

**REPORTS OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES
OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

ISSN 2224-5227

Volume 6, Number 304 (2015), 161 – 167

UDC 343.17

**INCREASING ROLE OF CIVIL SOCIETY IN IMPLEMENTING
ANTI-CORRUPTION STRATEGY IN KAZAKHSTAN**

A.A. Satibaldin

ieconomkz@gmail.com

Institute of economy, Almaty

Key words: Civil society institutions, anti-corruption, anti-corruption activities, governance, anti-corruption strategy.

Abstract. As the works devoted to the study of the role of civil society in the formation of a democratic state and legal culture, an effective solution to public problems is possible only through the use of joint efforts of the government and civil society institutions. Reducing the welfare of citizens, accompanying the initial stages of reform, social and economic dissatisfaction that comes to replace the former hopes - all of this together leads to a decline in public confidence in the government, the isolation of the latter. However, corruption in all its manifestations can not be minimized without the efforts of civil society institutions.

Until today, a lot of work was devoted to the formation of civil society as the basis of legal statehood. However, we can note a clear incompatibility free to develop political and economic institutions of civil society taking place in the state of corrupt practices and, especially, with a clear increase in their influence in the country. In addition, the contemporary scientific literature the relationship and interaction of the phenomenon of corruption and civil society is very poorly understood. While in developed countries, civil society is involved in the control of the state apparatus, in Kazakhstan, civil society does not have the autonomy due to the fact that they can operate only with financial support from the state, big business. These circumstances cause the urgency of increasing the activity and organization of civil society in the context of strengthening its role in the successful implementation of anti-corruption strategy of the country.

This article examines the increasing role of civil society in combating corruption as a socio-economic and political phenomenon. The author focuses on the development of civil society as one of the fundamental bases of anti-corruption strategy republics of Kazakhstan.

УДК 343.17

**ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ В КАЗАХСТАНЕ**

А.А. Сатыбалдин

ieconomkz@gmail.com

Институт экономики МОН РК, г. Алматы

Ключевые слова: Гражданское общество, институты, противодействие коррупции, антикоррупционная деятельность, государственное управление, антикоррупционная стратегия.

Аннотация. Как свидетельствуют работы, посвященные исследованию роли гражданского общества в формировании демократического государства и правовой культуры, эффективное решение государственных проблем возможно только посредством применения совместных усилий правительства и институтов гражданского общества. Снижение уровня благосостояния граждан, сопровождающее начальными стадиями реформ, социально-экономическая неудовлетворенность, приходящая на смену прежним надеждам, – все это в комплексе приводит к снижению уровня доверия граждан к государственной власти, изоляции последней. Вместе с тем, коррупция, в любых ее проявлениях не может быть минимизирована без усилий институтов гражданского общества.

До сегодняшнего дня немало работ было посвящено вопросам формирования гражданского общества как основы правовой государственности. Однако можно отметить явную несовместимость свободно

развивающихся политических и экономических институтов гражданского общества с имеющимися место в государстве коррупционными практиками и, тем более, с явным увеличением их влияния в стране. Кроме того, в современной научной литературе взаимосвязь и взаимодействие феномена коррупции и институтов гражданского общества крайне мало изучены. Если в развитых государствах гражданское общество задействована в осуществлении контроля за государственным аппаратом, то в Казахстане, гражданские общества не обладают самостоятельностью вследствие того, что они могут функционировать только при материальной поддержке государства, крупного капитала. Сложившиеся обстоятельства обуславливают актуальность повышения активности и организованности гражданского общества в контексте усиления его роли в успешной реализации антикоррупционной стратегии республики.

В настоящей статье рассматриваются вопросы повышения роли гражданского общества в противодействии коррупции как социально-экономического и политического явления. Автор акцентирует внимание на развитие гражданского общества как одной из фундаментальных основ антикоррупционной стратегии Республики Казахстан.

