



Саякбаев Т. Дж.
Мамбеталева Э. Ж.
Абдыкеримов А. С.

ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Министерство Образования и Науки
Кыргызской Республики



Central Asian Research
Institute on Corruption
and Money Laundering



Kingdom of the Netherlands

ОСНОВЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Учебное пособие

УДК 351/354
ББК 67.99(2)1
С 22

Данное учебное пособие выпущено в рамках проекта
«Антикоррупционная Летняя школа в Кыргызстане»
при поддержке Посольства Королевства Нидерландов

Рецензенты:

Сманшиев К.М., д.ю.н., профессор,
декан юридического факультета КНУ им. Ж. Баласагына,
Базарбаев Э.Б., д.ю.н., профессор

Под общей редакцией А. Акматалиева, кандидата философских наук,
профессор, ректор Академии государственного управления при Президенте
Кыргызской Республики

ISBN 978-9967-9263-2-5

С 22 Основы антикоррупционной политики: Учебное пособие / Саякбаев Т.,
Мамбеталиева Э., Абдыкеримов А. – «Оптима Технолоджис», 2020. – 188 с.

Рекомендовано Ученым советом Академии государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики в качестве учебного пособия по
дисциплине «Антикоррупционная политика»

В данном учебном пособии последовательно рассмотрены общие теоретические вопросы возникновения и развития такого негативного социального явления, как коррупция, её виды, сущность, особенности, детерминанты; описывается система мер и антикоррупционных механизмов по предупреждению коррупционной составляющей современного общества; проводится обзор международных принципов противодействия коррупции и даются практические советы, направленные на сокращение уровня коррупции.

В учебном пособии представлены учебные материалы, которые могут быть использованы в процессе проведения обучающих семинаров, курсов повышения квалификации и тренингов, которые адресованы научным и практическим работникам, управленческому персоналу, преподавателям, магистрантам и студентам, а также широкому кругу специалистов по учебной дисциплине «Антикоррупционная политика».

ISBN 978-9967-9263-2-5

УДК 351/354
ББК 67.99(2)1

© Мамбеталиева Э.
© «Оптима Технолоджис», 2020

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	4
РАЗДЕЛ 1. КОРРУПЦИЯ КАК УГРОЗА ОБЩЕСТВУ И ГОСУДАРСТВУ	
1.1 Сущность, понятие и основные содержательные характеристики коррупции	8
1.2 Коррупция в современном обществе: причины и последствия	19
1.3 Государственная антикоррупционная политика: основы и принципы	29
РАЗДЕЛ 2. ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	
2.1 Международное законодательство и международные инструменты противодействия коррупции	40
2.2 Национальные правовые основы противодействия коррупции	55
2.3 Институциональные основы и основные факторы реализации государственной антикоррупционной политики в Кыргызской Республике	67
РАЗДЕЛ 3. ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРЕВЕНЦИИ КОРРУПЦИИ	
3.1 Коррупционные риски: оценка и управление	83
3.2 Антикоррупционная экспертиза	94
3.3 Выявление и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе	104
3.4 Основы стандартов поведения государственных служащих	116
3.5 Мониторинг и оценка эффективности реализации антикоррупционных мер	135
3.6 Антикоррупционное образование и формирование антикоррупционного правосознания	152
О методических аспектах преподавания дисциплины «Антикоррупционная политика» в вузах Кыргызской Республики	162
Темы самостоятельных работ для оценки качества освоения учебной дисциплины «Основы антикоррупционной политики»	176
Предварительные темы ВКР и магистерских исследований	178
Вопросы для подготовки к междисциплинарному государственному экзамену по дисциплине «Основы антикоррупционной политики»	179
Список сокращений	181
Список использованной литературы	182

ВВЕДЕНИЕ

Когда корабль не знает, в какой порт направляется, никакой ветер не будет попутным. – Сенека (младший)

Коррупция – социальное явление, которое часто выражается в виде конкретного правонарушения, это не только взятки или хищения материальных ценностей у государства и граждан, а целая система неподконтрольных государству экономических и социальных отношений в обществе, обеспечивающих огромный коррупционный оборот финансовых и материальных ресурсов (выдержки из Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2012 года № 26).

Коррупция, как явление, обусловлено действием целого ряда объективных и субъективных факторов, основывающихся на имеющихся издержках правового и институционального устройства государственного управления. Пагубное воздействие коррупции на процессы политического, социально-экономического, общественного развития, формирования нравственных ценностей граждан, а также подрыв доверия к институтам государственной власти представляет реальную угрозу национальной безопасности Кыргызской Республики, что, в свою очередь, требует систематического изучения, разработки и совершенствования антикоррупционной политики государства.

