

Э. МАМБЕТАЛИЕВА
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
ПРЕВЕНЦИИ КОРРУПЦИИ

БИШКЕК 2021

Э. Мамбеталиева

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРЕВЕНЦИИ КОРРУПЦИИ

Бишкек 2021

УДК 343

ББК 67

М-22

Рекомендовано кафедрой Государственного управления и права Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики по дисциплине «Антикоррупционная политика».

Под редакцией д.э.н. Т. Дж. Саякбаева.

В данном учебном пособии последовательно рассмотрены общие теоретические вопросы формирования правовых и институциональных подходов противодействия коррупции, раскрываются её виды, сущность, особенности, причины, описываются методики оценки коррупции, основные направления деятельности государства и общества по предупреждению коррупции, международные и национальные основы превенции коррупции, а также глобальные инициативы по превенции коррупции в современном обществе.

Учебное пособие предназначено для студентов и магистрантов вузов и направлено на формирование нравственных основ антикоррупционной личности нового времени. Материалы пособия могут быть использованы при подготовке к дисциплине «Антикоррупционная политика».

Издание рекомендовано и для широкого круга читателей.

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	4
ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ПРИРОДА И СУЩНОСТЬ КОРРУПЦИИ	8
1.1. Понятие коррупции, ее сущность и признаки	8
1.2. Классификация видов коррупции	15
1.3. Причины и последствия коррупции	25
1.4. Международные и национальные нормативные правовые основы противодействия коррупции.....	30
ГЛАВА 2. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ КОРРУПЦИИ	40
2.1. Индексы коррупции Transparency International	40
2.2. Методика измерения коррупции, принятая Всемирным Банком	46
2.3. Глобальный индекс коррупции (Global Corruption Index)	50
2.4. Национальная система оценки коррупционных рисков.....	54
ГЛАВА 3. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРЕВЕНЦИИ КОРРУПЦИИ	65
3.1. Механизмы превенции коррупции.....	65
3.2. Инициатива Открытого Правительства (OGP) и ее реализация в Кыргызской Республике	70
3.3. Деятельность институтов гражданского общества по противодействию коррупции	79
3.4. Антикоррупционное образование	86
ГЛАВА 4. ГЛОБАЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО ПРЕВЕНЦИИ КОРРУПЦИИ ...	95
4.1. Образовательные программы и исследовательские институты	95
4.2. Инициатива по продвижению Конвенции ООН против коррупции	106
4.3. Антикоррупционные стандарты ОЭСР	115
4.4. Инициатива борьбы с клептократией. Закон Магнитского.	124
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	130
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	132

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АКС	Антикоррупционная служба Государственного комитета национальной безопасности
ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности
ВВП	Внутренний валовый продукт
ВУЗ	Высшее учебное заведение
ВЭД	Внешнеэкономическая деятельность
ГКО	Государственные контролирующие органы
ГМС	Государственные и муниципальные служащие
ГП	Генеральная прокуратура
ГРЕКО	Группа государств Совета Европы против коррупции
ГРС	Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ИВК	Индекс Восприятия Коррупции
ИГО	Институт Гражданского Общества
КР	Кыргызская Республика
МВД	Министерство внутренних дел
МЮ	Министерство юстиции
НПА	Нормативный правовой акт
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОО	Общественное объединение
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития стран Европы
СМИ	Средства массовой информации
СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
ТИ	Международное агентство Transparency International
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс

ВВЕДЕНИЕ

Тема коррупции является острой и злободневной для стран с транзитной экономикой, в числе которых находится и наша страна. Происходящие в нашей стране сложные социально-экономические и политические события отражают серьезность и насущность данной проблемы. Коррупция сегодня не только совокупность отдельных преступлений, но и социальный феномен, способствующий социальной деградации, деформации государственного строительства и сбою нормативной системы общества.

В июне 2021 г. в г. Нью-Йорке проходила специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН, впервые посвященная теме борьбы с коррупцией (UN General Assembly Special Session against Corruption), вызовам и мерам в сфере предупреждения коррупции, борьбы с ней и усиления международного сотрудничества¹. В принятой резолюции отмечается: «Мы обеспокоены серьезностью порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, которые подрывают демократические институты и ценности, наши этические ценности и справедливость и наносят ущерб устойчивому развитию и правопорядку... Мы также признаем, что вследствие коррупции на всех уровнях и во всех ее формах, в том числе, когда речь идет о больших объемах активов, может происходить утрата значительной доли ресурсов государств, которая имеет особенно негативные последствия для развивающихся стран. Это может подорвать доверие граждан, отразиться на управлении и на осуществлении всех прав человека всеми людьми, пострадавшими от коррупции, включая жертв коррупции, и может способствовать различным формам преступности. Мы признаем, что эти трудности усугубляются продолжающейся пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19)»².

Именно коррупция препятствует эффективному развитию государства и создает реальную угрозу национальной безопасности страны, поскольку «чем выше уровень коррупции, тем беднее общество, нет стабильности политической и экономической системы страны, выше степень криминализации социума»³. Несмотря на то что в

1 Special session against corruption (2-4 June 2021) | General Assembly of the United Nations

2 A/S-32/L.1 - E - A/S-32/L.1 -Desktop (undocs.org)

3 Шишкарёв С. Н. Борьба с коррупцией в системе приоритетов правового обеспечения национальной безопасности. // Вестник ПАГС. 2009. С. 102.

течение последних лет тема борьбы с коррупцией находится на повестке дня руководства страны, практические результаты неутешительны, становясь лишь одним из обычных методов политической борьбы, когда антикоррупционная риторика используется для «расчистки пространства». В истории суверенного Кыргызстана имеется изрядное количество высокопоставленных чиновников, которые при входе во власть заявляли, что приоритетным направлением их деятельности будет являться противодействие коррупции, однако оказывались втянутыми в коррупционные скандалы либо по собственной вине, либо по вине членов семьи и ближайшего окружения.

В преамбуле Конвенции ООН против коррупции— единственного универсального и юридически обязательного инструмента по борьбе с коррупцией, к которому присоединились 187⁴ сторон и ратифицированного Кыргызской Республикой в 2005 г., отмечается «серьезность порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку».

Коррупция является одним из самых пагубных общественных феноменов, поскольку уничтожает доверие к государственным институтам, несоразмерно негативно сказывается на реализации прав человека, положении женщин, детей и людей, живущих в бедности, в частности, препятствуя им реализовывать свои базовые социальные права, такие как право на медицинское обслуживание, жилье и образование. Одним из самых ярких примеров разрушительного влияния коррупции на нашу жизнь является то, что более 7% общемировых расходов на здравоохранение теряются из-за коррупции, как указывала организация Transparency International в своем докладе 2019 года «The Ignored Pandemic» («Пандемия, которую игнорируют»)⁵, базируясь на исследовании, по данным из 178 стран. В докладе отмечается, что более 140 тысяч детских смертей в год обусловлены коррупцией.

По экспертным оценкам, ежегодный ущерб бюджета у нашей республики от коррупции составляет порядка 700 млн долл. США или почти 40% доходов бюджета, или 10-12% к ВВП (в долларовом эквиваленте).

4 Данные на июнь 2021 г.

5 <http://ti-health.org/wp-content/uploads/2019/03/IgnoredPandemic-WEB-v3.pdf>

С культурой коррупции можно бороться, сосредоточив внимание на основных общесистемных столпах добросовестности. Процесс и события, которые являются коррумпированными, могут быть устранены не только путем сосредоточения внимания на мерах по обеспечению добросовестности, но также путем сосредоточения внимания на мерах предупреждения.

Противодействие коррупции требует усилий многих заинтересованных сторон, выходя за рамки государственной власти, включая свободные СМИ, бизнес, сильное и активное гражданское общество, что требует, прежде всего, глубокого понимания отдельно взятой личности, формирующейся в атмосфере нетерпимости, непринятия коррупции, своей значимости.

Вместо того чтобы придерживаться нереалистичных стремлений «победить» коррупцию, мы должны уделять больше внимания позитивному продвижению прозрачности, добропорядочности, добросовестности, подкрепленному личными примерами и индивидуальным поведением, способствующим максимальному снижению коррупционных рисков.

Исходя из этого, данное пособие не только знакомит студентов с основами противодействия коррупции, но и с современными практиками противостояния коррупционной угрозе.

Во всем мире огромную роль в противодействии коррупции начинают приобретать именно молодежные организации. Так, более 300 участников 93 национальностей присоединились к Молодежному форуму на тему: «Противодействие коррупции посредством сотрудничества: перспективы и участие молодежи», организованному в качестве специального мероприятия для непосредственного участия в Специальной сессии Генеральной ассамблеи ООН, посвященной борьбе с коррупцией, и проводилась как виртуальное мероприятие с 24 по 26 мая 2021 года, на котором обсудили разрушительные последствия коррупции для молодого поколения, участие молодежи во всем мире в предупреждении коррупции и обратились к мировым лидерам с призывом сделать борьбу с коррупцией приоритетной и обеспечить, чтобы наивысшими приоритетами национальных стратегий⁶ были благосостояние граждан и равный доступ к основным услугам .

6 UNGASS Youth Forum (unodc.org)

ГЛАВА 1. ПРИРОДА И СУЩНОСТЬ КОРРУПЦИИ

1.1. Понятие коррупции, ее сущность и признаки

Коррупция – явление многоликое. Оно характеризуется рядом экономических, политических, административных, социальных и культурных факторов, как внутренних, так и международных по своему характеру. Коррупция – это не врожденная форма поведения, а скорее симптом более широкой динамики.

Показательную характеристику коррупции дает ученый-адвокат А. И. Кирпичников: «Коррупция — это коррозия и растрелвание власти. Как ржавчина разъедает металл, так коррупция разрушает государственный аппарат и разъедает нравственные устои общества. Уровень коррупции – своеобразный термометр общества, показатель его нравственного состояния и способности государственного аппарата решать задачи не в собственных интересах, а в интересах общества. Подобно тому, как для металла коррозионная усталость означает понижение предела его выносливости, так для общества усталость от коррупции означает понижение его сопротивляемости»⁷.

Определить эволюционную сущность коррупции позволяет анализ истоков ее возникновения. Исходя из многочисленных письменных источников минувших тысячелетий, становится вполне очевидно, что коррупция сопровождает человечество с момента образования государства и права, возникновения классовой организации общества, появления людей, наделенных властными функциями.

Первое упоминание о коррупции (и, соответственно, борьбе с ней) можно отнести ко второй половине 24 в. до н. э., когда Урукагина – царь древнего шумерского города Лагаша на территории современного Ирака – реформировал государственное управление, дабы пресечь многочисленные злоупотребления своих чиновников и судей.

Коррупция как социально-правовое явление, проявляющееся в разной степени в каждом государстве, имеет многовековую историю. За все периоды развития государственности многие исследователи подчеркивали комплексный, системный характер этого явления и понятия, связывая его со всеми социальными процессами общества, с учетом социально-политических, демографических, национально-психологических и этнических особенностей конкретного государства.

7 Кирпичников А. И. Взятка и коррупция в России. СПб. 1997. - С. 17.

Подходы к этимологическому происхождению термина «коррупция» различаются большим разнообразием. Вкратце рассмотрим этимологию рассматриваемого понятия.

Слово «коррупция» (*corruptio* – «подкуп, продажность, порча, разложение, растрелвание») происходит от латинского слова «коррумпирован», что означает «коррумпированный» и, с юридической точки зрения, злоупотребление доверенной властью (исполнительной, законодательной и судебной) или в политических или других организациях, с намерением получить любую выгоду, которая не является юридически оправданной ни для себя, ни для других.

Латинский же глагол «*gumpere*» означает «нарушить что-либо»), т.е. нарушение индивидами сложившихся общественных, юридических и этических норм для получения личной или групповой выгоды, – сложное по сути и необычайно многоликое явление, затрагивающее как функционирование различных общественных институтов, так и человеческое поведение. Данный термин означал сговор нескольких участников, целью которых было неправомерное влияние, например, на судебный процесс и слом нормального хода управления общественными делами⁸.

Однокоренным слову «коррупция» является слово «коррозия», дающее представление о сущности коррупции – коррозионные процессы во власти и обществе из-за подкупа власти.

Несмотря на множество определений и контекстных употреблений коррупции, большинство словарей и правовых систем сходятся во мнениях относительно ее основного значения. Словари Oxford и Merriam-Webster начинаются соответственно со слов «нечестное или мошенническое поведение власть имущих» и «нечестное или незаконное поведение, особенно со стороны влиятельных людей»⁹.

Латинские слова «*correptio*» и «*corrumpere*» еще яснее показывают процесс распада, поскольку ассоциируются со словами *destroy* или *разрушение* в английском языке. Следовательно, в своей основе коррупция относится к разложению, которое ведет к разрушению.

8 Фиалковская И. Д. Противодействие коррупции как цель контрольно-надзорной деятельности в государственном управлении: зарубежный опыт // Материалы I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства». Н. Новгород, 2015.

9 Corruption | Definition of Corruption by Merriam-Webster

При анализе подходов в определении коррупции как социального явления необходимо учитывать, что коррупция носит междисциплинарный характер.

Трудности исследования феномена коррупции связаны с его многогранностью и проникновением в различные сферы, традиционно являющиеся объектами изучения различных общественных наук, применяющих различный инструментарий и использующих собственный понятийный аппарат. Именно поэтому существующий сегодня анализ коррупции напоминает калейдоскоп, каждый поворот которого открывает свою картинку коррупции, при этом часто распадающуюся на отдельные фрагменты:

1. Политическая наука рассматривает коррупцию как фактор, оказывающий огромное влияние на политическую организацию общества и на первом месте находятся следующие формы коррупции:

- 1) незаконное финансирование политических партий;
- 2) злоупотребления в парламенте;
- 3) торговля влиянием и др.

2. В социологии коррупцию рассматривают как одну из форм девиантного поведения. «Коррупция – вид поведения, которое отклоняется от преобладающих норм. Это девиантное поведение, ассоциированное с определенной мотивацией, в частности с получением личной выгоды за общественный счет»¹⁰. По мнению Д. Бейли, коррупция представляет собой злоупотребление властью как результат ее использования в личных целях, которые не обязательно должны быть материальными. Дж. Най определяет коррупцию более развернуто, как «поведение, которое отклоняется от формальных обязанностей публичной роли под воздействием относительно частных (индивидуальных, семейных, частных) материальных или статусных целей». Необходимо вспомнить и об «этическом подходе» к определению коррупции, который представлен в ряде публикаций международной организации Transparency International. По мнению сторонников данного подхода, коррупция является следствием недостатка этических правил, вызывающего кризис системы управления.

3. В экономической науке коррупцию рассматривают как некий экономический феномен. Тема коррупции с точки зрения экономики

¹⁰ Дэвид Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь, 2001 г.

и всецелого губительного воздействия на мировую экономику раскрыта в работах американских ученых С. Роуз-Аккерман, П. Мауро, И. Шихаты и др. С. Роуз-Аккерман отмечает, что «экономика – действенный инструмент анализа коррупции. Культурные различия и мораль добавляют свои нюансы и частности, однако для понимания того, где искушение коррупции является наиболее ощутимым и где оно оказывает наибольшее воздействие, необходим общий экономический подход». По мнению Роуз-Аккерман «скандалы, связанные с коррупцией – признак того, что страна, в которой они происходят, начала понимать разницу между общественной и частной собственностью»¹¹.

4. Государственное управление: «несанкционированное, как правило осуждаемое, действие в целях получения какой-нибудь значительной личной выгоды»¹².

5. Юриспруденция: в широком смысле – «это социальное явление, поразившее публичный аппарат управления, выражающееся в разложении власти...»¹³.

6. Экономика и финансы: «преступная деятельность в сфере политики или государственного управления, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей для личного обогащения»¹⁴.

Современная коррупция проявляется как сложное универсальное социально-правовое явление и находится вне рамок исследования какой-либо одной дисциплины и аккумулирует в себе сложный комплекс социальных, правовых, философских, морально-этических и экономических черт.

Пагубность и распространенность коррупционных проявлений показывают, что принимаемые меры в сфере правового и институционального регулирования экономической деятельности пока не могут обеспечить устранение имеющихся глубинных противоречий, присущих системе традиционных рыночных отношений: императивность

¹¹ Роуз-Аккерман С. Демократия и «великая» коррупция // Междунар. журн. социальных наук. - Париж, М., 1997. - № 16. - С. 75-95.

¹² Государственное управление. Словарь-справочник / Пер. с англ. - М.: СПб.: «Петрополис», 2001. С.250.

¹³ Уголовное право России. М., 1998. С.656.

¹⁴ Словарь по экономике и финансам. Глоссарий.ру. (Источник в сети Интернет: <http://slovari.yandex.ru> (на дату 01.05.2010)).

системы налогообложения, государственные (публичные) экономические интересы общества и частные материальные интересы бизнеса; интересы наемного труда и интересы частного капитала; между достигнутым уровнем демократизации в общественно-политической системе и отсутствием достаточных демократических начал в экономике и др. Более того, эти, уже ставшие традиционными, противоречия сегодня дополняются новыми. Так, совершенно естественное стремление к расширению экономической свободы вступает в противоречие с необходимостью общественного регулирования экономических процессов; государственный контроль экономических процессов трудно совмещается с принципами свободной конкуренции и т.п. На фоне этих и других подобного рода противоречий бурно развиваются различные коррупционные отношения. Именно поэтому в последние годы проблема борьбы с коррупцией стала предметом многочисленных обсуждений в обществе.

Проявления коррупции варьируются от взяточничества и мошенничества до самых масштабных социально-политических преобразований. Коррупцию также необходимо рассматривать как неоптимальный способ достижения цели, приводящий к стойкой модели неэтичного поведения, которая сохраняется и воспроизводится на протяжении многих лет. Такое разнообразие представлений предполагает, что коррупция – понятие многозначное. Естественно, оно охватывает множество действий различных участников в различных контекстах. Что еще более важно, с точки зрения определений, разные наблюдатели будут характеризовать один и тот же случай коррупции по-разному в зависимости от множества факторов, включая их ценности, предположения, цели, культуру и набор навыков.

Разные правовые стандарты также различаются по своему подходу и применению. Однако, несмотря на разнообразие историй, культур и правовых систем в мире, существует консенсусное мнение о том, что составляет коррупционное поведение, выраженное в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН).

КПК ООН не определяет коррупцию как таковую, а скорее определяет конкретные акты коррупции и настоятельно призывает государства-участники криминализовать эти акты в своей юрисдикции. Это решение частично является результатом сложности определения коррупции и также проистекает из того факта, что коррупция варьируется от единичного

подкупа низшего должностного лица таможни до превращения демократии в клептократию (то есть правительство коррумпированных лидеров, которые эксплуатируют людей и природные ресурсы для увеличения своего личного богатства и политической власти).

Завуалированными и очень опасными для общества и государства проявлениями коррупции являются фаворитизм, протекционизм, лоббизм, кронизм (практика предоставления властных преимуществ друзьям или доверенным лицам, вид фаворитизма), nepotизм (кумовство, «тууганчылык» (кырг.), незаконное спонсирование политических партий, незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконное присвоение общественных ресурсов в личных целях, незаконная приватизация, участие политических лидеров и государственных чиновников в управлении частных компаний, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета; перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ, вымогательство; предоставление льготных кредитов, заказов, злоупотребление властью или должностным положением, совершаемое для удовлетворения корыстных интересов, использование информации, полученной с использованием служебного положения в корыстных целях; «блат» (использование личных контактов для получения доступа к товарам, услугам, источникам доходов, привилегиям, оказание различных услуг родственникам, друзьям, знакомым); организация поездок должностных лиц в заграничные командировки, на отдых и лечение за счет заинтересованных в решении вопросов лиц, находящихся в ведении чиновников, латентное вымогательство взяток, в том числе незаконных вознаграждений за «ускорение» в решении вопросов, за «ускоренную» выдачу необходимых документов; вымогательство взяток у лиц, находящихся в зависимости от должностного лица; и др. Можно сделать вывод о том, что привести исчерпывающий перечень коррупционных проявлений невозможно.

С понятием коррупции тесно связано понятие коррумпированности, то есть вовлеченность должностных лиц в незаконное обогащение путем использования должностных полномочий, их нацеленность на незаконное обогащение посредством использования возможностей занимаемого служебного положения.

Коррупция имеет различные формы проявления, которые не всегда очевидны. Разнообразие формулировок коррупции не всегда позволяет

выявить все ее существенные признаки, однако можно выделить характерные признаки коррупции:

- использование публичным должностным лицом своего должностного или иного служебного положения вопреки законным интересам общества и государства;

- получение неправомερных выгод как имущественного, так и неимущественного характера для себя, либо другого физического или юридического лица, а равно незаконное предоставление такой выгоды физическим или юридическим лицом должностному лицу, в своих интересах, а также от имени или в интересах другого физического или юридического лица.

В юридической литературе к коррупционным проявлениям в деятельности государственных служащих отнесены:

- использование своих служебных полномочий при решении разнообразных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей служащего либо его/ее родственников;

- предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) при поступлении на работу/на государственную службу и дальнейшем продвижении по службе;

- неправомерное предпочтение физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг, а также в оказании содействия в осуществлении предпринимательской деятельности в ущерб установленному порядку;

- использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;

- требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законом;

- нарушение установленного законом порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц;

- дарение подарков и оказание неслужебных услуг вышестоящим должностным лицам, за исключением протокольных мероприятий.

В научной литературе представлены и другие социальные признаки коррупции с точки зрения субъекта коррупции: отклонение поведения по отношению к интересам большинства; использование принуждения

для достижения экономического господства; неофициальный характер коррупционных отношений; незаконность использования материальных и иных благ, принадлежащих государству и обществу, средств их достижения¹⁵.

1.2. Классификация видов коррупции

Коррупция существует во всем мире, однако характер, масштабы и общая динамика коррупции соответственно очень разные.

Коррупция многогранна и существуют различные системы ее классификации: по степени организованности, по субъектному составу (кто совершает коррупционные деяния), по объекту воздействия, по территориальному охвату и т.д.

В науке существует достаточно большое количество различных классификаций коррупционного поведения.

Синдромы коррупции, описанные Майклом Джонстоном (профессор политологии в университете Колгейт в Гамильтоне, штат Нью Йорк), выявили различные сценарии коррупции в разных контекстах, показав сложную классификацию. Он предложил выделить несколько ее типов: взятки чиновников в сфере торговли (за продажу нелегально произведенной продукции, завышение качества товаров и т.д.); отношения в государственных системах, в том числе покровительство «боссов» на основе земляческих, родственных, партийных принципов; дружба и кумовство; а также так называемая кризисная коррупция, обусловленная тем, что предприниматели вынуждены работать в условиях чрезвычайного риска, когда решения органов власти могут привести к существенным для бизнеса изменениям и потому эти решения становятся предметом торговли¹⁶.

Джонстон показывает, что в случае слабой недемократической государственной системы, общество практически не защищено от коррупции и клептократии (власть воров), покровительства и запугивания. Политические и экономические институты слабы и есть множество примеров несправедливого обогащения семьи и близкого окружения лидеров, не говоря уже о повсеместном взяточничестве и вымогательстве на всех уровнях. Институты слабы в переходных государствах, где есть

15 Селихов Н. В. Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты). Дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. с. 53

16 Johnston M. Political Corruption and Public Policy in America / M. Johnston. - Monterey: Brooks Cole Publishing Co, 1982.

слабые или неэффективные государственные механизмы контроля, а значит, процветает коррупция. В этом отличие от зрелой государственной коррупции, где влияние трактуется более тонко, связи устанавливаются за определенную плату, а богатство используется для получения доступа к принятию решений, что приводит к разделению ресурсов¹⁷.

Помимо взяточничества, коррупция также включает откаты, которые действуют во многом как взятки, но когда незаконные платежи производятся после оказания услуги, обычно за счет части самого государственного вознаграждения, и вымогательство, когда должностное лицо угрожает использовать (или злоупотребить) государственным служащего и вынудить к даче взятки. Хотя такие действия предполагают транзакции между гражданином и государственным должностным лицом, коррупция также включает взяточничество и хищение, когда государственные должностные лица действуют в одиночку, чтобы получить государственные средства или отвлечь их от их использования.

Тесно связанное со взяточничеством мошенничество относится к различным, часто сложным и воображаемым схемам, организованным чиновниками для присвоения государственных средств, часто с гражданскими сообщниками. Это может включать создание поддельных компаний, включение в списки рабочих-призраков для увеличения заработной платы, завышение счетов правительства по контрактам или иным образом исправляя соответствующие документы, чтобы скрыть исчезновение государственных средств.

В избирательной системе коррупция включает в себя целый ряд действий, таких как злоупотребление административным ресурсом, подкуп голосов, незаконные взносы в избирательную кампанию, незаконные расходы, мошенничество на выборах и подкуп голосов, которые относятся к политической коррупции. Избиратель обладает по Конституции ресурсом, который называется «властные полномочия». Эти полномочия он/она делегирует избираемым лицам посредством специфического вида решения – голосования. Избиратель должен принимать это решение исходя из соображений передачи своих полномочий тому, кто, по его/ее мнению, может представлять его/ее интересы, что является общественно признанной нормой. В случае

17 Johnston, Michael. 2004. «Comparing Corruption: Participation, Institutions, and Development.» Ch. 10, pp. 275-322 in William C. Heffernan and John Kleinig (eds.), *Private and Public Corruption*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield. Originally presented at a conference on «Corruption: Public and Private», John Jay College of Criminal Justice, New York, September 13-14, 2002

покупки голосов избиратель и кандидат вступают в сделку, в результате которой избиратель, нарушая упомянутую норму, получает деньги или иные блага, кандидат, нарушая избирательное законодательство, надеется обрести властный ресурс.

Степень эластичности восприятия коррупции в полной мере проявляется в предложенном американским социологом А.Дж. Ханденхаймером разделении коррупции на «белую», «серую» и «черную», в основу которой положен критерий согласия/несогласия общественного мнения с существованием коррупционных практик поведения¹⁸. К категории «белой» коррупции относится практика, которую ни общественное мнение, ни элита не считают незаконной, хотя формально она является таковой, и, по существу, интегрирована в культуру и не воспринимается как проблема. Отличительной чертой «черной» коррупции считается господствующий в отношении соответствующей практики консенсус, т.е. и рядовые граждане, и элита единодушно ее осуждают и не приемлют. Специфическая черта «серой» коррупции состоит в отсутствии консенсуса по отношению к данному явлению: одни считают это коррупцией, другие отрицают ее существование. Именно в этой сфере возникают многочисленные скандалы.

Довольно распространенной в научной литературе является типологизация Г. Сатарова, где критерием выступает степень участия граждан и предпринимателей в совершении коррупционных сделок¹⁹. Соответственно предлагается различать два основных типа коррупции: 1) бытовая коррупция – такой вид коррупции, в которую вовлечены обычные граждане при решении рутинных бытовых проблем: на дорогах, в вузах, школах, военкоматах; 2) деловая коррупция – такой вид, с которой сталкиваются бизнесмены в ходе осуществления предпринимательской деятельности. Рассмотренная классификация дает возможность для последующего более детального разделения проявлений коррупции, поэтому может быть признана универсальной.

Классификация коррупции может учитывать не только уровень институционализации проблемы, но строиться на более конкретных основаниях и, соответственно, включать в себя не только « типовые »,

18 Heidenheimer A., *Political Corruption: A Handbook*. – New Brunswick, NJ, 1989. – p. 362-363.

19 Диагностика российской коррупции: социологический анализ : анализ докл. Фонда «Индем». – Электрон. дан. (1 файл). – Режим доступа: <http://www.anti-corr.ru/awbreport/indextxt.asp?filename=rutxt/preface.xml> (дата обращения: 2.12.10).

но и «видовые» формы ее проявления (формы поведения). В этом случае уместным будет являться использование при классификации ряда дополнительных критериев, таких как «сфера распространения», «иерархичность позиций государственных служащих», «масштаб проявления», «степень устойчивости».

Формы проявления коррупции сформулированы в Глоссарии коррупции, подготовленном Центром антикоррупционных информационных ресурсов U4 (U4 Anti-corruption Resource Centre – научно-исследовательское учреждение, специализирующееся на практикоориентированных исследованиях коррупции, входит в состав Института науки и интеллектуальной свободы им. К. Микельсена в г. Берген, Норвегия)²⁰. Среди наиболее распространенных форм проявления коррупции выделяют следующие:

- **взяточничество** (bribery);

- **растрата** (embezzlement), т.е. хищение государственных/ общественных ресурсов, вверенных должностному лицу. В отличие от других форм коррупции в растрате участвует только одна сторона - должностное лицо, обладающее полномочиями и совершающее хищение бюджетных средств путем систематического использования своих полномочий в личных интересах;

- **откат** (kickback). По данным Европейского бюро по борьбе с мошенничеством (Office de Lutte Anti-Fraude – независимая организация, основанная в 1999 году в рамках Европейской комиссии для борьбы с мошенничеством при выполнении программ и политики Европейского союза), откаты при заключении государственных контрактов встречаются в каждом третьем случае коррупции;

- **фаворитизм** (favouritism) – это процесс, имеющий результатом пристрастное распределение государственных ресурсов. Фаворитизм включает предоставление должностей друзьям и родственникам безотносительно их квалификации;

- **торговля влиянием** (trading of influence) представляет собой обмен ненадлежащими преимуществами между должностным лицом и рядовым членом общества;

- **конфликт интересов** (conflict of interest) – это конфликт между профессиональными обязанностями и личными, в том числе финансовыми интересами должностного лица, которые могли бы

20 U4 Anti-Corruption Resource Centre

неправильно повлиять на исполнение им своих полномочий. Согласно исследованиям Европейского бюро по борьбе с мошенничеством в 96% случаев коррупции речь идет о злоупотреблениях при государственных закупках, откатах и конфликте интересов.

