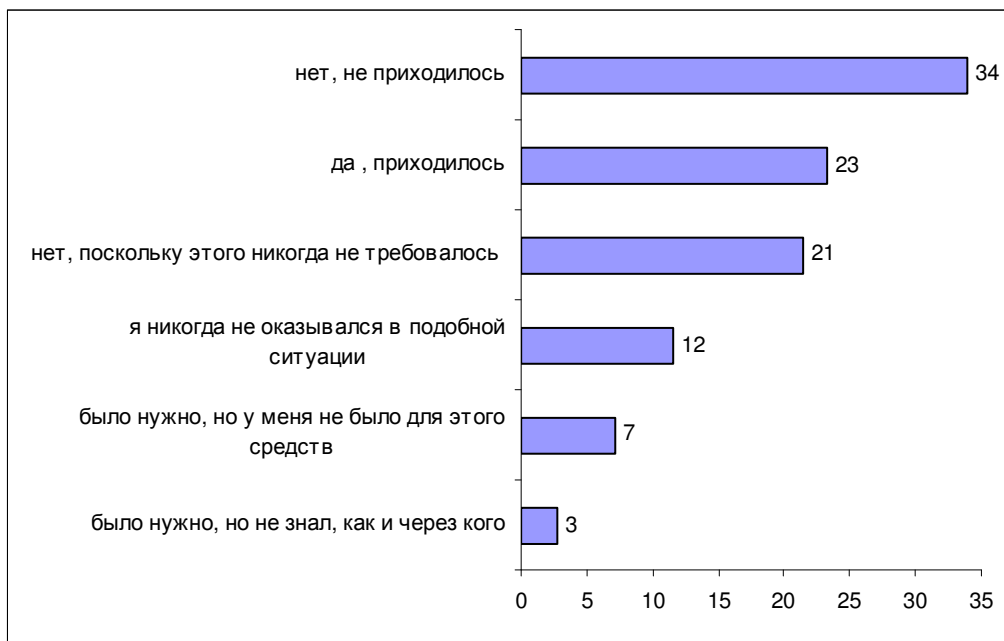
42% опрошенных государственных служащих руководящего звена отмечает, что чаще взятки получают руководители структур, третья часть респондентов считает, что взятки получают все в равной степени, независимо от должности (см. диаграмму 4.1.).

Диаграмма 4.1. Кто, на ваш взгляд, чаще берет взятки?



Хотя чаще всего в подобных исследованиях респондентов-чиновников не спрашивают, брали или получали они взятки, т.к. считается, что не последует прямого ответа, а чаще задают косвенные вопросы, в нашем исследовании, к сожалению, вопрос был задан довольно прямолинейно, и отрицательный ответ дали 77% респондентов (см. диаграмму 4.2.).

Диаграмма 4.2. Приходилось ли вам лично за последние три года платить или оказывать какие-либо услуги "нужным" людям за решение важной для вас проблемы (%)



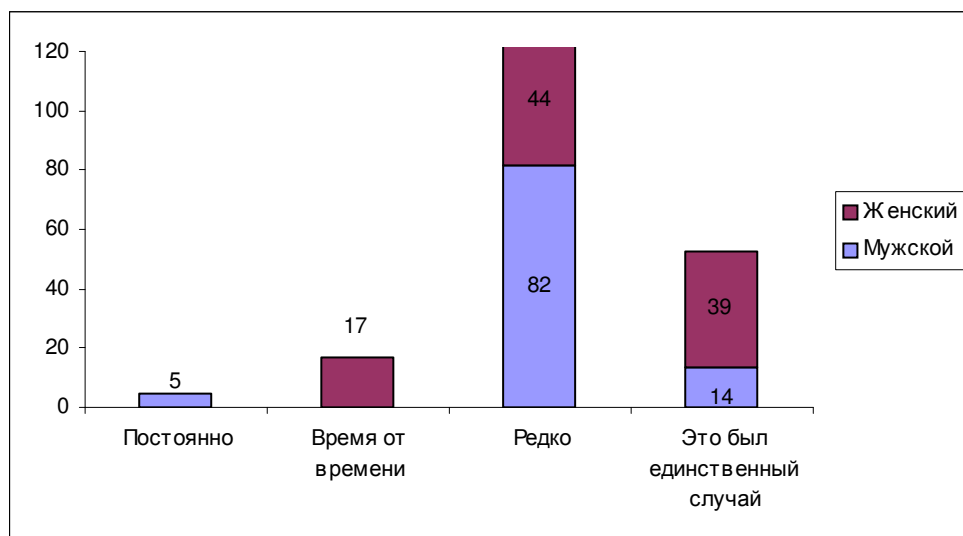
Из них 21% респондентов отметил, что им за последние три года не приходилось платить или оказывать какие-либо услуги "нужным" людям за решение важной проблемы, так как этого не требовалось; 12% - никогда не оказывались в подобной ситуации; 10% – хотели пойти на этот шаг, но либо не имели средств на взятку, либо не знали каким образом это сделать.

Когда же вопрос был задан по-другому: "Как часто вам приходилось платить или оказывать какие-либо услуги "нужным" людям в течение последних трех лет?" 34% респондентов ответило, что имели опыт взятничества, из них 3% - постоянно бывает в роли либо взяткодателя, либо взяткополучателя, для 25% - это был единичный случай (см. таблицу 4.4)

Таблица 4.4. Как часто вам приходилось платить или оказывать какие-либо услуги "нужным" людям в течение последних трех лет среди госслужащих?

	Частота	Процент (%)	Валидный процент (%)
Постоянно	1	1	3
Время от времени	3	3	8
Редко	26	22	65
Это был единственный случай	10	8	25
Всего ответивших положительно	40	34	100
ни разу не приходилось	51	43	
Отказ отвечать	6	5	
Затрудняюсь ответить	21	18	
Отрицательные ответы и отсутствие ответа	78	66	
Всего	118	100	

Диаграмма 4.3. Как часто вам приходилось платить или оказывать какие-либо услуги "нужным" людям в течение последних трех лет?



Та группа респондентов, которая постоянно платит или оказывает какие-либо услуги "нужным" людям в течение последних трех лет, состоит только из мужчин. Та же группа респондентов, которая оказывается в данной ситуации редко, но регулярно, состоит только из женщин (см. диаграмму 4.3).

Цена коррупции

Опрошенные предприниматели отмечают, что различные формы коррупции мешают развитию их бизнеса, т.к. требуют дополнительных денежных затрат на взятки чиновникам, временных затрат на оформительные процедуры и другое. Система выдачи справок, разрешительных документов и т.д. специально раздута, что ставит население в такие условия, что легче дать взятку, чем действовать по закону.

О том, что коррупция в организации государственных закупок, тендеров подрывает качество услуг населению, будь то здравоохранение или строительство, подтверждают следующие примеры: *«У меня стоматологическая поликлиника. Штат: 5 человек в Астане, в других городах - по 10 человек. У нас частная клиника, законодательство мы соблюдаем... Есть связи в правительстве, которые порождают нездоровую конкуренцию. Тендер проводится государством, я участвовал. Тендер в этом году выиграла клиника, у которой 2 кабинета. У них материальная база -30 кв. м., а у нас - 600 кв. м. Но тендер выиграла она. Я не стал апеллировать, может, было бы полезно. Но больше бы крови потерял. Меня не поддержал коллектив: еще до тендера люди стали увольняться. У кого "крыша" есть, у того, конечно, работать лучше. Я им сказал: "Если вы меня поддержите, тогда мы выиграем". Но они не поддержали...Я взятки не даю, поэтому и остался за бортом».*

«Никогда в строительных организациях не работают по смете. Тендерная комиссия дает объект тому, кто меньше запросит. Мы на любые условия согласны, чтобы выиграть тендер. Я 2 года не работал, т.к. не соглашался на низкие цены».

На ФГД предприниматели открыто говорили о том, что регулярно дают взятки, более того, даже закладывают суммы взяток в бюджет при планировании расходов.

"Я давала взятки в таможне, чтобы сдвинуть свой бизнес. Мы планируем финансы на такие расходы. В таможне, в налоговой тоже давала взятку, т.к. они меня вынудили. Моё мнение - статус гос. чиновников принижен. Я сама работала на госслужбе. Взятки не брала, ушла в

частный бизнес. Я считаю, что профессионал везде найдет себе работу. Мне везде приходится давать взятки - от 100\$ до 500\$, в зависимости от ситуации".

