



**ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ, ФИСКАЛЬНЫХ ОРГАНОВ И  
СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СФЕРЕ  
БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ**

**Алматы, 2002 г.**

Общественный фонд "Транспаренси Казахстан" в июле-августе 2002 года провел экспертный опрос для получения максимально объективной оценки деятельности правоохранительных, фискальных органов и судебной системы Республики Казахстан в сфере борьбы с правонарушениями коррупционного характера.

Целью данного опроса было выявление степени:

- проявления коррупции в самих правоохранительных, фискальных органах и судебной системе;

- эффективности антикоррупционной деятельности и, следовательно, определения соответствующего рейтинга правоохранительных, фискальных органов и судебной системы;

- их взаимодействия друг с другом, а также институтами гражданского общества и отдельными гражданами в процессе борьбы с коррупцией;

- объективности в процессе принятия решений данными органами по фактам правонарушений коррупционного характера и обнаружении соответствующей статистики.

В ходе проведения настоящего исследования были опрошены эксперты, представляющие различные сферы деятельности, включая государственные органы, неправительственные организации, средства массовой информации, коммерческие структуры, научно-исследовательские и информационно-аналитические организации.

Следует также отметить, что инициаторы данного опроса в целях получения более объективных ответов предложили респондентам исходить из следующего понимания коррупции:

а) не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ лицами, выполняющими государственные функции, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей, а равно подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ (п. 1 ст. 2 Закона Республики Казахстан "О борьбе с коррупцией" от 2 июля 1998 г.);

б) В Уголовном кодексе нет состава преступления, называемого коррупцией. Имеется ряд составов, прежде всего должностных, которые предусматривают ответственность за действия, охватываемые понятием "коррупция". В их числе получение и дача взятки, злоупотребление должностными полномочиями, незаконное участие в предпринимательской деятельности и др. (Российская юридическая энциклопедия (под редакцией А.Я.Сухарева). – М. 1999 г.).

1. При выявлении степени наибольшей/наименьшей подверженности правоохранительных, фискальных органов и судебной системы по ответам респондентов, если следовать балльной системе подсчета, ранжируя полученные результаты по баллам от 1(наибольший балл) до 8 (наименьший балл), выявился следующий рейтинг:

а) таможенная служба – 98 баллов;

б) дорожная полиция – 110 баллов;

в) налоговая служба – 127 баллов;

г) органы внутренних дел (кроме дорожной полиции) – 144 балла;

д) финансовая полиция – 152 балла;

е) суды (кроме Комитета по судебному администрированию) – 165 баллов;

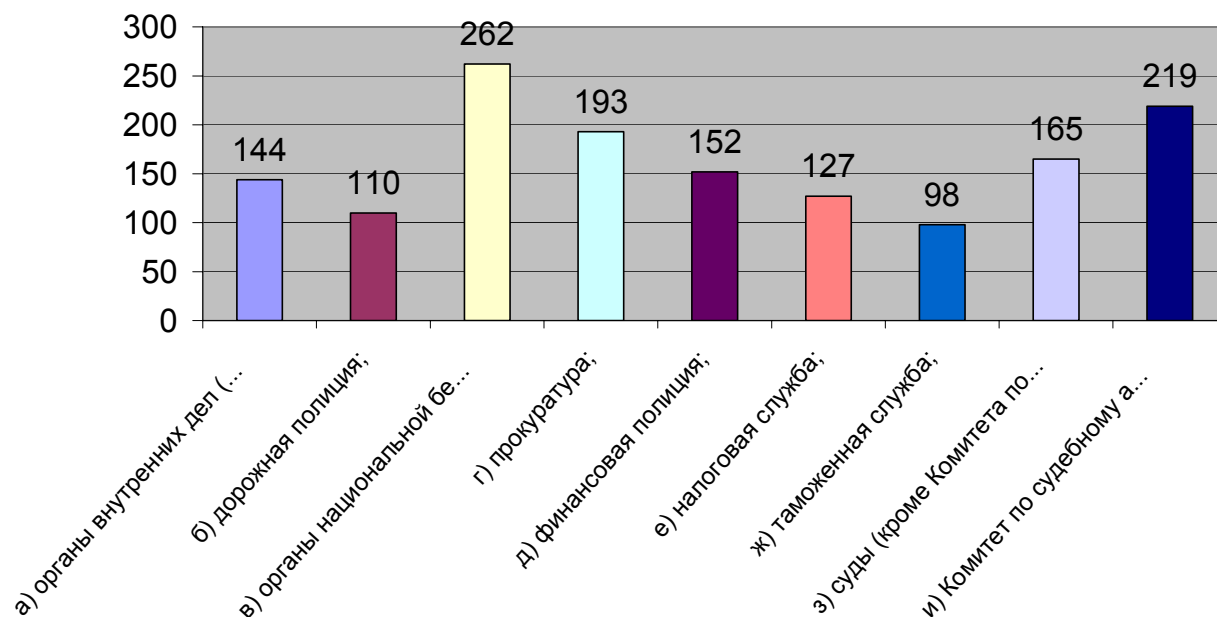
ж) прокуратура – 193 балла;