На уровне отдельных актов профессор С. Роттенберг разделил коррупцию *на три вида*. К *первому виду* он отнес ситуации, когда плата взимается за выполнение того, что официальные правила требуют выполнять без оплаты (например, плата за формально бесплатную визу). *Второй тип* коррупционных актов, когда плата назначается за невыполнение того, что правила требуют выполнять (взятка за сокрытие аудитором важной информации). И *третий тип* коррупции, когда оплата берется за действия, напрямую нарушающие законы (например, налоговый инспектор за взятку может представить неверный отчет о доходах подкупающего налогоплательщика).

Нобелевский лауреат по экономике Дж.Тирол²¹ разделил коррупцию на внутреннюю и внешнюю с точки зрения организационного подхода. Внутренняя возникает между членами одной организации, внешняя коррупция - подкуп члена организации кем-либо со стороны. Дж. Тирол более четко определил внешнюю коррупцию как независимое и личное нарушение долга отдельным членам организации, а внутреннюю как организованное преступление.

В антикоррупционном законодательстве многих стран проводится разделение подкупа на активный и пассивный. Понятие «активный подкуп» включает лицо, дающее взятку. Под «пассивным подкупом» подразумевается поступок лица, принимающего взятку.

В зависимости от уровня власти, пораженного коррупцией, специалисты условно делят коррупцию на крупную (верхушечную, элитарную), мелкую (низовую, бытовую) и международную. Элитарная коррупция существует в высших эшелонах власти и оказывает решающее влияние на экономические отношения, характер движения финансовых ресурсов и т.п. Субъекты ее совершения характеризуются высоким социальным положением, интеллектуальными способами действий. Рассуждая об элитарной коррупции, специалист Transparency International М. Мартини использовал термин «grand corruption», отмечая несоизмеримо большое негативное влияние такой коррупции на благосостояние общества, чем от бытовой коррупции. Также его понимают как политическую коррупцию,

21 Дж.Тирол является исследователем проблемы «коллективной репутации»

т.е. систематические действия, совершаемые высокопоставленными чиновниками для удовлетворения собственных нужд в ущерб экономике и общественному благу и включающие в себя взяточничество, торговлю влиянием, хищения в особо крупном размере. Данный вид коррупции часто приобретает международный масштаб, поскольку использование полученных коррупционерами денег происходит зачастую за пределами их собственных стран.

Ученые выделяют и такой тип коррупции, как «захват государства» – покупка властных решений бизнесменами в личных интересах и в интересах своих фирм, а также «захват бизнеса» – установление чиновниками собственного контроля над частными предприятиями в корыстных целях.

Известная исследовательница проблем коррупции С. Роуз-Аккерман, рассматривающая ее в основном с экономических позиций, разделяет коррупцию на политическую, связанную с принятием законов, и административную, обусловленную их применением, раскрывая механизмы их функционирования.

Говоря о государственной (политической) коррупции, связанной со структурой различных государств, С. Роуз-Аккерман приводит еще более подробную классификацию коррумпированных обществ, для этого она выделяет два признака: по типу получателей взяток и по типу «рынка» взяток. По первому признаку Роуз-Аккерман выделяет два типа обществ – клептократии, в которых коррупция организована в верхушке правительства и государства, где коррупция является сферой деятельности большого числа бюрократов. По второму признаку – общества, где существует небольшое число основных частных коррупционных действующих лиц и где выплаты взяток децентрализованы²².

Таким образом, эти два признака соответствуют четырем категориям коррумпированных государств: клептократии, конкурентному рынку, двойственной монополии и очень слабому государству, контролируемому мафией. С социологической точки зрения наиболее функциональным типом в данном случае является общество с конкурентным рынком коррупции.

В зависимости от сферы деятельности различают:

- коррупцию в сфере государственного управления;
- парламентскую коррупцию;

22 Rose-Ackerman S. The Economics of Corruption // Journal of Political Economy. - 1975. - N 4.

- коррупцию в частном секторе;

- коррупцию во время выборов.

Коррупция в сфере государственного управления имеет место потому, что существует возможность государственного служащего распоряжаться государственными ресурсами и принимать решения не в интересах государства и общества, а исходя из своих личных корыстных побуждений.

Парламентская коррупция является в своем роде проявлением различных форм незаконного законодательного лоббирования и заключается в преднамеренном принятии законов, легитимирующих коррупционную деятельность, либо включении в законы положений, удобных для определенного круга лиц (или компаний).

Третий тип – коррупция в частном секторе. Так как сотрудник/сотрудница организации (коммерческой или общественной) также может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами: у него/нее также есть возможность незаконного обогащения с помощью действий, нарушающих интересы организации, в пользу второй стороны, получающей от этого свои выгоды.

Тесная связь коррупциогенных и коррупционных отношений, определяющих специфику коррупции как социального феномена, в свою очередь детерминируется культурно-антропологическими и цивилизационными особенностями и позволила выделить так называемую «географическую» классификацию коррупции, которая обобщает наблюдения исследователей о характерных особенностях коррупционных практик в различных регионах мира. Считается, что для «западноевропейской» модели характерен низкий уровень коррупции, которая воспринимается обществом как явная аномалия, сопряженная с нарушением закона. Коррупционные сделки случайны и редки, а постоянные коррупционные связи возникают еще реже и глубоко конспирируются. В «азиатской» модели коррупция предстает привычным и общественно приемлемым культурным и экономическим явлением, связанным с историей, традициями, обусловливавшими функционирование государства. В «латиноамериканской» модели правительство попустительствует коррупции, что дает возможность теневым секторам экономики достигнуть могущества, близкого к государственному. В результате власть оказывается втянутой в

длительное противостояние с мафией, а экономическое благополучие становится задачей не только недостижимой, но даже второстепенной на фоне других проблем. При этом считается, что постоянная политическая нестабильность увеличивает шансы установления диктатуры на волне борьбы с коррупцией, а вслед за этим возрастает вероятность перехода к «африканской» модели. Наконец, «африканская» модель характерна тем, что власть покупается группой основных экономических кланов «на корню», либо сливается с ними и политическими средствами обеспечивает надежность их существования. Демократические процедуры в этой модели используются в качестве камуфляжа, а экономика примитивизируется, удовлетворяя только самые основные потребности населения во избежание социальных потрясений и обеспечивая интересы узкой олигархической группы²³

В научной литературе исследователи также выделяют постсоветскую модель восприятия коррупции, к которой относят страны бывшего СССР, которые обладают достаточно высокой социально культурной общностью населения, доставшейся в наследство от советского периода, несмотря на существование множества разных этнических, культурных, национальных, религиозных различий. Изучая коррупцию на постсоветском пространстве, исследователи отмечают влияние на динамику ее показателей «факторов экономических кризисов, исторически сложившиеся культурные установки и модели поведения из недавнего прошлого, а также отмечают компенсаторную функцию коррупции в транзитных обществах»²⁴. Важное влияние на формирование постсоветской модели восприятия коррупции оказала нестабильность институциональной среды, которая сопровождалась социальной, культурной и политической дезориентацией граждан, снижением уровня благосостояния населения и т.д. Между тем, имея общее советское прошлое и схожие проблемы постсоветского периода экономического развития, социумы бывших советских республик демонстрируют существенные отличия в масштабах распространения коррупции: например, Эстония входит в группу стран с наименьшим уровнем коррупции, в то время как Туркменистан относится к высоко коррумпированным государствам.

В.В. Радаев выделяет три модели коррупции, анализируя

23 Анतिकоррупционная политика... / Под ред. Г.А. Сатарова. С. 77 - 78.

24 Зоткин А. Коррупция в системе отношений между обществом и государством в постсоветских республиках // Соціальні виміри суспільства. 2012. №4. С. 257-268.

взаимоотношения государственной власти в лице чиновников с предпринимателями:

- монополистическая, когда предоставление общественных благ находится в одних руках под единым бюрократическим контролем;
- дерегулируемая, когда бюрократические структуры действуют относительно независимо друг от друга в подведомственных областях;
- конкурентная, когда каждое общественное благо обеспечивается более чем одной бюрократической структурой²⁵.

В крупных городах (включая столичные), по мнению В. В. Радаева, находится большое количество бюрократических структур и возможностей для формирования конкурентной модели значительно больше.

В зависимости от волеизъявления взяточдателя (добровольное решение о передаче взятки или имеет место вымогательство взятки) выделяют принудительную и согласованную коррупцию.

Среди коррупционных проявлений в государственных органах отдельно выделяется кадровая коррупция. Она базируется на взаимоотношении двух субъектов – лица, обладающего правом принятия решения о назначении на определенную должность либо возможностью оказать влияние на кадровую политику, и лица, выразившего заинтересованность в получении этой должности. Составной частью кадровой коррупции является соучастие в ней всевозможных посредников (помощники, референты, секретари, не обладающие кадровыми полномочиями). Кадровая коррупция приводит к росту уровня некомпетентности чиновников, снижению эффективности профессиональной деятельности, падению авторитета государственной власти.

В литературе можно также встретить деление коррупции на «жесткую» (проявления коррупции, так или иначе связанные с подкупом должностных лиц) и «мягкую» (неявные, неочевидные проявления коррупции), среди которых известным считается фаворитизм. Под фаворитизмом обычно понимается оказание услуг или предоставление подконтрольных ресурсов родственникам, друзьям, хорошим знакомым в соответствии с принадлежностью к определенному сообществу, например, принадлежность к политической партии. Фаворитизм негативно влияет на качество выполнения чиновниками своих профессиональных обязанностей, способствует неэффективному,

25 Радаев В.В. Формирование новых российских рынков. - М., 1998.

необоснованному и несправедливому распределению общественных ресурсов. В самом фаворитизме, как ранее отмечалось, выделяется nepotism или кумовство (тууганчылык - построение системы власти, основанной на родственных связях), а также кронизм (досчулук - система власти, опирающаяся на друзей). Еще одним проявлением «мягкой» коррупции является клановость и землячество. В основе этой разновидности «мягкой» коррупции лежит осознание принадлежности того или иного лица к отдельной от общества группе, у которой имеются ярко выраженные специфические корпоративные интересы, разительно отличающиеся от интересов остального общества.



В июле 2021 года опубликованы результаты проведенного Трансперенси Интернешнл нового исследования, в котором говорится о новом виде коррупции, которая названа «дискриминационная коррупция», т.е. как коррупционное злоупотребление властью, которое дискриминирует людей по признаку возраста, инвалидности, расы, этнической принадлежности, религии, убеждений, пола, сексуальной ориентации и других характеристик²⁶. Отчет описывает истории и идеи о связи между

дискриминацией и коррупцией.

В отчете говорится, что люди, которые сталкиваются с дискриминацией, все чаще подвергаются коррупции и эксплуатации, а некоторые виды коррупции сами по себе могут быть дискриминационными²⁷.

Приведенные выше варианты классификации коррупционных проявлений нельзя назвать исчерпывающими. При постоянно меняющихся социально-политических, экономических, духовно-идеологических, морально-психологических условиях жизнедеятельности современного общества неизбежно будут появляться новые виды коррупции, что требует необходимость постоянного мониторинга состояния и эволюции коррупционных проявлений. Мониторинг позволит своевременно реагировать и корректировать антикоррупционные меры в соответствии с вновь появляющимися вызовами.

26 Defying Exclusion Stories and insights on the links between discrimination and corruption

27 Defying Exclusion - Stories and insights on the links between discrimination and corruption (transparencycdn.org)

1.3. Причины и последствия коррупции

Борьба с коррупцией не должна ограничиваться установлением запрета и привлечением к ответственности лиц, совершивших правонарушения данной категории. Прежде всего это должна быть деятельность по устранению причин, порождающих данное (анти)социальное явление.

Вот почему их выявление и анализ представляются крайне важными для разработки государственной антикоррупционной политики. В этой связи в Государственной стратегии по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы, утвержденный Указом Президента Кыргызской Республики от 25 сентября 2020 года № 180, из целого ряда причин возникновения коррупции самыми актуальными выделяются:

- 1) слабый контроль за доходами и расходами лиц, занимающих государственные и муниципальные должности;
- 2) наличие в отраслевых законах пробелов, коллизий и дискреционных полномочий, а также отсутствие четкой регламентации по их реализации;
- 3) наличие прямых контактов между чиновником/чиновницей и населением - основным потребителем государственных и муниципальных услуг;
- 4) отсутствие национальной системы измерения уровня коррупции, позволяющей своевременно выявлять новые коррупционные риски и оперативно ликвидировать их;
- 5) лоббирование интересов при разработке нормативных правовых актов вследствие отсутствия современной системы проведения антикоррупционной экспертизы;
- 6) отсутствие транспарентности (прозрачности) при принятии государственных управленческих решений;
- 7) правовой нигилизм отдельной части населения, слабый уровень комплексной информационно-профилактической работы, направленной на формирование антикоррупционной модели поведения граждан и создание атмосферы неприятия коррупции;
- 8) низкий размер заработной платы лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, и отсутствие у отдельных категорий служащих каких-либо социальных льгот и гарантий;
- 9) слабая исполнительская дисциплина лиц, занимающих

государственные и муниципальные должности, по исполнению антикоррупционного и другого законодательства;

10) подкуп сотрудников судебных, надзорных и правоохранительных органов при расследовании должностных или коррупционных преступлений;

11) отсутствие полноценного взаимодействия между правоохранительными и другими государственными органами, а также органами местного самоуправления по минимизации коррупционных проявлений в их среде.

Данный перечень можно дополнить незнанием или непониманием законов населением, что позволяет должностным лицам произвольно препятствовать осуществлению бюрократических процедур или завышать надлежащие выплаты, нестабильной политической ситуацией в стране, высоким уровнем теневой экономики, а также несовершенство политических институтов, которые обеспечивают внутренние и внешние механизмы сдерживания.

Множественность причин коррупции отмечается и в экономической науке, где на фоне низкого уровня правовой культуры в качестве основных отмечаются такие факторы, как: экономические, институциональные, политические, социально-культурные, социально-психологические и политические.

Экономические причины коррупции – это, прежде всего, низкий уровень оплаты труда государственных служащих, расширенный перечень дискреционных полномочий государственных органов, завышенные распорядительные и контрольные полномочия, правовое регулирование предпринимательской деятельности, распределение ресурсов и др. Отличительными характеристиками являются уровень развитости стран, где страны с развивающимися экономикам и наиболее подвержены риску коррупции.

Институциональными причинами коррупции считаются высокий уровень закрытости в работе государственных ведомств, громоздкая система отчетности, отсутствие прозрачности в системе законотворчества, слабая кадровая политика государства, допускающая распространение синекур и возможности продвижения по службе вне зависимости от действительных результатов работы служащих.

Политические причины коррупции проявляются в замещении

политических целей от национальных и общественных (публичных) для личного обогащения, политического «вождизма», создания и укрепления олигархических кланов и группировок. Высшее политическое звено начинает активно выводить капитал в офшорные зоны, банкротить действующие предприятия, покровительствовать рейдерским захватам, организовывать преследование конкурентов, прикрываясь популистскими лозунгами. Все это ведет к тому, что подрывается авторитет и престиж государства на международной арене, способствует ее политической и экономической изоляции, а также снижает инвестиционную привлекательность страны.

Социально-психологические причины коррупции проявляются в деморализации общества, недостаточной информированности и организованности граждан, общественной пассивности в отношении вседозволенности и своеволия власти. Коррупция предполагает существенное различие между объявленными и реальными ценностями и формирует у членов общества «двойной стандарт» морали и поведения. Это приводит к тому, что мерой всего в обществе становятся деньги, значимость человека определяется размером его/ее личного состояния независимо от способов его получения, происходит девальвация и слом цивилизованных социальных регуляторов поведения людей: девиантность норм морали, права, религии, общественного мнения и др.

В тех странах, где действуют все три группы факторов (это, прежде всего, развивающиеся и отдельные постсоциалистические страны), коррупция наиболее высока. Напротив, в странах западноевропейской цивилизации эти факторы выражены гораздо слабее, поэтому и коррупция там более умеренная. Идеология «общественного договора», которая стала постепенно доминировать в европейских государствах, привела к тому, что государство призвано было вырабатывать разумные законы, а специальные институты под контролем общественных представителей стали строго следить за их выполнением.

Социокультурная обусловленность коррупции в различных странах мира наиболее подробно изложена в работах Брайена Хастиды, по мнению которого высокий уровень коррупции ожидаем в странах с низким уровнем экономического развития, существенным контролем государства над экономической жизнью, значительными диспропорциями в уровне доходов между группами населения, а также с особыми культурными характеристиками: большой дистанцией власти, высоким уровнем

коллективизма и маскулинности. Поэтому, по Хастиду, в борьбе с коррупцией необходимо учитывать культурную специфику каждой страны. Так, например, в культурах с высокой маскулинностью предоставление информации о фактах коррупции должно изображаться как личные достижения, увеличивающие материальный статус; а в культурах с высоким избеганием неопределенности институциональные реформы должны проводиться таким образом, чтобы неопределенность ассоциировалась с теневой практикой, а снижение тревоги и риска связывалось с чистыми законными транзакциями²⁸. Следует согласиться с утверждением Хастиды, что борьба с коррупцией сверху громкогласными, но краткосрочными агитационными кампаниями и ужесточением наказания, неэффективна, поскольку она не задевает тех устойчивых стереотипов и ценностей, которые воспитывались десятки и даже сотни лет.

Немаловажную роль играет политическая обстановка и стабильность в стране, на фоне цветных революций, частой смены состава правительства. Настораживает субъектов предпринимательства частые корректировки стратегий развития, зависимость стандартов и принципов, лежащих в основе работы государственных органов, парламентариев. Влияет и слабость или отсутствие сформированных механизмов взаимодействия институтов власти.

В социальных сетях к причинам коррупционных проявлений также относят профессиональную некомпетентность государственных и муниципальных служащих, клептократии, наличие кумовства и политического покровительства, которые приводят к ослаблению механизмов контроля над коррупцией.

Последствия коррупции в современном обществе:

- рост административного усмотрения, присвоения дополнительных дискреционных полномочий, связанный с несовершенством законодательства, что способствует произвольному принятию решений должностными лицами в зависимости от личной заинтересованности;

- усиливается социальная несправедливость в виде нечестной конкуренции фирм и неоправданного перераспределения доходов граждан. Ведь дать более крупную взятку может неэффективная фирма или даже преступная организация. В результате растут доходы взяткодателей и взяткополучателей при снижении доходов законопослушных граждан;

²⁸ Нестик Т. А. Коррупция и культура // Экономическая теория преступлений и наказаний. 2002. №4. Часть 2. С. 45-55.

- коррупция в системе сбора налогов позволяет богатым уклоняться от них и перекладывает налоговое бремя на плечи более бедных граждан;

- коррупция в высших эшелонах власти, становясь достоянием гласности, подрывает доверие к ним и, вследствие этого, ставит под сомнение их легитимность;

- коррумпированный управленческий персонал психологически не готов поступаться своими личными интересами ради развития общества;

- коррупция дискредитирует правосудие, поскольку правым оказывается тот, у кого больше денег и меньше самозапретов;

- коррупция создает угрозу демократии, поскольку лишает население нравственных стимулов к участию в выборах;

- лозунг борьбы с коррупцией способен легитимировать поворот к диктатуре и отказу от рыночных реформ;

- коррупция в аппаратах, отвечающих за правоприменение (армия, полиция, суды), позволяет организованной преступности расширять свою «грабительскую» деятельность в частном секторе и даже создавать симбиоз организованной преступности и этих организаций;

- коррумпированные режимы никогда не пользуются «любовью» граждан, а потому их режимы становятся политически неустойчивыми.

Важно также затронуть и экономическую составляющую, когда средства, аккумулируемые с помощью взяток, часто уходят из активного экономического оборота; предприниматели вынуждены прибегать к взяткам; поддерживаются неэффективные проекты, финансируются раздутые сметы, выбираются неэффективные подрядчики; из государственной службы уходят квалифицированные кадры, морально не приемлющие систему взяток; возникают препятствия для реализации макроэкономической политики государства; происходит деформация структуры государственных расходов; взятки превращаются в своего рода дополнительное налогообложение.

1.4. Международные и национальные нормативные правовые основы противодействия коррупции

На необходимость борьбы с таким общественно опасным явлением, как подкуп должностных лиц государств в сфере международных коммерческих и финансовых операций, международные организации, прежде всего Организация Объединенных Наций (ООН), обратили внимание еще в 1950–1960-е годы. В Преамбуле Конвенции ООН против коррупции от 31.10.2003 года говорится, что «коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно большое значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней». Не ставя задачи анализа полного содержания всех антикоррупционных международных договоров, выделим наиболее значительные виды международных обязательств.

В 1970-х годах в контексте установления нового международного экономического порядка в ООН разрабатывается юридическое определение коррупции и готовится международное соглашение по борьбе с незаконными выплатами и иными видами коррупционных практик. Так, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 3514 (XXX) от 11 декабря 1975 года «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами» осуждала все формы коррупции, включая подкуп в международных коммерческих сделках, и признавала право государств принимать законодательство, проводить расследование и принимать соответствующие правовые меры против транснациональных корпораций, причастных к коррупции²⁹.

В 1980–1990-х годах активизировалась разработка международных правовых мер в указанной области. Усилия ООН завершились принятием Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, которая содержала международный кодекс поведения должностных лиц³⁰. В

29 См.: Доклад ООН A/Res/3514 (XXX) «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами».

30 См.: Доклад ООН A/Res/51/191 «Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях»

ООН и региональных международных организациях началась работа над подготовкой и принятием документов, регламентирующих международное сотрудничество в противодействии коррупции.

При этом характер и содержание принимаемых актов различались в зависимости от принадлежности к универсальным и региональным международным организациям. В ООН и других универсальных организациях в основном разрабатывались акты мягкого права (резолюции, декларации и т.п.), в региональных международных организациях наряду с резолюциями стали приниматься международные договоры, которые имели юридически обязательный характер.

Говоря о причинах столь стремительного повышения интереса к борьбе с коррупцией на международном уровне, Дж.Б. Террачино, сотрудник ОЭСР, считает это результатом комбинации факторов, таких как, окончание холодной войны, усиление тенденций к глобализации и всемирной экономической интеграции, рост экономической либерализации и проведение демократических реформ, а также появление в мировой повестке дня тематики «должного управления»³¹. К решению проблем коррупции подключаются Организация Объединенных Наций, Совет Европы, Европейский Союз, Организация Американских Государств, а также такие организации, как Всемирный банк, Международный валютный фонд, Организация экономического сотрудничества и развития.

Как отмечено, борьба с коррупцией не сводится к установлению ответственности за подкуп должностных лиц. Во внимание берутся сопутствующие подкупу явления: организованная преступность; поиск и возврат похищенных активов; отмыwanie денег, полученных незаконным путем, и т.д.

В настоящее время действует 14 международных многосторонних актов договорного характера (международные договоры и протоколы), регулирующих международное сотрудничество в области противодействия коррупции. Первым международным договором в этой сфере принято считать Межамериканскую конвенцию против коррупции, принятую государствами-членами Организации американских государств (ОАГ) в 1996 году. Международное антикоррупционное договорное право регулирует сотрудничество государств на универсальном уровне (Конвенция ООН против транснациональной организованной

31 Terracino J. B. Op. cit. P. 39.

преступности 2000 г., Конвенция ООН против коррупции 2003 г.), на региональном уровне (конвенции и протоколы ЕС, Совета Европы, ОАГ, СНГ, Южно-Африканского сообщества развития, Африканского союза), а также применительно к определенным отраслям (ОЭСР).

Универсальным юридически обязательным антикоррупционным инструментом, основным правовым документом, характеризующим феномен коррупции на международном уровне, является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН) от 31 октября 2003 года, которая ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 6 августа 2005 года № 128.

Масштабный подход Конвенции и обязательный характер многих ее положений делают ее уникальным инструментом для разработки всеобъемлющего решения глобальной проблемы.

Основными целями КПК ООН являются:

- содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней;
- поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней (в том числе в принятии мер по возвращению активов);
- поощрение добросовестности, подотчетности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

Четкое определение коррупции в данном документе не обозначено, перечислены лишь уголовно наказуемые деяния, относящиеся к коррупционной деятельности, например, подкуп должностных лиц, нецелевое использование ресурсов, злоупотребление служебным положением и другие. Данная Конвенция понятие коррупции сужает, рассматривая её как состав ряда преступлений в рамках правового поля.

ООН считает, что борьба с коррупцией - это обязанность государств и для ее эффективного обеспечения необходим, прежде всего, всеобъемлющий и междисциплинарный подход к профилактике коррупции, который не должен сводиться только к мерам уголовного преследования. Конвенция указывает на необходимость создания специализированных государственных органов по борьбе с коррупцией (ст.ст. 6, 36), на организацию подбора кадров в аппарат государства (ст. 7), на принятие кодексов поведения для служащих и иных должностных лиц (ст. 8), на обеспечение прозрачности и конкуренции при осуществлении

государственных закупок и подрядов (ст. 9), на привлечение гражданского общества к борьбе с коррупцией, в первую очередь - через доступ к информации о деятельности государственных органов (ст. 13). Борьба с коррупцией в Конвенции связывается с принятием мер уголовной ответственности за отмывание денег, полученных в результате коррупции (ст.ст. 14, 24), за сокрытие имущества, заведомо полученного вследствие коррупционного акта (ст. 25), за воспрепятствование правосудию по делам о коррупции (ст. 25). Конвенция предлагает странам-участницам признать в качестве коррупции и криминализировать не только подкуп должностных лиц (ст.ст. 15, 16, 18), но и хищения государственного имущества (ст. 17), злоупотребление должностными лицами служебным положением (ст. 19), незаконное обогащение (ст. 20). Уголовно наказуемым предлагается признавать не только предоставление, но и обещание или предложение какого-либо незаконного преимущества, а также вымогательство взятки (ст.ст. 15, 16, 18). Государства призывают ввести уголовное наказание за подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц международных публичных организаций (ст. 16). ООН ставит вопрос о введении ответственности юридических лиц за коррупцию (ст. 26). Государствам предлагается принять законодательные меры по защите свидетелей и лиц, сообщающих о фактах коррупции (ст.ст. 32-33), обеспечить возмещение вреда, который получают лица в результате коррупционных деяний (ст. 35).

Подобно всем другим международным соглашениям, КПК ООН обладает юридически обязательной силой для государств, ратифицировавших ее или присоединившихся к ней. Государства, являющиеся участниками Конвенции, обязаны выполнять ее положения посредством принятия и обеспечения соблюдения национального законодательства, политики и процедур в этой области. Предлагаемый набор антикоррупционных инструментов выработан на основании практики борьбы с коррупцией в разных странах мира.

В 1996 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла «Международный кодекс поведения публичных должностных лиц», который предусматривает следующие основные положения, определяющие основы деятельности государственных должностных лиц:

- при коллизии интересов государственные должностные лица не используют своё официальное положение для неправомерного извлечения личной выгоды или финансовых выгод для своих

семей. В случае возможной или предполагаемой коллизии между обязанностями и частными интересами государственных должностных лиц, они действуют сообразно с мерами, установленными для того, чтобы уменьшить или устранить такую коллизию интересов;

- государственные должностные лица не используют ненадлежащим образом своё служебное положение для осуществления деятельности, не связанной с выполнением ими официальных функций. Государственные должностные лица после ухода со своих официальных должностей не злоупотребляют своим прежним служебным положением;
- государственные должностные лица в соответствии с занимаемым ими служебным положением выполняют требования об объявлении сведений о личных активах и обязательствах, а также, по возможности, об активах и обязательствах супруга и иждивенцев.

Вслед за ООН в 2000 г. Совет Европы принял модельный Кодекс для поведения публичных должностных лиц. Этот Кодекс охватывает более широкий круг вопросов, чем документ ООН. Больше внимания он уделяет пресечению возможных конфликтов интересов служащих и выходу из затруднительных ситуаций (ст.ст. 8 и 13-16). Здесь регулируются актуальные для нашей страны сегодня вопросы конфликта партийной принадлежности служащего(ей) и его/ее публичных обязанностей.