«Для нас уже в порядке вещей, что нужно что-то дополнительно платить. К нам пришел клиент, прошел сертификацию и спрашивает: "Еще сверху что-то дать?"». Часть предпринимателей считает, что взяточничество выгодно для обеих сторон. Для государственного служащего - это дополнительный доход, для бизнесмена - избежание временных и физических затрат на различные процессуальные процедуры. «Я давал взятки, так как это выгодно». Некоторые бизнесмены предлагали узаконить взятки.

Сами предприниматели поднимали вопрос о правовой неграмотности, о нежелании отстаивать свои права и интересы.

"Казахстан страдает правовой неграмотностью населения. Не могут себя защитить, руки опускаются. Я знаю человека, занимающегося бизнесом, ему инкриминировали неуплату налогов. У него нет "крыши", но он грамотный. Он начал бороться и отделался небольшим штрафом. А мы свою неграмотность защищаем рублем".

Глава 5. Причины коррупции и ее следствия

Истоки коррупции можно подразделить на политические (государственная система), экономические (экономические отношения между государством, частным сектором, населением, их структура, эффективность функционирования), правовые (соответствие законов требованиям времени), морально-этические (моральные устои, культурный уровень, общественные традиции, образование и воспитание).

Признание коррупции политической проблемой означает, что на нее оказывают прежде всего такие факторы, как государственное устройство, а именно политические составляющие, несовершенная система назначения на государственные должности, отсутствие выборности власти, слабая подотчетность, финансирование партий, ограниченные рамки прозрачности функционирования государственных органов и режим секретности, ущемление свободы слова, отсутствие политической воли бороться с коррупцией, политическое лицемерие;

Признание коррупции экономической проблемой означает существование проблемы в механизмах управления, дифференциал оплаты в государственном секторе и частном, отсутствие механизма отслеживания эффективности работы государственных органов, сложность или отсутствие административных процедур, в том числе отчетности, а также их непрозрачность, нерациональность государственных услуг, отсутствие механизмов контроля за финансовыми потоками и расходованием средств, неоправданность цен на государственные услуги, монополизация экономической деятельности;

Признание коррупции правовой проблемой – это: неисполнение законов, слабость судебной системы, несогласованность законодательства, регулирующего деятельность правоохранительных органов, отсутствие необходимых и современных законов, пробелы в законодательстве и юридических процедурах;

Признание коррупции нравственной проблемой – это: низкий моральный уровень, склонность к асоциальному поведению, отсутствие или незнание этических требований к государственным служащим, превалирование личных или групповых интересов над общественными, непонимание принципа конфликта интересов, слабость воспитательного процесса в отношении коррупции, слабая отраженность этических принципов в законодательстве, общественная

терпимость к нарушениям этики и морали, отсутствие системы поддержки сообщивших о коррупции;

Почти третья часть (35%) опрошенных государственных служащих отмечает, что коррупция – это экономическая проблема нашего общества; одна четвертая часть (25%) – нравственная проблема, причем женщины чаще, чем мужчины отмечают ее нравственные корни; 23% респондентов считает, что коррупция – политическая проблема общества; 9% - правовая (мужчины чаще женщин отмечают этот аспект). 6% респондентов не смогли определиться с ответом и 2% настаивали на том, что коррупция объединяет все вышеперечисленные проблемы.

Такое распределение ответов государственных служащих еще раз подтверждает мнение, что в понимании истоков коррупции существуют определенные стереотипы. Государственные служащие в своем представлении причин коррупции практически не отличаются от населения. Хотя значительное повышение зарплаты по сравнению со средними значениями может способствовать снижению масштабов коррупции, тем не менее высокие зарплаты государственных служащих не являются гарантией искоренения коррупции: опыт развитых стран говорит об этом.

Низкие зарплаты в государственном секторе свидетельствуют о неэффективном управлении, о том, что государство монополизировало функции, которые лучше передать в частный сектор, что объем полномочий слишком широк. К сожалению, вместо пересмотра функциональных обязанностей, сокращения государственных функций, государство старается искусственно поддерживать аппарат и содержать штат работников, которых оно не в состоянии обеспечить. Недостаток бюджета государство старается восполнить за счет ужесточения налогового бремени, в результате чего предприниматели переходят в теневой сектор, чтобы укрыться от налогов. Реагируя на подобное поведение бизнеса, государство вводит дополнительные функции по охоте за такими предпринимателями: армия чиновников увеличивается, многие из них используют свое служебное положение для улучшения материального положения.

Для того чтобы частный сектор мог выполнить свою роль движущей силы в создании экономического роста и рабочих мест, необходимо наличие институциональной базы, которая обеспечит уверенность местных и иностранных предпринимателей при вложении капитала в местную экономику. В частности, следующее:

- **Простое и прозрачное законодательство** для того, чтобы предприятия не тратили время и средства для его изучения и соблюдения, чтобы новые компании могли прийти на рынок легально и без затруднений, для того, чтобы инвесторы не боялись вкладывать свой капитал, технологии и передавать опыт.
- **Эффективные правовые и судебные системы**, защищающие права собственности, условия контрактов, что способствует созданию атмосферы законности, порядка и личной безопасности, для того чтобы местные и иностранные инвесторы расширяли свой бизнес и создавали новые рабочие места.
- **Ясная система налогообложения** с расширенной налоговой базой и ограниченными льготами, обоснованными и унифицированными тарифами для того, чтобы компании и индивидуальные предприниматели не укрывались от уплаты налогов, чтобы не затруднялось введение изменений налогового законодательства, что в конечном итоге государственные органы могли выполнять свои функции в частности по здравоохранению и образованию.

Выполнение этих трех условий подразумевает переоценку роли государства в экономике. В странах с успешной рыночной экономикой государство отходит от деятельности, которую более эффективно могут выполнять торговля и частный сектор, например такие, как

установление цены, распределение кредитов и других внутренних ресурсов, а также ведение коммерческой деятельности. Вместо этого государство концентрируется на таких функциях, как защита правовых норм, предоставление надежных коммунальных услуг, разумная макроэкономическая политика, создание справедливой и прозрачной системы регулирования для предпринимательства. И, конечно же, на искоренении коррупции в любой форме. Эти аспекты «эффективного государственного управления» являются существенным условием функционирования экономики, инвестирования и устойчивого развития.

Важным принципом, сопровождающим вышесказанное, является прозрачность. Когда государственные органы делают правилом предоставления обществу полной информации о своих планах и результатах, они имеют больше стимулов для проведения более ответственной политики, предотвращая дорогостоящие стратегические ошибки и разрушительные финансовые кризисы. Более того, когда информация доступна международным финансовым рынкам, последние более адекватно могут дифференцировать страны со здоровой политикой от стран без таковой, в связи с чем риск распространения кризиса из одной страны в другую снижается. Прозрачность также способствует более ответственному использованию общих ресурсов в интересах общества и снижает возможности коррупции.

Таким образом, понятно, что меры должны быть системными: с одной стороны, государство должно брать на себя только те функции, по которым оно в состоянии обеспечить своих работников; с другой стороны, должны быть созданы такие условия для предпринимательства, которые стимулируют его развитие и расширение, обеспечивая население работой, а бюджет - поступлениями.

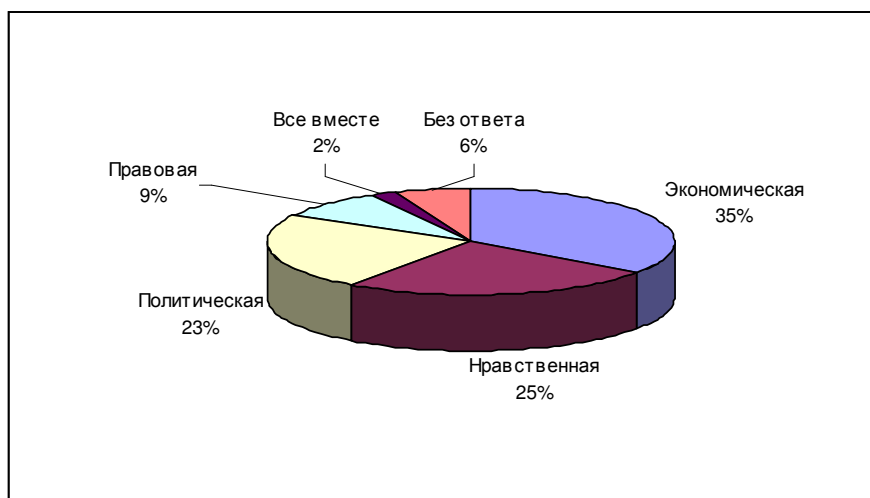


Диаграмма 5.1. Коррупция – это проблема:

Если рассмотреть этот вопрос в зависимости от сферы деятельности респондентов, то следует отметить, что государственные служащие социальной сферы считают, что коррупция – нравственная и политическая проблема почти в равной степени. Респонденты правоохранительных и силовых структур отмечают больше политическую окраску проблемы, половина опрошенных чиновников экономической и финансовой сферы отмечают коррупцию, как экономическую проблему, депутаты же в большинстве считают ее нравственной (см. таблицу 5.1.)