Наибольшую опасность представляет коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления. В целом специфика коррупции в Кыргызстане заключается в следующем: наличие мощной, широко разветвленной теневой экономики и

больших объемов незаконных доходов, значительная часть которых направляется для «финансирования» коррупционеров в органах исполнительной власти, местного самоуправления и в правоохранительных органах; в неисполнении или ненадлежащем исполнении принимаемых законов и мер по борьбе с коррупцией; вовлечение родственников в коррупционный процесс на низовом уровне власти и в быту.

Коррупция представляет угрозу национальным интересам государства, поскольку ее развитие ведет к ослаблению позиций Кыргызской Республики в политической и экономической областях. В политической сфере коррупция дискредитирует власть, вызывает недоверие к ней со стороны различных субъектов международной деятельности, населения страны, ставит под сомнение социальную полезность реформ, дезорганизует осуществление всех без исключения функций государства, создает благоприятные условия для криминализации государственных институтов и задает негативную динамику трансформации политического режима в Кыргызской Республике.

Коррупция угрожает экономической безопасности страны, подрывает конкурентоспособность отечественной продукции, мешает реализации интересов отечественных предприятий, разрушает рыночные механизмы, приводит к неэффективному использованию бюджетных средств и огромным материальным потерям - как прямым, так и косвенным.

Кроме того, в экономике признаются наиболее взяткоёмкими кредитно-финансовая сфера, внешняя торговля, оказание государственных услуг, операции с недвижимостью, рынок драгоценных металлов и камней. Одной из наиболее коррупционных сфер является закупка товаров (работ, услуг) для государственных нужд.

Эффективность антикоррупционной политики зависит от адекватности антикоррупционного инструментария, от выбора

наиболее действенных организационно-правовых средств противодействия коррупционным проявлениям с учетом следующих факторов: периодического проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; выявления коррупционных рисков в конкретной сфере или области государственного управления; характера совершаемых коррупционных правонарушений в данной сфере, в том или ином регионе; результатов антикоррупционного мониторинга; иных факторов, позволяющих в той или иной степени индивидуализировать применение антикоррупционных средств.

Одним из важнейших механизмов превенции коррупции являются антикоррупционное обучение и просвещение.

Ключевой особенностью программы обучения является его прикладная направленность. Структура курса, форма занятий и контроля знаний ориентированы на формирование и развитие практических навыков и повышения потенциала слушателей по разработке, планированию и реализации мер по противодействию коррупции.

Задачи курса:

- сформировать у слушателей понимание социально-политической, экономической и нравственной сущности коррупции, раскрыть ее социально-юридический смысл как превращенной формы бюрократизации власти и противоправно-аморальной формы использования властно-должностного статуса и материально-финансовых возможностей в ущерб общественным интересам;

- помочь слушателям сформировать четкое представление о понятийном аппарате антикоррупционного законодательства и терминологии антикоррупционной практики;

- рассмотреть основные составляющие государственной антикоррупционной стратегии и механизмов противодействия коррупции;

- изучить причины коррупционных отношений, проанализировать организационно-правовые, политические, социально-экономические и социокультурные факторы, затрудняющие реализацию антикоррупционной стратегии;

- сформировать устойчивый правовой иммунитет (невосприимчивость) к негативным социальным явлениям, связанным с коррупцией.

В части профессиональных компетенций по итогам прохождения курса обучающийся должен:

Знать

- сущностные характеристики, формы проявления и негативные последствия коррупции в различных сферах жизнедеятельности общества;

- принципы и основные составляющие государственной политики противодействия коррупции;

- специфику эффективного взаимодействия с государственными, коммерческими и некоммерческими организациями, отечественными и зарубежными партнерами в процессе реализации государственной антикоррупционной стратегии;

Уметь

- анализировать, идентифицировать и критически оценивать коррупционную ситуацию;

- использовать полученные знания в процессе разработки программ и планов противодействия коррупции, контролировать их реализацию;

Владеть

- современными методами диагностики, анализа, прогноза и решения проблем противодействия коррупции.

Представленное Вашему вниманию учебное пособие является экспериментальным, любые замечания и предложения, способствующие его улучшению, будут с благодарностью приняты авторским коллективом.

РАЗДЕЛ 1. КОРРУПЦИЯ КАК УГРОЗА ОБЩЕСТВУ И ГОСУДАРСТВУ

1.1 Сущность, понятие и основные содержательные характеристики коррупции

«Человеческая изобретательность практически бесконечна, когда дело касается конвертации власти в личную выгоду» (Ли Куан Ю)

Определить эволюционную сущность коррупции и ее влияния на общество и государство 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.