Анализируя современную ситуацию развития коррупции в мире, можно констатировать, что проблема коррупции является одним из злободневных вопросов для большинства стран мира. Так, согласно Индексу восприятия коррупции (ИВК) сегодня 70% стран мира имеют серьезные проблемы, связанные с коррупцией. Как свидетельствует международный опыт, победа над коррупцией может быть обеспечена совместными действиями трех фронтов: самих государств, гражданского общества и всем международным сообществом в целом. В фундаменте этой победы лежат три основания, представляющие собой антикоррупционную стратегию (рисунок 1).

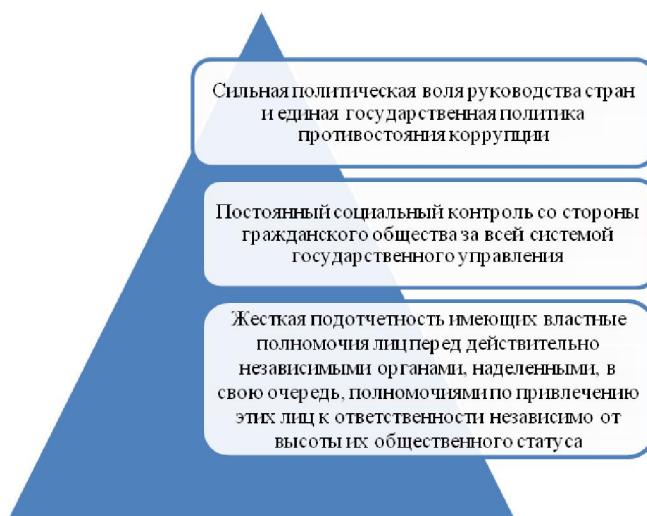


Рисунок 1 – Фундаментальная основа противодействия коррупции

При всей специфике зарубежной системы государственного управления, культурно-исторических, экономических и прочих отличиях, зарубежный опыт предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы должен быть исследован и отчасти использован в ходе совершенствования антикоррупционной политики и способов противодействия коррупции.

Мировой опыт борьбы с коррупцией показывает, что успех в ней зависит от ряда факторов, но в целом представить своеобразную «цепочку результативности» можно следующим образом (рисунок 2).

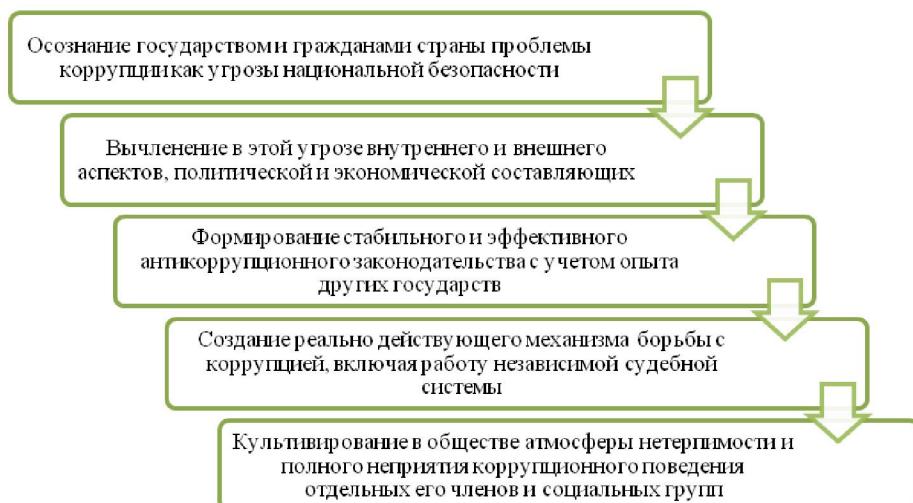


Рисунок 2 – «Цепочка результативности» борьбы с коррупцией

Обобщая полученные результаты в ходе антикоррупционной борьбы зарубежных стран, можно сформулировать ряд важных в теоретико-методологическом плане положений, которые необходимо учитывать в процессе реализации антикоррупционных стратегий:

1. В настоящее время государства реализуют различные антикоррупционные стратегии, но практически все они характеризуются акцентом на публичную сферу. Такой подход наблюдается в США, Великобритании, Канаде, Германии, Японии, Китае, Сингапуре, странах СНГ и Балтии, а также в других государствах.