Таблица 5.1. Причины коррупции по мнению государственных служащих

Госорганы социальной сферы	Правоохранительные и силовые	Экономические и финансовые	Депутаты	Средние

Политическая	19	36	14	21	23
Экономическая	34	28	50	14	35
Правовая	6	17	6	7	9
Нравственная	38	14	17	50	25
Все вместе	3	0	0	7	2
Затрудняются	0	6	14	0	6

Как было уже отмечено, в основном государственные служащие считают коррупцию экономической и политической проблемой нашего общества. Существует много мнений о причинах коррупции, но больше всего чиновники отмечают такую причину как низкую заработную плату у государственных служащих. По сравнению с работниками частного сектора оплата труда у них составляет в половину или еще меньше. Представители опрошенного населения отмечают, что глупо говорить о морали с человеком, который не может честным образом прокормить себя и свою семью.

Второй по частоте отмечаемых причин существования этой проблемы является коррумпированность высших руководителей государства, а также несовершенство законов. Если чиновник видит, что высшие чины сами погрязли в коррупции, то это деяние уже не становится для него противозаконным. Если законы составлены так, что их можно интерпретировать по-разному, можно найти лазейку, чтобы не быть наказанным, то многие чиновники пользуются этим, чтобы обеспечить для себя более высокий уровень жизни за счет незаконных вознаграждений. В диаграмме 5.1. указаны все отмеченные госслужащими причины коррупции.

Диаграмма 5.2. Основные причины коррупции (%)

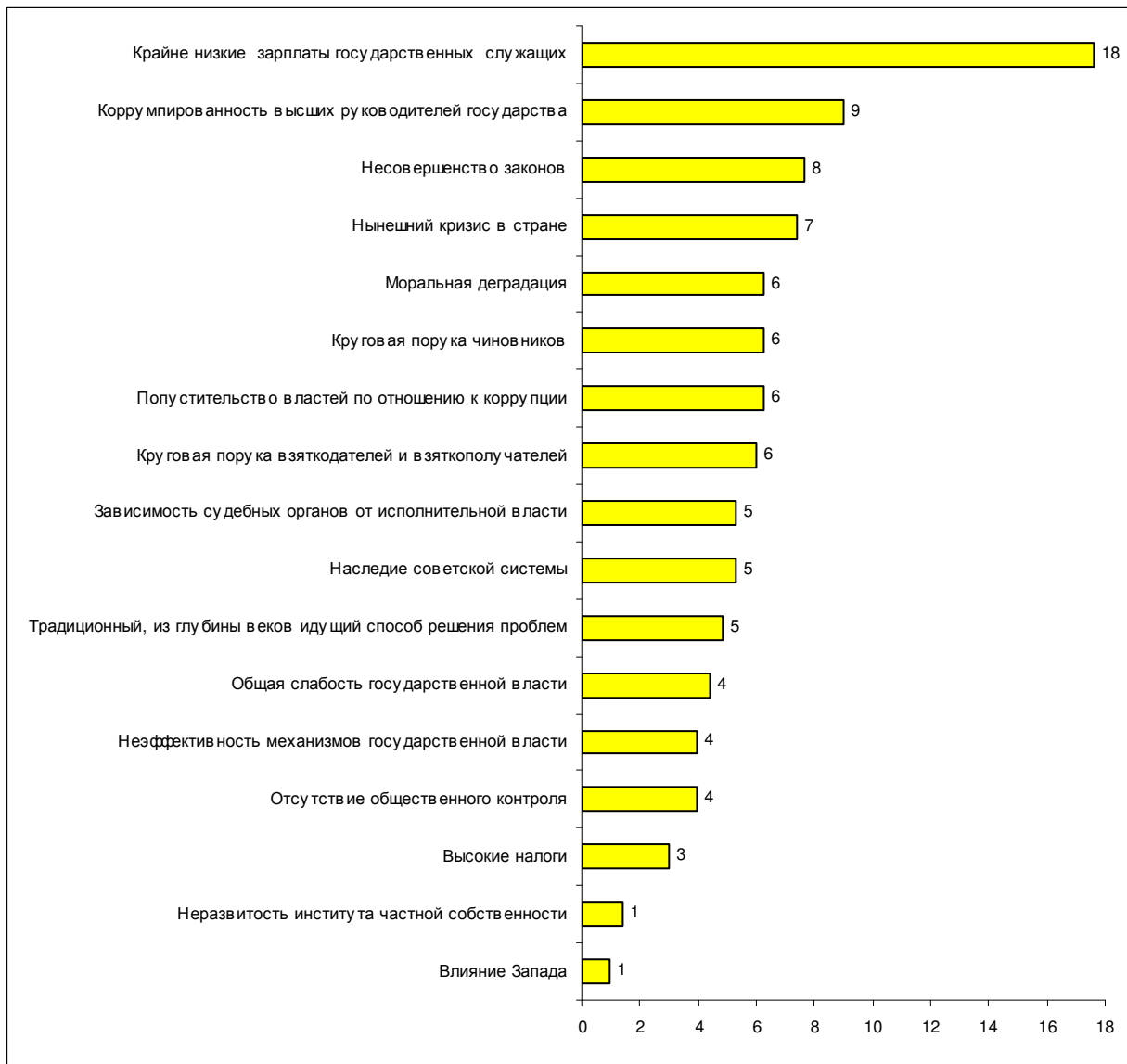


Диаграмма 5.3. Почему чиновники берут взятки? (%)



Почти одна четвертая часть государственных служащих отмечает причину взяточничества - низкую зарплату чиновников. Также отмечается второе условие, для процветания этой формы коррупции - безнаказанность нарушения закона. Некоторая доля госслужащих, особенно депутаты, отмечают нравственную сторону этой проблемы. Опрошенные рядовые граждане также говорили о необходимости поднять моральный уровень всех групп населения, что будет являться одним из средств борьбы с коррупцией. Причинами взяточничества, по мнению государственных служащих, также является круговая порука взяточников и снисходительное отношение общества к этому явлению.

Причины коррупции по мнению участников фокус-групп

Участники фокус-групп считают, что в государственном устройстве существуют условия, которые дают возможность существования коррупции. *«Надо выяснить, где причина возникновения коррупции. Где-то есть слабое звено».*

Причинами коррупции население (рядовые граждане) называет:

- ✓ Низкий уровень жизни населения (и чиновников, в частности). *"Причина - наш уровень жизни. Раз государство ему не платит, он берет взятки".*
- ✓ Низкий уровень профессиональной подготовки современных госслужащих.
- ✓ Несоответствие ответственности и зарплаты у чиновников.
- ✓ Невыполнение законов. *"Нет глубокого анализа как выполняются законы. Мин. экономики не делает анализа. Коррупция связана с тем, что не выполняются законы".*
- ✓ Принятие законов, финансирование которых не заложено в бюджет.
- ✓ Начальство вынуждает брать взятки подчиненных. *«Если чиновник не будет брать мзду, то как он сможет отстегнуть начальству?»*
- ✓ Низкий моральный уровень взяточников.
- ✓ Создание дополнительных бюрократических преград и проволочек чиновниками для получения взятки.
- ✓ Высокие налоги.
- ✓ Пережитки советской системы.
- ✓ Правовая неграмотность населения, нежелание отстаивать свои права. *"Мы не знаем свои права. Люди пытаются решить проблемы деньгами".*

«Мы должны заставить работать чиновников. Например, в конторе, выдающей справки, огромная очередь. Есть три рабочих места, но работает только один человек. Где еще два работника? Пьют чай».

Участники ФГД пытаются объяснить психологические причины взяточничества тем, что чиновникам «хочется жить по-человечески, на международном уровне. Иметь нормальный дом, машину». Брать взятки их заставляет нужда.