Особую заинтересованность в международной борьбе с коррупцией проявил Совет Европы, подтверждением чему является принятие в ноябре 1996 г. Программы действий по борьбе с коррупцией, а также резолюции о 20 руководящих принципах в борьбе с коррупцией (6 ноября 1997 г.), которые Комитет министров рекомендовал использовать всем государствам в целях содействия динамичному движению к эффективному предотвращению и борьбе с коррупцией.

В рамках вышеназванной программы Советом Европы были подготовлены: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию принята в Страсбурге 4 ноября 1998 г. (открыта для подписания 27 января 1999 г.) и обеспечивает на основе общих элементов различных правовых

подходов криминализацию широкого круга деяний, включая: составы активной и пассивной коррупции, объективная сторона которых совершена должностными лицами государств, иностранных государств, международных и национальных институтов, членами парламентов ассамблей, судьями; составы активного и пассивного взяточничества в сфере частного предпринимательства; торговлю влиянием; отмыwanie доходов, полученных от совершения актов коррупции, а также коррупцию в сфере аудита. Кроме того, она содержит другие нормы материального и процессуального права, касающиеся компетенции специализированных служб, ответственности юридических лиц, сотрудничества между ведомствами государств, защиты свидетелей.

Конвенция «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» 1999 г. принята в Страсбурге 9 сентября 1999 г. (открыта для подписания 4 ноября 1999 г.). В ней сформулировано такое определение коррупции: «коррупция означает просьбу, предложение, дачу или получение, прямо или опосредованно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества, или перспектив таковых, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, обеспечивающее ненадлежащие преимущества или перспективы таковых».

Законом Кыргызской Республики № 74 от 15 апреля 2003 года была ратифицирована Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года, принятой Генеральной Ассамблеей ООН (г. Палермо, Италия, 12-15 декабря 2000 г.), правовые нормы которой носят обязательный характер для 130 государств-участников. Данная Конвенция явилась ответным шагом мирового сообщества на глобализацию организованной преступности и коррупции. Конвенция охватывает широкий спектр проблем, в том числе и коррупцию, как преступление, имеющее транснациональное значение.

Важное значение для Кыргызской Республики имеет деятельность Антикоррупционной сети Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с коррупцией (АКС ОЭСР), которая проводит обзор и мониторинг исполнения рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (далее - СПД) для стран Восточной Европы и Центральной Азии, куда входит Кыргызстан. В рамках АКС ОЭСР проводится обзор и мониторинг правовой и институциональной составляющей стран, присоединившихся к СПД. Благодаря международным экспертам АКС ОЭСР, Кыргызская Республика получает уникальный внешний обзор и наиболее

подробный мониторинговый доклад о ситуации в сфере противодействия коррупции в Кыргызстане, в рамках выполнения рекомендаций СПД.

Публикуемые обзоры и доклады³² АКС ОЭСР, прежде всего, нацелены на продвижение оправдавших себя уникальностью и действенностью стандартов борьбы с коррупцией (предусмотренных КПК ООН), которые включают следующие этапы:

- оценка правовой и институциональной структуры по борьбе с коррупцией (на основании типового Руководства, предоставленного АКС ОЭСР, первый отчет Кыргызстан подготовил в 2006 году и последний - в апреле 2018 года);

- исследование стран для отслеживания процесса реализации рекомендаций, которые основаны на ответах Вопросника, подготовленного персонально для каждой страны, а также включают в себя мероприятия по посещению стран группами экспертов ОЭСР (отчеты, итоги мониторинга, а также отчеты о прогрессе) доступны на сайте Сети www.oecd.org/corruption/acp.

Публикуемые доклады, отчеты и обзоры на официальном сайте ОЭСР, для Кыргызстана является пока единственной площадкой, когда данные публикации издаются на английском и русском языках. Как правило, данные публикации отражают успешные проекты и прогресс нашей страны в сфере борьбы с коррупцией, что в свою очередь становятся источником информации для международных организаций использовать их в своих обзорах, исследованиях, а также принимать их во внимание при выставлении различных рейтингов и индексов.

Важно отметить, что международные правовые инструменты различаются по сфере применения, правовому статусу, членству, механизмам реализации и проведению мониторинга. Тем не менее они преследуют одну цель - установить общие стандарты борьбы с коррупцией на национальном уровне путем введения уголовной ответственности за коррупционные преступления, обеспечения соблюдения антикоррупционных законов, а также проведения мер по предупреждению коррупции. С другой стороны, международные правовые инструменты способствуют выявлению и распространению в мировом масштабе примеров успешной практики борьбы с коррупцией и содействуют укреплению международного сотрудничества между странами.

32 <http://www.osce.org>

Национальную правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Кыргызской Республики, конституционные законы, иные нормативные правовые акты Кыргызской Республики, вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права.

Правовую основу противодействия коррупции в Кыргызской Республике составляют Конституция Кыргызской Республики, конституционные законы, а также:

1. Базовые законы Кыргызской Республики:

- «О ратификации Конвенции ООН против коррупции от 6 августа 2005 года № 128;

- «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года № 153;

- «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 года № 206;

- «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72;

- «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125;

- «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» от 2 августа 2017 года № 164;

- «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» от 29 января 2019 года № 19.

2. Указы Президента Кыргызской Республики:

- «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12 ноября 2013 года № 215;

- «О дополнительных мерах по правовой защите субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления при проверке их деятельности правоохранительными и налоговыми органами» от 15 марта 2016 года № 58 и др.

- Об утверждении «Государственной стратегии по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы», от 25 сентября 2020 года № 180;

- «Об Антикоррупционном деловом совете при Президенте Кыргызской Республики» от 8 июля 2021 года № 293.

3. Подзаконные акты Кыргызской Республики:

- Типовое положение об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 16 сентября 2015 года № 642;

- постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О конфликте интересов» от 7 августа 2018 года № 362;

- постановление Правительства Кыргызской Республики «Об уполномоченном лице по защите прав субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен)» от 31 декабря 2018 года № 647;

- Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками, утвержденное распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики от 18 сентября 2016 года № 281;

- распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 28 октября 2014 года № 531-р о введении должности уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в госорганах;

- Методика разработки и реализации ведомственной программы и плана мероприятий по противодействию коррупции и Методология антикоррупционного мониторинга и оценки, утвержденные распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 12 февраля 2014 года № 44-р;

- Руководство по проведению комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами Кыргызской Республики, утверждено распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 15 сентября 2015 года № 450-р;

- постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики» от 8 декабря 2010 года № 319;

- постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики» от 18 января 2008 года № 75-IV;

- постановление Правительства Кыргызской Республики «О порядке разработки и оптимизации административных регламентов государственных и муниципальных услуг» от 16 января 2018 года № 26;

- Кодекс этики государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики, утвержден постановлением Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе Кыргызской Республики от 19 августа 2016 года № 43;

- Положение об Антикоррупционном совете при Правительстве Кыргызской Республики, утвержденное распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 6 декабря 2018 года № 427-р;

- постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2019-2021 годы от 13 сентября 2019 года № 474;

- Положение об Антикоррупционном деловом совете при Президенте Кыргызской Республики от 8 июля 2021 года № 293.

Эффективное решение задач антикоррупционной политики государства невозможно обеспечить лишь путем правотворчества. Необходима активность, целенаправленная деятельность субъектов антикоррупционных правоотношений по воплощению норм антикоррупционного законодательства.

ГЛАВА 2. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ КОРРУПЦИИ

2.1. Индексы коррупции Transparency International

Следует отметить, что измерение коррупции — это деятельность, чреватая методологическими проблемами. Необходимость измерения коррупции продиктовано двумя основными причинами. Во-первых, агрегированные показатели демонстрируют, насколько хорошо работает власть с точки зрения государственного контракта со своими гражданами. Во-вторых, для принятия мер по противодействию коррупции необходимо знать о масштабах и характере распространения.

Однако данные о коррупции всегда будут неполными, т.к. коррупция, как и любое социальное явление, представляет собой многоликий феномен, который трансформируется и видоизменяется в процессе цивилизационного развития и может приобретать в разных государствах различные специфические особенности и характерные для данного государства формы проявления.

Результаты измерений и, прежде всего, общего состояния, уровня коррупции в государстве привлекают и усиливают внимание общества к опасности коррупции. Так как инструментарий для прямого измерения не только отдельных проявлений коррупции, но и такой наиболее значимой, обобщенной ее характеристики как состояние (распространение) коррупции отсутствует, то состояние коррупции в государстве можно отнести к латентным признакам.

Существуют разные методики измерения коррупции. В данном пособии остановимся на наиболее распространенных из них, которые можно разделить на три группы. Первая — социологические опросы (здесь один из лидеров — Всемирный банк). Вторая — экспертные оценки (наиболее известный проект — Nations in Transit, осуществляемый американской общественной организацией Freedom House). Третья группа методик — интегральные оценки, выставляемые путем агрегирования рейтингов коррупционности, предлагаемых различными организациями (самый известный пример — индекс восприятия коррупции общественной организации Transparency International).

Ряд методов сводится к измерению параметров, которые считаются напрямую связанными с уровнем коррупции и измеримыми с помощью формальных методик. К ним относятся:

- Восприятие коррупции (индекс CPI).
- Коррупционный опыт (индекс GCB).
- Уровень доверия к госучреждениям (связан со степенью их коррумпированности).
- Удовлетворенность потребителей государственных услуг.
- Расходы на получение госуслуг.
- Разного рода социальные показатели, такие как уровень сокрытия информации о преступлениях, контрабанды, уклонения от налогов и т. п.

Среди множества проектов Transparency International наиболее известным и весьма перспективным стал ежегодно составляемый Индекс Восприятия Коррупции (Corruption Perceptions Index). Данный индекс представляет собой сводный индикатор, рассчитываемый на основе статистических данных и информации, полученной из экспертных источников. Все источники измеряют общую степень распространенности коррупции (частотность и/или объем взяток) в государственном и экономическом секторах и включают оценку множества стран.

Источники оценивают уровень восприятия коррупции экспертами, как живущими в конкретной стране, так и зарубежными, и представляют собой набор опросов предпринимателей, аналитиков по оценке коммерческих рисков и специалистов по конкретным странам. Эксперты Transparency International оценивают методологию каждого источника информации, чтобы убедиться, что она соответствует стандартам качества.

Впервые Индекс восприятия коррупции (ИВК) был опубликован в 1995 г., с тех пор эмпирическое исследование коррупции активизировалось, что ознаменовало повышающийся интерес международного сообщества к поиску средств ее сдерживания. К работе Transparency International в этой области подключились многочисленные международные организации, научные учреждения. В частности, можно назвать Всемирный Экономический Форум (World Economic Forum), Международную ассоциацию (Gallup International), Консультацию по Политическим и Экономическим Рискам в Гонконге (Political and Economical Risk Consultancy, Hong Kong), Всемирный Банк (World Bank), Базельский Университет (University of Basel), Институт Развития Управления в Луизиане (Institute for Management Development, Lausanne), Отдел Экономической Разведки (Economist Intelligence Unit).

С тех пор ИВК рассчитывается и публикуется ежегодно неправительственной организацией Transparency International, штаб-квартира которой находится в Берлине. ИВК представляет собой ежегодный составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран, на основе данных опросов, проведенных среди экспертов и в деловых кругах, и включает в себя их оценки в большей мере, чем статистические данные. Он суммирует экспертные оценки в отношении размаха коррупции, определяемой как злоупотребление государственной властью для получения личной выгоды.

На основе полученной информации страны мира ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов. Ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто – наименьший.

До 2012 года методология подсчета ИВК не предполагала сравнения нового показателя страны с предыдущими. Начиная с 2012 года, Transparency International обновила методику расчёта таким образом, что межгодовые сравнения стали возможны.

При составлении Индекса восприятия коррупции (ИВК) за 2020 г. было использовано 13 источников:

1. Африканский банк развития: индекс «Оценка институтов и политики страны» за 2018 г.
2. Фонд Бертельсмана: Показатели устойчивого управления за 2020 г.
3. Фонд Бертельсмана: Индекс трансформации за 2020 г.
4. Аналитический отдел журнала The Economist (EIU): Рейтинг странового риска за 2020 г.
5. Freedom House: Рейтинг стран переходного периода за 2020 г.
6. Global Insight: Показатели риска и состояния экономики за 2019 г.
7. Международный институт развития менеджмента: Ежегодный рейтинг глобальной конкурентоспособности за 2020 г.
8. Агентство по оценке экономического и политического риска: Анализ стран азиатского региона за 2020 г.
9. PRS Group: Международная оценка странового риска за 2020 г.
10. Всемирный банк: Оценка политики и институтов страны за 2019 г.
11. Всемирный экономический форум: Опрос мнений менеджеров за 2019 г.

12. Всемирный проект правосудия: Индекс верховенства права за 2020 г.
13. Проект «Многообразие демократии» (V-Dem версия 10) 2020 г.³³

По данным TI, Кыргызская Республика заняла 124-е место из 180 стран в **Индексе Восприятия Коррупции** за 2020 (ИВК-2020), получив 31 балл из 100.

Index 2020 Results table

Score	Country	Rank
32	Niger	123
31	Pakistan	124
31	Bolivia	124
31	Kyrgyzstan	124
31	Mexico	124
31	Kenya	124
30	Gabon	129



Пандемия covid-19 еще более выявила проблемы управленческого и структурного характера, показав отсутствие, либо недостаточность прозрачности во многих странах, что открывает широкие возможности для коррупции. Согласно отчету TI, восприятие коррупции выросло во всех странах. Пандемия Covid-19 явно сыграла роль в этом восприятии, поскольку сектор здравоохранения особенно восприимчив к коррупции. Пандемия усугубила коррупцию особенно в отношении непрозрачных закупок масок, различных средств индивидуальной защиты, лекарств, оборудования или выделения средств на восстановление.

Вопросы добропорядочности как в государственном, так и в частном секторах также растут, показывая коррумпированность высокопоставленных чиновников многих стран. В ходе проведенного TI исследования в европейских странах, респонденты отметили, что правительства управляются несколькими частными интересами и заключают контракты с друзьями и плательщиками взяток³⁴.

Еще один индекс TI - это данные **Барометра глобальной коррупции** (Global Corruption Barometer - GCB), одного из крупнейших исследований,

33 Home - Transparency.org

34 Global Corruption Barometer EU: People worried... - Transparency.org
Germans concerned about big businesses dominating... - Transparency.org

в котором граждан спрашивают об их непосредственном личном опыте взяточничества в повседневной жизни, их восприятии проблем коррупции в их странах и их готовность действовать против коррупции. Изучение взглядов людей на коррупцию, опыта столкновения с фактами взяточничества и фаворитизма помогает более глубокой диагностике коррупции.

Это одно из крупнейших и наиболее подробных исследований взглядов граждан на коррупцию. Ниже показаны результаты последних исследований по Европе и Центральной Азии.

WHAT DO PEOPLE THINK ABOUT CORRUPTION?

REPORT HIGHLIGHTS

CORRUPTION SEEN AS ONE OF THE BIGGEST CHALLENGES FACING COUNTRIES

1 in 3

citizens think corruption is one of the main problems facing their country



GOVERNMENTS ARE DOING A POOR JOB FIGHTING CORRUPTION IN THE PUBLIC SECTOR

53%

say their government is doing poorly

23%

say their government is doing well

MEMBERS OF PARLIAMENT AND GOVERNMENT OFFICIALS ARE SEEN AS THE MOST CORRUPT

Nearly 1 in 3

say that government officials and lawmakers are mostly or entirely corrupt



POLITICAL INFLUENCE

Nearly

3 in 5

think that wealthy individuals have too much undue influence over government decisions.



SOME HOUSEHOLDS NEED TO BRIBE FOR ACCESS TO PUBLIC SERVICES

1 in 6

households have paid a bribe in the last year



VICTIMS ARE INTIMIDATED INTO SILENCE

Only

1 in 5

bribe payers report the incident



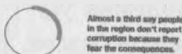
2 in 5

who do report corruption suffer retaliation



30%

fear retaliation if they speak out about corruption



Almost a third say people in the region don't report corruption because they fear the consequences.

BRIBERY RATES ACROSS EUROPE AND CENTRAL ASIA



Как видно из рисунка, взяточничество - слишком распространенное явление для многих домохозяйств в регионе. В среднем каждое шестое домохозяйство давало взятку за доступ к коммунальным услугам. Хотя немногие домохозяйства давали взятки при контакте с государственными службами в странах-членах ЕС, на востоке ставки были значительно выше; самые высокие показатели были в Таджикистане (50 процентов), Молдове (42 процента), Азербайджане, Кыргызской Республике и Украине (по 38 процентов в каждой). У Румынии был самый высокий показатель среди стран-членов ЕС - 29 процентов, за ней следует Литва с 24 процентами³⁵.

На основе GCB специалисты, занимающиеся вопросами противодействия коррупции, могут разработать программы или стратегии, сделав выводы о состоянии коррупции в стране и отраслевых учреждениях. Он предпочтительнее многих других индексов, поскольку предоставляет данные, основанные на опыте. GCB может использоваться только в качестве дополнительных данных при оценке, мониторинге и оценке политики, программ и учреждений.

Все источники, которые используются для расчета индекса, содержат классификацию стран, и все они измеряют общий уровень коррупции, то есть частоту и/или размер коррупции в государственном секторе. На отчеты TI охотно ссылаются многие исследователи. В частности, Мировой барометр коррупции TI является одним из источников при составлении индекса «Контроль коррупции» для Всемирного индекса управления Всемирного банка.

35 2016_GCB_ECA_EN.pdf (transparencycdn.org)

Источник: <https://www.transparency.org/en/publications/people-and-corruption-europe-and-central-asia>

В рамках исследования, проведенном в 2016 г., экспертами Transparency International опрошены почти 60 000 граждан в 42 странах Европы и Центральной Азии, которые рассказали об их повседневном жизненном опыте борьбы с коррупцией. В отчете «Люди и коррупция: Европа и Центральная Азия» отражено, что каждый третий гражданин региона считает коррупцию одной из самых серьезных проблем, стоящих перед его страной. Эта цифра возрастает до двух из трех в Молдове, Испании и Косово, показывая, что необходимы срочные меры против злоупотребления властью и тайных сделок.

2.2. Методика измерения коррупции, принятая

Всемирным Банком

Еще одним показателем, позволяющим оценить и измерить состояние коррупции в различных государствах, может служить индекс контроля (сдерживания) коррупции (Control of Corruption Index, CCI), определяемый Всемирным банком (The World Bank)³⁶. Индекс контроля коррупции (ИККWB) является одним из шести агрегированных индикаторов государственного управления (The Worldwide Governance Indicators, WGI), которые определяются по результатам проводимых с 1996 года исследований качества государственного управления (Governance Matters). Индекс ИККWB определяется по данным 24 источников, которыми служат межгосударственные, государственные, неправительственные и коммерческие организации как Bertelsmann Stiftung, Freedom House, Economist Intelligence Unit, PRS Group, World Justice Project, IHS Markit, IMD, World Economic Forum, V-Dem и Transparency International («Барометр мировой коррупции») и др. Из этих источников 15 предоставляет экспертные оценки, а 9 – опросы представителей фирм и домохозяйств³⁷.

Индекс контроля коррупции измеряет степень использования государственной власти для личной выгоды, включая как бытовые, так и политические формы коррупции, а также степень «захвата» государства. Он также измеряет силу и эффективность политики страны и институциональной базы по предупреждению и борьбе с коррупцией³⁸.

Страны оцениваются по следующим факторам:

- распространенность политической коррупции и бытовой коррупции на всех уровнях власти;
- влияние коррупции на «привлекательность» страны как места для ведения бизнеса;
- частота «нерегулярных платежей», связанных с получениями

36 Official site of The World Bank. About Us. Электронный ресурс: <http://www.worldbank.org/>.

37 Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008. World Bank Policy Research Working Paper №4978, 2009. Электронный ресурс: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424591

38 Процентильный ранг индекса «Контроль коррупции» составил в 2019 г.: Казахстан (36,06%), Россия (21,15%), Украина (18,27%), Азербайджан (21,63%), Молдова (25,96%) Кыргызстан (16,35%), Узбекистан (12,50%) и Туркменистан (8,17%) Worldwide Governance Indicators (WGI) | Data Catalog (worldbank.org).

разрешения на импорт и экспорт, государственными контрактами, коммунальными услугами, начислением налогов и судебными решениями;

- кумовство и покровительство на государственной службе;
- ориентировочная стоимость взяток как доля от годового объема продаж компании;
- предполагаемая причастность выборных должностных лиц, пограничников, налоговых органов, судей и мировых судей к коррупции;
- строгость и эффективность антикоррупционных законов, политики и институтов правительства;
- общественное доверие к финансовой честности политиков.

При этом определяется степень:

- внедрения процессов подотчетности и прозрачности принятия решений и раскрытия информации на местном уровне;
- отслеживания государственными органами распространения коррупции и прозрачности применения санкций;
- урегулирования конфликта интересов и соблюдения этики государственных служащих;
- полноты проверки декларации о доходах и имуществе государственных должностных лиц и открытости для изучения со стороны общественности и средств массовой информации;
- ответственности высших государственных должностных лиц в соответствии с законом за должностные преступления;
- предоставления правительством жертвам коррупции адекватных механизмов для реализации своих прав;
- внедрения налоговым администратором эффективной системы внутреннего аудита для обеспечения подотчетности сбора налогов;
- составления бюджета исполнительной властью для всеобъемлющего, прозрачного и законодательного обзора и проверки;
- обеспечения правительством прозрачности, открытости торгов и эффективной конкуренции при присуждении государственных контрактов;

- существования правовых и функциональных средств защиты информаторов, антикоррупционных активистов и следователей;
- тщательности и беспристрастности расследования коррупции на национальном и местном уровнях и преследования в судебном порядке;
- свободы правительства от чрезмерных бюрократических правил, требований к регистрации и/или других мер контроля, которые увеличивают возможности для коррупции;
- наличия законного права граждан на информацию о деятельности правительства и возможность получения правительственных документов по номинальной стоимости.

Проект Всемирного банка World Governance Indicators (WGI) — индекс качества государственного управления также включает обследование, связанное с коррупцией. Индекс рассчитывается для 200 стран с 1996 года и был составлен уже 12 раз. Основой для индекса являются 30 источников данных, среди которых — мировые социологические исследования, данные государственных органов и независимых экспертов из конкретных стран.

В проекте Worldwide Governance Indicators (WGI)³⁹ представлены агрегированные и индивидуальные показатели управления по шести измерениям управления⁴⁰:

- Свобода выражения мнения и ответственность.
- Политическая стабильность и отсутствие насилия.
- Эффективность правительства.
- Эффективность законодательной базы.
- Верховенство закона.
- Борьба с коррупцией.

Одним из индикаторов, как видно, для составления индекса качества управления является показатель контроля коррупции. Эти совокупные индикаторы объединяют мнения большого числа респондентов из числа предприятий, граждан и экспертов в промышленных и развивающихся странах. Они основаны на более чем 30 индивидуальных источниках данных, созданных различными исследовательскими институтами,

39 WGI 2020 Interactive > Home (worldbank.org)

40 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>

аналитическими центрами, неправительственными организациями, международными организациями и частным сектором.

Всемирный банк изучает коррупцию и в рамках обследования «Обзор условий ведения бизнеса и деятельности предприятий», или Business Environment and Enterprise Performance Surveys (BEEPS), представляющий собой обширное экономическое исследование, проведенное в рамках совместной инициативы Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития.

Проект «Ведение бизнеса», реализация которого началась в 2002 году, посвящен деятельности национальных малых и средних предприятий и оценке нормативных актов, регулирующих их деятельность на протяжении всего жизненного цикла.

Оценка стран по благоприятности условий ведения бизнеса осуществляется от 1 до 190 и позволяет объективно оценить нормативно-правовые акты, регулирующие предпринимательскую деятельность, и обеспечение их соблюдения в 190 странах, а также в отдельных городах на субнациональном и региональном уровнях.

Высокий рейтинг легкости ведения бизнеса означает, что нормативно-правовые условия более благоприятны для создания и функционирования местной фирмы. Рейтинг составляется путем измерения совокупных показателей по 10 темам, важными для деловой среды, такими как проблемы ведения бизнеса, неформальные платежи и коррупция, финансы, труд, преступность, инфраструктура, инноваций, правовые и судебные вопросы, налогообложение, таможня и трансграничная торговля, каждая из которых состоит из нескольких индикаторов и оказывает равнозначный эффект на общий рейтинг страны.

Результаты опроса публикуются в виде кратких страновых отчетов BEEPS, а также межстранового отчета⁴¹.

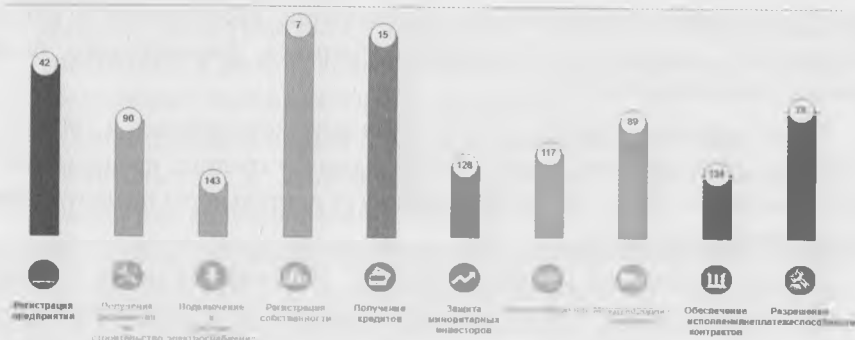
На сайте BEEPS говорится, что «с мая 2018 года по май 2019 года, 115 стран внедрили 294 реформы, улучшающие регулирование во всех сферах, измеряемых в «Ведении бизнеса». Саудовская Аравия, Иордания, Того, Бахрейн, Таджикистан, Пакистан, Кувейт, Китай, Индия и Нигерия входят в число стран, которые достигли наилучших результатов по улучшению показателей в «Ведении бизнеса 2020». С 2018 по 2019 год

41 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/feff4f2a921517ad85ca1571b56836e1-0050012021/original/DBMethodologyReviewPanelTORDec2020new.pdf> Doing Business Search (worldbank.org)

эти страны осуществили одну пятую реформ, охваченных во всем мире»⁴².

По рейтингу легкости ведения бизнеса Кыргызстан находится на 80 месте (для сравнения: Грузия – 7 место, Казахстан – 25 место, Россия – 28 место, Узбекистан – 69).

Rankings on Doing Business topics - Kyrgyz Republic



Источник: <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/kyrgyz-republic#>

2.3. Глобальный индекс коррупции (Global Corruption Index)

Global Risk Profile (GRP) – ведущая швейцарская компания, специализирующаяся на услугах, связанных с управлением рисками третьих сторон, основана в 2009 году, основной деятельностью которой является комплексная проверка. В настоящее время ее услуги варьируются от программных решений для обеспечения соответствия требованиям до проверок и расследований с различным охватом и масштабом, подходящих как для транснациональных корпораций, так и для малых предприятий.

GRP публикует Глобальный индекс коррупции (GCI). В 2020 г. вышло третье издание, дающее оценку состояния коррупции и других белых воротничков (white collar crimes) и, в частности, с отмыванием денег и финансированием терроризма в мире.

GCI, охватывающий 198 стран, выделяется своим глобальным подходом. Результаты демонстрируют подверженность коррупционным рискам как в государственном, так и в частном секторах.

GCI полагается на различные методы сбора данных, отражающие разнообразие доступных способов оценки коррупции. Этот процесс

позволяет достичь цели предоставления пользователям оценок, максимально приближенных к реальным значениям.

Индикатор GCI состоит из двух субиндексов, связанных с коррупцией и преступлениями белых воротничков:

Для измерения коррупции используются 4 показателя, взвешенных следующим образом:

- Статус ратификации основных конвенций (ОЭСР, ООН) – 15%.
- Уровень восприятия коррупции в обществе (ИВК Transparency International, данные Всемирного банка, данные Всемирной организации проекта правосудия) – 25,5%.
- Опыт государственной и частной коррупции (Глобальная коррупция, Transparency International, Барометр, Исследование предприятий Всемирного банка) – 17%.
- Набор характеристик страны, тесно связанных с коррупцией, 42,5%.

Характеристики страны предназначены для выявления механизмов предотвращения, связанных эффектов, причинно-следственных и косвенных последствий с целью выявления скрытой информации о коррупции. Этот индикатор объединяет результаты, относящиеся к 4 различным индикаторам:

- Голос граждан и прозрачность.
- Функционирование правительства и эффективность.
- Правовой контекст.
- Политический контекст.

Оставшаяся доля (20%) отведена преступлениям белых воротничков, эта мера основана на:

- 1) Индексе противодействия отмыванию доходов, добытых преступным путем (AML-anti-money laundering) Базельского института;
- 2) членстве в ФАТФ (FATF – Financial Action Task Force) и / или соответствующих органах.

Глобальный индекс коррупции основан на данных многочисленных организаций – ООН, ОЭСР, Всемирный банк, ФАТФ, Transparency International, Всемирный проект правосудия, The Economist Intelligence Unit (EIU), Базельский институт управления, Международное бюджетное партнерство (IPB).