2. В деятельности государств по противодействию коррупции взят курс на противодействие коррупции в частном секторе с выделением самостоятельных статей уголовного кодекса (Германия, США, Франция, Норвегия, Греция, Дания, Хорватия, Босния и Герцеговина, Эстония и др.) [1].

3. Одним из важных направлений антикоррупционной политики в зарубежных государствах стало более жесткое регулирование контроля за государственными служащими. В большей части государств (США, Великобритании, Канаде, Франции, Германии, Швеции, Японии и других) законодательство запрещает либо жестко ограничивает какие-либо подношения представителям государственных и муниципальных органов. Отметим также, что за рубежом этот вопрос не является предметом гражданско-правового регулирования. Соответствующие нормы содержатся в уголовном законодательстве и в законодательстве о гражданской (муниципальной) службе [2].

4. Составной частью системы отбора и подготовки государственных служащих в низко коррумпированных странах является своеобразное чувство избранности и ответственности за состояние общества, культ управленческого профессионализма, прагматизма и трудолюбия. Все это создает в таких странах как Англия, Франция и Германия сильный фактор традиционности, объективно противодействующий коррупционным проявлениям.

5. Мировая практика свидетельствует, что борьба с коррупцией невозможна без активного участия институтов гражданского общества, при этом низко коррумпированные государства всячески обеспечивают участие неправительственного сектора в противодействии коррупции, выявлении коррупционной составляющей поведения госслужащих, пропаганде антикоррупционного поведения в обществе и т.д.

Будучи заинтересованными в высоком качестве государственного управления и учреждений, выступающих в роли посредников в отношениях между государством и населением, организации, которые образуют так называемое «гражданское общество» – группы граждан, неправительственные организации, профсоюзы, деловые ассоциации, «мозговые центры», религиозные организации – могут играть важную роль в борьбе с коррупцией [3]. Действительно, сформированные государством механизмы противодействия коррупции показывают свою эффективность лишь тогда, когда опираются на институты гражданского общества. Институты

гражданского общества должны иметь действенные инструменты влияния на деятельность государственных служащих, иметь полномочия по внесению изменений в законы, которые бы делали власть прозрачной, и предполагали бы общественное участие во властных процессах, в т. ч. в процессе законотворчества, а также в бюджетном и избирательном процессах.

В положениях Конвенции ООН против коррупции постоянно подчеркивается необходимость взаимодействия между органами власти и гражданским обществом в решении проблем, вызванных коррупцией. В статье 13 Конвенции названы следующие меры содействия вовлечению представителей гражданского общества в противодействие коррупции:

- а) усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;
- б) обеспечение для населения эффективного доступа к информации;
- с) проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах;
- д) уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции. Могут устанавливаться определенные ограничения этой свободы, но только такие ограничения, какие предусмотрены законом и являются необходимыми:
- е) для уважения прав или репутации других лиц;
- ф) для защиты национальной безопасности, или публичного порядка, или охраны здоровья или нравственности населения [4].

На сегодняшний день отсутствие стимулов для коллективных действий гражданского общества представляет собой проблему почти во всех странах, за исключением развитых государств. В Казахстане данную проблему усугубляет широко распространенный цинизм среди населения и нейтральное отношение к государственной власти. Многие ученые склонны связывать эти явления с наследием коммунистической системы. Как бы это ни было, неразвитость гражданского общества ослабляет механизмы контроля и подотчетности, которые имеют важную значимость для сокращения масштабов коррупции. Поэтому гражданское общество не должно оставаться на стороне при реализации антикоррупционной политики государства. Сегодня в мире уже существуют много примеров успешно проведенных антикоррупционных стратегий.