Сведения о коррупции отражены в работах великих древнегреческих философов Платона и Аристотеля, высказывающихся о крайне пагубном, разрушающем влиянии взяточничества и злоупотребления властью на политическую, экономическую и духовную сферы общества. Платон в своем трактате «Государство» обосновывал причину порчи общества и государства «господством корыстных интересов» в поступках и поведении людей. Взяв за основу масштаб корыстных интересов в государственном устройстве, он классифицировал государства на три типа: олигархию (тимократию), демократию и тиранию. Аристотель рассматривал коррупцию в качестве причины если не гибели, то перерождения государства. В труде «Политика» он писал: *«Самое главное при всяком государственном строе - это посредством законов и остального распорядка устроить дело так,*

чтобы должностным лицам невозможно было наживаться», тем самым считая основой обеспечения государственной стабильности борьбу с коррупцией¹.

С древних времен на всем протяжении развития и становления государственности вместе с эволюцией государственного строительства происходила и эволюция мздоимства (коррупции). Если на начальном этапе становления государственного строительства различные платы и подношения вождю или жрецу были обычной нормой, то впоследствии, при укреплении и усложнении государственного аппарата, уполномоченные чиновники стали получать не только фиксированный доход, но создавали иные источники для получения официальной и неофициальной административной ренты, а также взятки и иные незаконные вознаграждения.

Первое упоминание о коррупции (и, соответственно, борьбе с ней) можно отнести ко второй половине XXIV 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 судей². Однако борьба с коррупцией в Древнем мире обычно не приносила желаемых результатов, особенно в восточных деспотиях. По мнению автора древнеиндийского трактата «Артхашастра»: *«Легче угадать путь птиц в небесах, чем уловки хитроумных чиновников»*³. Своего апогея коррупция достигла в эпоху упадка античности в Римской империи и стала одной из причин ее крушения. В римском праве категория «кор-

¹ Аристотель. Политика. Сочинения: в 4 т. - М.: Мысль, 1992.

² Роуз-Аккерман, С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. - М.: Логос, 2003. - 356 с.

³ Артхашастра (в переводе с санскрита "наука о пользе") - сводный трактат по науке управления государством и политике, датируется IV веком до н.э.

рупция» (*corruptere*) означало разламывать, повреждать, портить, нарушать, фальсифицировать показания, обесчестить девиственницу, а также подкупить судью (претора). На наличие ответственности за взяточничество около четырех тысячелетий назад в Древнем Вавилоне указывали законы царя Хаммурапи, а также законы египетских фараонов.

В величайшем памятнике римского права «Законах Двенадцати Таблиц» впервые этот термин юридически оформлен. В данном документе его значение приближено к современному понятию: «Неужели ты будешь считать суровым постановление закона, карающее смертию казнию того судью или посредника, которые были назначены при судоговорении (для разбирательства дела) и были уличены в том, что приняли денежную мзду по (этому) делу?»⁴.

Само слово «коррупция» имеет латинское происхождение. *Коррупция* (от лат. *corruptere* «растлевать», лат. *corruptio* «подкуп, продажность; порча, разложение; растление») — термин, обозначающий обычно использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав, а также связанных с этим официальным статусом авторитетов, возможностей, связей в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам⁵.

Коррупционное поведение осуждается всеми мировыми религиями. Так, в Ветхом Завете прямо запрещается мздоимство: «Угощение и подарки ослепляют глаза мудрых и, как бы узда в устах, отвращает обличение»; «Горе тем, которые за подарки оправдывают виновных и правых лишают законного». Коррупция осуждается в Коране: «Не присваивайте незаконного имущества

⁴ См. там же.

⁵ <https://ru.wikipedia.org/wiki>

ства друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей». Коррупция запрещена Торой: «Не извращай закона, не смотри на лица и не бери даров, ибо дары ослепляют глаза мудрых и превращают дело правых»⁶.

С изменением мироустройства менялись формы и масштабы коррупции. Глобализация и становление мирового хозяйства позволили коррупции выйти на международный уровень и стать одним из наиболее массовых и опасных явлений современности.

Как писал Томас Гоббс, коррупция «*есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам*». По мере усложнения государства, появления аппарата управления появились профессиональные чиновники, которые, по замыслу правителей, должны были довольствоваться только фиксированным жалованием. На практике чиновники стремились воспользоваться своим положением для тайного увеличения своих доходов. Исследование памятников истории подтверждает тот факт, что коррупцию наука изучала и изучает на протяжении нескольких столетий⁷.

Позднее в эпоху Возрождения великий мыслитель Н. Макиавелли коррупцию определял, как использование публичных возможностей в частных интересах. Он считал, что мудрые правители своевременно обнаруживают эту возникающую болезнь и находят эффективные способы ее лечения. Если болезнь запу-

⁶ 104. Голосенко, И. Феномен «русской взятки»: Очерк истории отечественной социологии чиновничества. Журнал социологии и социальной антропологии. -1999. -Т. II. - № 3. - С. 101-116.