Причины коррупции по мнению бизнесменов:

- ✓ Сложная система прохождения таможенных процедур;
- ✓ Людей устраивают на работу и платят им меньше. Мы экономим на людях - отсюда вытекает социальная незащищенность людей;
- ✓ Нежелание бизнесменов и их адвокатов добиваться справедливого тендера (прозрачности отбора) («Я не стал апеллировать, больше бы крови потерял»);
- ✓ Плохая информированность («мы получаем только ту информацию через телевидение, которая разрешена»);
- ✓ Нравственная причина;
- ✓ Равнодушие населения. «У нас азиатский менталитет разрушили, потом русский, теперь - другой менталитет».
- ✓ Чрезмерно большой чиновничий госаппарат. «Чем больше аппарата, тем выше уровень коррупции.», «Чиновничий аппарат раздули».
- ✓ Заниженный статус чиновников, низкая зарплата госслужащих;
- ✓ Цены на государственные услуги зачастую гораздо выше, чем у частных компаний;
- ✓ Неграмотность самих предпринимателей в вопросах налогообложения;
- ✓ Несовершенство законодательства. "Коррупция «создана путем введения искусственных пошлин, законов», «возможно, все специально продумано".
- ✓ Отсутствие цивилизованного рынка.

Предположение, что причина взяточничества в отсталости экономики, одни бизнесмены отрицают, приводя такой довод, что в США также развита коррупция, а другие поддерживают, объясняя низким уровнем экономики и, следовательно, уровнем жизни.

Участники ФГД полагают, что коррупция - это нравственная, экономическая, правовая и политическая проблема нашего общества.

Таблица 5.2. Коррупция – это проблема ...

Коррупция – это проблема ...	Объяснение
Нравственная	«У нас сегодня главное – деньги, а не человеческий фактор».
Экономическая	Люди получают низкую зарплату, а взяточничество позволяет им жить лучше. Экономически выгодно дать взятку, чем действовать по закону.
Правовая	Существует правовое неравенство: коррупционеры не боятся брать взятки, они уверены, что им это сойдет с рук.
Политическая	Коррупция «начинается с руководства правительства».

Бизнесмены предполагают, что чиновники смогут объяснить причину своей взятки своим тяжелым материальным положением, или срочной необходимостью денег «на свадьбу, или что-то в этом роде».

Бизнесмены же обосновывают свою дачу взяток тем, что: «легче дать взятку в полсуммы, чем платить полную сумму в казну»; «Необходимость разрешить, сдвинуть с мертвой точки проблему, поставленную этими же чиновниками».

Опрошенное население указывает не только причины коррупции, но и ее последствия. Например, одна из участниц считает, что социальная незащищенность порождена коррупцией. Следствием коррупции называют низкий уровень образованности: «Есть такие преподаватели, знания которых ниже, чем у студентов», «Присутствует обогащение соседних держав, таких как Китай, за счет того, что у нас существует коррупция среди чиновников, регулирующих импорт».

Обобщая мнения представителей населения, причины коррупции нужно искать в следующем:

А) несовершенство законодательной системы, намеренно или ненамеренно создающей законы, позволяющие коррупцию;

Б) несовершенство и неадекватность системы подбора кадров на государственную службу, продуцирующие низкий уровень нравственной, правовой и политической грамотности чиновников;

В) гегемония идеологии наживы среди служащих государственного аппарата, влекущая недостаток нравственного и патриотического воспитания, имеющая смещение системы ценностей, на которой базируется система коррупции в государстве.

Проблемы общества и коррупция (мнение предпринимателей и населения – результаты фокус-групповых дискуссий).

Опрошенное население отмечает, что в казахстанском обществе существует много проблем, но все-таки условия жизни казахстанского народа по сравнению с другими странами СНГ лучше. *"В России, может, так же, как в Казахстане, но там – пьянство, что мешает ей встать на ноги, в Таджикистане – война, в Кыргызстане – люди живут бедно за счет отсутствия сырьевой и производственной базы". "Условия проживания в Казахстане лучше за счет стабильности во внешней и внутренней политике". "Относительно некоторых стран, нам повезло. Мы живем лучше, чем они, но в некоторых бывших республиках жизнь лучше, чем у нас. Для меня важно, что у нас все более или менее спокойно и нет войны".*

Участники ФГД (рядовые граждане) отмечают следующие наиболее важные проблемы казахстанского общества:

- ✓ Социальная и правовая незащищенность населения, правовая безграмотность населения, которая порождает коррупцию;
- ✓ Низкое качество государственных услуг, бюрократия и вымогательство;
- ✓ Отсутствие общественного контроля за чиновниками;
- ✓ взятки в вузах, в больницах, в школах.
- ✓ Неисполнение трудового законодательства работодателями (ущемление прав при приеме на работу, отсутствие трудовых договоров и несоблюдение техники безопасности);
- ✓ Неуверенность населения в успехе защиты своих прав;
- ✓ Незнание законов должностными лицами;
- ✓ Отсутствие анализа невыполнения законов министерством экономики;
- ✓ Неудовлетворительная работа проверяющих органов («нет заинтересованности проверяющих органов в том, чтобы выявить противоправные действия»);
- ✓ Большое количество лиц без определенного места жительства;
- ✓ Преобладание импорта, не развивается сельское хозяйство;
- ✓ Частая смена парламента;

- ✓ Раздутый штат чиновников и несправедливая оплата труда в государственных учреждениях («в каждом отделе есть 2-3 вола, которые делают всю работу, но всегда будут внизу и получают низкую заработную плату»)
- ✓ Снижение уровня образования из-за возможности покупать дипломы и ученые степени: «звания кандидатов наук, профессоров покупают»;
- ✓ Отсутствие системы медицинского страхования;
- ✓ Разделение общества на две половины: для одной есть закон, а для другой – нет («закон работает только в отношении бедного»);
- ✓ Коррупция.

Представители бизнеса отмечают отсутствие государственной поддержки предпринимателей. «Налоговый кодекс нас отторгнул. Мы не юридические лица. Население – никто», «мы не можем себя защитить».

Большинство проблем общества, названных рядовыми гражданами, так или иначе связаны с коррупцией, что указывает на ее широкое распространение в Казахстане.

Наиболее важные проблемы общества, отмечаемые бизнесменами:

- ✓ Завышенные ставки налогов и пошлин;
- ✓ Высокие ставки кредитования;
- ✓ Низкое качество государственных услуг в работе с предпринимателями и населением (таможня, стандартизация, процедуры) и вымогательство;
- ✓ Неравноправие госслужащих с остальными людьми в получении льгот на жилье;
- ✓ Отсутствие государственной идеологии;
- ✓ Неоправданное расширение госаппарата. «Министерство Госдоходов: раньше–200 человек, сейчас – 20000 человек. Никто эти данные не анализирует». «В каждом акимате – огромный аппарат. Нет контроля со стороны Агентства по госслужбе, со стороны Минфина»;
- ✓ Приоритетность импорта («Завозить готовую продукцию дешевле, чем производить здесь, дешевле напечатать в Чехии и завести сюда.»)
- ✓ Коррупция;
- ✓ Несовершенство законодательства («Техническими процедурами можно не выполнять ни один закон»)
- ✓ Отсутствие общественного контроля за деятельностью государства в управлении госимуществом, тендерами.

Основным препятствием для продвижения реформ предпринимателями был назван бюрократизм чиновников. Высказывалось мнение, что смена президентского правления на парламентскую республику улучшит экономическую ситуацию.

На фокус-групповых дискуссиях участникам было предложено определить кому живется лучше, а кому хуже в казахстанском обществе. Были получены следующие мнения:

Бизнесмены однозначно выделяют в категорию людей с лучшими условиями жизни «тех, кто приближен к власти в республике, они сами и их родственники».

Участники дискуссии считают, что «хорошо жить может и бизнесмен и государственный чиновник, который имеет больше власти».

По оценке бизнесменов, существуют разные группы чиновников: «У нас первые руководители государственных органов живут на уровне бизнесменов. Налоговые инспектора живут хуже, хотя, смотря какой. Но трудоемкость разная. Бизнесменам пахать надо. А чиновнику – нет».

Коррупция объясняется внутренней мотивацией чиновников: «Если у чиновника есть возможность извлечь выгоду больше, то он и брать будет больше».

Больше всего коррупция затрагивает бизнесменов и предпринимателей, так как они всю эту «коррупционную машину кормят».

Хуже всех живется, со слов предпринимателей, «среднему классу, простому народу, у которого нет социальных гарантий, защиты», а также «пенсионерам, госслужащим (но не всем), учителям, медикам, работникам в области культуры».

Коррупция не затрагивает «низший класс»: кто «сам вырастил, сам съел». Предприниматели считают, что те люди не имеют дело с коррупцией, кто «никак не сталкивается с госструктурами», «кто находится на обочине жизни: бомжи и нищие», «кто не вступает в социально-денежные или товарно-денежные отношения». У участников ФГД существует мнение, что «богатые выкупят все земли в связи с тем, что начнется продажа земли. А бедняк придет и будет просить у него клочок земли, чтобы пасти своих 2-3 баранов. Вот опять будет коррупция. Сейчас уже идет дележ земли в высших кругах».