42 <https://www.doingbusiness.org/en/doingbusiness>

Чтобы предоставить специалистам по комплаенсу соответствующие инструменты, Global Risk Profile разработал уникальную и надежную систему измерения коррупции во всем мире в соответствии с текущими юридическими требованиями, такими как Закон о борьбе с коррупцией за рубежом (FCPA), Закон о взяточничестве и Французский закон № 2016-1691 относительно прозрачности, борьбы с коррупцией и модернизации экономической жизни, также именуемый Sapin II⁴³.



Глобальный индекс коррупции состоит из 28 переменных, созданных на основе наборов данных, заимствованных исключительно у организаций, получивших международное признание.

Обработка недостающих данных осуществляется в индивидуальном порядке в зависимости от структуры наборов данных.

Используются такие методы, как линейная экстраполяция из пяти последних доступных лет. Этот метод позволяет оценивать параметры на основе реальных прошлых значений.

Второй используемый подход - это метод перенесенный с последнего наблюдения (LOCF, Last Observation Carried Forward), который представляет собой общий статистический подход для данных временных рядов, заключающийся в условном вычислении последнего доступного наблюдения. Как и в первом методе, учитываются только последние пять доступных лет.

Последний подход - это метод множественного условного расчета через прогнозируемое среднее соответствие (PMM, Predictive Mean Matching). Этот подход позволяет сохранять распределения в данных и гарантирует, что условно исчисленные значения правдоподобны, поскольку они заполняют значения из реальных наблюдений⁴⁴.

Для некоторых переменных среднее значение PMM не производилось, и в анализе учитывались только истинные значения. Это связано со структурой данных и отсутствием корреляции с другими переменными.

Помимо двоичных переменных, все наборы данных были проверены на

43 About the Global Corruption Index | Global Corruption & ESG Indexes (risk-indexes.com)

44 Vink, G., Frank, L. E., Pannekoek, J., and van Buuren, S. (2014). Predictive mean matching imputation of semicontinuous variables. *Statistica Neerlandica*. 68(1). 61-90

асимметрию, затем при необходимости преобразованы и перекодированы. Вычисляется среднее значение и стандартное отклонение, а затем все переменные стандартизируются, чтобы обеспечить надлежащую агрегацию в глобальной оценке. Здесь используется z-оценка, которая преобразует наборы данных в общую шкалу со средним значением, равным нулю, и стандартным отклонением, равным единице.

В процессе агрегирования все точки данных преобразуются в шкалу от 0 до 100, где 0 представляет самый низкий риск коррупции и преступлений белых воротничков, а 100 соответствует наивысшему риску коррупции и беловоротничковому преступлению. Затем рассчитывается глобальный рейтинг каждой страны с учетом ранее представленных весов.

На основе наборов данных, полученных в результате процесса множественного среднего значения, для каждого набора данных рассчитываются стандартная ошибка и 90-процентный доверительный интервал, чтобы отразить дисперсию различных оценок⁴⁵.

Показатели по Кыргызстану, 2020:



45 Schenker, N., & Taylor, J. M. G. (1996). Partially parametric techniques for multiple imputation. *Computational Statistics & Data Analysis*, 22(4), 425-446



2.4. Национальная система оценки коррупционных рисков

Объективная оценка коррупционных рисков является одним из важных составляющих в системе антикоррупционных механизмов и необходимым условием предупреждения коррупции.

Коррупционный риск - заложенная в системе государственного управления возможность для действия/бездействия, а также наличие обстоятельств, провоцирующих должностных лиц государственных органов на незаконное использование должностного положения в целях получения выгоды для себя или третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу, другим физическим лицам⁴⁶.

Система оценки коррупционных рисков для каждой сферы деятельности государственного органа или сектора экономики не является обязательным условием существования фактов коррупции, и состоит она в оценке и управлении коррупционными рисками. Считается, что в

⁴⁶ Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками (утверждено распоряжением Премьер-министра КР от 18.09.2016 года № 281).

выявлении и оценке коррупционных рисков должен быть использован основополагающий «Принцип недобросовестности должностного лица». Он реализуется через моделирование наличия и оснований обоснованно предполагать их возникновения в случае несоблюдения должностными лицами государственных органов установленных внутренних процедур и требований антикоррупционного законодательства, а также любая возможность использования своих полномочий для получения незаконной административной ренты. Перечень коррупционных рисков далее дополняется рисками, взятыми из результатов анализа деятельности государственного органа (выявленных нарушений, жалоб и заявлений граждан, актов проведенных проверок и др.), сообщений в СМИ и социальных сетях, а также экспертного мнения.

Оценка коррупционных рисков - процесс выявления условий и обстоятельств (действий, событий), возникающих в ходе конкретного управленческого процесса, позволяющего злоупотреблять должностными обязанностями в целях получения, как для должностных, так и для третьих лиц, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав вопреки законным интересам общества и государства.

Управление коррупционными рисками - процесс минимизации коррупционных рисков либо их устранение в конкретных управленческих процессах при реализации мер противодействия коррупции⁴⁷.

В целом в Кыргызской Республике методология оценки и управления коррупционными рисками должна быть направлена на:

- определение перечня сфер, потенциально создающих коррупционные риски;
- выявление правовых и институциональных факторов при исполнении дискреционных полномочий, которые способствуют или могут способствовать коррупционным рискам и проявлениям;
- разработку рекомендаций по исключению или ослаблению последствий воздействия коррупционных рисков;
- управление коррупционными рисками;
- формирование перечня коррупционных рисков и коррупциогенных должностей в государственном органе;

⁴⁷ См. Там же.

- использование перечней коррупционных рисков и коррупциогенных должностей при разработке мер по предупреждению коррупции, проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

В ходе проведения оценки коррупционных рисков должны быть определены административные процедуры, функции и полномочия государственных органов, включая их нормотворческие полномочия, которые являются или могут явиться предметом коррупционных отношений. При этом анализируются следующие обстоятельства:

- дискреционные полномочия должностных лиц (особенно во взаимоотношениях с гражданами, бизнесом и организациями);

- круг коррупциогенных должностей (позволяющих должностному лицу немотивированно прекращать или возобновлять процедурно-процессуальные отношения либо выбирать благоприятные или неблагоприятные для граждан или организаций управленческие решения);

- факты излишней детализации обязанностей граждан или организаций, усложняющие их точное исполнение;

- наличие благоприятных условий и обстоятельств, обеспечивающих возможность вступления в коррупционные отношения (или мотивирующие и открывающие возможность вступления в коррупционные отношения);

- категории коррупционных рисков (к ним относятся: системный (реальный) - коррупционная схема реально существующая в государственном органе; потенциальный - коррупционный риск, возникновение которого вполне реально при наступлении определенных условий (например: принятие НПА, дающего какие-либо незаконные преференции или льготы); ситуационный - коррупционный риск, возникновение которого возможно при наступлении конкретной ситуации (например: коррупционный риск возникает только на период действия тендерной комиссии));

- уровень коррупционного риска (низкий, средний, высокий), определяемый исходя из общепринятых практик (аналитические и статистические методы, а также методы экспертных аналогов и оценок);

- взаимосвязь коррупционных рисков с коррупционными схемами, а также моделирование на предмет их создания.

Определение перечня функций, потенциально создающих коррупционные риски в деятельности государственного органа, при реализации которых существуют предпосылки для возникновения коррупции, где обязательной оценке подлежат следующие функции:

- контроль и надзор - осуществление действий по контролю и надзору за исполнением государственными органами, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами норм, установленных Конституцией Кыргызской Республики, конституционными законами, законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения (объекты контроля - инспекции, ревизионные управления и прочие, осуществляющие контроль и надзор в определенных сферах);

- управление муниципальным и государственным имуществом - осуществление полномочий собственника в отношении государственного имущества, в том числе переданного государственным предприятиям и государственным учреждениям, а также управление находящимися в государственной собственности акциями открытых акционерных обществ;

- оказание государственных услуг - предоставление государственным органом, органом государственного внебюджетного фонда непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения, либо иные организации безвозмездно или по регулируемым государственными органами ценам, по запросам заявителей в пределах полномочий, установленных нормативными правовыми актами Кыргызской Республики;

- разрешительные и регистрационные. Под разрешительными функциями понимается выдача государственными органами и их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам (удостоверения, лицензии, разрешения, аккредитации). Под регистрационными функциями понимается регистрация актов, документов, прав, объектов, осуществляемая в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов;

- юрисдикционные - функции государственного и муниципального служащего/служащей, осуществляемые в целях применения административно-правовой ответственности (например, наложение административных штрафов);

- нормотворческие - функции по разработке и принятию НПА⁴⁸.

При определении перечня коррупционных рисков необходимо обратить внимание на функции и направления деятельности, которые содержат повышенный уровень коррупционных проявлений, а именно:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд (государственные закупки);
- формирование, исполнение и контроль за исполнением бюджета;
- управление и распоряжение объектами государственной и муниципальной собственности (здания, строения, сооружения), в том числе по вопросам аренды, безвозмездного пользования и приватизации этих объектов;
- управление и распоряжение земельными участками, в том числе по вопросам аренды и продажи этих участков;
- управление и распоряжение жилищным фондом, в том числе по вопросам заключения договоров социального, коммерческого найма, найма специализированного жилого фонда;
- предоставление государственных гарантий, бюджетных кредитов, субсидий, субвенций, дотаций, права управления бюджетным долгом;
- подготовка и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;
- подготовка и принятие решений об отсрочке уплаты налогов и сборов;
- лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные аналогичные действия;
- проведение государственной экспертизы и выдача заключений;
- возбуждение уголовных дел, проведение расследования;
- проведение расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному имуществу;
- представление в судебных органах прав и законных интересов Кыргызской Республики;

⁴⁸ Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками (утверждено распоряжением Премьер-министра КР от 18.09.2016 года № 281).

- регистрация имущества и ведение баз данных государственного и муниципального имущества;

- предоставление государственных услуг гражданам и организациям;
- хранение и распределение материально-технических ресурсов;
- назначение на государственные и муниципальные должности, включая проведение аттестаций, квалификационных экзаменов, конкурсов на замещение вакантных должностей и включение в кадровый резерв.

Вышеперечисленный перечень не является исчерпывающим и носит индивидуальный характер для определения коррупционных рисков в конкретном государственном органе.

Повышенный уровень коррупционных рисков содержится также в отдельных экономических и социальных сферах:

- транспорт и дорожное хозяйство;
- тарифная и фискальная политика;
- строительство и капитальный ремонт;
- недропользование и природно-ресурсное регулирование;
- энергетика и нефтегазовый комплекс;
- землепользование и агропромышленный комплекс;
- жилищно-коммунальный комплекс;
- здравоохранение и образование.

Информация о том, что при реализации той или иной функции возникают коррупционные риски, может быть выявлена следующим образом:

- моделирования ситуации по принципу недобросовестности должностного лица;
- системой внутреннего контроля и аудита;
- в статистических данных, в том числе в данных о состоянии преступности в Кыргызской Республике;
- по результатам рассмотрения обращений граждан, содержащих информацию о коррупционных правонарушениях, поступивших в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан»;
- при рассмотрении уведомлений представителя нанимателя

(работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного служащего/служащей к совершению коррупционных правонарушений⁴⁹;

- в сообщениях в средствах массовой информации о коррупционных правонарушениях или фактах несоблюдения должностными лицами требований к служебному поведению, поступивших в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О средствах массовой информации»;

- при рассмотрении материалов, представленных правоохранительными органами, иными государственными органами и их должностными лицами.

Перечень источников, указанных в настоящем пункте, не является исчерпывающим.

Признаками, характеризующими коррупционное поведение должностного лица при осуществлении должностных полномочий, могут служить следующие действия:

- необоснованное затягивание решения вопроса сверх установленных сроков (волокита) при принятии решений, связанных с реализацией прав граждан или юридических лиц, решение вопроса во внеочередном порядке в отношении отдельного физического или юридического лица при наличии значительного числа очередных обращений;

- использование своих служебных полномочий при решении личных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей должностного лица либо его/ее родственников;

- предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) для поступления на государственную службу;

- оказание предпочтения физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг, а также содействие в осуществлении предпринимательской деятельности;

- использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных (трудовых) обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;

- требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики;

⁴⁹ Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» от 08.08.2012 г. N 153

- нарушение должностными лицами требований нормативных правовых, ведомственных, локальных актов, регламентирующих вопросы организации, планирования и проведения мероприятий, предусмотренных должностными (трудовыми) обязанностями;

- искажение, сокрытие или представление заведомо ложных сведений в служебных учетных и отчетных документах, являющихся существенным элементом служебной (трудовой) деятельности;

- попытка несанкционированного доступа к информационным ресурсам;

- действия распорядительного характера, превышающие или не относящиеся к должностным (трудовым) полномочиям;

- бездействие в случаях, требующих принятия решений в соответствии со служебными (трудовыми) обязанностями;

- получение должностным лицом, членами его/ее семьи, близкими родственниками необоснованно высокого вознаграждения за создание произведений литературы, науки, искусства, чтение лекций и иную преподавательскую деятельность;

- получение должностным лицом, членами его/ее семьи, третьими лицами кредитов или займов на необоснованно длительные сроки или по необоснованно низким ставкам, равно как и предоставление необоснованно высоких ставок по банковским вкладам (депозитам) указанных лиц;

- совершение частых или крупных сделок с субъектами предпринимательской деятельности, владельцами которых или руководящие должности, в которых замещают родственники должностных лиц;

- совершение финансово-хозяйственных операций с очевидными (даже не для специалиста) нарушениями законодательства Кыргызской Республики.

По итогам реализации вышеизложенных мероприятий государственному органу необходимо сформировать и утвердить перечень коррупционных рисков в системе государственных органов Кыргызской Республики.

Управление коррупционными рисками (минимизация) достигается различными методами: от устранения соответствующего коррупционного риска до введения препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем.

Регламентация административных процедур позволяет снизить степень угрозы возникновения коррупции в связи со следующим:

- значительно уменьшается риск отклонения должностного лица при реализации должностных полномочий от достижения закрепленной цели возникших правоотношений;
- снижается степень усмотрения должностных лиц при принятии управленческих решений;
- создаются условия для осуществления надлежащего контроля за процессом принятия управленческих решений, что при необходимости позволяет корректировать ошибочные решения, не дожидаясь развития конфликтной ситуации;
- обеспечивается единообразное осуществление функций должностными лицами различных государственных органов;
- создается гласная, открытая модель реализации коррупционно-опасной функции.

В качестве установления препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем, предлагается применять следующие меры:

- перераспределение функций между структурными подразделениями внутри государственного органа;
- введение или расширение процессуальных форм взаимодействия граждан (организаций) и должностных лиц, например, использование информационных технологий в качестве приоритетного направления для осуществления служебной деятельности («одно окно», системы электронного обмена информацией);
- исключение необходимости личного взаимодействия (общения) должностных лиц с гражданами и организациями;
- совершенствование механизма отбора должностных лиц для включения в состав комиссий, рабочих групп, принимающих управленческие решения;
- сокращение количества должностных лиц, участвующих в принятии управленческого решения, обеспечивающего реализацию субъективных прав и юридических обязанностей;
- оптимизация перечня документов (материалов, информации), которые граждане (организации) обязаны предоставить для реализации права;

- сокращение сроков принятия управленческих решений;
- установление четкой регламентации способа и сроков совершения действий должностным лицом при осуществлении коррупционно-опасной функции;
- установление дополнительных форм отчетности должностных лиц о результатах принятых решений.

В целях недопущения совершения должностными лицами коррупционных правонарушений необходимо осуществлять на постоянной основе посредством:

- организации внутреннего контроля за исполнением должностными лицами своих обязанностей, основанного на механизме проверочных мероприятий, введения системы внутреннего информирования. При этом проверочные мероприятия должны проводиться как в рамках проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, контроля за соответствием расходов доходам, так и на основании поступившей информации о коррупционных проявлениях, в том числе жалоб и обращений граждан и организаций, публикаций в СМИ информации о фактах коррупционной деятельности должностных лиц;
- использования средств видеонаблюдения и аудиозаписи в местах приема граждан и представителей организаций;
- проведения разъяснительной и иной работы для существенного снижения возможностей коррупционного поведения.

Осуществление на системной основе указанных мероприятий позволит устранить коррупционные риски в конкретных управленческих процессах, потенциально создающих коррупционные риски, либо минимизировать их.

Основными задачами мониторинга исполнения должностных обязанностей государственными служащими, деятельность которых связана с коррупционными рисками, являются:

- своевременная фиксация отклонения действий должностных лиц от установленных норм, правил служебного поведения;
- выявление и анализ факторов, способствующих ненадлежащему исполнению либо превышению должностных полномочий;

- подготовка предложений по минимизации коррупционных рисков либо их устранению в деятельности должностных лиц;

- корректировка перечня коррупционных рисков и перечня коррупционных должностей в государственных органах.

Перечень сводных показателей коррупционных рисков позволяет также оценить уровень коррупционных угроз не только в отношении управленческого комплекса, но и конкретной отрасли и конкретного государственного органа. Выявление и оценка коррупционных рисков не потребуют существенных затрат, так как данные функции закреплены за отдельными должностями в государственных органах.

В 2020 г. Трансперенси Интернешнл–Кыргызстан опубликовал результаты исследования, целью которого была оценка системных коррупционных рисков, и предложила свою методологию проведения оценки «институционального ландшафта страны с точки зрения добросовестности, подотчетности и прозрачности»⁵⁰.

50 ОЦЕНКА НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СИСТЕМЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ (transparency.kg)

ГЛАВА 3. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРЕВЕНЦИИ КОРРУПЦИИ

3.1. Механизмы превенции коррупции

Как основные механизмы превенции коррупции, ориентированные на выполнение конвенционных норм, а также получивших всеобщее признание в мире, как эффективный инструментарий борьбы с коррупцией, и являющиеся составной частью антикоррупционных политик многих государств, можно выделить следующие механизмы:

- 1) систематическое обновление антикоррупционного законодательства (институциональное обеспечение);
- 2) антикоррупционная экспертиза⁵¹;
- 3) оценка и управление коррупционными рисками⁵²;
- 4) выявление и урегулирование конфликта интересов⁵³;
- 5) антикоррупционный мониторинг и оценка⁵⁴;
- 6) декларационная кампания (контроль и мониторинг доходов и расходов должностных лиц)⁵⁵;
- 7) Кодексы этики, добросовестность, стандарты поведения⁵⁶;
- 8) информационная кампания и открытость;
- 9) антикоррупционное образование;
- 10) финансирование политических партий;

51 Постановление Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики» и постановление ЖК от 18 января 2008 года N 75-IV «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР».

52 Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками (распоряжение Премьер-министра КР от 18.09.2016 года № 281).

53 Закон КР «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 года № 206.

54 Методология антикоррупционного мониторинга и оценки, утверждено распоряжением Правительства КР от 12.02.2014 года N 44-р.

55 Закон КР «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» от 2 августа 2017 года N164.

56 Кодекс этики государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики, утвержден постановлением Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе КР от 19.08.2016 года № 43.

11) финансовый контроль и государственные закупки⁵⁷;

12) взаимодействие с гражданским обществом и др.

Концептуальными основами повышения эффективности вышеуказанных механизмов превенции коррупции, обеспечение их повсеместного внедрения и использования с учетом особенностей коррупционной пораженности, их адаптация, применимость и контроль достигается путем правовой регламентации, принятием целевых антикоррупционных программ, основанных на гражданском контроле, добропорядочности и мотивированности исполнителей.

Вышеуказанный перечень механизмов и подходов борьбы с коррупцией не имеет исчерпывающего характера. Все это требует имплементации через нормативные правовые предписания, регламентирующие приёмы, способы противодействия коррупционным отношениям, и юридические технологии, сопряжённые с эффективным правовым инструментарием, юридической техникой, толкованием права и формами правореализационной практики, способствующие снижению факторов коррупционной деятельности и порождающих её причин.

Основой антикоррупционных мероприятий, в формировании механизмов превенции, должно стать законодательство, учитывающее международные антикоррупционные стандарты и опыт противодействия коррупции в зарубежных государствах.

Данные механизмы и подходы – это не застывшая догма, они должны постоянно развиваться и дополняться, корректироваться с учетом постоянного исследования коррупции по разным факторам - отраслевому, региональному, функциональному, а также по мере получения новых знаний о природе коррупции; более тщательного изучения причин коррупции; мотивации коррупционного поведения.

Кроме того, для борьбы с коррупцией необходимы полноценное гражданское общество, независимые общественные институты, активное и грамотное включение в эту работу средств массовой информации. Основной упор нужно делать на повышение уровня прозрачности в работе всех ветвей и уровней власти.

Кыргызская Республика в борьбе с коррупцией целенаправленно ориентируется на международный опыт, эффективные зарубежные модели, сочетает различные меры противодействия этому явлению.

57 Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16.05.2016 года №59.

Отечественное законодательство в данной сфере прошло довольно длительный процесс формирования.

Адаптация и применимость реализуемых государством механизмов превенции коррупции должны быть «смоделированы» таким образом, чтобы применяемые при этом инструменты противодействия коррупции учитывали специфику и «дорожную карту» достижения действенного противодействия коррупции. В совокупности, весь спектр антикоррупционных механизмов, должен представлять собой единый комплекс взаимосвязанных мер. Важно достигнуть коррелирования этих механизмов между собой, с ориентацией на формирование единой антикоррупционной системы государства.

Результативность и действенность механизмов превенции коррупции основывается не только на эффективной системе контроля их исполнения. Важным представляется параллельное осуществление мер мотивационного (моральной, экономической финансовой), профилактического (пропаганда, информирование и целеполагание), превентивно-воспитательного (обучение, порицание) и карательно-принудительного (санкционного) воздействия, основанных на принципах законности и прозрачности.

Концептуальной особенностью разработки и достижения эффективности механизмов превенции коррупции является систематизированный процесс отслеживания динамических изменений в коррупционной сфере на основе централизованной комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами Кыргызской Республики, посредством периодического сбора и обработки данных, наблюдений и оценки, и иной информации о коррупционных проявлениях с учетом внешних и внутренних факторов.

К внешним акторам относятся обязательства, вытекающие из ратифицированных международных документов; присоединение и членство Кыргызской Республики в международных организациях (специализирующихся на борьбе с коррупцией); необходимости имплементации международных стандартов при формировании механизмов превенции коррупции, а также улучшений позиций Кыргызской Республики в публикуемых различных международных оценках и рейтингах.

Так участие Кыргызской Республики в Антикоррупционной сети ОЭСР

стимулирует к выполнению Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (основанной на имплементации конвенционных положений) и внедрению разрабатываемых ими антикоррупционных рекомендаций, что является основным предметом контрольного механизма ОЭСР. Такая работа носит межведомственный характер и в организационном плане координируется со стороны Генеральной прокуратуры КР.

Вместе с тем необходимая информация для формирования национальных отчетов по исполнению мер противодействия коррупции сосредоточена по различным государственным органам. По исполнению механизмов превенции коррупции, предусмотренных антикоррупционными планами, информация обобщается профильным подразделением Аппарата Президента КР, по ведомственным планам государственных органов информация заслушивается на площадке Секретариата Совета безопасности КР. Сводной информации по органам местного самоуправления не ведется, вместе с тем информация предоставляется только областными администрациями в адрес Аппарата Президента КР.

Формирование критериев и показателей эффективности реализации механизмов превенции коррупции важно построить на основе введения следующих дополнительных (факультативных) требований:

- критерии эффективности следует дифференцировать в зависимости от вида направления – предупреждение и профилактика коррупции, борьба с коррупцией, ликвидация последствий коррупционных правонарушений;

- формирование специальных критериев и показателей, характеризующих эффективность и действенность их реализации для каждого вида механизмов превенции коррупции;

- показатели эффективности реализации механизмов превенции коррупции не должны подменяться количественными показателями проведенных мероприятий;

- критерии и показатели эффективности/действенности должны позволять подтвердить их не только данными отчетов госорганов, но и независимыми источниками информации, экономическими показателями, данными социологических исследований, экспертными оценками, общественным мнением;

- критерии эффективности реализации механизмов превенции

коррупции по возможности должны отражать динамику за определенный период проведения антикоррупционной политики;

- критерии эффективности/действенности должны также отражать качество исполнения, степень соответствия проведенных мероприятий задачам и установленным срокам.

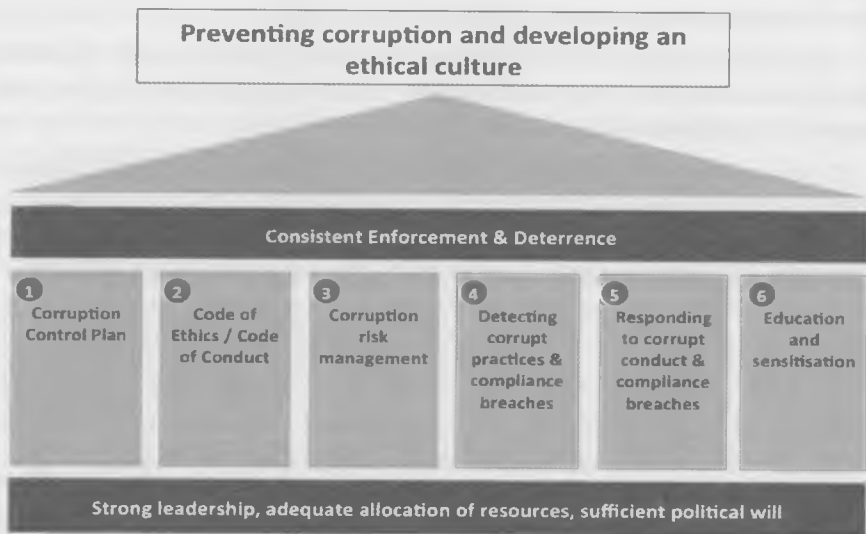
С точки зрения формирования концептуальных основ повышения эффективности механизмов превенции коррупции, наряду с их внедрением, одной из приоритетных задач должна быть информированность населения, бизнеса и всего гражданского общества о роле и месте таких механизмов.

Общий методологический подход должен основываться на оценке результативности деятельности субъектов противодействия коррупции, действенности использования механизмов превенции коррупции, результатов антикоррупционного мониторинга, которые также должны включать в себя анализ судебной, уголовной и иной правоприменительной практики, а также анализ по применению мер воздействия к нарушителям законодательства в этой сфере.

В свою очередь, показатели эффективности таких механизмов и сам процесс их достижения зависит от качества их нормативного и институционального обеспечения, психологической, моральной и нравственной убедительности, социальной направленности, а также от политической и экономической продуманности.

По мнению профессора Джереми Сэндбрук (Jeremy Sandbrook), международного эксперта по вопросам борьбы с коррупцией и добропорядочностью, в сегодняшней сложной глобальной среде вопрос уже не в том, есть ли в организации антикоррупционная структура, а в том, насколько она надежна на самом деле. В статье «Как создать надежную основу для борьбы с коррупцией»⁵⁸ он описывает основные блоки, которые должны быть включены в эффективную систему борьбы с коррупцией. В своем анализе он показывает, что хотя ресурсы, необходимые для разработки надежной системы предотвращения коррупции, могут показаться значительными, финансовые риски отказа от инвестирования могут быть значительно еще выше. Прежде всего, это прямые финансовые и репутационные потери.

58 How to create a robust Anti-Fraud and Anti-Corruption framework (integritas360.org)



© Integritas360 / Jeremy Sandbrook

Исходя из вышесказанного становится вполне очевидным, что антикоррупционные механизмы требуют периодического обновления, поиска новых эффективных форм, в связи с чем нуждаются в систематическом анализе.

Эффективность усилий по борьбе с коррупцией зависит от комплексного целостного подхода. Необходимая для этого структура должна состоять из ряда взаимосвязанных элементов, каждый из которых играет решающую роль в противодействии коррупции и в то же время помогает развить сильную этическую культуру.

3.2. Инициатива Открытого Правительства (ОГР) и ее реализация в Кыргызской Республике

Международная инициатива Open Government Partnership (Партнерство Открытого Правительства, далее - ОГР) - это международная неправительственная инициатива, официально о начале работы которой как новой международной организации было объявлено 20 сентября 2011 г. в Нью-Йорке на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, когда лидеры правительств и гражданского общества 8 стран-основателей (Бразилия, Индонезия, Мексика, Норвегия, Филиппины,

Южная Африка, Великобритания и США) объединились, чтобы создать уникальное партнерство для продвижения прозрачного, открытого для всех и подотчетного управления. Основными спонсорами ОГР являются правительства США, Великобритании и Норвегии, а также компания Google⁵⁹. Кроме того, дополнительное финансирование осуществляется в рамках организации «Прозрачность и подотчетность» (Transparency and Accountability Initiative). Это совместная инициатива Министерства международного развития Великобритании, фонда Форда, фонда Уильяма и Флоры Хьюлетт, благотворительной компании Omidyar Network, Гуманистического института сотрудничества в целях развития (Hivos), Международного бюджетного партнерства (International Budget Partnership), фондов помощи Института «Открытое общество» Дж. Сороса и Института контроля за доходами (Revenue Watch Institute).