⁷ Гоббс, Т. «Левинафан» или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Сочинения: В 2 т. - Т. 2. - М.: Мысль, 1991.

цена, то нужное лекарство найти почти невозможно. Таким образом, Н. Макиавелли обращает внимание на степень распространённости коррупции и ее влияние на социальную систему⁸.

В период Нового времени в Европе в связи с формированием централизованных государств со сложным бюрократическим аппаратом управления, становлением правовых систем, выступающих основными регуляторами поведения граждан, коррупция трактуется как «преступное использование государственным служащим своих полномочий ради личного обогащения». Английский ученый Томас Гоббс поднимает проблему коррупционных отношений между чиновником и представителем экономической элиты и возникновения коррупционных связей между ними. Он писал: «...люди, кичащиеся своим богатством, смело совершают преступления в надежде, что им удастся избежать наказания путем коррумплирования государственной юстиции или получить прощение за деньги или другие формы вознаграждения». Все эти высказывания остаются актуальными и в наши дни.

Высказывая мысль о склонности каждого человека к использованию власти в личных целях, в XVII в. Ш. Л. Монтескье в своем труде «О духе законов» предлагал разграничить власть на законодательную, исполнительную и судебную с целью ограничения властного произвола со стороны чиновников, делая акцент на борьбе с коррупцией. В этот период в сознании людей сформировалось достаточно полное представление о коррупции и ее пагубном влиянии на общественное развитие. Однако это представление имело в основном описательный характер и не раскрывало ее сущностные черты.

⁸ Макиавелли, Н. Государь. - М., 1990. - С. 678.

В конце XIX в. усиление роли государства в регулировании всех процессов общественной жизни способствовало концентрации еще большей власти в руках чиновников. Зарождение крупного капитала дало возможность его кланам бороться за экономические выгоды путем прямого влияния на деятельность высших политиков и чиновников, подчинив их службу своим интересам и тем самым активизируя взяточничество. Данный период времени знаменует начало нового периода в истории дальнейшего изучения феномена коррупции. Рассматривая сущность коррупции, важно ответить на вопросы: понятие коррупции, каковы ее причины и влияние на государственное управление и само государство, общество и экономику, возможно ли успешно с ней бороться в современных условиях.

Специалисты различных групп и направлений (социологи, менеджеры по государственному управлению, политологи, экономисты, юристы) формируют, исходя из специфики своей деятельности, свое отношение и понимание коррупции. Например, социологи могут рассматривать коррупцию как отклонение от предписанных и ожидаемых норм поведения со стороны должностных лиц в корыстных целях. Менеджеры по государственному управлению, в свою очередь, могут утверждать, что коррупция – это злоупотребление должностным положением в личных целях, для получения незаконной административной ренты в виде какой-нибудь значительной личной выгоды.

Политологи же сравнивают коррупцию с деформацией политической организации общества. В политологическом контексте под коррупционной деятельностью понимается поведение должностных лиц, выражающееся в незаконном использовании своего положения с целью обладания властью в обществе.

Для субъектов предпринимательства традиционно под коррупцией понимается ситуация, когда должностное лицо вымогает

взятку либо принимает противоправное решение, из которого извлекает выгоду «проящая» сторона (например, фирма, получающая государственный заказ вопреки установленной процедуре), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны.

Обращаясь к официальным источникам в Кыргызской Республике, важно отметить, что коррупция квалифицируется как общественно опасное противоправное деяние, характеризующееся подкупом, продажностью должностных лиц при корыстном использовании своих должностных полномочий. В частности, в Главе 44 «Коррупционные и иные преступления против интересов государственной и муниципальной службы» статьи 319 Уголовного кодекса Кыргызской Республики⁹ коррупция понимается как умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающее угрозу интересам общества или государства. Аналогичное определение понятию коррупции дается в статье 1 Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции»¹⁰.

Теоретических понятий коррупции в науке было предложено большое многообразие: коррупция - это социально-правовое явление, под которым обычно понимается подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще; это не что

⁹ Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года № 19.

¹⁰ Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции», от 8 августа 2012 года № 153.

инное, как злоупотребление властными полномочиями для получения выгод в личных целях.

В международном праве устоялась широкая трактовка коррупции как корыстного служебного злоупотребления, которое не сводится к подкупу государственных служащих. В частности, в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174) 2 приводится следующее определение коррупции: «просьба, предложение, дача или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового».