з) Комитет по судебному администрированию при Верховном суде – 219 баллов;

и) органы национальной безопасности – 262 балла.

### Диаграмма 1. Степень подверженности правоохранительных, фискальных органов и судебной системы коррупции.

Таким образом, согласно ответам опрошенных, наиболее подверженной коррупции признана таможенная служба республики. Судя по всему, это объясняется положением и полномочиями данной службы и ее сотрудников, которые практически



контролируют движение больших финансовых потоков и имеют по роду своей деятельности постоянное взаимодействие с субъектами частного бизнеса. При этом уровень внутреннего и внешнего контроля за деятельностью таможенной службы, особенно ее низовых звеньев на местах, нельзя назвать достаточным. Все это создает хорошие условия для проявления коррупции в системе данной службы.

На второе место по уровню коррумпированности респонденты поставили дорожную полицию, что вполне соответствует информации, полученной из других источников (заявлений и жалоб граждан в государственные органы и неправительственные, в основном правозащитные организации, материалов СМИ, опросов общественного мнения и т.д.). Чуть менее, чем дорожная полиция, подвержены коррупции другие структурные подразделения органов внутренних дел.

Обращает также на себя внимание, что в пятерку рассмотренных выше государственных органов, где наиболее всего распространена коррупция, попали налоговая служба и финансовая полиция. Очевидно, что, как и таможенная служба, эти структуры работают преимущественно с субъектами предпринимательства и имеют большие возможности по оказанию давления на них. Причем, если судить по материалам СМИ и оценкам различных экспертов, данные органы нередко обвиняются в применении недопустимых законом, грубых, силовых действий по отношению к предпринимателям. Подобное же злоупотребление своим служебным положением способствует склонности отдельных сотрудников данных органов к коррупции, которую субъекты частного бизнеса обычно и довольно активно используют в основном как средство избавления от давления и произвола со стороны фискалов.

Наиболее же низкий уровень проявления коррупции респонденты отметили у Комитета национальной безопасности. Вероятно, что это объясняется, во-первых,

большим доверием у казахстанской общественности к КНБ и его органам как более честным и объективным в своей деятельности, по сравнению с другими правоохранительными органами. Во-вторых, в силу специфики своих основных задач, связанных с обеспечением национальной безопасности республики, КНБ практически очень мало соприкасается с теми сферами, прежде всего частным бизнесом, где созданы большие условия для роста и проявления коррупции.

2. Отдельно была сделана попытка выявления степени проявления коррупции на различных организационно-структурных и административных уровнях правоохранительных, фискальных органов и судебной системы в соответствии с должностными положениями и полномочиями их представителей. Как и в первом вопросе, здесь также была использована балльная система подсчета с ранжированием от 1 (наибольший балл) до максимального балла (наименьший балл) в соответствии с количеством уровней того или иного органа. По результатам полученных на данный вопрос ответов был составлен следующий рейтинг.