Так, в Польше мощное профсоюзное движение способствовало появлению политической конкуренции и поддержанию социального единства в тяжелые периоды реформ, а в других странах Центрально-Восточной Европы с экономикой переходного типа важную роль играли гражданские объединения. Гражданское общество наиболее эффективно в том случае, если власти видят в нем не врага, а союзника. Например, в Словакии местному отделению международной организации «Transparency International» было поручено подготовить первый проект Национальной программы по борьбе с коррупцией, а его представители регулярно участвуют в контроле над закупками и другими государственными решениями [5].

Значимость задействования гражданского общества в механизме противодействия коррупции подчеркивается в Антикоррупционной стратегии в Казахстане. Обращают на себя внимание положения по реализации комплекса мер, направленных на совершенствование функционирования государственного аппарата, включающие в себя выработку оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами; повышение правовой культуры общества; реализацию прав граждан на получение достоверной информации о фактах коррупции.

Активная деятельность институтов гражданского общества, их стремление к интеграции с другими общественными организациями и органами государственной власти для создания прозрачной системы дают повод говорить о создании *механизма общественного противодействия коррупции*. Роль институтов гражданского общества в выработке и реализации антикоррупционной политики проявляется через диагностическую, модернизационную, мобилизационную и имитационную функции. Растет значение сетевых сообществ и сетевых практик антикоррупционной активности гражданского общества.

Важное внимание в вопросе участия населения страны в рамках антикоррупционной деятельности следует уделять институту включенности гражданского общества в данные

механизмы. Именно «встроенность» институтов гражданского общества в механизм антикоррупционной деятельности позволит повысить реальную эффективность предпринимаемых мер и действий.

В данном контексте важно осуществлять пропаганду антикоррупционного поведения, воспитания у населения нетерпимого отношения к коррупции во всех ее проявлениях. Это, например, оказание государственной поддержки в формировании и деятельности общественных объединений, созданных в целях противодействия коррупции. Проведение мероприятий, направленных на антикоррупционное образование и пропаганду. При этом возможно, что в условиях не достаточной зрелости гражданского общества в Казахстане необходимы определенные импульсы, которые бы, например, активизировали личность на решение каких-либо государственных преобразований, в том числе и в вопросе противодействия коррупции, формировании в обществе нулевой терпимости к этому социально вредному явлению. Механизм гарантирования прогрессивных и эволюционных основ развития личности и гражданского общества один из важных аспектов стабилизации правовой деятельности в сфере борьбы с коррупцией в Казахстане.

Меры по просвещению общественности и обеспечению осознания ею серьезности проблемы коррупции представляют особо важные элементы любой стратегии по борьбе с коррупцией, так как группы, выступающие за проведение реформ в рамках гражданского общества, едва ли имеют силы и средства для поддержания требований о проведении мероприятий по борьбе с коррупцией.

Там, где гражданское общество по-прежнему подавляется или нарождается слишком медленно, сочетание страха и недостатка опыта работы в условиях подобного общества или присутствие одного из этих компонентов могут помешать участию населения в реализации той или иной стратегии по борьбе с коррупцией. Поэтому антикоррупционная стратегия обязательно должна включать в себя некий компонент, способствующий ускорению проявления активной позиции гражданского общества посредством содействия налаживанию коллективных действий, предоставления возможности неимущим слоям населения высказывать свое мнение и установления контроля над работой государственных ведомств и служб как на местном, так и национальном уровнях.

Взаимодействие институтов гражданского общества и государственного аппарата должно быть направлено на совместные и согласованные действия по созданию атмосферы нетерпимости к любым проявлениям коррупции и формирование антикоррупционной культуры в обществе, объединение конструктивных сил и повышение роли всех слоев общества в противодействии коррупции.