В более широком плане истолкована коррупция и в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 года: «...хотя понятие коррупции должно определяться в соответствии с национальным правом, но следует понимать, что оно охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов, или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие. Акт коррупции охватывает также попытку коррумпирования». В этом же документе под коррупцией подразумевается: «Выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения»¹¹.

¹¹ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года.

Следует отметить, что в этом международном правовом акте в понятие коррупции включено не только получение вознаграждения, подарков, но и служебное поведение должностного лица, осуществляемое в связи с получением таких подарков. Если исходить из такого определения коррупции, то перечень коррупционных преступлений расширяется, кроме взяток в него должны быть включены злоупотребления по службе, превышение должностных полномочий. Что очень важно, данное определение позволяет включить в состав коррупции и законное, правомерное служебное поведение должностного лица, если оно было обусловлено полученными или обещанными подарками.

Объяснение феномена коррупции сформулировал Р. Клитгаард (Институт современных исследований, США, Калифорния). Он утверждал, что **«Коррупция — это монополия, плюс свобода действий, минус ответственность»**. Другими словами, требуется, чтобы кто-то имел монополию на принятие решений, а также свободу делать то, что посчитает нужным, т.е. действовать в собственных интересах, и ни перед кем не отчитываться. По мнению Р. Клитгаарда, возникновение коррупции независимо от сферы жизни общества (политика, бизнес, здравоохранение) объясняет данная универсальная «формула коррупции»¹².

$$K = M + D - O$$

где K – коррупция, M – монополия, D – свобода действий чиновников, O – подотчетность, ответственность

¹² According to Klitgaard «Illicit behavior flourishes when agents have monopoly power over clients, when agents have great discretion, and when accountability of agents to the principal is weak. A stylized equation holds: Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability». (1991), Controlling Corruption. University of California Press, p.75.

Таким образом, коррупция уже давно не сводится к тривиальным видам взяточничества и злоупотреблений, которые могут быть напрямую или косвенно влиять на экономическую устойчивость государства. Коррупция охватывает такие виды правонарушений, как **коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм, трайбализм, nepotизм** (кумовство или кыргызский синоним – «стууганчылык»), незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконное присвоение общественных ресурсов в личных целях, незаконная приватизация, незаконная поддержка и финансирование политических структур (партий и др.), 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) и др. Можно сделать вывод о том, что привести исчерпывающий перечень коррупционных проявлений невозможно.

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 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.

Вопросы и задания

- 1. Дайте объяснение эволюционной сущности проявления коррупции в обществе и государстве.*
- 2. Дайте объяснение эволюции государственного строительства и эволюции мздоимства (коррупционных проявлений).*
- 3. Что означает слово «коррупция» (его первоначальное происхождение)?*
- 4. Объясните причины и влияние коррупции на государственное управление, на само государство, общество и экономику.*
- 5. Объясните значение понятия коррупции как социального противоречия в обществе.*
- 6. Какое толкование, исходя из официальных источников в Кыргызской Республике, имеет понятие коррупция?*
- 7. Объясните формулу коррупции, сформулированную Р. Клитгаардом.*
- 8. Какова природа, пагубность и распространенность коррупции?*

1.2 Коррупция в современном обществе: причины и последствия

«Если Вы подаете пример правильного поведения, кто осмелится продолжать вести себя неправильно?» (Конфуций)

Одно из приоритетных направлений повышения качества государственного управления, обеспечения прогрессивного развития страны - это разработка системы мер по противодействию коррупции. Причем в долгосрочном плане такая система мер может быть эффективной лишь в том случае, если она направлена не только на сокращение коррупционных правонарушений, но и на выявление и устранение предпосылок их возникновения и распространения. 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, наличие дискреционных полномочий у должностных лиц государственных органов, широкие распорядительные и контрольные полномочия, правовое регулирование предпринимательской деятельности, распределение ресурсов и др. Страны с развивающейся экономикой наиболее подвержены риску коррупции.

Институциональными причинами коррупции считаются высокий уровень закрытости в работе государственных ведомств, громоздкая система отчетности, отсутствие прозрачности в системе законоотворчества, слабая кадровая политика государства,

допускающая распространение sinecur 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, покровительствовать рейдерским захватам, в том числе активно использовать «государственный аппарат» в своих интересах, организовывать преследование конкурентов и др. Все это ведет к подрыву авторитета и престижа государства на международной арене, способствует его политической и экономической изоляции, а также снижает инвестиционную привлекательность страны.

Социально-культурными причинами коррупции являются деморализация общества, недостаточная информированность и организованность граждан, общественная пассивность в отношении своеволия «власть имущих».

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 личного состояния независимо от способов его получения, происходит девальвация и слом цивилизованных социальных регуляторов поведения людей: норм морали, права, религии, общественного мнения и др.