### 2.1. Органы внутренних дел

<b>Уровень</b>	<b>Оценка</b>
Министр внутренних дел, его заместители	166
Руководители структурных подразделений (комитетов, департаментов, управлений, отделов) МВД, их заместители	151
Руководители областных (включая гг. Алматы и Астана) УВД, их заместители	134
Руководители местных (районных, городских, районных в городах, поселковых) управлений, отделов	131
Старший начсостав (майоры, подполковники, полковники)	158
Средний начсостав (мл. лейтенанты, лейтенанты, ст. лейтенанты, капитаны)	169
Младший начсостав (сержанты, старшины)	189
Рядовой состав	223

В данном случае наиболее склонными к совершению правонарушений коррупционного характера, респонденты признали руководителей управлений и отделов органов внутренних дел на местах. Скорее всего, это объясняется главным образом слабым отсутствием контроля со стороны руководства и центрального аппарата МВД за состоянием дел в подотчетных им низовых структурах, а также относительно невысоким уровнем правосознания местного населения и его способности отстаивать свои законные права и интересы, в том числе и в отношениях с представителями правоохранительных органов. Видимо, по этим же причинам на втором месте по уровню коррумпированности оказались стоящие выше первых руководители областных УВД.

Наименее же коррумпированными в системе МВД признаны рядовые сотрудники органов внутренних дел. Судя по всему, это объясняется тем, что они в основном заняты исполнением приказов своего начальства и не могут влиять на принятие тех или иных решений, затрагивающих права и интересы физических и юридических лиц.

### 2.2. Дорожная полиция

<b>Уровень</b>	<b>Оценка</b>
Руководитель Комитета дорожной полиции МВД, его заместители	145

Руководители территориальных подразделений КДП МВД, их заместители	125
Руководители постов дорожной полиции	105
Инспекторы дорожно-патрульной службы	100

То, что самыми коррумпированными в системе дорожной полиции признаны инспекторы дорожно-патрульной службы (1-е место) и руководители постов дорожной полиции (2-е место), вполне соответствует сложившейся практике. Тем более, что именно эти категории дорожных полицейских непосредственно взаимодействуют с владельцами и водителями транспортных средств. Нельзя также не отметить, что такое критическое положение дел на низовом уровне дорожной полиции подтверждается личным опытом действующего министра внутренних дел Республики Казахстан, который в 2000 году лично негласно провел эксперимент по выявлению коррупции и вымогательства в системе дорожной полиции.

### 2.3. Органы национальной безопасности

Уровень	Оценка
Председатель Комитета национальной безопасности, его заместители	189
Руководители структурных (службы, департаменты, управления, отделы) подразделений КНБ, их заместители	173
Руководители областных (включая гг. Алматы и Астана) департаментов КНБ, их заместители	176
Руководители местных (районных, городских) управлений, отделов КНБ, их заместители	162
Остальные сотрудники структурных и территориальных подразделений КНБ	185

При том, что КНБ был признан респондентами как наименее подверженный коррупции, опрошенные все же были вынуждены отметить заметное проявление коррупции на местном уровне данного ведомства. Вероятно, что, как и в случае с органами внутренних дел, это объясняется относительно невысоким уровнем контроля со стороны центрального руководства и слабым правосознанием местного населения.

### 2.4. Прокуратура

Уровень	Оценка
Генеральный прокурор, его заместители и помощники	168
Руководители структурных (департаменты, управления, отделы) подразделений Генеральной прокуратуры, их заместители	150
Прокуроры областей (включая гг. Алматы и Астана), их заместители и помощники	137
Прокуроры районов, городов, их заместители и помощники	117
Старшие прокуроры, прокуроры в структурных и территориальных подразделениях Генеральной прокуратуры	121

Судя по всему, коррумпированность представителей, причем руководящего уровня, от которых зависит принятие решений, низового (местного) звена органов прокуратуры объясняется теми же причинами, что и в случае с аналогичными структурами МВД и КНБ.