В этой связи снижение уровня коррупции в системе государственной службы в Казахстане необходимо увязать с возможностью использования таких институтов гражданского общества как общественные объединения, неправительственные организации, различные фонды, ассоциации и др. В Казахстане гражданское общество находится на стадии становления, активными субъектами в сфере противодействия коррупции чаще всего выступают научно-исследовательские центры, СМИ и различные общественные объединения. Кроме того, в Казахстане велико число общественных объединений, специализирующихся на предупреждении коррупции, что свидетельствует об актуальности профилактики и предупреждения коррупции в нашем обществе, а также о готовности общественных институтов участию в предупреждении коррупции. Однако существенным недостатком действующего законодательства является отсутствие легального определения институтов гражданского общества и конкретных форм и механизмов участия этих институтов в противодействии коррупции.

Посредством выстраивания конструктивного диалога органов государственной власти и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции необходимо:

- проводить публичные слушания при выработке и принятии решений органами государственной власти;
- совершенствовать институты независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- проводить регулярные социологические исследования и мониторинг;

- использовать опросы и фокус группы, интервью с экспертами в области права, политики, экономики, других сфер, имеющих значение для противодействия коррупции, для оценки эффективности проводимой антикоррупционной политики;
- активизировать работу общественных и экспертных советов при государственных и региональных органах исполнительной власти посредством расширения представительства в них предпринимательских объединений, выделения в качестве одного из приоритетных направлений работы обсуждение способов снижения случаев проявлений коррупции при реализации государственных функций и оказании государственных услуг;
- внедрить в практику органов государственного управления учет общественного мнения и проведения общественных консультаций при назначении на ключевые должности государственной службы, как на государственном, так и на региональном уровнях.

Следует отметить, что в Казахстане не реализуются наиболее эффективные меры по борьбе с коррупцией, такие как усиление контроля над деятельностью чиновничества со стороны общества и демократических институтов. Общество не наделено необходимыми полномочиями в этой сфере. Определенная работа в данном направлении, конечно, проводится: при органах государственной власти в качестве инструментов взаимодействия с гражданским обществом созданы общественные и экспертные советы, в состав которых входят представители парламента, общественных объединений и СМИ. Основными задачами общественных советов является вовлечение общественности в формирование политики и гражданский контроль за деятельностью органов власти. Однако качество последующего выполнения поставленных задач напрямую зависит от добродорядочности самого государственного органа, его понимания важности участия общественности в достижении политических целей. Иначе подрывается идея эффективного сотрудничества государства с гражданским обществом. Так, зачастую деятельность советов носит формальный характер. Подтверждением этому служит тот факт, что последние являются консультативно-совещательными органами, представители гражданского общества тщательным образом отбираются в их состав.

Таким образом, в целях успешной реализации Антикоррупционной стратегии органам государственного управления необходимо активнее вовлекать в работу по противодействию коррупции институты гражданского общества, что в свою очередь предопределяет: создание механизма взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества по изложенным выше направлениям; организацию общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления; усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц; передачу части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Коррупция: природа, проявления, противодействие: моногр. / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2012. С. 189.
- [2] Усова Е.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2011. - № 1. - С. 57-60
- [3] Paul, Samuel. 1999. Civil Society Interventions Against Corruption: A Review of Projects from the Eastern and Central European Countries. World Bank. Mimeo.
- [4] Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года / URL: http://www.un.org/tu/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения 10.10.2015)
- [5] Борьба с коррупцией в переходный период. Вклад в обсуждение стратегии. Всемирный банк, Вашингтон, Федеральный округ Колумбия: D.C., 2000 – 164 с.

REFERENCES

- [1] Korrupcija: priroda, projavlenija, protivodejstvie: monogr. T.Ja. Habrieva. M.: Jurisprudencija, 2012. S. 189.
- [2] Usova E.V. Zarubezhnyj opyt protivodejstvija korupcii. Nauka i obrazovanie: hozjajstvo i jekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2011. № 1. C. 57-60
- [3] Paul, Samuel. 1999. Civil Society Interventions Against Corruption: A Review of Projects from the Eastern and Central European Countries. World Bank. Mimeo.