В странах, где присутствуют все три группы факторов (это, прежде всего, развивающиеся и 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 выработать разумные законы, а специальные институты под контролем общественных представителей стали строго следить за их выполнением. В деятельности государственных органов личные отношения стали уступать место исключительно служебным отношениям и любые отклонения от этого начали трактоваться как нарушение общественной морали и законов. В итоге, в централизованных государствах нового времени независимо от того, каким оно было, демократическим или тоталитарным, коррупционные отношения резко сократились.

На многих научных конференциях и семинарах часто высказывается мнение о том, что основной причиной высокой коррупции является несовершенство политических институтов, которые обеспечивают внутренние и внешние механизмы сдерживания, а также трудности преодоления наследия тоталитарного периода. Помимо этого, есть нарекания в отношении возможного «двойного» толкования законов и нормативных правовых актов, позволяющего, на фоне их незнания или непонимания населением, должностным лицам произвольно препятствовать осуществлению бюрократических процедур или завышать надлежащие выплаты.

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.

К причинам коррупционных проявлений также относят профессиональную некомпетентность государственных и муниципальных служащих, клептократию, наличие кумовства и политического покровительства, которые приводят к ослаблению механизмов контроля над коррупцией, перегруженность правовой сферы юридическими документами, высокую динамику изменений в законодательстве.

Анализируя последствия коррупции, исходя из взаимоотношений государственной власти в лице чиновников с предпринимателями, В.В. Радаев¹³ говорит о трех моделях коррупции:

1) монополистическая, когда предоставление общественных благ находится в одних руках под единым бюрократическим контролем;

2) дерегулируемая, когда бюрократические структуры действуют относительно независимо друг от друга в подведомственных областях;

3) конкурентная, когда каждое общественное благо обеспечивается более чем одной бюрократической структурой.

Основная проблема, с которой сталкивается правоприменитель, это отсутствие комплексных законов прямого действия, на которые можно было бы опереться в борьбе с коррупцией. Совершенно очевидно, что достаточно полного, точного, законодательно оформленного определения коррупции нет, как нет и четко сформулированного антикоррупционного законодательства.

¹³ Радаев, В.В. Коррупция и формирование российских рынков: отношения чиновников и предпринимателей. Мир России, 1998. - Т.7. - № 3. - С. 57-90.

Современная актуальность темы коррупции связана с разнообразием ее последствий. Помимо прямого влияния на экономические процессы, коррупция имеет выход в социально-политическое пространство. По поводу того, в чем именно состоит это влияние, есть разные точки зрения.

Негативное влияние коррупции выражается, в первую очередь, как одно из главных препятствий экономическому развитию. По мнению шведского экономиста, лауреата Нобелевской премии по экономике Г. Мюрдаля, эти последствия заключаются в следующем¹⁴:

- средства, аккумулируемые с помощью взяток, часто уходят из активного экономического оборота и оседают в форме недвижимости, сокровищ, сбережений (причем в иностранных банках);
- предприниматели вынуждены расходовать время на диалог с нарочито придирчивыми чиновниками, даже если удается избежать взяток;
- поддерживаются неэффективные проекты, финансируются раздутые сметы, выбираются неэффективные подрядчики;
- коррупция стимулирует создание чрезмерного числа инструкций, чтобы затем за дополнительную плату «помогать» их соблюдать;
- из государственной службы уходят квалифицированные кадры, морально не приемлющие систему взяток;
- возникают препятствия для реализации макроэкономической политики государства, поскольку коррумпированные низшие и средние звенья системы управления искажают передаваемую правительству информацию и подчиняют реализацию намеченных целей собственным интересам;

¹⁴ Мюрдаль, Г. Современные проблемы «третьего мира» — Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations (1968). — М.: Прогресс, 1972.

- коррупция деформирует структуру государственных расходов, так как коррумпированные политики и чиновники склонны направлять государственные ресурсы в такие сферы деятельности, где невозможен строгий контроль и где выше возможность вымогать взятки;

- увеличиваются затраты для предпринимателей (в особенности для мелких фирм, более незащищенных перед вымогателями);

- взятки превращаются в своего рода дополнительное налогообложение.

В результате коррупция и бюрократическая волокита при оформлении деловых документов тормозят инвестиции (особенно иностранные). Так, разработанная в 1990-е годы американским экономистом Паоло Мауро модель позволила ему сделать предположительный вывод, что рост «эффективности бюрократии» (индекс, близкий к рассчитываемому Transparency International индексу восприятия коррупции) на 2,4 балла снижает темп экономического роста страны примерно на 0,5%.

По утверждениям экспертов ОЭСР, по итогам проведенных исследований ряда стран стоимость закупаемой продукции, работ и услуг в рамках государственных заказов и закупок в среднем становится дороже на 30% за счет коррупционных издержек.