2.5. Финансовая полиция.

<b>Уровень</b>	<b>Оценка</b>
Председатель Агентства финансовой полиции, его заместители	160
Руководители структурных подразделений АФП, их заместители	146
Руководители областных (включая гг. Алматы и Астана) департаментов АФП, их заместители	130
Руководители местных (районных, городских) отделов АФП, их заместители	116
Остальные сотрудники структурных и территориальных подразделений АФП	139

2.6. Налоговая служба.

<b>Уровень</b>	<b>Оценка</b>
Министр государственных доходов, его заместители	176
Руководители структурных (департаменты, управления, отделы) подразделений МГД, их заместители	157
Руководители областных (включая гг. Алматы и Астана) налоговых комитетов, их заместители	128
Руководители местных (районных, городских, районных в городах) комитетов, их заместители	122
Остальные сотрудники структурных и территориальных подразделений МГД	137

2.7. Таможенная служба.

<b>Уровень</b>	<b>Оценка</b>
Председатель Таможенного комитета Министерства государственных доходов, его заместители	154
Руководители структурных (управления, отделы) подразделений ТК МГД, их заместители	130
Руководители областных (включая гг. Алматы и Астана) таможенных управлений, их заместители	115
Руководители таможен и таможенных постов, их заместители	106
Остальные сотрудники структурных и территориальных подразделений ТК МГД	131

2.8. Судебная система.

<b>Уровень</b>	<b>Оценка</b>
Председатель Верховного суда	225
Председатели коллегий Верховного суда	222
Судьи Верховного суда	206
Председатели областных (включая гг. Алматы и Астана) судов	170
Председатели коллегий областных (включая гг. Алматы и Астана) судов	172

Судьи областных (включая гг. Алматы и Астана) судов	152
Председатели местных (районных, городских) судов	141
Судьи местных (районных, городских) судов	130
Председатель Комитета по судебному администрированию при Верховном суде, его заместители	187
Руководители департаментов Комитета по судебному администрированию при Верховном суде, их заместители	193
Судебные исполнители	159

В целом, отмеченные выше результаты по выявлению степени проявления коррупции на различных организационно-структурных и административных уровнях правоохранительных, фискальных органов и судебной системы позволяют сделать следующие выводы:

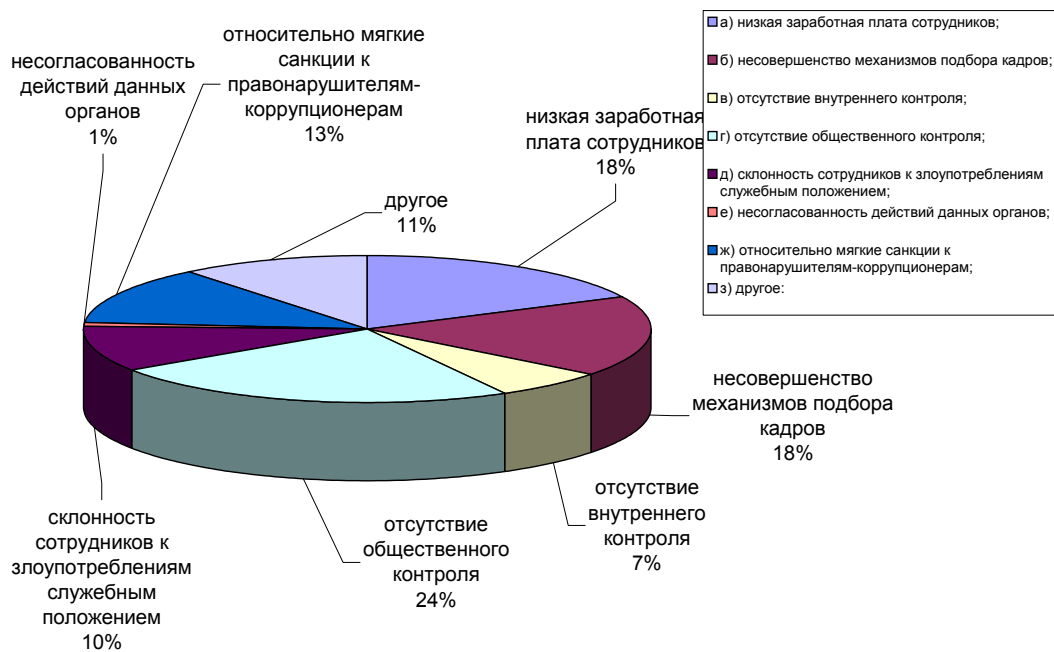
1) практически во всех указанных выше органах наиболее коррумпированными признаны работники руководящего уровня подразделений соответствующих органов на местах – в районах, городах областного и районного значения, районах в городах (в судебной системе – судьи соответствующих судов), которые обладают полномочиями по принятию решений, затрагивающих права и интересы физических и юридических лиц. Такое обстоятельство можно объяснить слабым контролем за их деятельностью со стороны центрального аппарата данных органов, а также низким уровнем правосознания местного населения, включая его готовность к отстаиванию своих прав и законных интересов;