Для присоединения к ОГР вступающие страны должны принять Декларацию «Открытое Правительство». Посредством принятия этой Декларации страны обязуются «способствовать формированию глобальной культуры Открытого Правительства, которые расширяют возможности граждан, а также продвигают идеалы открытого и вовлекающего в участие правительства 21-го века».

С момента основания ОГР к Партнерству присоединились 78 стран⁶⁰ и растущее число местных органов власти, представляющих более двух миллиардов человек, а также тысячи организаций гражданского общества. В совокупности они взяли на себя более 4000 обязательств, что их правительства будут более открытыми и подотчетными. Данная инициатива направлена на обеспечение большей прозрачности правительств государств-членов, противодействия коррупции и распространения новых технологий для оптимизации государственного управления. Организацией руководит управляющий совет, состоящий из представителей разных стран и культур. Финансируется инициатива из частных пожертвований и различных государственных фондов.

59 Инициатива создания новой международной неправительственной организации — партнерства «Открытое правительство» зародилась на конференции в Вашингтоне в январе 2011 г., в ходе которой группа из представителей восьми государств и ряда неправительственных организаций сформировала оргкомитет во главе с США и Бразилией, который начал разрабатывать архитектуру данного проекта. В июле 2011 г. в Вашингтоне госсекретарь США Х. Клинтон официально представила новую международную неправительственную организацию «Открытое правительство» (Open Government Partnership). В начале сентября 2011 г. была опубликована декларация данной организации (Open Government Declaration).

60 Данные на июль 2021 г.

Инициатива Open Government Partnership предлагает своим участникам после вступления разработать национальный план действий и отслеживать его реализацию, получая всю необходимую методическую помощь. Для этого государства снабжаются богатой методологией оценки прозрачности в различных секторах управленческой и хозяйственной деятельности, получают возможность включения в различные тематические рабочие группы для обсуждения существующих в государствах проблем и совместного поиска их решения. Для вступления в организацию необходимо подписание специальной Декларации открытого правительства. Устанавливается четыре минимальных формальных параметра для включения в инициативу: 1) обеспечение прозрачности бюджета, 2) доступ к информации, 3) декларирование активов чиновников, 4) гражданское участие. Выполнение требований по обеспечению прозрачности в указанных областях дает необходимый балл для вступления в инициативу и, как следствие, позволяет использовать всю существующую логику организации. Вовлечение в работу в рамках данной международной инициативы государственных структур и общественных институтов, следование самостоятельно конструируемому плану действий в отношении обеспечения прозрачности деятельности правительства и наложение на себя добровольных обязательств позволяет сформировать современную институциональную, научную, нормативную и кадровую основу для реализации стратегии «открытого правительства» в принимаемой в организацию стране. В результате такое участие оказывает благотворное воздействие на качество государственного управления, перспективы экономической политики и уровень гарантий прав граждан.

Ключевым средством, с помощью которого все заинтересованные стороны могут отслеживать прогресс OGP в странах-участницах, является «Механизм независимой отчетности (IRM)». IRM составляет ежегодные независимые отчеты о проделанной работе для каждой страны, участвующей в OGP. В отчетах о ходе работы дается оценка правительствам по разработке и реализации планов действий OGP, прогресс в выполнении принципов открытого правительства и даются технические рекомендации по улучшениям. Эти отчеты предназначены для стимулирования диалога и повышения ответственности между правительствами стран-членов и гражданами. Помимо публикации отчетов, IRM также публикует все свои данные в формате открытых данных.

OGP, совместно с партнерами, создала тематические рабочие группы, которые будут способствовать взаимному обмену и обучению в рамках партнерства:

1. «Доступ к информации», под руководством правительства Мексики (Федеральный институт доступа к информации и защита данных) и Центр Картера.
2. «Противодействие коррупции». Во главе с Фондами Открытого Общества, Transparency International и Правительства Бразилии, Грузии и Великобритании.
3. «Финансовая открытость», под руководством Глобальной инициативы по финансовой прозрачности (GIFT) и Правительства Бразилии и Филиппин.
4. «Законодательная открытость», под руководством Национального демократического института (NDI) и правительства Чили.
5. «Открытые данные», под руководством Интернет-фонда и правительства Канады.
6. «Открытость в природных ресурсах», под руководством Института управления природными ресурсами (NRGI), Мировой Институт ресурсов (WRI) и правительство Индонезии.
7. «Открытый климат», под руководством Института мировых ресурсов и правительства Франции.

Целью создания рабочих групп является поддержка создания и эффективного внедрения более амбициозных обязательств открытого правительства в рамках национальных действий OGP.

Рабочие группы разрабатывают практические руководства, делятся опытом, знаниями и извлеченными уроками, а также выявляют возможности для целевой технической помощи.

В сентябре 2014 года в Нью-Йорке комитет управления OGP принял новую политику для решения проблем, связанных с гражданской активностью в странах-участницах. Политика озаглавлена «Отставание ценностей и принципов OGP, сформулированных в Декларации Открытого Правительства».

Декларация преследует две четко определенные цели:

- а) помочь стране преодолеть трудности и восстановить среду для сотрудничества правительства и гражданского общества;

б) защита Декларации Открытого Правительства и снижение репутационных рисков для OGP.

В новой политике признается, что могут быть проблемы, выходящие за рамки национальных планов действий, которые имеют большое влияние на успешное участие в OGP, и создается возможность их решения. Это может включать ограничения основных свобод, доступа к информации и общей благоприятной среды для гражданского общества. Чтобы поддерживать доверие к OGP - и гарантировать ее долгосрочное будущее - важно, чтобы страны-участницы поддерживали эти ценности и принципы, как они выражены в Декларации Открытого Правительства.

Следует отметить, что у государств — участников организации «Открытое правительство», отсутствует единство подхода к оценке основных направлений, форм и методов ее деятельности. Существующие различия связаны с разным уровнем внедрения электронных форм управления, особенностями системы и структуры органов государственного управления, форм деятельности гражданского общества и др. Наиболее позитивное отношение к программам открытого правительства характерно для Великобритании. Например, при правительстве Д. Кэмерона на национальном уровне в рамках OGP была реализована система мер, направленных на обеспечение надежности и прозрачности взаимодействия пользователей с открытыми общегосударственными информационными ресурсами на законодательном, методологическом и организационно-техническом уровнях. При этом «электронное или открытое государство» рассматривалось как способ предоставления информации посредством ИКТ по трем линиям взаимодействия: 1) государственный орган — другой государственный орган; 2) государство — гражданин; 3) государство — бизнес-структура.

В 2021 г. сопредседатели OGP, Республика Корея и Мария Барон из Directorio Legislativo, выступили с глобальным призывом к действию для всех членов OGP в поддержку открытого обновления, чтобы они использовали свои новые и существующие планы действий для достижения амбициозных целей, обязательств, направленных на решение основных проблем. Это включает борьбу с коррупцией, гражданское пространство и участие, а также цифровое управление, где они могут поделиться своими знаниями и опытом.

Индекс восприятия коррупции (CPI) Transparency International за 2020 год выявил тревожную тенденцию, согласно которой «большинство стран практически не добились прогресса в борьбе с коррупцией почти за десять лет».

2020 год принес с собой беспрецедентные проблемы, связанные с коррупцией из-за пандемии COVID-19. Правительства всего мира потратили почти 11,7 триллиона долларов на решение ряда проблем, возникших в результате пандемии. Однако во время пандемии обострились такие проблемы, как нарушение условий контрактов, пропажи пакетов государственной помощи и предметов медицинского назначения, взяточничество, отмывание денег, мошенничество, растрата и конфликты интересов, поскольку коррупция часто процветает во время чрезвычайных ситуаций.

Коррупция продолжает подрывать демократические институты во всем мире. Без твердых обязательств, сфокусированных на политической целостности, достижение целей партнерства OGP по восстановлению экономики, преодолению системного неравенства, защите от угроз демократии и созданию демократии, в большей степени ориентированной на граждан, будет еще труднее. Эти коррумпированные, взаимосвязанные методы, с которыми сталкиваются как страны с высоким, так и низким уровнем доходов, в конечном итоге привели к снижению качества государственных услуг, отвлечению помощи от наиболее нуждающихся, углублению неравенства и подрыву доверия между гражданами и государством.

Члены OGP продвинули ряд антикоррупционных реформ, их планы действий увеличились в таких критических областях, как открытые контракты и государственные закупки, бенефициарное владение, политическая целостность и добывающая промышленность.

По состоянию на март 2021 года из 722 антикоррупционных обязательств, выполненных 91 участником за последние десять лет, 57 процентов были сочтены «амбициозными», а 21 процент продемонстрировал сильные результаты в открытости правительства, согласно оценке Механизма независимой отчетности OGP (IRM)⁶¹.

Данные о ходе выполнения плана действий демонстрируют ценность использования OGP для ускорения и координации прогресса между

61 Actions to tackle corruption//www.opengovpartnership.org

государственными органами, а также для международного обмена идеями и знаниями. Планы действий OGP служат важным механизмом отчетности о выполнении взятых на себя обязательств на мировой арене. Например, после Лондонского саммита по борьбе с коррупцией в 2016 году не менее 20 стран OGP включили свои обязательства в планы действий OGP. Недавний анализ их прогресса, проведенный Transparency International, показывает, что включение обязательств может улучшить выполнение. Планы действий OGP обсуждались на нескольких глобальных форумах, посвященных борьбе с коррупцией в 2021 году: саммит G7 и конференция UNGASS в июне, а также представлены на форуме G20 в октябре, глобальном саммите OGP в декабре 2021 и саммите за демократию, который организован в Соединенных Штатах.

Кыргызстан присоединился к инициативе «Открытое правительство» в ноябре 2017 года. Международная инициатива Партнерство «Открытое правительство» (OGP) отметила, что Кыргызская Республика стала первой страной в Центральной Азии, которая присоединилась к данной инициативе.

После присоединения, в рамках реализации инициативы «Ачык Өкмөт», Правительство Кыргызской Республики совместно с гражданским обществом разработало и утвердило распоряжением Премьер-министра от 16 октября 2018 года за № 360-р Национальный план действий по построению Открытого Правительства в Кыргызской Республике на 2018-2020 годы, в соответствии с которым министерствам, государственным комитетам и административным ведомствам Кыргызской Республики необходимо было разработать детальные ведомственные планы действий по реализации обязательств, включенных в данный план⁶².

План был направлен на реализацию 18 обязательств:

- Реализация и продвижение политики открытых данных в КР;
- Открытые данные в системе образования на уровне государственных общеобразовательных организаций;
- Открытые данные о деятельности организаций здравоохранения;
- Модернизация государственного реестра судебных актов;
- Обеспечение доступа граждан к архивным документам 1918-1953 годов;
- Улучшение процедуры общественного обсуждения проектов НПА путем создания единого электронного портала;

62 Распоряжение Правительства КР от 27 июня 2018 года N 226-р.

- Вовлечение гражданского общества в борьбу с коррупцией в государственных органах;
- Повышение прозрачности бюджетного процесса;
- Создание многосторонней платформы по управлению внешней помощью;
- Повышение прозрачности государственных закупок;
- Обеспечение бюджетной прозрачности местных бюджетов и учет интересов местных сообществ в бюджетном процессе;
- Улучшение доступа к информации государственных и муниципальных органов;
- Расчет уровня доверия населения к органам местного самоуправления;
- Раскрытие информации об активах (имуществе) государственных и муниципальных органов;
- Вовлечение гражданского общества в оценку рисков финансирования террористической деятельности в секторе некоммерческих организаций;
- Раскрытие взаимосвязанных данных в горнодобывающей отрасли на уровне лицензии;
- Внедрение системы аудита с участием общественности;
- Прозрачность финансирования выборов (референдумов) и избирательной кампании кандидатов, политических партий, инициативных групп.

О ходе выполнения утвержденного плана государственным органам необходимо было представлять информацию в Национальный Форум Открытого Правительства, утвержденного распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 27 июня 2018 года № 226-р.

На веб-сайте www.ogp.el.kg был создан раздел «Исполнение НПД», в котором государственные органы публикуют отчеты об исполнении НПД, что дает возможность для гражданского общества отслеживать ход реализации обязательств, направленных на построение Открытого Правительства.

В свою очередь, представители институтов гражданского общества, экспертного сообщества и заинтересованные стороны объединились в Коалицию Открытого Правительства и подписали общественный

меморандум с целью разработки и продвижения гражданских инициатив по повышению прозрачности, подотчетности и активному гражданскому участию в процессах принятия государственных решений.

Как выше отмечено, в рамках утвержденного Плана было и обязательство по вовлечению гражданского общества в антикоррупционную деятельность государственных органов и предоставление относительных данных о коррупционных правонарушениях государственных органов и органов МСУ.

В описании обязательства говорилось, что Правительство усилит вовлеченность гражданского общества в антикоррупционную деятельность государственных органов и обеспечит объективность информации о коррупционных правонарушениях государственных органов и органов МСУ посредством предоставления относительных данных. Данное обязательство включало следующие задачи:

- возобновление работы антикоррупционного совета при Правительстве Кыргызской Республики»;
- разработка и утверждение Правительством КР единой для государственных органов и гражданского общества методологии мониторинга антикоррупционной деятельности государственных органов;
- разработка и принятие решения Правительством КР о расширении перечня публикуемой информации на официальном сайте «Антикоррупционная политика Правительства КР»;
- разработать формулы расчета уровня коррупции на 1 орган управления;
- разработать формулы оценки экономической эффективности борьбы с коррупцией;
- разработать методологию расчета уровня коррупции на 1 орган управления;
- разработать Положение об оценке уровня коррупции и экономической эффективности борьбы с коррупцией в органах государственного управления, обсудить его с гражданским обществом, экспертами и утвердить положение постановлением Правительства КР. Провести пилотную оценку уровня коррупции и экономической эффективности борьбы с коррупцией в органах государственного управления и органах местного самоуправления.

На сайте Открытого Правительства содержится подробная информация о реализуемых мероприятиях, статусе их исполнения⁶³.

Инициатива «Открытое правительство» открывает возможность многостороннего сотрудничества, участие в этом процессе множества субъектов с различным правовым статусом, т.е. национальные правительства, эксперты и экспертные сообщества, неправительственные организации. Именно этот международный формат политического участия можно рассматривать как инструмент восстановления доверия к демократическим формам правления, которое зависит от прогресса в создании открытого, подотчетного и прозрачного Правительства.

3.3. Деятельность институтов гражданского общества по противодействию коррупции

Роль гражданского общества в противодействии коррупции имеет неограниченно важное стратегическое значение и широко признана, а также включена во многие международные антикоррупционные конвенции.

В принятой на прошедшей в июне 2021 г. в Нью-Йорке Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по борьбе с коррупцией, впервое посвященной теме борьбы с коррупцией, Политической декларации, говорится: «Мы с признательностью отмечаем важную роль гражданского общества, научных кругов, частного сектора и средств массовой информации в выявлении, обнаружении и освещении случаев коррупции и будем принимать соответствующие меры в пределах наших возможностей и в соответствии с основополагающими принципами внутреннего законодательства для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации, общественные организации и частный сектор, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и в интересах углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. Мы будем уважать, утверждать и отстаивать принцип свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции»⁶⁴.

63 Вовлечение гражданского общества в антикоррупционную деятельность государственных органов и предоставление относительных данных о коррупционных правонарушениях государственных органов и органов МСУ | Open Government Partnership (el.kg)

64 A/S-32/2/ADD.1 - E - A/S-32/2/ADD.1 -Desktop (undocs.org)

Политическую декларацию приветствовали министры стран «Большой семерки», которые выступили с совместным заявлением, подтверждающим решающую роль гражданского общества и свободных СМИ в предотвращении коррупции и борьбе с ней. В заявлении была подтверждена поддержка решительного и эффективного выполнения Декларации, указав, что «Большая семерка» будет «защищать и расширять доступ к информации для всех граждан, включая организации гражданского общества, СМИ и журналистов».

Многие высокопоставленные представители стран заявили, что в их национальных усилиях по предупреждению коррупции и борьбе с ней был достигнут значительный прогресс. В 38 из 80 стран, сделавших национальные заявления, упоминается важность эффективного вовлечения гражданского общества в борьбу с коррупцией.

Следует отметить, что Кыргызстан, по информации Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, принял «активное участие в разработке проекта Политической декларации и приветствовал ее принятие в ходе Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, выражая уверенность, что документ, опираясь на существующую международную архитектуру, станет концептуальным и рабочим инструментом для улучшения работы государств-участников по борьбе с коррупцией»⁶⁵.

Нормы международного права обязывают государства принимать меры «для содействия активному участию отдельных лиц и групп лиц за пределами публичного сектора, таких как институты гражданского общества, в предупреждении коррупции и борьбе с ней», среди которых названы:

- усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений;
- обеспечение для населения эффективного доступа к информации;
- проведение мероприятий по антикоррупционному просвещению;
- осуществление программ публичного образования в духе нетерпимости в отношении к коррупции;
- уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции;

⁶⁵ Новости (prokuror.kg). Кыргызстан принял участие в сессии ООН против коррупции. 7 июня, 2021

обеспечение доступа к органам по противодействию коррупции для представления им сведений, в т.ч. анонимно, о коррупционных преступлениях.

В Конвенции ООН против коррупции, участницей которой является Кыргызстан, прямо признается роль гражданского общества в борьбе с коррупцией (ст.5, 13 и 63 (4) (с)). Статья 13 «Участие общества» предполагает, что «каждое государство-участник принимает надлежащие меры, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз».

В статье 13 Конвенции четко указано, что участие гражданского общества в предупреждении коррупции и борьбе с ней следует усиливать, помимо прочего, следующим образом: а) повышать прозрачность и продвигать вклад общественности в процессы принятия решений; б) предоставлять общественности доступ к информации; в) проводить мероприятия по информированию общественности, которые формируют нетерпимость к коррупции, а также разрабатывать государственные образовательные программы, включая учебные программы школ и университетов г) уважать, продвигать и защищать свободу поиска, получения, публикации и распространения информации о коррупции.

В национальном законодательстве, в частности в ст. 3 Закона Кыргызской Республики от 8 августа 2012 года «О противодействии коррупции» в числе принципов борьбы с коррупцией также указан принцип взаимодействия государства и гражданского общества. Однако механизм их взаимодействия не установлен.

В стратегических документах страны (Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы, Государственная стратегия по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021–2024 годы) признана необходимость усиления взаимодействия государства с институтами гражданского общества.

Институты гражданского общества могут вносить свой вклад в антикоррупционные инициативы следующим образом:

- а) исследования и анализ;
- б) мониторинг проектов и поведения;
- в) отстаивание политик, законов, норм и идеалов;
- г) повышение осведомленности общественности;
- д) разработка политики;
- е) сотрудничество;
- ж) предоставление услуг и обучения.

Все эти действия могут быть взаимосвязанными и пересекаться.

Однако реальное взаимодействие власти с институтами гражданского общества нередко подменяется приглашениями к участию в формальных совместных совещаниях и заседаниях, не связанных с принятием и выработкой конкретных мер. Общественные организации, бизнес-сообщества и заинтересованные негосударственные учреждения должны обладать правом вносить в государственные органы свои «альтернативные» отчеты и свое видение успехов и недостатков выполнения антикоррупционных программ, планов и стратегий.

Из опыта Кыргызской Республики можно отметить, что взаимодействие государства и институтов гражданского общества осуществляется по следующим направлениям:

- проведение исследований;
- участие в работе общественно-консультативных советов;
- антикоррупционный мониторинг;
- антикоррупционная экспертиза;
- выявление коррупционных рисков;
- антикоррупционное образование и просвещение.

Одной из распространенных форм взаимодействия стали различные общественно-консультативные советы, одним из которых являются общественные советы государственных органов, существующие с 2010 г.

В 2015 г. распоряжением Правительства Кыргызской Республики был образован Антикоррупционный совет при Правительстве Кыргызской Республики, целью которого являлось обеспечение эффективного диалога между государственными органами и гражданским обществом

по вопросам противодействия коррупции.

В июне 2021 г. создана еще одна площадка, направленная на «обеспечение эффективного диалога между органами государственной власти и гражданским обществом по вопросам противодействия коррупции, а также создание благоприятных условий для развития бизнеса, улучшение инвестиционного климата и механизмов защиты и поддержки деятельности субъектов предпринимательства»⁶⁶. Так, Указом главы государства создан Антикоррупционный деловой совет при Президенте Кыргызской Республики.

Большая работа по проведению исследований, связанных с изучением феномена коррупции, антикоррупционного мониторинга, антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, антикоррупционному образованию и просвещению осуществляют некоммерческие организации. На сайте Министерства юстиции зарегистрировано более 40 общественных организаций, работающих по вопросам противодействия коррупции⁶⁷. Например, известна деятельность таких организаций, как ОО «Граждане против коррупции» (с 2000 г.), Трансперенси Интернешнл-Кыргызстан (с 2009 г.), ОО «Результат» (с 2013 г.), «Антикоррупционный деловой совет» (с 2014 г.), Центральноазиатский Институт исследования проблем коррупции и отмывания доходов, добытых преступным путем (с 2018 г.) и др.

Следует подчеркнуть антикоррупционные инициативы различных объединений предпринимателей: институт Бизнес-Омбудсмена, антикоррупционные площадки, подписание Хартии – Бизнес против коррупции, создание Антикоррупционного делового совета при Президенте КР и другие.

Ярким примером участия гражданского общества в противодействии коррупции служит деятельность еще одного института – независимых СМИ. Возрастает роль журналистских расследований таких институтов как «Азаттык», «Клооп», Temirov Live и Али Токтакунов МедиаХаб (Ali Toktakunov's MediaHub), раскрывающие коррупционные преступления должностных лиц, публикующие результаты различных исследований по этой проблеме и усиливающие своей деятельностью общественную поддержку антикоррупционных реформ.

66 События - Официальный сайт Президента Кыргызской Республики (president.kg)

67 Список некоммерческих организаций, занимающихся вопросами противодействия коррупции в Кыргызской Республике - Министерство юстиции Кыргызской Республики (minjust.gov.kg)

Взаимодействие гражданского общества и государства в противодействии коррупции, привлечение представителей гражданского общества к процессам управления государством позволило бы достичь новых успехов в области противодействия коррупции в системе государственной службы. Наряду с другими мерами, направленными на устранение причин, деятельность институтов гражданского общества позволила бы создать необходимую архитектуру антикоррупционной системы в стране.

Особую форму сотрудничества имело бы сотрудничество парламентариев и институтов гражданского общества. В данном случае перед обеими сторонами стоит общая задача — представлять народ, и общий интерес — призывать правительство к ответственности. Институты гражданского общества могут оказывать парламенту поддержку в представительской, законодательной функциях, в том числе путем предоставления свидетельств воздействия определенных политик. Например, Международная организация парламентариев по борьбе с коррупцией учредила Участие общественной глобальной целевой группы, которое подчеркивает значение взаимодействия парламентариев со своими избирателями и совместной работы с гражданским обществом для повышения осведомленности о проблемах коррупции и лоббирования законодательных и административных изменений, нацеленных на борьбу с коррупцией. Инициатива ориентируется на представительскую роль парламентариев и стремится к тому, чтобы голос народа был услышан правительством и нашел отражение в соответствующем антикоррупционном законодательстве. Кроме того, она демонстрирует преимущества использования технических знаний организаций гражданского общества при формировании политики и законодательства.

Необходимо усилить и расширить функции общественного контроля. В настоящее время возможности общественного контроля используются явно недостаточно. Общественный контроль необходимо использовать в качестве превентивных мер по профилактике коррупции.

Представителей общественности необходимо включать в состав комиссии по проверке полноты и достоверности сведений, представляемых государственными служащими и их ближайшими родственниками о доходах и расходах, а также об имуществе. Такие элементы общественного контроля имеют целевое назначение для

выявления полноты декларируемых доходов и их соотношения с расходами.

К работе по противодействию коррупции следует подключать общественность, в среде которой должна происходить своеобразная специализация, когда основной целью деятельности отдельных общественных объединений становится именно противодействие коррупции. Следует распространить такие формы участия общественности в таких мероприятиях как:

- Антикоррупционное обучение и просвещение;
- Гражданский (общественный) контроль;
- Открытие общественных приемных, в которых принимается большое количество заявлений и обращений граждан и юридических лиц;
- Продвижение антикоррупционных инициатив;
- Мониторинг информации в СМИ, по результатам которого информация направляется в государственные органы для принятия мер и др.

В рамках каждой из указанных форм возможно использование различных механизмов:

- реализация антикоррупционных образовательных программ и проектов;
- проведение публичных мероприятий и акций (круглых столов, семинаров, тренингов и т.п.);
- внесение предложений в государственные органы и органы местного самоуправления по совершенствованию антикоррупционного законодательства;
- общественное расследование;
- независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов;
- поддержка интернет-ресурсов, освещающих проблемы в сфере противодействия коррупции;
- создание антикоррупционных приемных и др.

В законодательстве необходимо предусмотреть создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными организациями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества.

Потенциал и возможности институтов гражданского общества в целях противодействия коррупции в настоящее время не задействованы в полной мере. Их вовлечение способствовало бы формированию в обществе атмосферы нетерпимости к проявлениям коррупции. А это является важной мерой предупреждения коррупции.

Вся деятельность по вовлечению гражданского общества в механизм противодействия коррупции должна быть направлена на то, чтобы обеспечить «прозрачность», открытость всех сфер государственного управления, поскольку негативной стороной деятельности государственного аппарата является его полная информационная закрытость, в силу чего создается почва для коррупционных проявлений. У большинства граждан, когда-либо имевших опыт обращения в органы исполнительной власти по какому-либо вопросу, как правило, оставалось от этого не самое благоприятное впечатление. А между тем сами эти органы предназначены для того, чтобы оказывать гражданам различного рода услуги и содействовать им в реализации их прав и свобод.

Таким образом, первичными условиями создания цивилизованной модели противодействия коррупции, эффективной и основанной на законе, непременно должны выступить, в частности, реальное существование гражданского общества, его полноценное функционирование при сочетании интересов общества и государства, формирование института общественного контроля и участия представителей гражданского общества в антикоррупционных механизмах. Гражданские институты являются мощным антикоррупционным ресурсом, который недооценивается органами власти. Именно институты гражданского общества способны обеспечить поступление достоверной информации о реальной эффективности государственной антикоррупционной политики, поддержание механизма обратной связи между властью и обществом, очищение власти от компрометирующих ее чиновников и содействовать формированию нетерпимого отношения к коррупционным проявлениям.

3.4. Антикоррупционное образование

Система противодействия коррупции должна включать не только правовую регламентацию и правоприменительную деятельность государственных органов, которые еще не гарантируют эффективное решение задачи противодействия коррупции. Законодательные преобразования обречены, если ее субъекты не обладают

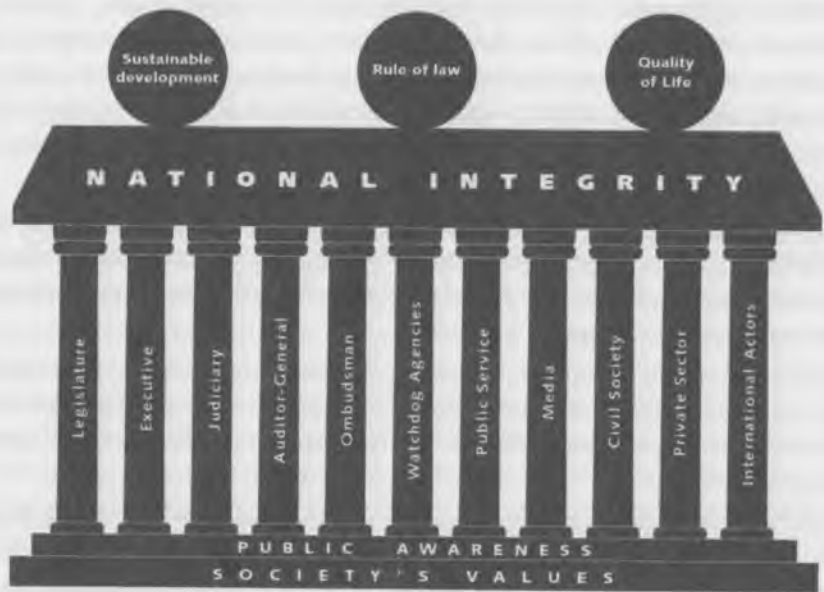
соответствующими морально-нравственными качествами, лишены правовой культуры. Наличие названных качеств необходимо для эффективного противодействия коррупционным рискам. Ведь любой антикоррупционный закон, любая антикоррупционная технология преодолима, если участники общественных отношений намереваются ее нарушить, в том числе из коррупционных побуждений.

Антикоррупционное образование занимает важное место в системе превенции коррупции. Понимание важности антикоррупционного образования приводит к необходимости внедрять антикоррупционные программы на международном уровне.