Обращаясь к работам, опубликованным международными экспертами МВФ Вито Танци и Хамидом Давуди, можно сделать вывод о том, что сокращение на один пункт индекса восприятия коррупции сокращает на 1,5% отношение доходной части бюджета к ВВП, на 2,7% сокращает отношение налоговых поступлений в бюджет к ВВП и на 1,3% увеличивает отношение неналоговых поступлений в бюджет к ВВП¹⁵. Исследование Ghura

¹⁵ Tanzi, Vito and Hamid R. Davoodi (2000), 'Corruption, Growth, and Public Finances', IMF Working Paper, WP/00/182.

(1998) выявило увеличение доли налоговых поступлений в ВВП на 1-2,9% при увеличении индекса восприятия коррупции на 1 пункт¹⁶.

Властные и иные излишне присвоенные дискреционные полномочия должностными лицами способствуют продвижению их корыстных интересов, когда имеющиеся факты мздоимства, поборов и «крышевания» можно расценить как скрытый налог для субъектов предпринимательства, а любые налоги оказывают влияние на объем выпуска продукции. Исходя из постулатов экономической теории, можно утверждать, что налоги воздействуют на ВВП, прежде всего, через изменение совокупного спроса. Рост обязательных платежей приводит к сокращению реального чистого дохода, что, в свою очередь, снижает располагаемый личный доход населения и его потребительские расходы. Следовательно, совокупные расходы также снижаются. Снижение потребительских расходов вызовет сокращение ВВП и уровня занятости. Поскольку коррупционные платежи не поступают в государственный бюджет, то и расходная часть бюджета остается неполненной, что ведет к сокращению бюджетного финансирования капитальных вложений, влияющих на занятость, капитальное строительство, рост ВВП и др.

Негативное влияние коррупции на социально-политические процессы прослеживается в следующем:

- 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

¹⁶ Ghara, Dhaneeswar (1998), 'Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects on Economic Policies and Corruption', International Monetary Fund Working Paper, WP/98/135.

растут доходы взяточдателей и взяточполучателей при снижении доходов законопослушных граждан;

- 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 нравственных самозапретов;

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

- 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 они политически неустойчивы.

В результате происходит снижение эффективности рынка и дискредитация идеи рыночной конкуренции, рост экономических и должностных преступлений, что в свою очередь может привести к кризису законности и правопорядка в стране.

Несовершенство законодательства ведет к росту административного усмотрения, присвоения дополнительных дискреционных полномочий, что способствует произвольному принятию

решений должностными лицами в зависимости от личной заинтересованности.

К наиболее тяжелым последствиям коррупция приводит в ходе избирательного и бюджетного процессов. Политическая коррупция начинается с выборов, коррупция в ходе выборов приводит к недоверию властям (как избранным, так и нанятым, которые берут пример с народных избранников) и к дискредитации института выборов как общедемократической ценности. Коррупция в бюджетном процессе приводит как к разворовыванию бюджетных денег, так и к потере привлекательности страны для своих и иностранных инвесторов. Что же касается социальной сферы, то здесь результатами коррупции можно назвать: отвлечение колоссальных средств от целей общественного развития (и, как следствие, обострение бюджетного кризиса, снижение способности власти решать социальные проблемы); рост имущественного неравенства, т.к. коррупция подстегивает несправедливое и неправомерное перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев общества; увеличение социальной напряженности в обществе, бьющей по экономике и угрожающей политической стабильности в стране.

Коррупцию, однако, можно уменьшить путем принятия комплексных мер по борьбе с ней. Конечно же, ее нельзя устранить за один день, но все-таки должны осуществляться действия в этом направлении. В связи с этим необходимо внедрять принципы добросовестного управления и укреплять потенциал современных антикоррупционных механизмов.

Борьба с коррупцией может быть эффективной только в том случае, если будут устранены вызывающие ее причины. В то же время в целях достижения результатов должны быть усилены антикоррупционные нормы превентивного характера.

В итоге можно сделать вывод, что коррупция - это отношения особой зависимости между субъектами политической, хозяйственной и иной деятельности, которая, предполагает оказание разного рода услуг за разнообразное официально непредусмотренное вознаграждение. В содержательном плане коррупция связана с включением должностного лица в определенную систему отношений, взаимодействий, в которые он в силу своего положения, не может быть включен явно.

Вопросы и задания.