2) наименее подверженными коррупции субъектами признаны главным образом представители высшего руководства соответствующих органов, что объясняется, видимо, в первую очередь их статусом и нахождением на виду у представителей высших эшелонов государственной власти, включая различные контролирующие структуры администрации президента РК.

3) наблюдается также довольно низкая степень проявления коррупции на самых низовых уровнях организационно-структурной и административной системы рассмотренных органов, за исключением дорожной полиции. Судя по всему, это обусловлено тем, что работающие на этих уровнях сотрудники данных органов не обладают полномочиями и влиянием, чтобы решать те или иные дела в интересах определенных физических и юридических лиц.

3. Оценивая причины, которые наиболее влияют на проявление коррупции в правоохранительных, фискальных органах и судебной системе, респонденты дали ответы, по которым можно выстроить следующий рейтинг:

- а) отсутствие общественного контроля – 24%;
- б) низкая заработная плата сотрудников – 18%;
- в) несовершенство механизмов подбора кадров – 18%;
- г) относительно мягкие санкции к правонарушителям-коррупционерам – 13%;
- д) склонность сотрудников к злоупотреблениям служебным положением – 10%;
- е) отсутствие внутреннего контроля – 7%;
- ж) несогласованность действий данных органов – 1%;
- з) другое (неразвитость демократических принципов в политической системе страны, высокий уровень правового нигилизма среди госчиновников, существующая система отношений государства к участникам рынка, отсутствие антикоррупционной идеологии и др.) – 11%.



**Диаграмма 2. Причины проявления коррупции в правоохранительных, фискальных органах и судебной системе.**

Таким образом, по мнению опрошенных, наиболее всего проявлению коррупции в рассматриваемых органах влияет отсутствие общественного контроля за их деятельностью. На втором месте в равной степени следуют низкая заработная плата сотрудников данных органов, что соответствует сложившейся реальности, особенно на местном уровне, и несовершенство механизмов подбора кадров этих органов, в результате чего на работу сюда часто устраиваются люди случайные, с негативными моральными качествами, незаинтересованные в продуктивности своей работы, а ищущие в ней только личную выгоду.

Наименее же всего распространению коррупции в правоохранительных, фискальных органах и судебной системы способствует несогласованность их действий в борьбе с преступностью и коррупцией, поскольку это чисто внешний фактор их деятельности, практически не влияющий на внутреннюю ситуацию тех или иных органов.

4. В результате рассмотрения степени эффективности осуществления правоохранительными, фискальными органами и судебной системой по ответам респондентов, если следовать балльной системе подсчета, ранжируя полученные результаты по баллам от 1(наибольший балл) до 7 (наименьший балл), выявился следующий рейтинг:

- а) органы национальной безопасности – 130 баллов;
- б) Комитет по судебному администрированию при Верховном суде – 152 балла;
- в) прокуратура – 163 балла;
- г) финансовая полиция – 198 баллов;
- д) органы внутренних дел (кроме дорожной полиции) – 200 баллов;
- е) суды (кроме Комитета по судебному администрированию) – 202 балла;
- ж) налоговая служба – 214 баллов;
- з) таможенная служба – 216 баллов;
- и) дорожная полиция – 222 балла.