«На бумаге, например, говорится, что нужно претворить в жизнь ту или иную реформу. А на самом деле, все это так закручивается, осложняется, что лучше либо оставить эту идею, либо заплатить «мзду».

Бизнес строится на коррупции

«Минимум 90% бизнеса строится на коррупции», - утверждает один из предпринимателей. Она выражается в утечке информации с фирмы, в даче взяток в отделах закупок. Например, в туристическом бизнесе сотрудник может «уйти, податься в другую фирму. И там уже будет “делиться” опытом». Участники исследования считают, что, бесспорно, бизнесмену приходится платить взяток больше, чем рядовому человеку.

Вести бизнес, не давая взятку, невозможно. Но «если ты – член семьи руководства страны, то можно». «Твой бизнес пропадет, если будешь честно делать отчисления». «Недавно за просроченный груз отдали 5000 долларов, но это дешевле, чем платить по закону».

Случаи дачи и сумма взятки зависит от вида бизнеса, от вида конкретной сделки. Много приходится давать взяток в начале года, при получении лицензии, заключении договоров. «В среднем у меня уходит на взятки около 20% от прибыли», - сообщил один бизнесмен. Другой говорит, что взятка составила около 0,1% от суммы сделки (сумма была около 30 млн. тенге). По оценке одного предпринимателя, грубая оценка суммы взяток от всех контрактов – около полпроцента. «На взятки уходит больше, чем на налоги» – утверждает третий.

Когда благодарность превращается во взятку?

Бизнесменам было трудно определиться, есть ли элемент коррупции в оказании услуг по знакомству. «Смотря, какая услуга», - говорят одни. Например, «девушка из этого учреждения весь день напрягалась, чтобы нам помочь, надо было срочно сделать какие-то бумаги, она ничего не требовала, это было наше решение – платить ей или нет. Мы купили ей дорогое вино и коробку конфет, всего где-то на 5000 тенге. Она нам помогла, а мы ее отблагодарили, но мы могли бы не делать этого». Они считают, что коррупция наступает тогда, когда «обстоятельства вынуждают дать взятку».

Другие же видят коррупцию во всех предложенных им на рассмотрении случаях: в оказании услуги по знакомству; в оказании услуги незнакомому, но земляку, человеку своей национальности, веры; в оказании услуги за услугу; в оказании услуги по распоряжению руководства; в оказании услуги за подарок небольшой стоимости. Они полагают что «сама благодарность – это уже корысть. У нас “назначают” благодарность».

Глава 6. Национальная система противодействия коррупции

Национальная система неподкупности (National Integrity System) как выражение возникло совсем недавно. Цель Национальной системы неподкупности – сделать коррупцию «высокорискованной» и «не приносящей прибыли», то есть создать систему, при которой невыгодно совершать коррупционные поступки. Основой должно стать полагание на превентивные меры, чем на наказание. Теоретики Трансперенси Интернэшнл условно изображают Национальную систему неподкупности как крышу храма, подпираемую колоннами – элементами национальной системы неподкупности, стоящими на фундаменте информированности и моральных ценностей общества. Вся система обеспечивает достижение основных целей общества: устойчивого развития, законности и качества жизни, которые легко могут разрушиться, если крыша (система неподкупности) неустойчива и неровна. В элементы системы неподкупности включены:

- Исполнительная власть
- Парламент
- Судебная система
- Государственная служба
- Контрольные органы (Счетный комитет, Омбудсман, антикоррупционные комиссии)
- Правоохранительные органы
- Гражданское общество
- СМИ
- Частный сектор
- Международные организации

Система неподкупности подразумевает развитую «горизонтальную» подотчетность, систему сдержек и противовесов, то есть взаимопроверок и баланса интересов элементов системы: открытость и доступность информации, ясность и простоту процедур, прозрачность финансовых механизмов, все, что способствует развитию отношений, когда каждый является и контролером, и контролируемым, причем это не требует дополнительных затрат. С другой стороны, «вертикальная» подотчетность приобретает новые черты: не сверху вниз, а снизу вверх, что подразумевает ориентированность государственной работы на удовлетворение нужд населения, на выбор новых индикаторов оценки работы государственных органов с точки зрения эффективности решения проблем общества.

Меры против коррупции, предложенные государственными служащими

Опрошенные государственные служащие считают, что снижению коррупции может способствовать большей частью рост уровня населения, строгое соблюдение законов и законности, повышение зарплаты чиновникам, упрощение бюрократических процедур и др.

Снижению коррупции может способствовать:

Процент

	положительных ответов, %
• Рост уровня жизни населения	15,7
• Строгое соблюдение законов и законности	13,9
• Повышение зарплаты чиновникам	12,4
• Упрощение бюрократических процедур	11,8
• Стабилизация экономического положения в стране	11,0
• Принятие рыночных законов, которые не заставляли бы прятаться участников рынка в "тень" и делали бы экономические отношения "прозрачными"	9,2
• Ужесточение наказаний за получение взятки	4,7
• Отлучение нынешних чиновников от власти, приход вместо них новых, честных людей	4,1
• Отмена большинства льгот и привилегий	2,9
• Общественное осуждение "блата", кумовства, взяточничества	2,9
• Ужесточение наказаний за дачу взятки	2,8
• Сокращение бюрократического аппарата	2,6
• Тщательные проверки чиновников при приеме на работу	2,4
• Уменьшение вмешательства государства в экономику	1,6
• Усиление государственного контроля над всеми сферами жизни	1,6
• В основном выборность всех органов государственной власти	0,2
• Сокращение функций госорганов	0,2
Всего	100,0

Больше половины респондентов (51%) считают, что существующее законодательство нашей страны несовершенно и создает предпосылки для коррупции, 18% респондентов отмечает соответствие законов современным условиям и 13% опрошенных госслужащих думает, что в законы умышленно включаются двусмысленные нормы, провоцирующие коррупцию. 15% респондентов указало законодательные акты, которые, по их мнению, содержат недостатки и могут провоцировать коррупцию (см. таблицу 6.1.)

Таблица 6.1. Законодательные акты, которые содержат недостатки и могут провоцировать коррупцию:

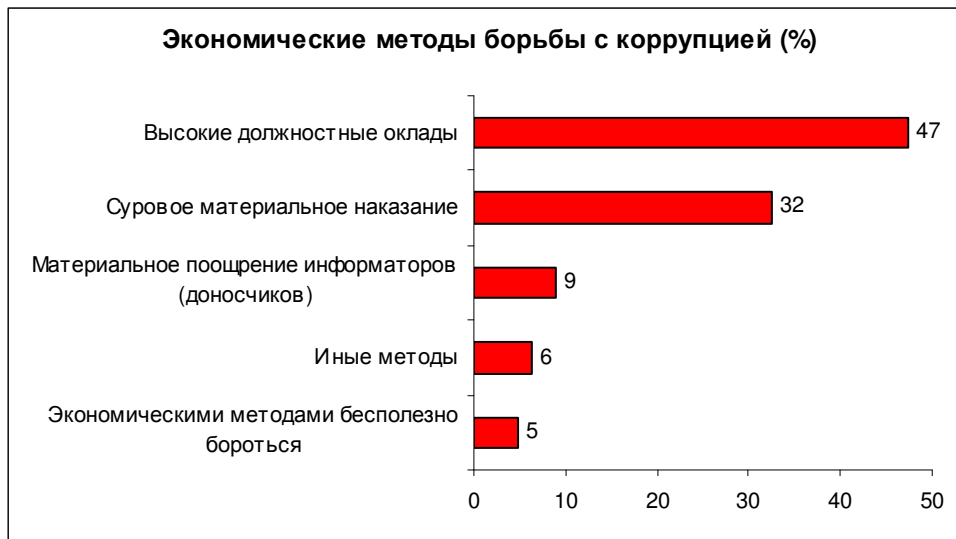
Законодательный акт	количество респондентов, человек
Закон "О государственной службе"	8
Кодекс об административных нарушениях	3
Закон " о государственных закупках"	2
Закон "О борьбе с коррупцией"	4
Уголовный кодекс РК	2
Налоговый кодекс	2
Закон "О банкротстве"	1
"Дело не в акте"	1

"В противовес закону "О борьбе с коррупцией" необходимо принять закон "О лоббировании".

"Уголовный кодекс РК, в котором расплывчато определена мера ответственности за содеянное".

Государственные служащие, участвовавшие в опросе, предлагают экономические меры по борьбе с коррупцией, указанные в диаграмме 6.1.

Диаграмма 6.1.