Благодаря антикоррупционным образовательным программам возможно формирование гражданской осведомленности, более глубокой информированности и выработки гражданской позиции и нетерпимости к коррупции.

Антикоррупционное воспитание и образование – важнейшие элементы борьбы с коррупцией. Один из основателей «Трансперенси Интернешнл» Дж. Попе рассматривает проблему пресечения коррупции на основе системного, комплексного подхода. Он одним из первых разработал системную, целостную концепцию природы коррупции и борьбы с ней. Данная концепция отличается рядом особенностей⁶⁸. Первой особенностью концепции Дж. Попе является то, что она направлена на пресечение коррупции, а не на наказание за различные ее проявления. Вторая особенность – на национальном уровне в системе противодействия коррупции автор выделяет 11 различных элементов: законодательная власть, исполнительная власть, правоохранительные органы, государственный контроль, омбудсмен, органы по контролю и защите прав человека, общественные служащие, СМИ, гражданское общество, частный сектор, международные организации. Дж. Попе изображает данную систему в виде храма, надстройку которого составляют три ценности: устойчивое развитие, верховенство закона и качество жизни. Эта надстройка базируется, как на колоннах, на вышеуказанных одиннадцати составляющих. Фундаментом храма являются общественные ценности, общественное сознание и бдительность.

68 См. Pope J. TI Source Book, Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System. Transparency International, 2000.



Все показанные устои в «храме» пресечения и искоренения коррупции тесно взаимосвязаны. Ослабление одной из основ может привести к ослаблению другой, а ослабление нескольких из них способно привести к разрушению «храма», к нарушению сбалансированного развития, верховенства права и качества жизни. Таким образом, соответствующая данной антикоррупционной политике модель гражданского общества – один из важнейших ее устоев, а общественные ценности рассматриваются в качестве основы всей системы (храма). По мнению Дж. Поле, успех различных методов борьбы с коррупцией и эффективность соответствующих программ зависит от наличия сильного, состоявшегося гражданского общества и его членов, от их активности, бдительности и активной позиции. Для того чтобы общество было в состоянии осуществлять данную функцию, необходима информированность, соответствующее образование и воспитание. Помимо отдельных исследователей, международные организации, действующие в сфере борьбы с коррупцией, предлагают различные методы и способы по предупреждению и предотвращению коррупции. Из анализа документов этих организаций явствует, что антикоррупционное воспитание и образование – важные средства в деле реализации антикоррупционной программы.

Так, на подписанной в июне 2021 г. Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН, посвященной коррупции, Политической Декларации говорится об «активизации усилий и повышения эффективности ресурсов для просвещения и подготовки кадров в публичном и частном секторах, признавая при этом роль всех лиц и групп за пределами публичного сектора, участвующих в предупреждении коррупции, как одной из основных сил в борьбе с этим явлением», а также «важность повышения осведомленности общественности о существовании, причинах, серьезности и негативных последствиях коррупции, а также об имеющихся соответствующих инструментах для ее предупреждения и борьбы с ней, в том числе путем проведения мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, и реализации программ просвещения и повышения квалификации»⁶⁹.

Подобный подход наводит на мысль о необходимости пересмотреть систему общественного образования и воспитания с точки зрения противодействия коррупции. Антикоррупционное воспитание и образование должны укоренить в человеке определенное ценностное отношение. В результате суммирования знания, ценностного отношения и воли должна сформироваться новая поведенческая правовая культура, при наличии которой индивид будет иметь стойкую антикоррупционную позицию. Особенностью антикоррупционной психологической установки личности является ее предопределенность, в силу чего она воспринимает и оценивает правовую информацию и процессы определенным образом, обнаруживает готовность действовать в соответствии с системой ценностей. Эта антикоррупционная правовая установка должна достичь уровня убеждения, превратиться во внутренний план человека, стать программой действий. На наш взгляд, основная проблема современного общества – это кризис законности и правопорядка. В его основе лежит низкий уровень правосознания населения и государственных служащих, недостаток правовой культуры. Эту неоспоримую реальность должна учитывать современная антикоррупционная политика. Работа по повышению уровня антикоррупционного правосознания должна проводиться на постоянной, системной основе. Антикоррупционное воспитание и образование – важнейшие элементы противодействия коррупции. Это заключение само по себе не ново. Активное взаимодействие

государства и гражданского общества, расширение информационного поля с помощью современных информационных технологий, прежде всего сети «Интернет», мультимедийных и электронных средств связи, каналов обратной связи между государственными органами, органами местного самоуправления, в том числе путем создания специальных независимых интернет-порталов, является важным условием достижения высоких результатов по формированию неприятия коррупции в обществе.

Антикоррупционное воспитание и просвещение необходимо проводить не только в молодежной и образовательной среде, но и на государственной и муниципальной службе. Здесь также следует усиливать этические регуляторы поведения. По этому пути идет ряд зарубежных государств, где корпус государственных и муниципальных служащих обязан подчиняться жестко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам, кодексам поведения. Для различных категорий государственных и муниципальных служащих целесообразно ввести специальные антикоррупционные образовательные программы.

Антикоррупционное образование является целенаправленным процессом обучения и воспитания в интересах личности, общества и государства, основанным на общеобразовательных программах, разработанных в рамках государственных образовательных стандартов и реализуемых в образовательных учреждениях для решения задач формирования антикоррупционного мировоззрения, повышения уровня правосознания и правовой культуры учащихся.

В основе антикоррупционного образования важно изначально формировать представление о том, что возможности для проявления коррупции связаны с наличием в нашем обществе следующих проблем:

1) отсутствие в общественной морали активного осуждения и даже простого неприятия действий чиновника/чиновницы, присваивающего/ей общественное достояние, или извлекающего/ей выгоду из служебного положения;

2) отчуждение граждан от принятия властных решений, связанных с жизненно важными для них вопросами;

3) непрозрачность расходования средств, предназначенных для решения социальных проблем общества;

4) слабая правовая грамотность и правовой нигилизм.

Принципами антикоррупционного образования должны стать:

1. Преемственность.

2. Системный подход. Антикоррупционное образование должно рассматриваться как комплексная система, интегрированная по вертикали и горизонтали.

3. Комплексность, направленность, как на формирование антикоррупционного мировоззрения, так и на формирование антикоррупционного стандарта поведения и активной гражданской позиции.

4. Учет возрастных особенностей.

5. Интегрированность в образовательный процесс.

6. Связь с компетентностным подходом в образовании:

- способность к критическому восприятию действительности;

- способность адекватно оценить ситуацию;

- способность выработать свою независимую оценку ситуации;

- способность занять позицию, исходя из выработанной оценки;

- способность аргументировано отстаивать эту позицию;

- способность эффективно действовать в соответствии со своими убеждениями;

- способность брать на себя ответственность за свои действия.

7. Партнерство. Реализация задач антикоррупционного образования возможна при участии в данном процессе всех заинтересованных сторон: молодежных организаций, родительской общественности, социально-ответственных предпринимателей, представителей властных структур и правоохранительных органов, представителей религиозных конфессий.

8. Превентивность. Антикоррупционное образование должно быть направлено на предупреждение любого проявления коррупционного поведения и мышления.

Направления антикоррупционного образования.

1. Преодоление правового нигилизма. Уважение к закону должно стать определяющим принципом жизни каждого гражданина. В преодолении правового нигилизма особую роль играют правовое просвещение и формирование основ правовой культуры учащихся, в частности и в сфере антикоррупционного законодательства.

2. Информирование о многоликости коррупции: о сути коррупции как социального явления, противозаконного деяния, экономического феномена, политического феномена, элемента культуры данного общества, нравственной болезни общества. Четкое представление о целях, субъектах, формах и видах, сфере реализации, содержании коррупции.

3. Формирование осознанного восприятия/отношения к коррупции. Нравственное отторжение коррупционного поведения, коррупционной морали и этики. Не только карающий закон, но и нравственный выбор охраняет власть и общество от коррупции. В обществе, оправдывающем коррупцию, закон не сможет ее предотвратить. Поэтому сегодня надо закладывать основу будущего страны - воспитывать в подрастающем поколении нетерпимость к проявлениям коррупции, формировать в обществе устойчивую отрицательную оценку коррупции.

4. Освоение навыков, необходимых для борьбы с коррупцией. Создание антикоррупционного стандарта поведения. У слушателей должно не только доминировать мнение о коррупционном поведении, как о поведении, неприемлемом ни при каких условиях, но и должны быть практические деятельностные навыки такого поведения в конкретных жизненных ситуациях. Причем противодействие коррупции должно носить не только пассивный характер - не приемлю и не участвую в коррупционных деяниях, но и активный - борюсь с любыми проявлениями коррупции в нашем обществе.

5. Антикоррупционная пропаганда и распространение идей законности и уважения к закону.

6. Деятельность, направленная на понимание природы коррупции, осознание социальных потерь от ее проявлений, умение аргументированно защищать свою позицию, умение искать пути преодоления проявлений коррупции.

Цель антикоррупционного образования - формирование антикоррупционного мировоззрения, прочных нравственных основ личности, гражданской позиции и устойчивых навыков антикоррупционного поведения.

Формирование антикоррупционного мировоззрения предполагает решение ряда задач:

- дать общее представление о сущности коррупции, ее формах, особенностях проявления в различных сферах жизни общества,

причинах и социально опасных и вредных последствиях этого явления;

- научиться распознавать коррупцию;
- сформировать навыки адекватного анализа и личностной оценки данного социального явления с опорой на принцип историзма;
- сформировать комплекс знаний о коррупциогенных ситуациях для формирования стандартов поведения в соответствии с правовыми и морально-этическими нормами;
- стимулировать мотивацию антикоррупционного поведения;
- формировать нетерпимость к проявлениям коррупции;
- продемонстрировать возможности борьбы с коррупцией;
- сформировать основы правовой грамотности.

Таким образом, основная цель антикоррупционного образования - формирование социальной компетентности, в узком смысле слова - формирование антикоррупционной компетентности.

Компетентность при этом мы рассматриваем как многокомпонентный феномен, включающий:

- готовность к проявлению компетентности;
- владение знанием содержания компетентности;
- опыт проявления компетентности в стандартных и нестандартных ситуациях;
- ценностно-смысловое отношение к содержанию компетентности;
- эмоционально-волевая регуляция процесса и результата проявления компетентности.⁷⁰

Ожидаемый результат — сформированная личность, которая наделена знаниями об опасности, которую представляет собой коррупция для благосостояния общества и безопасности государства, которая не желает мириться с проявлениями коррупции. Личность, которая желает и способна устранить коррупцию.

Антикоррупционное образование должно быть интегрировано в образовательный процесс по вертикали и горизонтали.

Вертикальная интеграция предполагает введение элементов антикоррупционного образования с обеспечением преемственности и

⁷⁰ См. Зимняя И.А. Компетентностная парадигма современного образования. Выписка из протокола № 5 заседания Президиума РАО от 23 апреля 2008 г.

целостности содержания через все образовательные ступени с учетом возрастных особенностей слушателей.

Горизонтальная интеграция предполагает различные формы включения антикоррупционного образования в учебный процесс на каждой ступени образования.

ГЛАВА 4. ГЛОБАЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО ПРЕВЕНЦИИ КОРРУПЦИИ

4.1. Образовательные программы и исследовательские институты

В поисках эффективных путей разработки моделей антикоррупционного поведения мировое сообщество внедряет антикоррупционное образование как неотъемлемую основу антикоррупционной политики и изменения сознания людей.

В настоящее время существует широкий спектр образовательных программ в известных центрах, институтах и университетах, где проводятся разные исследования, и по их итогам публикуются статьи, пишутся учебники, книги.

Международные организации как ООН, Европейский Союз, ОЭСР, Всемирный банк и другие вносят свой непосильный вклад в разработку учебных материалов на основе проводимых специальных сессий, конференций, встреч, исследований и т.д.

В данном анализе представлена деятельность международных институтов, организаций, которые работают над исследованиями, подготовкой отчетов, учебных материалов и т.д. по вопросам коррупции и которые представляют огромную базу учебных материалов, книг и всей другой публикации на своих сайтах.

1. Одним из известных центров является постоянный центр при Институте Михельсона (CMI) в Норвегии - U4. CMI – это некоммерческий многопрофильный исследовательский институт, где специализируются на исследованиях в области развития. Данный центр с 2003 года изучает вопросы противодействия коррупции и проводит не только исследования, но и тренинги, семинары, а также публикует материалы по коррупции. Более 1000 публикаций представлены на сайте⁷¹.

2. Еще одной известной независимой некоммерческой организацией является **Global Integrity (GI)**, которая отслеживает тенденции в сфере управления и коррупции по всему миру, используя местные группы исследователей и журналистов для мониторинга открытости и подотчетности⁷².

71 U4 Anti-Corruption Resource Centre

72 <https://www.globalintegrity.org/>

Для нашего обзора данная организация представляет интерес, поскольку GI представила на своем сайте огромную базу данных научной литературы с открытым исходным кодом для всестороннего изучения вопросов коррупции. Исследовательская программа **GI Anti - Corruption Evidence (GI-ACE)** создана для содействия академическим исследованиям и поддержки практикующим специалистам, занимающихся данным вопросом.

Эта цифровая библиотека содержит более 8 500 книг, научных статей и других публикаций на английском языке, самая старая из которых была опубликована в 1935 году. Библиотека состоит из публикаций по борьбе с коррупцией, которые систематически собираются с 2014 года Мэтью С. Стивенсоном, профессором Гарвардского университета, основателем и главным редактором **Global Anti-Corruption Blog (GAB)**. Хотя информация о публикациях в формате PDF, представленная в виде простого списка, составленного им, была очень полезным источником информации для исследователей и практиков в области борьбы с коррупцией, использовать ее с практической точки зрения было не совсем удобно.

GI-ACE взяла на себя задачу: с согласия профессора Стивенсона превратить библиографию в электронный поисковый инструмент для исследователей и практиков. Для этого GI-ACE заручился помощью Стивена Гауторпа (Steven Gawthorpe), специалиста по обработке данных и члена-основателя Междисциплинарной сети исследований коррупции (ICRN).

База данных, созданная Global Integrity с открытым исходным кодом, позволила каталогизировать существующие научные публикации о противодействии коррупции: возможен поиск по ключевому слову, имени автора, типу публикации, дате публикации и количеству цитирований источника в других работах. Список публикаций, сформированный по результатам поиска, можно скачать в формате CSV.

Благодаря включению, где они доступны, рефератов и ссылок на материалы с открытым исходным кодом, база данных сегодня позволяет исследователям со всего мира и широкому кругу практиков более легко искать и идентифицировать источники, которые имеют отношение к теме коррупции⁷³.

73 Homepage - Global Integrity Anti-Corruption Evidence

3. Глобальный антикоррупционный блог (**Global Anti-Corruption Blog (GAB)**) посвящен продвижению анализа и обсуждению проблемы коррупции во всем мире. Этот блог предназначен для обмена информацией и идеями в дисциплинарных и профессиональных целях, а также для стимулирования конструктивных дискуссий о причинах, последствиях и мерах противодействия коррупции. На сайте имеется ссылка на полезные интернет-ресурсы с информацией о коррупции и борьбе с коррупцией: международных организаций, неправительственных организаций, университетов и исследовательских центров⁷⁴.

4. Огромную базу антикоррупционных документов, справочников, исследований и разных публикаций можно найти на сайте Организации экономического сотрудничества и развития (**ОЭСР**).

Главные цели работы Организации по борьбе с коррупцией и честности (**Anti-corruption and Integrity hub - ACI**)⁷⁵ заключаются в поддержке заслуживающих доверия институтов и открытых, эффективных и инклюзивных рынков. Эти цели согласуются с обязательством ОЭСР продвигать политику, которая улучшит экономическое и социальное благосостояние людей во всем мире.

ОЭСР работает над достижением своих целей, устанавливая глобальные стандарты и предоставляя инструменты для их реализации. Разработанные стандарты, данные и анализ ОЭСР способствуют лучшему обмену практикой и опытом экспертов со всего мира.

Для примера остановимся на ряде последних публикаций ОЭСР.

Справочник ОЭСР по общественной честности содержит руководство для правительства, бизнеса и гражданского общества по выполнению Рекомендации ОЭСР по общественной честности. В Справочнике разъясняется, что тринадцать принципов Рекомендации означают на практике, и выявляются проблемы в их реализации. Справочник предоставляет руководство по улучшению сотрудничества внутри правительства, а также между национальным и субнациональным уровнями.

Достаточно детальный и подробный доклад представлен в сборнике «Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и

74 globalanticorruptionblog.com

75 Anti-Corruption and Integrity Hub - Global Anti-Corruption and Integrity Forum (oecd.org)

Центральной Азии. Достижения и проблемы, 2016-2019 гг.»⁷⁶. В докладе проанализированы области антикоррупционной политики, институции, ответственность за коррупцию, меры по её предотвращению в государственном и бизнес секторах.

Одним из последних является опубликованный в мае 2021 г. отчет «Лоббирование в 21 веке. Прозрачность, целостность и доступ»⁷⁷, где лоббирование как способ влиять на правительства и информировать было частью демократии на протяжении как минимум двух веков и остается законным инструментом влияния на государственную политику.

В отчете анализируются новые инструменты воздействия на правительство, такие как социальные сети, и широкий круг субъектов, таких как НПО, аналитические центры и иностранные правительства; анализируется также прогресс, достигнутый странами в реализации Принципов прозрачности и честности в лоббировании ОЭСР. Рассматриваются новые вызовы и риски, связанные с множеством способов, которыми группы с особыми интересами пытаются влиять на государственную политику, и анализируются инструменты, принятые правительствами для эффективного обеспечения беспристрастности и справедливости в процессе принятия государственных решений.

На сайте ОЭСР можно найти не только публикации, нормативные документы, но также и видеоматериалы по вопросам противодействия коррупции, а также записи с международных антикоррупционных форумов, конференций и т.д.

Таким образом, на сайте АСІ – OECD можно узнать, как продвигается глобальное движение по борьбе с коррупцией и добросовестностью, как поощрять добропорядочность, затрагивающую все области разработки политики.

5. Актуальные антикоррупционные публикации представляет **УНП ООН**, работающая с университетами, школами и учреждениями профессионального обучения, чтобы способствовать обучению вопросам борьбы с коррупцией и добросовестности на всех этапах образовательного процесса.

76 RUSSIAN - Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia.indd (oecd.org)

77 Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access | READ online (oecd-ilibrary.org)

Имеется онлайн-образовательная программа **УНП ООН e-Learning**, которая разрабатывает электронные курсы, дающие возможность проводить дистанционные тренинги на разные темы, в том числе по вопросам противодействия коррупции. Данные онлайн-курсы системы электронного обучения УНП ООН разрабатываются ведущими международными экспертами, включая сотрудников правоохранительных органов и профильных специалистов, что позволяет расширить знания и оставаться в курсе передовых достижений в борьбе против незаконного оборота наркотиков, преступности и терроризма. Курсы одобрены ведущими экспертами Организации Объединённых Наций в соответствии со стандартами и нормами соответствующих международных документов. После успешного завершения каждого обучающего модуля, участники получают официальный сертификат УНП ООН.

Онлайн-образовательная платформа e-Learning предлагает более 400 модулей для официальных учреждений государств-членов ООН и различных международных организаций⁷⁸.

Управление ООН по наркотикам и преступности предоставляет огромную базу и других учебных материалов, будучи во главе **Академической инициативы по борьбе с коррупцией (ACAD)**⁷⁹. Академическая инициатива по борьбе с коррупцией – это совместный проект, направленный на поощрение преподавания и исследования вопросов борьбы с коррупцией в высших учебных заведениях. ACAD действует как центральный узел антикоррупционного образования во всем мире. Он объединяет профессоров со всего мира и региона, способствует развитию сетей и предлагает более 1800 бесплатных онлайн-ресурсов. Сюда входят научные статьи, документы и публикации на нескольких языках, охватывающие широкий круг тем и вопросов, связанных борьбой с коррупцией. ACAD также разработал модельный мультидисциплинарный университетский курс с тремя кредитами по Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции на всех официальных языках ООН, который можно преподавать как часть или дополнение дисциплин в области права, бизнеса или социальных наук.

УНП ООН также реализует проект «Образование во имя правосудия» **(E4J)**, новаторскую и всеобъемлющую образовательную инициативу,

78 UNODC Global eLearning; Course Catalogue (unodc.org)

79 track.unodc.org

которая направлена на предотвращение преступности и продвижение культуры законности посредством образовательных мероприятий, направленных на поддержку интеграции предупреждения преступности и других аспектов верховенства закона, в том числе борьба с коррупцией на всех уровнях образования. Эти мероприятия помогают педагогам научить новое поколение лучше понимать и решать проблемы, которые могут подорвать верховенство закона, и побуждают учащихся активно участвовать в жизни своих сообществ.

На сайте данной инициативы предлагаются более 100 университетских модулей, разработанных в рамках E4] по разным направлениям деятельности УНП ООН на основе консультаций с учеными из более 550 университетов в более чем 114 странах.

Создана Библиотека ресурсов E4], являющаяся всеобъемлющей базой данных, открытой для свободного доступа, в которой содержатся ранее разработанные и учитывающие особенности разных возрастов учебные материалы по соответствующим темам⁸⁰.

Огромный интерес как для практиков, так и для теоретиков представляют такие документы, как Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции; Техническое Руководство по осуществлению Конвенции ООН против коррупции, Конвенция ООН против коррупции: Стратегия планирования антикоррупционных защитных мер при проведении крупных публичных мероприятий и др.

6. Еще один кладезь ресурсов представляет собой сайт **Коалиции Конвенции ООН против коррупции (КПК ООН) (UNCAC Coalition)**⁸¹. Это глобальная сеть, объединяющая более 350 организаций гражданского общества (ОГО) в более чем 100 странах, приверженных делу ратификации, выполнения и мониторинга Конвенции ООН против коррупции (КПК ООН). Созданный в августе 2006 года он мобилизует действия гражданского общества на международном, региональном и национальном уровнях для эффективной реализации Конвенции ООН против коррупции.

Работа Коалиции основана на двух основных убеждениях. Во-первых, Конвенция ООН против коррупции обеспечивает основные руководящие

80 E4] Library of Resources (unodc.org)

81 Resources | UNCAC Coalition

рамки для глобальной координации действий, необходимых для борьбы с коррупцией, а также обеспечивает ключевой международный форум для обсуждения достигнутого прогресса и препятствий. Во-вторых, успех Конвенции ООН против коррупции и усилия по борьбе с коррупцией, как правило, зависят не только от правительств, но и от деятельности институтов гражданского общества, а также частного сектора и широкой общественности.

В ресурсной базе Коалиции КПК ООН представлено огромное количество нормативных документов, политических заявлений, руководств, методик и т.д., разработанных и принятых в разных странах мира.

7. Антикоррупционные материалы представлены также на сайте международной неправительственной организации **Transparency International (TI)**⁸².

В библиотеке организации представлен широкий спектр антикоррупционных ресурсов: от отчетов об исследованиях и онлайн-курсов до наборов инструментов и видеороликов, освещающих ключевые проблемы.

Борьба с коррупцией в значительной степени начинается и заканчивается законодательством, законами, расследованиями и сдержками и противовесами. Правительство и проводимая им политика играют решающую роль в создании и поддержании мира, свободного от коррупции. Конкретные меры для государственных служащих по повышению добросовестности в правительстве представлены в «Антикоррупционных инструментах для государственных должностных лиц и разработчиков политики»⁸³. Здесь собраны ресурсы для лиц, принимающих решения, государственных служащих.

В одном из последних руководств TI «Пять принципов вовлечения граждан в противодействие коррупции»⁸⁴, подробно описан механизм разработки эффективных, устойчивых и привлекательных механизмов противодействия коррупции. На основе исследования причин, почему и как люди решают сообщать о коррупции и как поддерживается первоначальное взаимодействие, предлагается пять принципов, которые

82 Library - Transparency.org

83 Government - Toolkits - Transparency.org

84 2019_Toolkit_EngagingCitizensAnti-CorruptionMechanisms_English.pdf (transparencycdn.org)

информируют, как организации могут понять, проанализировать и, возможно, адаптировать свои антикоррупционные механизмы, чтобы стать более эффективными.

Представленные принципы могут служить руководством для практических шагов по созданию и адаптации антикоррупционных механизмов и обеспечению их полезности при рассмотрении жалоб, с которыми сталкиваются граждане. Принципы применимы в разных странах и контекстах и актуальны для стимулирования взаимодействия при разных видах коррупционных проблем.

Для проведения мониторинга полезным является руководство для практического применения «Мониторинг коррупции и антикоррупции в Целях Устойчивого Развития» (ЦУР). ЦУР на период до 2030 г. – это набор из 17 амбициозных «глобальных целей» и 169 целей, принятых в 2015 году 193 членами ООН⁸⁵. Как известно, установлены глобальные цели и индикаторы для каждой цели для интеграции их в национальные планы и политические процессы. Странам также рекомендуется определять национальные цели с учетом их конкретных обстоятельств и выявить актуальные для местных условий индикаторы и источники данных, которые будут использоваться для измерения прогресса в достижении каждой из задач ЦУР.

Структура ЦУР устанавливает явную связь между коррупцией и построением инклюзивных и мирных обществ с конкретной целью по снижению коррупции.

Во введении Организации Объединенных Наций к ЦУР 16 отмечается, что коррупция, взяточничество, уклонение от уплаты налогов и связанные с ними незаконные финансовые потоки, лишают развивающиеся страны примерно 1,26 трлн долларов США в год, и снижение коррупции – важная составляющая устойчивого развития.

8. Материалы по достижению Целей устойчивого развития и, соответственно, противодействия коррупции можно изучить на сайте **Программы развития ООН, UNDP.**

ЦУР 16, касающаяся мира, справедливости и сильных институтов, включает ключевые элементы по обеспечению доступа к правосудию, созданию эффективных, подотчетных и инклюзивных институтов, а также сокращению взяточничества и коррупции.

85 2017_MonitoringCorruptionSDGs_EN.pdf (transparencycdn.org)

Неэффективное, ненадлежащее управление и коррупция являются серьезным препятствием для человеческого развития. Коррупция является ключевым фактором растущего неравенства, постоянной бедности и исключения наиболее уязвимых из преимуществ экономического роста.

Содействие открытому правительству и расширение прав и возможностей местных сообществ для повышения прозрачности и подотчетности на местном уровне и улучшения предоставления услуг представлены в публикации «Антикоррупционные стратегии: понимание, что работает, что не работает и почему (уроки, извлеченные в Азиатско-Тихоокеанском регионе)»⁸⁶.

9. Центр знаний о борьбе с коррупцией (**The Anti-Corruption Knowledge Hub**)⁸⁷ – это онлайн-пространство, где TI представляет результаты своих исследований. Здесь находится служба поддержки по борьбе с коррупцией, сеть экспертов TI, серия тематических руководств и исследования по конкретным странам. Кроме того, в Центре размещаются многие исследования, инструменты и знания, которые лежат в основе того, что делает TI.

Практические руководства, исследования разных секторов, отчеты, видеоматериалы, огромная база ресурсов представлена на странице организации.

Так как TI имеет представительства почти во всем мире, то на сайте представительства TI любой страны можно найти огромное количество интересных и актуальных антикоррупционных материалов, последних новостей. Трансперенси- Кыргызстан также публикует информацию о проводимой работе, отчеты по итогам исследований.

10. Еще один проект TI (**TI – Anti-Corruption Research Network**)⁸⁸ представляет широкий спектр исследований, кейсов из разных стран, освещающих, как граждане противодействуют коррупции. На сайте возможно найти множество антикоррупционных материалов.

11. Портал **ETICO** – это веб-платформа Международного Института Планирования Образования (МИПО-ЮНЕСКО), предоставляющая

86 Anti-corruption Strategies: Understanding what works, what does'nt and why? | United Nations Development Programme (undp.org)

87 Transparency International Knowledge Hub | Knowledge Hub

88 Corruption Research Network

инструменты, информацию и ресурсы для политиков и заинтересованных сторон в сфере образования, которые стремятся решить проблему коррупции в секторе образования и создать более этичные общества путем продвижения прозрачности и подотчетности.

Портал ETICO - это веб-платформа, которая объединяет и распространяет всю последнюю информацию и ресурсы по этике и коррупции в образовании от МИПО-ЮНЕСКО, а также от ряда партнеров и заинтересованных сторон, действующих в этой области.

На сайте платформы ETICO можно найти:

- Инструменты: включая глоссарий терминов; практические рекомендации для правительств и заинтересованных сторон в сфере образования, стремящихся разработать или внедрить политику открытых школьных данных; и карты мира, на которых пользователи могут найти примеры кодексов поведения, учебных курсов ETICO или статистические данные о коррупции;

- Знания: платформа ETICO - это кладезь информации для исследователей и экспертов, работающих в области коррупции в образовании. Наряду с тематическими страницами, дающими больше информации об исследованиях МИПО, здесь можно изучить: Библиотеку с более чем 640 ссылками на публикации, проекты, политику и нормы; подборку из более чем 1500 статей о коррупции в образовании, опубликованных в СМИ; и полный список публикаций МИПО из его программы по этике и коррупции.