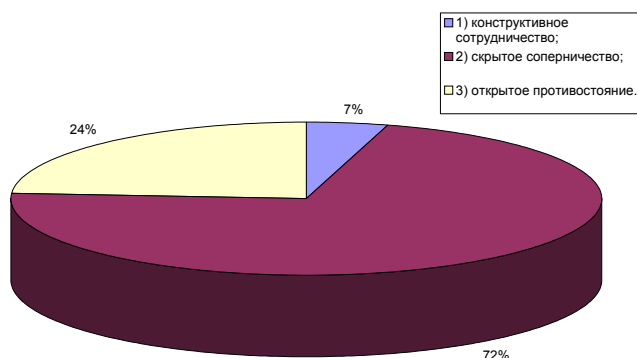
Очевидно, что признание КНБ и его подразделений наиболее эффективно противодействующими коррупции, чем все остальные рассматриваемые органы, объясняется восприятием соответствующими респондентами их и их сотрудников в качестве своего рода образца честности и неподкупности в силу особого положения в системе государственной власти и управления. К тому же КНБ имеет большие

возможности по раскрытию коррупционных преступлений, совершенных сотрудниками других правоохранительных и фискальных органов и судьями.

Тот же факт, что на втором месте после органов национальной безопасности по уровню эффективности борьбы с коррупцией опрошенные отнесли Комитет по администрированию при Верховном суде, который занимается организационным, финансовым и материально-техническим обеспечением деятельности судов всех уровней, обеспечением исполнения судебных решений и т.д., то здесь, видимо, свою роль сыграли фактор относительно малого времени функционирования данного органа, что позволяет говорить об относительно невысоком уровне проявления здесь коррупции (см. пункты 1, 2 настоящего исследования – прим.), а также возлагаемые на него ожидания по улучшению работы судов и судей.

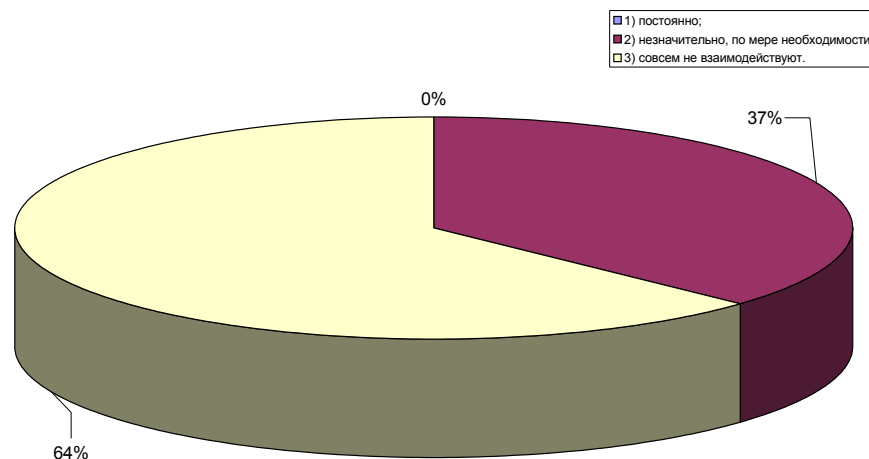
То же, что в тройку органов, которые меньше всего проявляют активность по противодействию коррупции, отнесены дорожная полиция, таможенная и налоговая службы, лишней раз подтверждает выводы респондентов по первому вопросу настоящего исследования, где данные органы признаны как наиболее подверженные коррупции. Отсюда следует, что органы с довольно высоким уровнем коррупции практически не способны полноценно бороться с этим явлением, особенно внутри себя. К тому же налоговая и таможенная службы выполняют свои специфические функции, которые не всегда связаны с противодействием коррупции, а дорожная же полиция вообще этим не занимается.