К иным экономическим мерам борьбы с коррупцией респонденты относят:

- Внедрение нового механизма управления обществом;
- Высокие требования к чиновникам. За малейшую провинность следует увольнять с работы;
- Менять систему политической власти;
- Независимость госслужащих от бытовых условий;
- Приведение нормативной базы в соответствие;
- Строгий контроль;
- Усиление государственной власти и борьба с вековыми традициями;
- Формирование общественного мнения осуждающего коррупцию;
- Если человек украл миллион, ошибочно думать, что он на этом остановится;
- Экономические методы регулирования через законы.

Из социально-психологических методов борьбы с коррупцией больше половины респондентов назвали воспитание у граждан законопослушания, почти одна третья часть опрошенных госслужащих указывает необходимость пропаганды разрушающего воздействия коррупции на экономику и общество в целом (см. диаграмму 6.2)

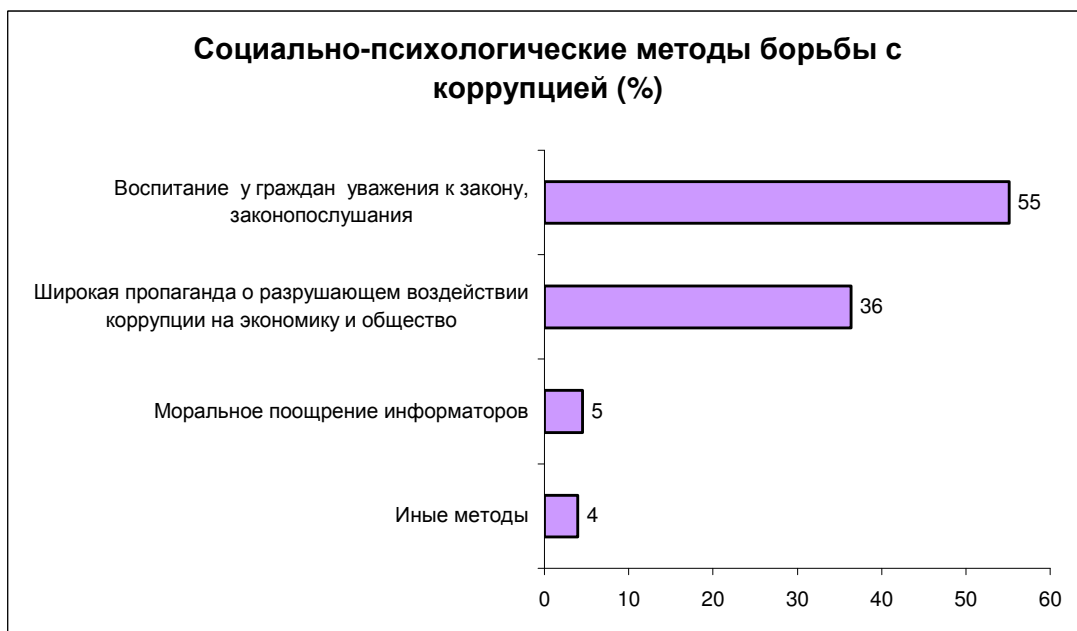


Диаграмма 6.2.

К иным методам респонденты отнесли:

- Всеобщее порицание через СМИ;
- Гласность о методах и лицах коррупции;
- Поощрение активной деятельности населения в предпринимательской деятельности путем содействия со стороны государства на основе партнерства;
- Улучшение экономики страны и рост материального уровня населения;
- Без экономических методов борьбы с коррупцией социально-психологические методы неэффективны (повышение зарплаты госслужащим, уровня жизни населения и т. д.);
- Широкое освещение по телевидению и в печати о наказаниях за коррупционную деятельность.

При рассмотрении вопроса о том, какие **уголовные меры** возможны для борьбы с коррупцией, одна третья часть респондентов (35%) отмечает важность знания коррупционерами неизбежности наказания, а не его суровость. Почти такое же количество респондентов (34%) считает, что такая мера, как запрет работать в дальнейшем в государственных органах, была бы также действенна. 24% респондентов предлагает конфискацию имущества и заключение под стражу на длительный срок, 7% - предлагает применить исключительную меру наказания - расстрел.

Около половины опрошенных чиновников (45%) считает, что борьбу с коррупцией и взяточничеством каждый должен начать с себя - не брать и не давать взяток. Также существуют следующие мнения по борьбе с коррупцией:

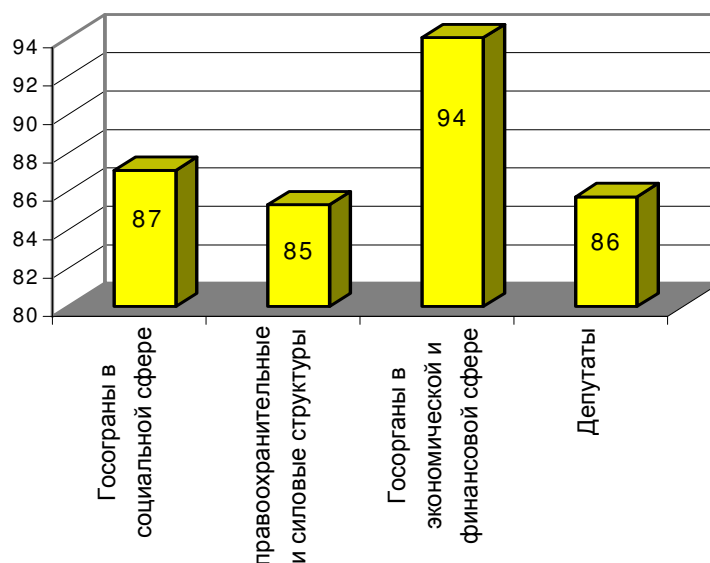
- Нужно нанести удар коррупционерам в высших эшелонах власти - 28,2 % респондентов,
- Нужно создать атмосферу нетерпимости к взяточничеству - 12,7%,
- Ужесточить наказание за коррупцию как за крайне опасное преступление - 14,5% респондентов.

Как видно по результатам исследования, население довольно часто встречается с различными формами коррупции в повседневной жизни, и многие смирились с этим явлением, как с неизбежным аспектом государственной системы.

Только 6% опрошенных государственных служащих верит в полное искоренение коррупции, 11% респондентов считает, что с этим злом ничего нельзя поделать. Но 80% чиновников уверено, что возможно существенно уменьшить масштабы коррупции и взяточничества, 3% госслужащих затруднилось с ответом.

Как видно из диаграммы 6.3. более оптимистично настроены по поводу результативности борьбы с коррупцией государственные институты экономической и финансовой сферы, потому что именно здесь был наиболее очевиден положительный эффект на появление коррупции от введения четких процедур.

Диаграмма 6.3. Возможно ли полностью искоренить или существенно уменьшить масштабы коррупции и взяточничества, % (разбивка по секторам)



Предложения предпринимателей и населения по борьбе с коррупцией

Среди населения существует мнение, что «в рамках существующей политической системы мы не можем бороться с коррупцией». Они считают, что «коррупция всегда будет, но смягчить мы ее можем, искоренить – нет».

Оценка попыток борьбы с коррупцией

Борьба с коррупцией, отраженная в произведениях современной литературы, кино, публикациях в СМИ вызывает у населения чувство недоверия:

«Мне в этих новостях не нравится то, что все это преподносится так, будто это первый взяточник на свете, и какой труд свершили сотрудники правоохранительных органов для поимки его с поличным. А на самом деле, они же берут взятки не хуже и не меньше, чем это самое должностное лицо».

«Когда этих двух бизнесменов обвиняют в коррупции, когда все государство пропитано коррупцией, то сразу видно, что дело – политическое». Один из участников ФГД считает, что «все это стало обыденно, серо», все привыкли к коррупции, никого это не удивляет и «не имеет никакого воздействия». «Даже в новостях на показ 1 человека накажут. И это из всех 70% чиновников, берущих взятки».

В отношении начатой программы по борьбе с коррупцией бизнесмены выразили разное мнение: одни считают, что «в нашей стране она даже не начата, пока только показуха», а другие говорят, что да, она заметна: «в таможене и финансовой полиции хорошо шерстят. Но после – все вернется на круги своя»...

Хотя население много получает информации через СМИ о борьбе с коррупцией в стране, у людей существует недоверие по поводу справедливости этой борьбы: *«Я слышу по телевизору, что кого-то арестовали за взятку. И люди сразу думают, что он не поделился».*

Однако бизнесмены признают, что бороться с коррупцией необходимо, причем на республиканском уровне.