- Обмен информацией: блог ETICO, который предлагает глобальному антикоррупционному сообществу пространство для публикации и обсуждения новых идей, а также информация о том, как подписаться или предоставить ресурсы или статьи для включения в платформу⁸⁹.

12. Исследования и аналитические статьи представлены в еще одном замечательном ресурсе **Curbing Corruption**⁹⁰ (обуздание, сдерживание коррупции), который был основан в 2018 году известными экспертами в области противодействия коррупции, практикующим Марком Пиманом и ученым Полом Хейвудом. Данный ресурс - это стремление помочь политикам, государственным служащим, представителям институтов гражданского общества, представителям профессиональных организаций, ассоциаций, руководителям частного сектора в разработке и реализации

89 Search results | ETICO - IEP UNESCO | Platform on ethics and corruption in education

90 Curbing Corruption - Sector by sector reforms & strategies

антикоррупционных инициатив в рамках своей сферы ответственности, поиск методов борьбы с коррупцией и механизмов их эффективного взаимодействия.

Curbing Corruption был разработан в октябре 2018 года. Инициаторы данного проекта убеждены, что реформаторы могут лучше разрабатывать стратегии борьбы с коррупцией и конкретные меры реформы, которые будут более предпочтительны.

Формулировка стратегии, по мнению авторов, основывается на трех столпах: знания из других областей (военная сфера, бизнес, политика); выводы из исследовательской литературы по коррупции и антикоррупционной реформе; и личный опыт антикоррупционной реформы в широком диапазоне стран и секторов.

Одной из последних работ является анализ, представленный Марком Пиманом в работе «Борьба с коррупцией в сфере обороны и вооруженных сил: опыт и стратегии секторальной реформы» (2021)⁹¹. Представлены примеры и опыт того, как коррупция оказала разрушительное действие на данную сферу.

Оборонный сектор всегда будет уязвим для коррупции из-за рисков, связанных с высоким уровнем секретности из-за сложных технических закупок и эксплуатации техники. Коррупция в сфере обороны, как правило, присутствует повсюду: в продаже активов, в секретных бюджетах и обмане бюджета, в краже заработной платы, незаконное использование военной разведки и т. д. Многие руководители не желают противодействовать коррупции, потому что это им приносит пользу, они замешаны, боятся последствий или чувствуют себя бессильными повлиять на это.

Тем не менее автор дает значительный объем полезных рекомендаций о том, как страна может снизить коррупцию в сфере обороны, включая подробные руководства по коррупции в сфере обороны, коррупционные риски более чем в 100 странах и более чем в 160 оборонных компаниях.

И на сайте такие исследования и анализ представлен по многим секторам.

13. Антикоррупционное образование начинает набирать оборот и в Евразийском пространстве. Соответственно, это и исследования и антикоррупционные публикации. Одним из наиболее известных центров является антикоррупционный исследовательский и образовательный центр в Киеве **ACREC (Anti-Corruption Research and Education Centre)**,

91 Microsoft Word - 210618 Curbing corruption in Defence & Military.docx

исследовательский центр, который осуществляет образовательную и научную деятельность и объединяет отечественных и зарубежных научно-педагогических и научных работников, докторантов, аспирантов, студентов и практиков в области предотвращения и противодействия коррупции. В разделе «Библиотека» на сайте ACREC можно найти информацию и модули академических антикоррупционных магистерских и сертифицированных программ, итоги проведенных экспертами ACREC исследований, доклады, аналитика, материалы для самообразования, отчеты, материалы судебной практики, ссылки на полезные ресурсы и т.д.⁹²

Таким образом, на сегодняшний день имеется огромная академическая и научная база по вопросам противодействия коррупции, позволяющая успешно внедрять антикоррупционное образование.

4.2. Инициатива по продвижению Конвенции ООН против коррупции

Как отмечено в предыдущих параграфах, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН) является одним из важнейших международных договоров по противодействию коррупции. КПК ООН стала ответом на глобальную проблему и создала уникальную международную правовую базу, позволяющую обуздать коррупцию и смягчить разрушающие последствия этого явления. К настоящему времени значение КПК ООН, к которой присоединились уже 187 стран, определяется не только ее всемирным охватом, но и объемом и проработанностью ее положений. Конвенция предлагает системный подход к решению проблемы коррупции в государственном и частном секторах экономики, признавая значение как мер по профилактике коррупции, так и наказанию за нее. Документ также включает положения по международному сотрудничеству и возврату коррупционных доходов, учитывающие трансграничную природу коррупции. Конвенция открывает новые перспективы для гражданского общества, поскольку этот документ призывает к участию граждан в совершенствовании механизмов подотчетности и подчеркивает значение доступа граждан к информации.

В целях продвижения ратификации данной Конвенции, осуществления мониторинга за ходом ее выполнения в августе 2006 г. была основана Коалиция КПК ООН, являющаяся всемирной сетью, охватывающей более

92 Library – ACREC – Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції

350 организаций гражданского общества из более чем 100 стран. В мае 2021 г. впервые неправительственная организация из Кыргызстана «Центральноазиатский Институт исследования проблем коррупции и отмывания доходов, добытых преступным путем» наряду с организациями из других стран была принята членом Коалиции КПК ООН⁹³.



Задачей Коалиции является мобилизация гражданского общества на действия в поддержку КПК ООН на международном, региональном и национальном уровнях. Комплексный характер КПК ООН привлекает широкий круг институтов гражданского общества. Коалиция объединяет группы, работающие в области защиты прав человека, трудовых прав, сферах демократического управления, экономического и социального развития, защиты окружающей среды и развития подотчетности в частном секторе экономики.



В число членов Коалиции входят такие организации как: 5th Pillar, AccessInfoEurope, AfriCOG, BRAC University Institute of Governance, Christian Aid, Commonwealth Human Rights Initiative, GAATW, Global Witness, Institute

93 #UNGASS2021 against Corruption: What You Need to Know (mailchi.mp)

for Security Studies in Africa, PSI Link, SERAP, Tax Justice Network, Tear-fund, Transparency International, UNICORN и многие другие организации.

Коалиция КПК ООН управляется Координационным Комитетом из 12 членов, избираемых на двухлетний срок, а работа Секретариата обеспечивается Трансперенси Интернешнл, одним из членов-основателей организации.

Коалиция принимает участие в совместных действиях по вопросам, касающимся КПК ООН, по которым ее позиции совпадают с другими организациями, содействует обмену информацией среди своих членов и поддерживает усилия гражданского общества отдельных стран по продвижению КПК ООН.

Коалиция поддерживает участие организаций гражданского общества в процессе обзора КПК ООН и внесение в него своего вклада, в том числе посредством технической поддержки.

Кроме того, Коалиция стремится продвигать дискуссии по ключевым вопросам, охватываемым Конвенцией, включая:

- Доступ к информации
- Возврат похищенных активов
- Прозрачность
- Защита информаторов и антикоррупционных активистов

До 2009 г. основной задачей Коалиции в ходе кампании, проводившейся в 2006 – 2009 гг., было обеспечение создания эффективного и прозрачного механизма мониторинга за соблюдением КПК ООН, предусматривающего активное общественное участие. В этих целях члены Коалиции проводили совместные действия накануне и в ходе важнейших межправительственных конференций.

С момента принятия в ноябре 2009 г. механизма мониторинга за соблюдением КПК ООН, который вступил в действие с июля 2010 г., Коалиция ведет деятельность, направленную на обеспечение того, чтобы организации гражданского общества имели возможность принимать участие в процессе мониторинга, и оказывает им содействие в составлении соответствующих документов с надлежащим качеством.

В 2010-2018 гг., во время первого цикла обзоров выполнения КПК ООН, Коалиция работала над тем, чтобы группы гражданского общества могли внести свой вклад в процесс обзора и поддержать их в подаче качественных

материалов. Она также стремилась заручиться согласием правительства на публикацию обзорных отчетов для всеобщего ознакомления.

В конце 2015 года Коалиция зарегистрировалась как независимое объединение в Австрии.

До середины 2018 года Секретариат Коалиции размещался в Секретариате Transparency International в Берлине.

В начале 2019 года Коалиция открыла офис в Вене и ее постоянная команда оказывает техническую и пропагандистскую поддержку организациям гражданского общества по всему миру, которые используют КПК ООН для продвижения своей миссии, и в частности, те, которые вносят вклад в механизм обзора КПК ООН и участвуют в нем.

Коалиция также ставит своей целью добиться согласия правительств на публикацию обзорных докладов, что обеспечит контроль за соблюдением КПК ООН со стороны общества и прозрачность на всех этапах процесса обзора.

Кроме того, Коалиция ставит перед собой разъяснительно-пропагандистские задачи по конкретным вопросам, а именно, обеспечения доступа к информации, возвращения активов, защиты лиц, сообщающих о фактах взяточничества, и активистов, противостоящих коррупции.

В целях достижения поставленных перед собой целей, Коалиция по-прежнему оставляет в сфере особого внимания заседания Конференций государств-участников КПК ООН.

Члены Коалиции участвуют в межправительственных заседаниях в качестве наблюдателей. Они проводят встречи с представителями правительственных делегаций, выдвигают заявления, проводят брифинги для прессы, размещают сообщения в блогах, публикуют пресс-релизы, а также ведут иную деятельность.

Стратегия Коалиции с 2006 года была сосредоточена на трех ключевых целях:

- Достижение прозрачной, всеобъемлющей и эффективной КПК ООН механизма обзора через национальную и глобальную пропагандистскую деятельность;
- Содействие осуществлению КПК ООН против коррупции на национальном уровне с особым упором на правоприменение, через поддержку информированного и конструктивного вклада

гражданского общества в национальный процесс обзора КПК ООН и другие диалоги гражданского общества и государства;

- Повышение эффективности правительства в борьбе с отмыванием нелегальных доходов и возврату активов, посредством целевой национальной и глобальной пропаганды.

Деятельность Коалиции КПК ООН включает:

- Координацию разработки совместных заявлений и стратегий через рабочие группы, в том числе по участию гражданского общества и возврату активов.
- Координация участия гражданского общества в сессиях Конференции государств-участников.

Механизм обзора КПК ООН был создан в 2009 году с уделением особого внимания криминализации, правоприменению и международному сотрудничеству, выступлению правительственных делегаций, встреч с представителями правительства и т.д.

Одним из актуальных примеров является Обязательство прозрачности — декларация, представленная и продвигаемая Коалицией КПК ООН, которая призывает государства-участники добровольно взять на себя обязательство выполнять минимальные стандарты прозрачности и участия гражданского общества в Механизме обзора КПК ООН, выходящие за рамки положений Механизма. Подписавшие государства признают, что «гражданское общество может играть решающую роль в предотвращении коррупции и борьбе с ней» и обязуются следовать «шести принципам прозрачности», которые заключаются в следующем:

- Публикация актуальных графиков обзора для страны.
- Информирование об учреждении или координаторе (контактном лице), проводящем обзор.
- Объявление о завершении обзора страны с указанием того, где можно ознакомиться с отчетом.
- Размещение в интернете самооценки и полный доклад о стране на одном из языков Организации Объединенных Наций, а также резюме на местных языках.
- Организация брифинга для гражданского общества и публичные дебаты о выводах, содержащихся в отчете.

Процесс обзора состоит из двух пятилетних циклов:

Первый цикл (2010–2015 годы) охватывает главу III о криминализации и правоохранительной деятельности и главу IV о международном сотрудничестве.

Второй цикл (первоначально 2015–2020 годы) охватывает главу II о превентивных мерах и главу V о возвращении активов. Из-за значительных задержек Конференция государств-участников КПК приняла решение продлить второй цикл до июня 2024 года.

Примерно четверть государств-участников запланированы для обзора в каждый из первых четырех лет, а пятый год зарезервирован на случай непредвиденных задержек или присоединения стран в течение цикла обзора.

Процесс странового обзора состоит из следующих этапов:

Этап I: самооценка: УНП ООН сообщает государству-участнику, что он находится на рассмотрении. Государство-участник определяет координатора для координации участия страны в обзоре, а затем заполняет стандартизированный контрольный список для самооценки.

Этап II: экспертная оценка: две страны-рецензенты по жребию предоставляют экспертов для формирования группы экспертов. Команда проводит кабинетную проверку заполненного контрольного списка для самооценки. Для этого может потребоваться дополнительная информация от координатора и прямой диалог через конференц-связь или посещение страны, если это согласовано с проверяемой страной.

Этап III: отчет о страновом обзоре и краткое изложение. При содействии УНП ООН группа экспертов по обзору готовит отчет о страновом обзоре (80–300 страниц) и резюме этого отчета (7–12 страниц). Отчет о страновом обзоре и резюме направляются в координационный центр для утверждения. В случае разногласий рецензенты и контактное лицо обсуждают, чтобы прийти к согласованному окончательному отчету, который публикуется полностью только с согласия страны, в отношении которой проводится обзор. После согласования окончательное резюме переводится на шесть официальных языков Организации Объединенных Наций и публикуется в качестве документа Группы по обзору хода осуществления. Следует отметить, что обзор по Кыргызстану был проведен в 2017 г.⁹⁴

КПК ООН признает решающую роль гражданского общества в успешных усилиях по борьбе с коррупцией: поддержка правительств в выполнении их обязательств по КПК ООН и участие в текущих оценках их деятельности в рамках процесса обзора КПК.

Гражданское общество играет важную роль в качестве независимого наблюдателя за выполнением государством Конвенции ООН против коррупции и за прозрачностью процесса обзора.

На прошедшей 2-4 июня 2021 года в Нью-Йорке первой в истории Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН (ССГАООН), посвященной коррупции, была предоставлена возможность сформировать глобальную антикоррупционную повестку дня на следующее десятилетие путем продвижения смелых и новаторских подходов, масштабирования передового опыта и разработки новых стандартов и механизмов противодействия коррупции. ССГАООН была официально назначена на эти даты в резолюции 74/568 Генеральной Ассамблеи ООН от 31 августа 2020 года.

В преддверии ССГАООН Коалиция КПК ООН взаимодействовала с заинтересованными сторонами гражданского общества: проводила брифинги (в виртуальном режиме) с целью обмена информацией о предстоящей ССГАООН, обсуждения состояния переговоров и текущих подготовительных мероприятий.

Коалиция провела специальное параллельное мероприятие перед ССГАООН, на котором ведущие эксперты гражданского общества проанализировали обязательства, взятые в Политической декларации.

Еще в июне 2020 г. Коалиции КПК ООН и Transparency International сделали совместное заявление, предложив новое многостороннее

соглашение о возврате похищенных активов для продвижения правосудия, прав человека и достижения Целей устойчивого развития на период до 2030 года (ЦУР).

В марте 2021 г. Коалиция КПК ООН запустила более широкий процесс консультаций между членами по обсуждению конкретных действий, которые должны были быть предприняты до и после ССГАООН.

Проект Политической декларации был подготовлен УНП ООН с учетом материалов, полученных от государств-участников в процессе консультаций. Резолюция 74/276 Генеральной Ассамблеи подтвердила важность инклюзивного подготовительного процесса и призвала гражданское общество и научные круги, а также другие соответствующие заинтересованные стороны, такие как специализированные подразделения ООН и международные организации, в полной мере участвовать в подготовительном процессе.

Коалиция КПК ООН выступала за активное включение организаций гражданского общества в ССГАООН и ее подготовку.

Вопрос о том, как и в какой степени неправительственные организации могут участвовать в ССГАООН, оказался весьма спорным, поскольку некоторые страны стремились ограничить гражданское пространство, в то время как многие другие подчеркнули важность участия гражданского общества в ССГАООН и ее подготовке.

В период между 2020 и 2021 годами состоялись три межсессионных заседания конференции государств-участников для поддержки процесса подготовки и переговоров по Политической декларации ССГАООН, после чего была проведена специальная сессия конференции государств-участников, которая была проведена с целью утверждения Политической декларации.

Наряду с остроактуальными вопросами противодействия коррупции, в ходе Специальной сессии было уделено особое внимание возникшим в связи с пандемией коррупционным проявлениям и обсуждалась необходимость:

- обеспечения подотчетности и борьбы с коррупцией в сфере общественного здравоохранения и закупок в ответ на COVID-19;
- обеспечения подотчетности и прозрачности государственных ресурсов и общественного доверия к правительствам;
- интеграции конкретных антикоррупционных обязательств в

COVID-19 и в законодательство, касающееся чрезвычайной помощи;

- обеспечения полной прозрачности всех расходов на коронавирус и другие расходы на здравоохранение и чрезвычайные закупки во всех странах в соответствии со стандартами открытых данных, с контрактами и выплатами, которые включают соответствующие антикоррупционные положения, которые полностью открыты и доступны для общественности;

- настаивания на том, чтобы законы о чрезвычайных ситуациях, принятые во время коронавируса, не использовались для ограничения прав человека или надзора в долгосрочной перспективе и носили явно временный характер;

- содействия использованию ИКТ и открытых данных для противодействия коррупции;

- поддержки разработки и использования инструментов ИКТ для борьбы с коррупцией, таких как платформы электронных закупок, которые являются максимально инклюзивными, с уделением приоритетного внимания вопросам конфиденциальности и безопасности данных;

- поддержки принципов открытого правительства для вовлечения и разработки систем ИКТ в партнерстве с пользователями и гражданским обществом, чтобы повысить оперативность и готовность правительства к гражданам;

- обеспечения доступа к информации о проблемах коррупции соответствующим заинтересованным сторонам из государственного, частного и гражданского общества на местном, национальном и международном уровнях;

- обеспечения добросовестности в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП),

• - принятия правовых рамок для создания или улучшения благоприятных условий для ГЧП и поддержки новаторских структур управления ГЧП, таких как советы или трасты по этике;

- вовлечения частного сектора посредством коллективных действий по борьбе с коррупцией и др.

Специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН, впервые посвященная противодействию коррупции, открыла новую веху на пути развития международной антикоррупционной системы, решения которой должны будут служить политическим фундаментом наднацио-

нального и национального антикоррупционного законодательства государств-участников Конвенции ООН против коррупции.

4.3. Антикоррупционные стандарты ОЭСР

В современном мире коррупция эволюционирует, подстраивается под новые правовые регуляторы, адаптируясь к мерам по противодействию ее росту и распространению и тем самым превращаясь в одно из самых «живучих» и опасных противоправных деяний как международного, так и национального уровня.

Множество международных организаций последовательно вкладывают ресурсы в этот вопрос, расширяя арсенал международных антикоррупционных инструментов, включая правовые регуляторы международного уголовного права, одной из которых является Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР).

Еще с 1989 г. ОЭСР играет один из главных ролей в борьбе против международного подкупа и коррупции. Эта борьба достигла наивысшего уровня в 1999 г. после вступления в силу Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (далее — Конвенция ОЭСР), которая представляет собой результат трудоемкого процесса, начатого с подготовки ряда документов Рабочей группой по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (далее — Рабочая группа ОЭСР), среди которых — Рекомендации, разработанные в 1994, 1996, 1997 гг.

Общая цель указанных документов — воспрепятствовать коррупции при осуществлении сделок в международной торговле, добиваясь того, чтобы страны признали уголовным преступлением подкуп иностранных государственных чиновников и разработали соответствующие санкции и адекватные меры, направленные на выявление подобных преступлений и наказание за их совершение.

Конвенция ОЭСР, действующая в рамках данной организации, является основополагающим международно-правовым актом антикоррупционной направленности ОЭСР и входит в систему международного правового регулирования борьбы с коррупцией наряду с международно-правовыми документами ООН, Совета Европы, Европейского Союза, а также иных международных организаций, функционирующих в настоящее время. Таким образом, данная Конвенция играет важную роль в согласовании

усилий международного сообщества, направленных на криминализацию подкупа и снижение уровня коррупции в разных странах. Одной из ее целей является искоренение взяток при совершении международных сделок и подкрепление антикоррупционных усилий национальных правительств, направленных на повышение качества управления и активизацию роли гражданского общества.

При этом новацией Конвенции следует считать появление требования не только действенного, соразмерного и неотвратимого наказания подкупа должностных лиц иностранных государств, но и наказания, аналогичного тому, которое применимо в случае подкупа собственных государственных чиновников.

И хотя Конвенция ОЭСР не обладает таким радиусом действия как Конвенция ООН против коррупции, являющаяся универсальным международно-правовым актом и регламентирующая наиболее широкий спектр вопросов борьбы с коррупцией, она вносит важнейший вклад в борьбу с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок. Конвенция ОЭСР представляет собой сложный и разветвленный международно-правовой акт и включает в себя в качестве приложений статистические данные, комментарии, рекомендации, согласованные общие элементы уголовного законодательства, а также предусматривает специальный механизм контроля за ее реализацией – все это в определенной мере предопределило формирование и становление антикоррупционных стандартов ОЭСР как особой категории правовых регуляторов, отличных от антикоррупционных стандартов ООН.

Анализ Конвенции ОЭСР позволяет выделить следующие базовые антикоррупционные стандарты, с учетом которых должно строиться национальное законодательство государств-членов Конвенции:

- криминализация активного подкупа иностранного и международного государственного должностного лица;
- криминализация отмывания денег, сопряженного с подкупом иностранного государственного должностного лица в качестве предикатного правонарушения, когда основным правонарушением является подкуп национального государственного должностного лица;
- закрепление ответственности за правонарушения, связанные с

финансовым учетом, в целях совершения подкупа иностранного государственного должностного лица или сокрытия такого подкупа;

- введение в законодательстве государств-членов Конвенции уголовной, административной или гражданско-правовой ответственности за активный подкуп иностранного или международного должностного лица;
- принятие действенных, пропорциональных и сдерживающих мер уголовного наказания, финансовых и иных санкций за совершение коррупционных преступлений и правонарушений;
- сотрудничество государств—участников Конвенции в целях систематической оценки и мониторинга для обеспечения выполнения международных обязательств, вытекающих из Конвенции;
- функционирование Рабочей группы ОЭСР⁹⁵.

Кроме того, в практике функционирования Рабочей группы ОЭСР с учетом толкования положений данной Конвенции сложились определенные стандарты в области борьбы с коррупцией, которые должны быть реализованы государствами в имплементационном законодательстве, а именно:

- ответственность должна распространяться на всех лиц;
- ответственность должна распространяться на предложение, а также на обещание взятки и на дачу взятки. Она наступает независимо от того, сделано ли предложение или обещание через посредника либо непосредственно взятодателем, наступают ли преимущества для иностранного государственного чиновника/чиновницы или для третьей стороны;
- ответственность наступает независимо от формы взятки, т. е. запрещается предоставление любых преимуществ, будь то реальная выгода или неосязаемая, а также денежная или неденежная;
- запрещается подкуп в целях получения или сохранения торговых или иных преимуществ при осуществлении международных сделок. Это не ограничивается только получением контрактов, но распространяется и на получение разрешений в области регулирования каких-либо видов деятельности, преференций в

95 Коррупция. Глоссарий международных стандартов в области уголовного права. ОЭСР. 2007 г.

области налогообложения, таможенного режима, юридических и судебных процедур. При этом ответственность наступает несмотря на то, что данное лицо являлось, например, наиболее квалифицированным участником торгов или могло бы на законных основаниях получить те же преимущества. Важно также то практическое понимание указанного антикоррупционного стандарта, которое отражено в материалах Рабочей группы ОЭСР: указанные действия признаются преступлением независимо от масштабов преимущества, результатов, местных обычаев, терпимого отношения местных властей к подобного рода платежам или существующей якобы необходимости совершить данный платеж;

- в понятие «иностранный государственный чиновник», как и равно в понятие «публичное должностное лицо», должно включаться любое лицо, избранное или назначенное, имеющее офис, представляющий интересы другой страны в законодательной, административной или судебной области; любое лицо, исполняющее публичные функции в интересах другого государства, в том числе государственного органа или государственного предприятия; любое официальное лицо или представитель международной организации, в которой участвуют государства.

ОЭСР опубликовала Руководство по поддержанию добропорядочности в публичной сфере (Public Integrity Handbook).

Руководство представляет собой практикоориентированные комментарии по внедрению Рекомендаций ОЭСР по поддержанию добропорядочности в публичной сфере.

Указанные рекомендации, предназначенные для лиц, разрабатывающих государственную политику, содержат 13 правил, следование которым позволит обеспечить в государственном секторе «последовательное соблюдение и приверженность общепризнанным этическим ценностям, принципам и нормам с целью отстаивания и обеспечения приоритета общественных интересов над частными».

Опубликованное Руководство разделено на 13 глав – по количеству рекомендаций ОЭСР, в каждой из которых даны более детальные советы по внедрению данных рекомендаций.

1. Приверженность (Commitment) – демонстрация на самом высоком уровне приверженности принципам добропорядочности и борьбе с коррупцией.

Для обеспечения соблюдения принципа приверженности Руководство рекомендует, прежде всего, дать единое четкое определение «добросовестности».

Следующим шагом должно стать закрепление обязанности придерживаться принципов добросовестности, которая может включаться как в законы, так и в подзаконные акты.

2. Обязанности (Responsibilities) – определение лиц/институтов, ответственных за разработку и внедрение мер по поддержанию добропорядочности.

Данный принцип предполагает выстраивание четкой системы распределения обязанностей, включая разработку, внедрение, мониторинг и оценку стандартов и инструментов, для лиц, участвующих в обеспечении добропорядочности публичного сектора. Страна может возложить такие обязанности на одно специализированное ведомство, как например, Высший орган по обеспечению прозрачности общественной жизни во Франции, распределить их между различными органами или выбрать модель, при которой часть функций возложена на специализированный антикоррупционный орган, а часть – на иные государственные органы. При этом каждый вариант будет иметь как свои плюсы, так и минусы. Кроме того, ответственные лица/органы должны быть обеспечены необходимыми ресурсами, в том числе человеческими, для выполнения своих обязанностей, а также иметь возможность сотрудничества с иными ответственными лицами в данной сфере.

3. Стратегия (Strategy) – определение целей и приоритетов системы поддержания добропорядочности в публичной сфере, которая основана на подходе к нарушениям стандартов публичной добропорядочности на основе оценки рисков и которая учитывает факторы, содействующие реализации эффективной системы публичной добропорядочности и разработка стандартов и показателей, а также сбора надежных и релевантных данных относительно степени внедрения в практику, полученных результатов и общей эффективности функционирования системы публичной добропорядочности и критериев оценки ее эффективности посредством:

Данный принцип предполагает разработку четкой стратегии, определение целей и путей их достижения с обязательным проведением предварительной оценки рисков. К разработке антикоррупционной стратегии при этом могут привлекаться различные группы лиц.

4. Стандарты (Standards) – внедрение стандартов поведения для публичных должностных лиц.

Государствам необходимо предусмотреть законодательное закрепление стандартов поведения, включая уголовную ответственность за коррупционные преступления, гражданско-правовое регулирование (в том числе направленное на возможность получения возмещения ущерба), административное регулирование (права и обязанности государственных органов и служащих в их отношениях с общественностью), принятие кодексов поведения.

Кроме того, следует обеспечить функционирование механизмов информирования об установленных нормах и сформировать четкую систему санкций за их нарушение.

5. Всеобщность (Whole-of-society) – обеспечение соблюдения принципов добропорядочности в организациях частного сектора и гражданского общества.

Для реализации данного принципа государствам необходимо:

- внедрить стандарты добросовестности в организациях бизнес-сектора – это может быть реализовано посредством установления в законодательстве обязанности принятия антикоррупционных мер, и/или предоставления компаниями отчетов о соблюдении добросовестности, и/или обеспечения контроля взаимодействия с публичным сектором,
- внедрить стандарты добросовестности в организациях гражданского общества,
- установить и обеспечить принятие в качестве общей ответственности принципов добросовестности для граждан – повышать их информированность об ответственности за коррупцию и воспитывать культуру нетерпимости к коррупционным проявлениям,
- привлекать заинтересованные стороны к участию в разработке, обновлении и внедрении системы обеспечения добросовестности публичного сектора.

6. Лидерство (Leadership) – повышение осведомленности лиц, занимающих руководящие должности, о мерах по поддержанию добропорядочности и включение в их должностные обязанности соответствующих функций.

Руководители как высшего звена, так и остальных уровней управления в органах и организациях должны своим поведением демонстрировать приверженность принципам добросовестности. Для этого они должны на постоянной основе проходить соответствующее обучение.

7. Оценка по заслугам (Merit) – формирование системы, при которой прием на работу и оценка деятельности должностных лиц осуществляются с учетом их личностных и профессиональных качеств.

Для этого должны быть определены квалификационные требования к должностям, критерии оценки эффективности деятельности служащих, внедрены прозрачные и объективные процедуры приема на должность и оценки эффективности службы, созданы механизмы надзора за соблюдением системы заслуг.

8. Нарращивание потенциала (Capacity building) – обеспечение информирования, обучения, оказания методической помощи, консультирования для должностных лиц, в том числе по вопросам соблюдения принципов добросовестности.