5. Относительно взаимоотношений правоохранительных, фискальных органов и судебной системы друг с другом во время осуществления своей деятельности, в том числе в процессе противодействия коррупции, большинство респондентов (72%) считает, что между ними наблюдается скрытое соперничество. 24% опрошенных же вообще видят открытое противостояние этих органов друг против друга. И лишь, по мнению 7% респондентов, отношения между этими органами развиваются на основе конструктивного сотрудничества.



**Диаграмма 3. Характер взаимоотношений правоохранительных, фискальных органов и судебной системы.**

6. Давая оценку уровню взаимодействия правоохранительных, фискальных органов и судебной системы с обществом и его институтами в процессе борьбы с коррупцией, большинство опрошенных (64%) отмечают полное отсутствие этого взаимодействия. В то же время 37% респондентов полагают, что такое взаимодействие все же имеет место, однако не постоянно, а по мере необходимости.



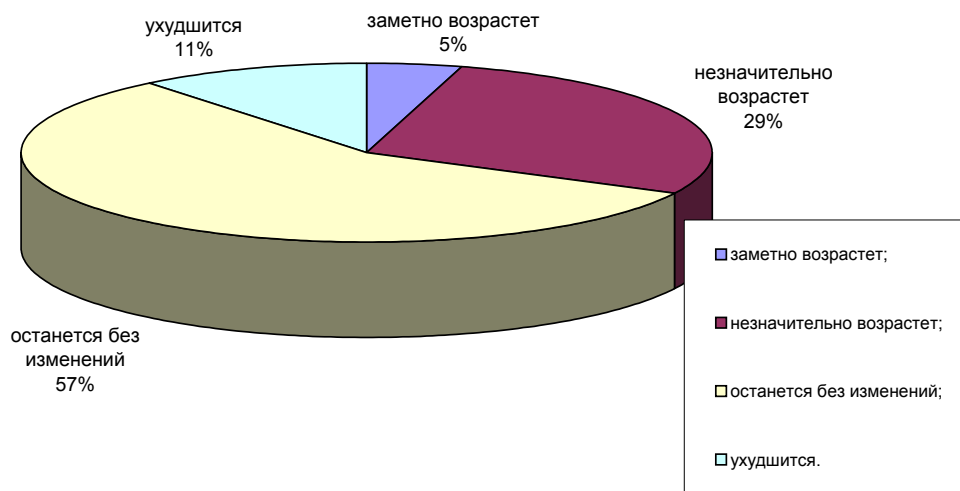
**Диаграмма 4. Уровень взаимодействия правоохранительных, фискальных органов и судебной системы с обществом и его институтами.**

7. Ни один из респондентов не считает статистические данные, приводимые представителями правоохранительных, фискальных органов и судебной системы по фактам принятия решений о выявленных ими коррупционных правонарушениях, вполне объективными. Большая часть опрошенных оценивает эти статданные как несколько сомнительные (53%). По мнению других респондентов, эти данные являются абсолютно недостоверными (48%).

8. Относительно возможных изменений уровня деятельности государства и его органов по противодействию коррупции в связи с созданием Указом Президента Республики Казахстан от 2 апреля 2002 года Комиссии при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдению служебной этики государственными служащими большинство опрошенных (57%) полагает, что здесь ничего не изменится.

11% респондентов считают, что рассматриваемая деятельность еще больше ухудшится. В то, что уровень борьбы государства с коррупцией возрастет, хотя и незначительно, верят 29% респондентов. И лишь, по мнению 5% опрошенных, уровень данной борьбы заметно возрастет.

**Диаграмма 5. Ожидания возможных изменений деятельности государства и его органов по борьбе с коррупцией.**



## Выводы

По приведенным выше результатам настоящего исследования, полученным в ходе анкетного опроса и обработки его данных, можно сделать следующие выводы:

1. Очевидно, что коррупция в той или иной мере проявляется практически во всех правоохранительных, фискальных органах и в судебной системе Республики Казахстан.