[4] Konvencija Organizacii Ob#edinennyh Nacij protiv korrupcii. Prinjata rezoljuciej 58/4 General'noj Assamblei ot 31 oktjabrja 2003 goda. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/_corruption.shtml

[5] Bor'ba s korrupcijey v perehodnyj period. Vklad v obsuzhdenie strategii. Vsemirnyj bank, Vashington, Federal'nyj okrug Kolumbija: D.C., 2000. 164 c.

ҚАЗАҚСТАННЫҢ ЖЕМҚОРЛЫҚҚА ҚАРСЫ СТРАТЕГИЯСЫН ІСКЕ АСЫРУДАҒЫ АЗАМАТТЫҚ ҚОҒАМНЫҢ РОЛІН АРТТАРУ

А.А. Сатыбалдин

Тірек сөздер: Азаматтық қоғам, институттар, жемқорлықка қарсы түру, жемқорлыққа қарсы қызмет, мемлекеттік басқару, жемқорлыққа қарсы стратегия.

Аннотация. Демократиялық мемлекет құру және құқықтық мәдениетті қалыптастырудагы азаматтық қоғамның ролін зерттеуге бағышталған жұмыстар күэ болғандай, мемлекеттік мәселелерді шешу тек үкімет пен азаматтық қоғам бірслесіп күш жұмсағандағандағанда тиімді болмақ. Қайта құрулардың алғашқы сәттерінде орын алатын азаматтардың әл-ауқатының төмендеуі, олардың үміттерінің әлеуметтік-экономикалық қанағатсыздыққа ұласуы – осының барлығы азаматтардың мемлекеттік билікке сенімділік деңгейінің құлазуына, олардан алыстаудың әкеледі. Осыған қарамастаң, жемқорлықты, қандай ауқымда болмасын, азаматтық қоғам институттарының көмегінсіз жену қылнға соғады.

Бұтінгі күнге дейін құқықтық мемлекеттілік негізі ретіндегі азаматтық қоғамды қалыптастыру мәселелеріне көптеген еңбектер арналған. Алайда елімізде өз бетімен дамып келе жатқан азаматтық қоғамның саяси және экономикалық институттарының мемлекеттегі жемқорлық тәжірибесіне сәйкесіздік деңгейінің айқындылығын атап етуге болады. Одан басқа, заманауи ғылыми әдебиетте жемқорлық феномені мен азаматтық қоғам институттарының өзара байланыстылығы мен өзара әрекеттесуі өте аз зерттелген. Егер дамыған елдерде азаматтық қоғам мемлекеттік аппаратты қадағалауга араласқан болса, ал Қазақстанда азаматтық қоғамдар ірі капиталдың қажет ететіндіктен көбінесе мемлекет қолдауымен ғана қызмет ете алады, сондықтан олар еркін жұмыс істейді деп айтуда болмайды. Қалыптасқан жағдай республиканың жемқорлыққа қарсы стратегиясын жетістікпен іске асырудагы азаматтық қоғам ролін жоғарылату аясында оның белсенділігі мен үйімдестерушілік деңгейін көтерудің өзектілін көрсетеді.

Усынылған мақалада әлеуметтік-экономикалық және саяси құбылыс ретіндегі жемқорлыққа қарсы әрекет етудегі азаматтық қоғамның ролін жоғарылату мәселелері қарастырылады. Автор Қазақстан Республикасының жемқорлыққа қарсы саясатының іргелі негіздерінің бірі ретінде азаматтық қоғамды дамытуға аса назар аударады.

Satibaldin A.A.

Doctor of Science in Economics, professor, academician of NSA of RK

Institute of economy., Republic of Kazakhstan, Almaty

Increasing role of civil society in implementing anti-corruption strategy in Kazakhstan.