Чтобы обеспечить соблюдение данного принципа, необходимо убедиться, что:

- информация о политиках соблюдения добросовестности, правилах и административных процедурах актуальна и доступна;
- для служащих/работников организовано регулярное обучение и иные мероприятия по повышению осведомленности;
- выпущены, доведены до сведения и доступны методические материалы и проводятся консультации в целях обеспечения последовательного применения стандартов добросовестности в повседневной деятельности должностных лиц и работников. Например, в Польше советники по вопросам добросовестности назначаются непосредственно в государственных органах.

9. Открытость (Openness) – формирование в государственном секторе такой культуры, при которой любые вопросы, связанные с соблюдением этических норм, принципов добропорядочности могли бы

свободно обсуждаться, разработка четких правил и процедур и создание механизмов информирования о нарушениях.

Особенно важным элементом при реализации данного принципа представляется создание механизмов защиты заявителей: установление прямых запретов на репрессивные действия в ответ на раскрытие информации и санкций за их нарушение, определение средств правовой защиты заявителей (восстановление в должности, возмещение ущерба), формирование четкой системы рассмотрения и реагирования на жалобы, ведение соответствующей статистики, повышение осведомленности о действующих механизмах защиты и т.п.

10. Управление рисками (Risk Management) – внедрение оценки рисков, создание системы реагирования на риски и принятия мер по их минимизации, формирование механизмов внутреннего контроля и реагирования на подозрения в нарушении законов и правил.

Важной особенностью разработки системы по оценке и минимизации рисков является «индивидуальный подход», так как коррупционные риски варьируются в зависимости от сферы деятельности, размера, функций органа/организации.

11. Правоприменение (Enforcement) – обеспечение справедливого, объективного и своевременного привлечения к ответственности в случае нарушений, повышение прозрачности механизмов обеспечения соблюдения стандартов и привлечения к ответственности.

Комплексная система обеспечения добросовестности должна предусматривать: справедливое, объективное и своевременное применение уголовных, гражданско-правовых и/или дисциплинарных мер ответственности за нарушения, механизмы обеспечения надзора, координации, сотрудничества и обмена информацией между соответствующими субъектами в контексте применения таких мер ответственности, формирование механизмов обеспечения прозрачности применения мер ответственности (с соблюдением принципов неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности).

12. Надзор (Oversight) – усиление роли внешнего надзора и контроля за системой обеспечения добропорядочности в публичном секторе.

Система внешнего надзора за соблюдением добросовестности может включать: институты омбудсменов, высшие органы финансового контроля (ВОФК), административные суды и суды общей юрисдикции,

правоприменительные органы. Распределение контрольных функций будет варьироваться у разных государств: так, в Австрии основным органом в системе контроля за соблюдением добросовестности является Счетная палата, которая оценивает, подходят ли существующие механизмы для предотвращения коррупции в государственных органах, публикует рекомендации по повышению прозрачности, усилению общественного контроля и осведомленности об этих проблемах.

13. Вовлеченность (Participation) – повышение прозрачности деятельности государственных органов, поощрение участия граждан в разработке государственных решений и общественного контроля.

Данный принцип предусматривает:

- необходимость обеспечения прозрачности и открытости деятельности государственных органов, например, посредством быстрого реагирования на запросы о доступе к информации (так, в Эстонии ответ должен быть получен в течение 5 дней, в Португалии – 10, в Финляндии и Польше – 15) и обеспечения доступа к открытым данным;
- создание возможностей для участия заинтересованных лиц в разработке государственной политики: создание фокус-групп, групп экспертов, проведение опросов, организация публичных консультаций;
- поощрение общественного контроля за случаями конфликтов интересов, доходами и активами должностных лиц (публикация соответствующих деклараций, как во Франции, Латвии и Мексике или краткого описания деклараций, как в Испании), лоббистской деятельностью, финансированием политических партий и избирательных кампаний.

Опубликованное Руководство ОЭСР дополнила инструментом для самооценки «уровня зрелости» принятых мер по обеспечению добропорядочности в публичном секторе OECD Public Integrity Maturity Models, с помощью которого, ответив на ряд вопросов, страны смогут понять, на каком этапе внедрения каждого из 13 принципов ОЭСР они находятся.

4.4. Инициатива борьбы с клептократией.

Закон Магнитского

В последнее десятилетие XXI в. слово «клептократия» начало широко распространяться, а исследования институтов, занимающихся этим явлением, приобретать особую актуальность.

Клептократия (от греч. λῆπτειν – воровать и κράτος – господство, власть; буквально – «власть воров») – идеологическое клише, применяемое к правительству, контролируемому мошенниками, использующими преимущества власти для увеличения личного богатства и политического влияния, с помощью расхищения государственных средств, иногда даже без попыток имитации собственно честной службы народу. Для клептократии характерна коррупция и лоббизм.

По мнению профессора Р. Ф. Пустовыйт, «Институциональными основами клептократической экономики являются коррупционная база устройства власти и тождественная ему политическая элита, представители которой опасно нарушают общественные формальные институты, используют свои властные полномочия для быстрого обогащения и укрепления собственных ключевых позиций в обществе. Соотношение терминов «клептократия» и «элита» объясняется тем, что сообщество высокопоставленных коррупционеров в определенной степени приобретает некоторые черты последней, хотя в действительности функционирует как «клептократическая квазиэлита»⁹⁶.

Клептократия принимает непосредственное участие в разрушении в стране рыночно-демократического уклада, обуславливает ненадежность и «размытость» спецификации прав собственности, криминализирует общество путем слияния правоохранительных структур и криминальных группировок. Крупномасштабная коррупция высокопоставленных государственных чиновников вынуждает предпринимательство искажать финансовую отчетность, существенно тормозит приток иностранных инвестиций, препятствует социально-экономическому росту страны, разрушает доверие к властным и юридическим институтам.

Сегодня гигантские суммы денег путешествуют по миру инкогнито. Это потому, что глобализация создала золотой век отмывания денег. Сегодня, по данным Международного валютного фонда, до 5 процентов мирового ВВП – это отмыванные деньги, и лишь 1 процент из них когда-либо

96 Научный журнал «Экономика Украины». — 2015. — 12 (641).

обнаруживается⁹⁷.

В западных странах свивают себе гнезда оффшорные финансовые структуры (и их профессиональные помощники и лоббисты), которые позволяют средствам мгновенно и анонимно перемещаться между странами, что укрепляет власть автократов и развращает западные институты. Это в настоящее время представляет собой растущую угрозу национальной безопасности.

По оценкам Организации Объединенных Наций, 1 триллион долларов выплачивается в виде взяток и еще 2,3 триллиона долларов ежегодно крадется. Аналитический центр Global Financial Integrity считает коррупцию ключевым фактором исчезновения из официальных отчетов о торговле между 135 развивающимися странами и странами с развитой экономикой за 2008-2017 годы⁹⁸ 8,7 триллиона долларов.

Демонтаж системы валютного контроля и создание глобальных рынков капитала вместе с возможностью мгновенных денежных переводов и эффективным свободным передвижением огромных средств создали среду, весьма подходящую для клептократии.

В результате, оффшорные акции как национального, так и мирового богатства резко возросли с 1970 года. По подсчетам экономиста Джеймс С. Генри, в 2010 году от 21 до 32 трлн долларов держалось в оффшорных зонах, не считая физических активов, принадлежащих анонимным компаниям. Генри также обнаружил, что, начиная с 1970-х годов, элиты из 139 стран с низким и средним уровнем доходов, в совокупности накопили между 7,3 трлн до 9,3 трлн долл в частном оффшорном владении⁹⁹.

Габриэль Зукман, автор книги «The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens»¹⁰⁰ (Скрытые богатства народов), говорит о том, что около 8 процентов американского богатства в настоящее время находятся в офшоре так же, как и около 10 процентов европейского богатства. Процент выведенного национального богатства высок у хрупких или авторитарных государств, особенно тех, в которые только недавно зашел финансовый капитализм.

97 «Money Laundering and Globalization,» United Nations Office on Drugs and Crime, 2016, <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html>

98 Countering-Global-Kleptocracy.pdf (stackpathcdn.com)

99 The Kleptocracy Curse: Rethinking Containment. Ben Judah. Kleptocracy Initiative.

100 The Hidden Wealth of the Nations: The Scourge of Tax Havens. The University of Chicago Press, 2015

Офшорную финансовую систему следует рассматривать не только как параллельную, необлагаемую налогами юрисдикцию, а систему, в которой не применяются официальные правила, касающиеся коррупции.

По данным Transparency International, почти все случаи коррупции в особо крупных размерах скрываются в офшоре, соответственно доступ к этой системе является ключевым компонентом индустрии коррупционных услуг.

Журналист Том Берджис блестяще назвал эту триллионную систему, где незаконное богатство перетекает из развивающихся стран на Запад, Looting Machine – Машиной по разграблению, где ключевым элементом выступает анонимная или «подставная» компания, которая не предоставляет ни товаров, ни услуг. Подставные компании используются для хранения средств и сокрытия идентичности их владельцев.

Одна из распространенных схем – это отмывание kleптократами своего богатства через покупку недвижимости через анонимные компании. Их основная функция служит не для жилья, а в качестве депозитных ячеек для незаконного отмываемого богатства.

Коррупцированные чиновники сегодня могут украсть огромные состояния, а затем отмыть их немедленно в офшорных фондах, из которых они могут затем легко расходовать на покупку активов в разных точках мира.

Принцип работы современного авторитарного правителя заключается в том, чтобы украсть в зоне без верховенства закона, а затем разместить средства в государстве с верховенством закона.

В предисловии опубликованного в 2020 г. Нейт Сибли и Бен Джуда (Nate Sibley, Ben Judah) исследовании политики kleптократии приводятся слова сенатора Шелдона Уайтхауса: *«Опасность стран, попавших в руки двторитарных kleптократов, реальна, и опасность выходит за пределы страны. В самом деле, большинство угроз, с которыми сталкивается наш мир правового государства, исходит от стран, действующих без верховенства закона, которые являются источниками коррупции, автократии и беззакония».*

Несмотря на секретность, окружающую темный мир транснациональной kleптократии, в настоящее время растет осведомленность общественности о том, как это работает на практике. В 2016 году Панамские документы — утечка 11,5 миллионов документов из офшорной юридической фирмы Mossack Fonseca — позволили получить беспрецедентный взгляд на методы,

используемые политическими элитами для перемещения необъяснимых богатств по всему миру. Благодаря новой совместной модели журналистских расследований подобные утечки появляются с поразительной частотой, в частности, «Райские документы» в 2017 году и утечки из Луанды в начале 2020 года. Файлы FinCEN подчеркнули проблемные отношения между финансовыми учреждениями, ответственными за сообщение о подозрительной финансовой деятельности, и правительственным учреждением с ограниченными ресурсами, которому поручено анализировать данные. О вредных последствиях транснациональной коррупции свидетельствует также серия резонансных уголовных дел за последние годы. К ним относятся скандал с 1MDB в Малайзии, судебное преследование различных высокопоставленных чиновников Венесуэлы и другие. О вредных последствиях транснациональной коррупции свидетельствует также серия резонансных уголовных дел за последние годы.

Kлептократия продолжает опустошать развивающийся мир, подпитывая почти все серьезные угрозы глобальной безопасности, отравляя международные рынки и подрывая демократию.

Сегодня страны начали серьезно беспокоиться проблемой kleптократии. В частности, Соединенные Штаты Америки в 2010 году запустили специальную межведомственную инициативу по возвращению активов kleптократии. А в 2016 году они стали первой страной, которая ввела санкции против нарушений прав человека и коррупции в форме Глобального закона Магнитского.

Первоначальный вариант закона был подписан в 2012 году президентом США Бараком Обамой. Он был направлен против российских чиновников, признанных виновными в смерти российского налогового юриста Сергея Магнитского. Он был московским юристом и налоговым аудитором, расследовал дела о коррупции. В частности, он расследовал дело о хищении 5,4 млрд руб. из бюджета сотрудниками МВД. Позже его обвинили в уклонении от уплаты налогов, арестовали, и в тюрьме он скончался от ненадлежащего обращения с ним. Дело Магнитского при этом вели те же, кого он подозревал в коррупции.

Через четыре года, в 2016 г., был принят Глобальный закон Магнитского, распространивший этот принцип на все государства мира, где нарушаются права человека и процветает коррупция и дал возможность США вводить визовые и финансовые ограничения против нарушителей прав человека и коррупционеров по всему миру.

По словам Роба Бершински (Robert Berschinski), вице-президента правозащитной организации Human Rights First, которая помогает правозащитникам в подготовке и предоставлении властям США списков лиц, подпадающих, по их мнению, под действие закона, данный Закон «предоставляет очень широкие полномочия и является гораздо более мощным, чем многие могут себе представить».

С 10 декабря 2020 г. вступил в силу европейский «закон Магнитского». Он был приурочен к 77-й годовщине принятия Всеобщей декларации прав человека. Закон будут применять в отношении лиц, причастных к широкому кругу преступлений: начиная с геноцида и пыток и заканчивая произвольными арестами или задержаниями.

Европейский парламент неоднократно призывал ЕС принять законодательство, аналогичное тому, которое было принято в США — чтобы позволить Евросоюзу преследовать отдельные лица независимо от их национальности. Восемь членов Северного совета — Дания, Исландия, Норвегия, Фарерские Острова, Гренландия, Финляндия и Швеция — заявили, что они примут свой собственный закон, если ЕС не даст на это своего согласия. Латвия, Литва и Эстония такие нормы уже приняли.

В 2018 году парламент Великобритании принял поправку Магнитского к Закону о санкциях и противодействии отмыванию денег, чтобы дать правительству право вводить санкции в отношении лиц, совершающих грубые нарушения прав человека.

Закон или акт Магнитского (от английского Magnitsky Act) принят в следующих странах: в США (2012 г.), в Эстонии (2016 г.), в Канаде, Великобритании и Литве (2017), в Латвии (2018), Европейский Союз (2020).

С момента принятия акта Магнитского в разных странах, в этот список включены коррупционеры и преступники из разных точек мира.

Министерство финансов США 9 декабря 2020 г. внесла бывшего зампреда Государственной таможенной службы Кыргызстана Райымбека Матраимова и его супругу¹⁰¹ в список Магнитского¹⁰².

«Райымбек Матраимов, бывший заместитель Таможенной службы Кыргызстана, участвовал в таможенной схеме, по которой из Кыргызской Республики было отмыто не менее 700 миллионов долларов США», сообщает на сайте американского Минфина.

101 Список Магнитского — Википедия (wikipedia.org)

102 Global Magnitsky Designations | U.S. Department of the Treasury

В 2020 году Сенат США принял «Закон о борьбе с отмыванием денег 2020 года» (Anti-Money Laundering Act 2020), который предусматривает раскрытие данных конечных бенефициаров анонимных оффшорных компаний. Их данные будут известны только правоохранным органам и финансовым учреждениям с юридически санкционированным доступом.

Раскрытие конечных бенефициаров в оффшорных компаниях является важным, одним из необходимых шагов для борьбы с отмыванием денег и пагубным влиянием клептократических режимов.

Таким образом, борьба с глобальной клептократией является одной из острых и актуальных тем. Специальная сессия Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, прошедшая в июне 2021 г. определила международную повестку дня на десятилетия вперед, поставив задачу разработки всеобъемлющей стратегии противостояния авторитарной коррупции и противодействия глобальной клептократии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Коррупция, угрожая национальной безопасности государства, первый удар наносит на экономическую составляющую и становится основным препятствием на пути экономического роста.

Каждый год в мире тратится 1 трлн долларов на взятки. Об этом говорится в сообщении Организации Объединенных Наций (ООН), опубликованном в честь Международного дня борьбы с коррупцией, который отмечался 9 декабря 2017 года. В результате коррупции государства недополучают 2,6 трлн долларов, сумму, эквивалентную 5% мирового ВВП.

Согласно данным Программы развития ООН, в развивающихся странах связанные с коррупцией потери превосходят объемы официальной помощи на цели развития в десять раз¹⁰³.

Несмотря на предпринимаемые государством отдельные меры, коррупция остаётся главной проблемой для страны. Качество мер и индикаторов оценки их эффективности требуют улучшения, они должны быть нацелены на изменение уровня коррупции в реальной жизни граждан с учетом особенностей нашей страны и состояния экономики.

Раскрытие сущности коррупции приходит с определения каждым государством своего идентичного понимания и раскрытия сути коррупции, изучения причин ее возникновения и степени влияния на государственное управление.

Любое государство и общество для проведения эффективной антикоррупционной политики должны заранее закладывать ее ресурсное и институциональное обеспечение. Чтобы разработать антикоррупционную политику, надо сначала уяснить ее основные направления, предусматривающие целый комплекс конкретных организационно-правовых, социально-экономических и организационно-практических мероприятий в зависимости от масштабов коррупции, политического и экономического устройства.

Граждане недостаточно понимают опасность коррупции, ее негативное влияние на развитие государства (внедрения мер реагирования, защиты разоблачителей, обеспечения неотвратимости наказания, справедливого судопроизводства).

Субъекты предпринимательства видят коррупционные проявления в «откатах» при выполнении госзаказов, оказании услуг покровительства «крышевании», «скрытом» участии должностных лиц в бизнесе и проверках, при этом подтверждая наличие неформального рынка

103 <http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Коррупция>

коррупционных услуг со сложившейся инфраструктурой, наличием посредников и таксы за определенные коррупционные действия чиновников, где к самым коррумпированным сферам относят государственные и иные услуги, систему государственных закупок.

Низкая эффективность деятельности государственных органов, отсутствие реальных мер ответственности за коррупцию, действенных мер по исключению ситуаций конфликта интересов становятся стимулами для совершения коррупционных правонарушений.

Катализаторами коррупционных проявлений, на фоне строительства независимого государства, стали издержки постсоветского периода: гиперинфляция, сокращение производства, разрыв финансово-экономических связей, рост уровня бедности и др.

В первые годы независимости экономические активы стали основной целью новой политической элиты, конкурирующей за ресурсы, материальные блага и власть. Все это привело к созданию «рынка» распределения и «продаж» должностей и постепенному переходу к семейно-клановому управлению государством.

Руководители государства в своих обращениях к народу Кыргызстана неоднократно заявляют о непримиримой борьбе с коррупцией, однако сами становятся заложниками глубокой и системной коррупции, создавая семейно-клановый режим правления, узурпируя в конечном счете все властные полномочия в государстве. Еще с конца 90-х гг. постепенно совершенствовались способы совершения и сокрытия коррупционных сделок и операций. Большинство операций, связанных с внешнеэкономической деятельностью, стали «проворачиваться» через многочисленные офшорные компании и иностранные банки для сокрытия прибыли и ухода от налогов. К организации коррупционных схем начали привлекаться международные консультанты, представляющие «беловоротничковую» преступность. В больших объемах снижались таможенные поступления и сборы, искажались данные по внешнеэкономической деятельности, терялась конкурентоспособность в предпринимательской среде, монополизировались отдельные отрасли.

Существенным препятствием на пути развития страны признана системная коррупция, обусловленная коррупционным построением системы функций и полномочий государственных органов и их должностных лиц.

Значительные масштабы коррупции и «теневой» экономики составляют серьезную угрозу не только экономической независимости, также внутренней и внешней безопасности, в сохранении суверенитета страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты Кыргызской Республики:

1. Конституция Кыргызской Республики, принятая на референдуме от 11 апреля 2021 года (Закон КР от 5 мая 2021 года № 59).
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (ратифицирована Законом КР от 6 августа 2005 года № 128)
3. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 02.02.2017 года № 20.
4. Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 02.02.2017 года № 19.
5. Указ Президента Кыргызской Республики «О некоторых мерах по реализации Государственной стратегии по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы» от 14 октября 2020 года УП № 199.
6. Указ Президента КР «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12.10.2013 года УП N 215.
7. Закон КР «О противодействии коррупции» от 08.08.2012 г. N 153.
8. Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72.
9. Закон КР «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» от 2 августа 2017 года N164.
10. Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125.
11. Закон КР «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 года № 206.
12. Типовое положение об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления КР (постановление Правительства КР от 16.09.2015 года № 642)
13. Постановление Правительства КР № 362 от 07.08.2018г. «О мерах по реализации ЗКР «О конфликте интересов».
14. Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками (распоряжение Премьер-министра КР от 18.09.2016 года № 281)
15. Методическое руководство по разработке и реализации ведомственной программы и плана мероприятий по противодействию коррупции, утверждено распоряжением Правительства КР от 12.02.2014 года N 44-р.
16. Методология антикоррупционного мониторинга и оценки, утверждено распоряжением Правительства КР от 12.02.2014 года N 44-р.
17. Руководство по проведению комплексной оценки эффективности

реализации антикоррупционных мер государственными органами Кыргызской Республики, утверждено распоряжением Правительства КР от 15.09.2015 года № 450-р.

18. Рекомендации ОЭСР по выполнению Кыргызской Республикой требований Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (<https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>).26.
19. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики».
20. Модельный закон о борьбе с коррупцией. Принят на тринадцатом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление №13-4 от 3 апреля 1999 года) // СПС «Консультант Плюс».

Научная литература:

21. Anti-corruption Strategies: Understanding what works, what doesn't and why? | United Nations Development Programme (undp.org)
22. Klitgaard Robert. Controlling Corruption 1st Edition// Controlling Corruption by Robert Klitgaard - Paperback - University of California Press (ucpress.edu)
23. Susan Rose-Ackerman. Corruption and Governance: Causes, Consequences and Reform. Cambridge University Press, 1999.
24. Susan Rose-Ackerman. Corruption: A Study in Political Economy. N.Y., Academic Press. 1978.
25. Matthew Stephenson Taming Systemic Corruption: The American Experience and its Implications for Contemporary Debates Harvard Public Law Working Paper No. 20-29.2020
26. Johan Engvall (2011). - Sweden, Uppsala University, The State as investmentnt Market. An Analytical Framework for interpreting Politics and Bureaucracy in Kyrgyzstan.
27. Аванесов, В.С. Основные инструменты коррупции в образовании / В.С. Аванесов // Научно-практическая конференция «Социология коррупции» (Москва, 20 марта 2003 г.). М.: ИНИОН РАН, 2003.1. С. 32-35.
28. Административная этика. Учебное пособие. Составитель Э.Мамбеталиева. Бишкек, 2014.
29. Аминов, Д. И. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления / Д.И. Аминов, В.И. Гладких, К.С. Соловьев. - М.: Логос, 2006.

30. Антикоррупционная политика: учеб. пособие / под ред. Г.А.Сатарова. М.: Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004. < <http://www.indem.ru>>.
31. Антикоррупционные документы и инструменты: Международный и национальный опыт борьбы с коррупцией. Составитель Б.В.Демидов, М., 2004.
32. Аристотель. Политика // Аристотель. Сочинения: В 4 т. М.: Мысль, 1992.
33. Астафьев, Л. К вопросу о понятии коррупции / Л. Астафьев // Коррупция в России: Состояние и проблемы: Материалы научно-практической конференции. Москва, 26-27 марта 1996 г. М.: Моск. ин-т МВД РФ, 1996. С. 117-124.
34. Ахметова, Н.А. Международный опыт противодействия коррупции / Н.А. Ахметова // Власть. 2009. № 12. С. 73-75.
35. Балабанов, С.С. Молодежь и коррупция (по материалам социологических исследований) / С.С. Балабанов, Г.Л. Воронин. Н.Новгород: Институт «Открытое общество», 1999.
36. Вэй, Ш.-Ц. Коррупция в жерновах экономического развития смазка или песок? / Ш.-Ц. Вэй // Обзор экономического положения Европы. 2001. № 2. С. 1-16.
37. Гаман-Голутвина О. В. Политика модернизации неэффективна без сотрудничества государства с бизнесом и обществом // Власть. — 2014. — №1. — С. 185.
38. Гшинский, Я.И. Коррупция // Я.И. Гишинский // Криминология: Курс лекций. СПб.: Питер, 2002. С. 233-242.
39. Гишинский, Я.И. Глобализация и девиантность в России / Я.И. Гишинский // Глобализация в российском обществе: Сб. науч. тр. / отв. ред. И.И. Елисеева. СПб.: Нестор-История, 2008. С. 399-506.
40. Гридякин Д. А. Противодействие коррупции в органах государственной власти в современной России: политологический аспект: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. — Ставрополь, 2009. — С. 43.
41. Дементьева И.Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти // Проблемы развития территорий. 2012. Вып. 1 (57). С. 82—83.
42. Дягтярев А., Маликов Р. Коррупционная основа административных барьеров // Вопросы экономики. 2003. № 11. С. 78-87.
43. Елисеева, И. Возможные подходы к измерению объема коррупционного рынка / И. Елисеева, А. Щирин // Вопросы статистики. 2009. № 6. С. 23-29.
44. Епифанова, Н. Исследование коррупции на основе методов экономической теории / Н. Епифанова // Вопросы экономики. 2007. № 1. С. 33^4.
45. Жилина, И. Феномен коррупции: Общие подходы к изучению / И. Жилина // Экономические и социальные проблемы России. 1998. № 2. С. 30-62.
46. Жилина, И. Коррупция и экономика / И. Жилина // Проблемы развития народного хозяйства России. 2005. № 2. С. 12—28.
47. Исследование «Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и возможности снижения». Министерство экономики и Всемирный Банк, Бишкек 2014. – 172с.
48. Конвенция ООН против коррупции [«Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран» - Преамбула Конвенции ООН против коррупции] (в КР договор принят в 2005 году).
49. Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь справочник/ Под.общ. ред. П.А. Кабанова. - М.: Медиа-Пресс, 2008. - 144 с.41.
50. Латов Ю.В. Коррупция в системе угроз национальной безопасности России // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1 (33). С. 46-53.
51. Макиавелли, Н. Государь.- М., 1990. - С. 678.
52. Манукян А., Хаджиев Т. Антикоррупционная стратегия Сингапура: ориентация на результат // Право и управление. XXI век. 2013. № 1.
53. Мешканцов В.Н. Комплексная система социальных и экономических мер по предупреждению коррупции. – Режим доступа URL: <http://www.superinf.ru> [Дата обращения: 12.12.2015].
54. Основы антикоррупционной политики.- Бишкек, 2020. Уч.пос. Т.Саякбаев, Э.Мамбеталиева, А.Абдыкеримов
55. Основы предупреждения коррупции. – Бишкек, 2020. Уч.пос. Т.Саякбаев, Э.Мамбеталиева, А.Абдыкеримов
56. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003.
57. Селихов Н.В. Коррупция в государственном механизме современной России (теоретические аспекты). Дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. с. 53
58. Радаев В.В. Формирование новых российских рынков. - М., 1998.
59. Системы общегосударственной этики поведения. Пособие Трансперенси Интернешнл. Под редакцией Джереми Поупа. Берлин. 1999.
60. Саякбаев Т.Дж. Основы противодействия коррупции и особенности осуществления надзора за исполнением антикоррупционного законодательства (для работников органов прокуратуры Кыргызской Республики): Учеб.пособие – Б.:М-Максима, 2020. – 286 с.

61. Тюменцева В.В., Погулич О.В. Обоснование необходимых элементов антикоррупционной политики государства // Международный журнал экспериментального образования. – М., 2014. – № 6 – С. 96.
62. Филатова Т.В., Зязина А.К. Борьба с коррупцией: опыт зарубежных стран и возможность его применения в России // Вестник университета (Государственный университет управления). – М.: ГУУ, 2013. – №20. – С. 139-143
63. Хабриева Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2012. – № 6.
64. Худченко Ю.А. Средства борьбы с коррупцией: уголовно-правовые аспекты // Материалы международной конференции «Актуальные проблемы права». – М., 2011.

Интернет ресурсы:

65. Веб-сайт ОЭСР: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>
66. Confronting Corruption: The Element of the National Integrity System. Jeremy Pope. Transparency International. 2000. <http://www.transparency.org/publications/sourcebook>
67. The Council of Europe, the Council of Ministers, Resolution (97) 24 On the Twenty
68. Guiding Principles for the Fight against Corruption. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789>
69. Defying Exclusion Stories and insights on the links between discrimination and corruption
70. Веб-сайт Всемирного банка: www.worldbank.org [Согласно данным World Development Report 2007, объем мирового ВВП в 2007 году составлял 44,385 триллионов долларов];
71. Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. A/CONF. 169/14. 1995. 13 Apr. // URL: www.un.org/russiaru.
72. Веб-сайт МВФ: www.imf.org;
73. Веб-сайт УНП ООН: www.unodc.org;
74. Веб-сайт ПКР: www.gov.kg;
75. Веб-сайт Трансперенси Интернешнл: www.transparency.org/research/cpi/overview;
76. www.stat.kg (<http://www.stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/>)
77. <http://integrity-index.org>
78. See Pring, C., Global Corruption Barometer report, People and Corruption: Europe and Central Asia 2016, p. 8 and p. 18, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_europe_and_central_asia_2016
79. Open Budget Index, 2017 <https://bit.ly/2IKl6h6>