2. Как следует из ответов респондентов, наиболее всего коррупция проявляется в тех рассматриваемых органах, которые в силу своего положения и полномочий своих сотрудников чаще всего своими действиями вмешиваются в жизнедеятельность и ограничивают права и законные интересы физических и юридических лиц (органы внутренних дел, дорожная полиция) и особенно субъектов частного бизнеса (таможенная и налоговая службы, финансовая полиция), не испытывая при этом чувства возможной ответственности за эти действия, даже если они осуществлялись неправовым образом.

3. Исследование показало, что практически во всех правоохранительных, фискальных органах и органах в судебной системе больше всего подверженными коррупции являются представители руководства (в судах – соответствующие судьи) структурных подразделений этих органов на местах (районах, городах, районах в городах). Это обстоятельство, судя по всему, объясняется, во-первых, невысоким уровнем контроля за деятельностью данных подразделений со стороны центрального аппарата соответствующих органов, а, во-вторых, таким же уровнем правосознания местного населения, в том числе его слабой способностью отстаивать свои права и законные интересы.

4. По мнению респондентов, наибольшую эффективность по борьбе с коррупцией в республике проявляет Комитет национальной безопасности, признанный наименее подверженным коррупции. Возможно, что такой вывод сделан на основе восприятия КНБ в виду его особого положения в системе государственной власти и управления как образцового органа в плане честности и неподкупности, реальной практики раскрытия КНБ и его органами ряда коррупционных правонарушений, в том числе совершенных представителями других правоохранительных, фискальных органов и судебной системы, а также закрытости деятельности данной организации от общества.

5. Наиболее слабо, судя по результатам опроса, коррупции противодействуют дорожная полиция, таможенная и налоговая службы, финансовая полиция. Скорее всего, такой вывод сделан на основе признания этих органов как наиболее подверженных коррупции, а также специфики их деятельности, мало или совсем не связанной с борьбой с коррупцией.

6. Исследование установило, что взаимоотношения правоохранительных, фискальных органов и судебной системы Казахстана характеризуются скрытым, а иногда и открытым их соперничеством между собой в процессе борьбы с преступностью и коррупцией. Данное обстоятельство подтверждается частыми случаями из реальной практики. Однако оно оказывает большое влияние на снижение уровня противодействия коррупции со стороны рассматриваемых органов.

7. Опрос подтвердил реальное положение дел в отношениях между правоохранительными, фискальными органами и судебной системой, с одной стороны, и обществом и его институтами (общественные организации, СМИ и т.д.), с другой стороны, в процессе борьбы с коррупцией. Практически данные органы никак не взаимодействуют здесь с обществом и его институтами, за исключением, видимо, случаев использования отдельных физических и юридических лиц как свидетелей во время расследования коррупционных правонарушений либо в ином качестве в соответствии со спецификой своей деятельности. Данное обстоятельство также делает антикоррупционную политику государства малопродуктивной.

8. Многие граждане республики, как это видно по результатам опроса, не доверяют статистическим данным по раскрываемости коррупционных правонарушений, которые приводят представители правоохранительных, фискальных органов и судебной системы в своих отчетах, обнародованных на различных мероприятиях и в СМИ. Можно предположить, что это обусловлено восприятием данных органов как подверженных коррупции и неэффективно ведущих борьбу с этим явлением.

9. Большинство респондентов не склонно ожидать улучшений в антикоррупционной политике государства даже после создания специального органа по противодействию коррупции в лице Комиссии по при Президенте РК по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдению служебной этики государственными служащими. Это говорит о недоверии ряда граждан в отношении государства и его органов и их деятельности по борьбе с коррупцией. Данное же обстоятельство, в свою очередь, влияет на проявление ими пассивности и безучастия в противодействии коррупции и, следовательно, на наблюдаемый низкий уровень этого противодействия.