Представители населения считают, что можно снизить уровень коррупции путем:

- ✓ Повышения уровня защищенности населения;
- ✓ Созданием условий для того, чтобы не брали взятки;
- ✓ Поднять нравственность граждан, «проводить беседы с людьми»;
- ✓ Изменить власть с президентской на парламентскую;
- ✓ Сделать выборной систему власти;
- ✓ Воспитывать чувство патриотизма;
- ✓ Неукоснительно выполнять законы в равном отношении ко всем гражданам;
- ✓ Необходима прозрачность, которая обеспечивается СМИ, которым и надо оказывать поддержку;
- ✓ Надо соответственно оплачивать труд людей;
- ✓ Надо создавать рабочие места для остановки «утечки мозгов»;
- ✓ «Не следует продавать землю, а дать ее тем, кто будет на ней работать»;
- ✓ Восстановить государственные закупки у сельских хозяйств;
- ✓ Установить государственное регулирование цен на горюче-смазочные материалы;
- ✓ Наладить и поддерживать отечественное производство;
- ✓ Узаконить процент комиссионных от улучшения качества услуг, например, «чем больше проверяющие органы выявят нарушений, тем больше у них прибыль»;

А если увеличить зарплату госслужащим?

Увеличение заработной платы не поможет, так как «аппетиты растут», «у судей подняли зарплаты, по 100000 тенге получают, а все равно берут взятки», считают одни участники ФГД. Другие представители населения думают, что взяточничество «однозначно снизится на 50%» и считают эту меру наиболее эффективной.

Как видно, население предлагает искоренить коррупцию, как экономическими средствами, так и переустройством политической системы, включая прозрачность действий государственных органов. Большое значение представители населения уделяют также воспитанию нравственности и патриотизма.

Было такое мнение: «Повышение заработной платы, возможно, поможет. Конечно, необходимо учитывать человеческий фактор: не все люди хотят брать взятки», если бы у чиновников была зарплата на уровне частного сектора, то это уменьшило бы размеры коррупции. Но зарплату необходимо повышать одновременно с изменением законов.

«Если поднять зарплату и не изменить законы, то это не работает»

«Я знаком с предпринимателем из Восточной Германии. Он, чуждой человек, очень переживал за наше государство. Он верил, что благодаря природным ресурсам, Казахстан сможет подняться. “Здесь была бы нехватка рабочей силы, а не безработица”.

Люди старше среднего поколения видят решение всех проблем в восстановлении решающей роли государственного контроля продуктов переработки нефти и сельского хозяйства, поднятия отечественного производства. Представители более молодого поколения предполагают, что проблемы коррупции можно решить через увеличение заработной платы или ужесточение контроля выполнения законов.

Можно заметить базисный (исходя из категорий «базис» и «надстройка») подход в рассуждениях людей более старшего поколения, которые предлагают меры, возможно решающие проблемы обеспечения рабочих мест, поднятия всей экономики, развития стратегических отраслей. Молодежь более ориентирована на изменение сознания, правовой и политической системы устройства государства.

Начинать борьбу с коррупцией следует с:

- ✓ Усовершенствования государственной системы;
- ✓ Изменения мировоззрения населения;
- ✓ Повышения зарплаты;
- ✓ Общего оздоровления экономики.

Представители населения затруднились о ответом на вопрос об уголовных мерах наказания. Некоторые осторожно предложили «снятие с поста», так как «каждый поступок (решение) – это судьбы людей». Другие никакие уголовные меры наказания не могут предложить.

Среди социально-психологических методов борьбы с коррупцией были указаны:

- ✓ Введение в школах воспитательных мер, занятий;
- ✓ Освещение проступков в СМИ;
- ✓ Проводить беседы;
- ✓ Менять психологию и сознание людей.

Предприниматели предлагают следующие **уголовные меры** наказания за коррупционную деятельность:

- ✓ Конфискация имущества;
- ✓ Лишение свободы.

Предприниматели предполагают, что даже высшая мера наказания может не способствовать полному искоренению коррупции.

«В Китае взятки берут, несмотря на смертную казнь». От тюрьмы «можно и откупиться. Тот, кто “ловит”, тот сам и берет». «Надо законы улучшить».

Из известных бизнесменам на практике методов борьбы с коррупцией «Ротация кадров» был назван как эффективный и работающий.

Меры для борьбы с коррупцией, предлагаемые предпринимателями:

- ✓ Регистрировать все виды доходов. Должна быть проверка на уровне того, кто платит.
- ✓ Обеспечить прозрачность распределения государственных доходов. «Надо решить: почему собственность должна быть государственной? Например: Дом быта. Предприниматели, арендующие помещения регулярно платят за аренду, а куда уходят эти деньги? Эксплуатируется 4-5 лет. Не вложено ни копейки. Мы, предприниматели, зависим от своего интереса», а система контроля должна быть сосредоточена в руках исполнительной власти.
- ✓ Не допускать нарушений со стороны самих бизнесменов, не предоставляя поводов для коррупции. «Мы сами делаем какие-то нарушения, контролирующие органы на это клюют».
- ✓ Нужна политическая воля главы государства.
- ✓ Требуется разработка парламентом закона о регулировании цен на ГСМ.
- ✓ Следует выработать идеологию на государственном уровне.
- ✓ Повысить правовую грамотность населения.
- ✓ Следует разработать механизм контроля взяток. «Чиновников нельзя уличить. Сейчас все узаконено, есть подставные фирмы. У нас нет сплошного декларирования доходов. Нет системы отслеживания», «нужен эксперимент, хотя бы в одной области».
- ✓ Нужна «жесткая выборная система всех, жесткие меры наказания и законы». «У нас бывает так, что человек был взят под стражу за взятку или махинацию, а потом он вполне может перейти работать в другое учреждение», «Способ один – это свободная выборная система».
- ✓ Провести легализацию взятки, но это может, в частности привести к ограничению доступа к госуслугам: «не все смогут заплатить».
- ✓ Провести «реорганизацию внутри госаппарата».

- ✓ Повысить моральный статус населения.
- ✓ Доработать законы.
- ✓ Снизить все налоговые ставки до минимума.

Кроме того, бизнесмены предлагают:

- ✓ Подсчитать их временные и финансовые затраты бизнесменов на оформление налоговых платежей и таможенных процедур.
- ✓ Подсчитать стоимость всех оказываемых государственных услуг, включая «упущенную» выгоду государства, которая теряется на взятках.

Предлагаются социально-психологические меры:

- ✓ Проводить пропаганду против взяточничества;
- ✓ Проводить опросы и публиковать их результаты;
- ✓ Все методы хороши, которые «расшевелил спящих людей»;
- ✓ Воспитание человека, «который дорожит своей работой, должностью, он должен думать и морально переживать, что взял взятку, должен бояться, что он потеряет работу».

Опоры общества в борьбе с коррупцией и перспективы этой борьбы

Оценка роли государственных органов в борьбе с коррупцией

Только 41,5% респондентов считает, что государственные власти борются с коррупцией. Более трети всех чиновников и парламентариев, участвовавших в исследовании, считает, что государственные органы мирятся с коррупцией. 11% респондентов уверено, что сами государственные органы организуют коррупцию. 12% - не определилось с ответом, какую роль исполняют государственные органы в борьбе с коррупцией.

Любопытно, что разные институты государственной власти различно оценивают антикоррупционную позицию госаппарата.

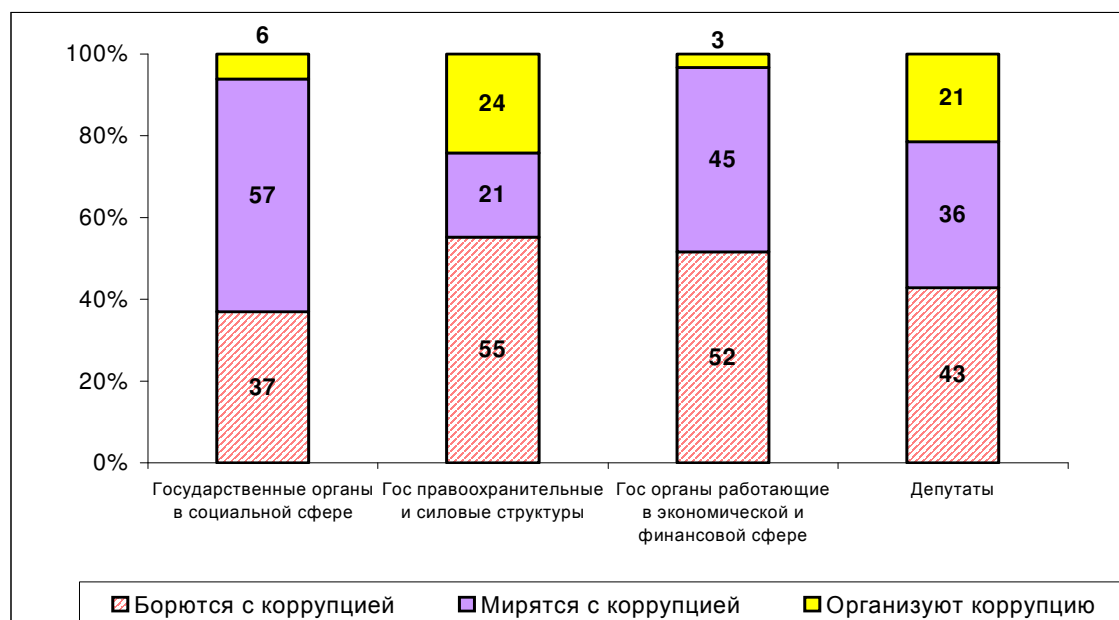


Диаграмма 6.4. Роль государственных органов в отношении коррупции (%)

Государственные органы социальной сферы

57% респондентов из социальной сферы уверено, что особой борьбы с коррупцией в государственных органах нет, и государственным органам приходится мириться с проявлениями коррупции. 37% опрошенных сотрудников той же сферы считает, что эта борьба ведется. 6% респондентов указывает, что именно государственные органы организуют коррупцию. Таким образом, наблюдается превалирование голосов тех работников этой области, кто считает, что ситуация с коррупцией устраивает государственные службы.

Государственные правоохранительные и силовые структуры

В этой группе респондентов больше процент людей (55%), уверенных в ведущейся борьбе с коррупцией государственными органами, а также большая доля респондентов (24%), считающих, что государственные органы сами организуют коррупцию, так как чиновники из соответствующих министерств лучше осведомлены о степени вовлеченности государственных органов в организацию коррупции, а также о масштабах борьбы с коррупцией. Только 21% опрошенных чиновников правоохранительных и силовых структур считает, что государство мирится с коррупцией.

Государственные органы, работающие в экономической и финансовой сфере

Мнения экономистов и финансистов разделились: 52% считает, что в Казахстане государственные службы ведут борьбу с коррупцией, а 45% - что мирятся. Лишь один сотрудник этой сферы предположил, что государственные органы организуют коррупцию.

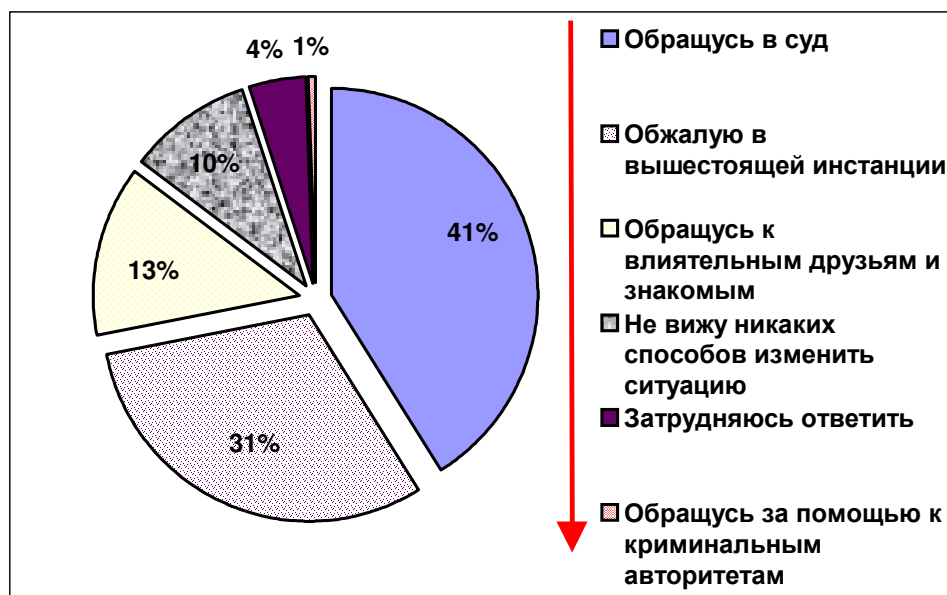
Депутаты

43% опрошенных представителей парламента считает, что власть борется с коррупцией, однако более трети респондентов считают, что государственные органы вынуждены мириться с этим явлением. 21% - считает, что представители государственных структур находятся у истоков коррупции.

Стремление к справедливости решений

Если органы государственной власти приняли по какому-то вопросу несправедливое для чиновников или депутатов решение, то 41% из них обратится в суд, 31% постарается обжаловать решение в вышестоящей инстанции, 13% - обратится за помощью к влиятельным друзьям или знакомым, и один из опрошенных выйдет на контакт с криминальным авторитетом. Каждый десятый депутат или чиновник признают свою неспособность изменить ситуацию (!), что означает их правовое бессилие и конформность системе. Если добавить к ним еще те 4,4%, кто затруднился ответить, то получится, что довольно весомый процент (около 15%) чиновников и депутатов не способны проявить мужество и отстаивать свою правоту.

Диаграмма 6.5. Куда чиновники и депутаты обратятся в случае несправедливого решения.



Отрадно, что 72% государственных служащих будет пытаться защищать свои права и справедливость решений законным путем. Но мы также видим, что 13% респондентов все же уверено в том, что добьется справедливости только через существующую систему связей влиятельных лиц.

Перспективы Казахстана в борьбе с коррупцией

36% респондентов ожидает, что скоро начнется имитация борьбы с коррупцией в Казахстане. 26% - уверено, что это будет не имитация, а именно борьба. 19% (почти каждый пятый государственный служащий) считает, что все останется без изменения. Около 17% затруднилось ответить на вопрос о ближайших перспективах этой борьбы, - надо сказать, достаточно большой процент тех, кто четко не видит будущего борьбы с коррупцией.

На кого может власть опереться?

Опорами власти в борьбе с коррупцией должны стать СМИ (32% респондентов), правоохранительные органы (21%) и рядовые граждане (17%). По 8% голосов респондентов было отдано предпринимательским объединениям и НПО. 3% участников исследования считает, что государство должно опираться на политические партии. Это говорит о достаточно низком уровне признания авторитетов существующих партий. Еще меньше голосов (1-2%) было отдано за профсоюзы и религиозные структуры.

Были высказаны и другие единичные мнения о потенциальных опорах власти в антикоррупционной деятельности, некоторые из них приведены ниже:

- ✓ На образовательные учреждения;
- ✓ На государственные органы, которым поручена борьба с коррупцией;
- ✓ На президента РК;
- ✓ Опирается на нравственность каждого;
- ✓ Первый вор - власть. На кого опираться в борьбе с собой?

Опора власти в борьбе с коррупцией и взяточничеством, по мнению опрошенного, населения

«Ни на кого: власть – сама коррупция, она не может воевать против самой себя» – говорит один бизнесмен. У других участников ФГД были следующие мнения:

1. «На народ, на людей. Между народом и государством взяточникам будет плохо жить»;
2. На суды;
3. На СМИ.

Факторы, влияющие на эффективность Комиссии по борьбе с коррупцией

Сейчас возобновлена работа Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдению служебной этики государственными служащими. Условия, при которой ее работа будет более эффективной, по мнению опрошенных государственных служащих, указаны в таблице 6.2.

Таблица 6.2. Факторы, влияющие на эффективность Комиссии по борьбе с коррупцией:

Фактор	%
Повышение прозрачности ее работы через освещение в СМИ	28,9
Включение в ее состав представителей общественности	16,6
Организация работы с жалобами от населения	11,9
Организация телефона доверия	10,1
Организация обсуждения показательных случаев	9,0
Наделение ее специальными полномочиями	7,6
Проведение расследований	6,9
Исследовательская работа	2,9
Другое	1,8
Затрудняюсь ответить	4,3

Как видно из таблицы 6.2, 29% чиновников и депутатов считают, что повышение прозрачности работы комиссии помогут в борьбе с коррупцией, и это самый частый ответ. Прозрачность – вот что сделает работу комиссии эффективной.

Отношение к комиссии и предложения, указанные в опции «другое» также заслуживают особого внимания. Вот некоторые мнения респондентов, по которым комиссия должна:

- ✓ произвести анализ функций государственных органов и инициативу по изменению их структуры;
- ✓ включить в состав комиссии максимальное количество независимых лиц, вплоть до граждан других стран;
- ✓ поощрять информаторов материально.

Двое опрошенных госслужащих высказали следующее мнение: «Считаю нецелесообразным создание комиссии, поскольку, прежде всего, необходимо создавать предпосылки для искоренения коррупции, а не вести борьбу с её проявлениями». Комиссия - «это имитация борьбы».