- 1. Каковы экономические причины коррупции?*
- 2. Назовите институциональные причины коррупции.*
- 3. Объясните политические и социальные причины коррупции.*
- 4. Как можно объяснить причины возникновения высокой коррупции?*
- 5. Ваше видение проблем и причин коррупции.*
- 6. Исходя из приведенных шведским ученым Г. Мюрдалем причин, какие последствия коррупции выглядят наиболее разрушительными для нашего общества?*
- 7. Назовите причины негативного влияния коррупции на социально-политические процессы в государстве и обществе.*
- 8. Приведите ваше видение причин и последствий коррупции, которые прослеживаются в государстве и обществе.*

1.3 Государственная антикоррупционная политика: основы и принципы

*«Нет ничего ошибочнее, чем
мысль, что казнями можно регу-
лировать цены или отучить от
взяточничества» (В.Корозенко)*

Одной из важнейших функций государства является проводимая эффективная, ресурсообеспеченная антикоррупционная политика. Антикоррупционная политика – это разработка и постоянное осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества в рамках, принятых данным государством основ конституционного строя с целью устранения (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни.

Разработка антикоррупционной политики начинается с уяснения ее основных направлений. Чтобы лучше понять то или иное явление, тот или иной процесс, необходимо рассмотреть, из каких составных частей, элементов данное явление (процесс) складывается. В зависимости от разных критериев по-разному и классифицируются составные части антикоррупционной политики, которая включает в себя комплекс взаимодополняющих мер:

- законодательных,
- экономических,
- политических,
- информационных,
- организационных, предпринимаемых государством и гражданским обществом в целях противодействия коррупции.

Поэтому разобьем элементы антикоррупционной политики по нескольким критериям.

Длительность антикоррупционных мер. По данному критерию антикоррупционная политика разбивается на разовые и постоянные меры.

Разовые меры могут осуществляться в различных сегментах государственной и общественной жизни. Они рождаются в зависимости от конкретного состояния политической системы данного государства, масштабов коррупции, состояния законодательства, уровня эффективности юрисдикционной деятельности и т.д. Другими словами, разовые меры всегда индивидуальны по отношению к конкретной стране. В то же время понятно, что изучение их эффективности влияет и на определение постоянных мер, и на поиск новых (последующих) разовых мер, и на обогащение опыта антикоррупционной политики в других странах.

Постоянные меры включают в себя:

a) разработку на определенный период самой антикоррупционной программы, т.е. документа, содержащего основные направления политики на данный период;

b) разработку на определенный период планов по противодействию коррупции, т.е. документов, конкретизирующих и структурирующих антикоррупционную программу;

c) контроль за реализацией антикоррупционной программы и планов с внесением в них необходимых корректив и оценка степени их реализованности;

d) деятельность специализированного антикоррупционного органа по противодействию коррупции (если таковой создан);

e) деятельность правоохранительных органов по выявлению, пресечению и расследованию фактов коррупции;

f) судебную практику в части применения ответственности за коррупционные деяния;

g) деятельность контролирующих инстанций (контрольно-ревизионных, парламентские расследования и др.);

h) мониторинг состояния коррупции (в территориальном, отраслевом и функциональном разрезах), в том числе посредством статистических, социологических и иных методов;

i) мониторинг системы институтов власти с точки зрения их эффективности в противодействии коррупции;

j) антикоррупционное просвещение и воспитание.

Постоянные меры являются мерами универсальными для разных государств, т.е. не зависят от масштабов коррупции, политического и экономического устройства.

Стадии антикоррупционной политики. Речь идет о последовательности основных шагов и содержании методов данной политики. По этому критерию антикоррупционную политику можно разбить на следующие группы:

a) разработка антикоррупционных программ;

b) планирование антикоррупционных мероприятий;

c) прогнозирование и анализ состояния коррупции и тенденций в ее развитии;

d) разработка специальных антикоррупционных законопроектов и проектов подзаконных актов;

e) экспертиза законопроектов и проектов подзаконных актов;

f) мониторинг реализации антикоррупционной политики и состояния коррупции;

g) отчетность государственных органов в целях оценки эффективности их антикоррупционной деятельности.

Направления антикоррупционной политики. Классификация, построенная по данному критерию, является стержневой, поскольку позволяет оценить, насколько адекватно государство понимает, что именно необходимо менять в своем устройстве и функционировании для уменьшения масштабов коррупции. В

этой связи, основными направлениями антикоррупционной политики должны являться:

- а) коррекция («upgrade») законодательства;
- б) более сбалансированная система сдержек и противовесов между основными институтами власти;
- в) упорядочение системы, структуры и функций органов исполнительной власти;
- д) изменение принципов государственной (прежде всего, государственной гражданской) службы и контроль за имущественным положением представителей власти;
- е) создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств;
- ф) укрепление судебной власти;
- г) совершенствование правоохранительной системы;
- h) координация антикоррупционной политики.

Направления антикоррупционной политики должны дополняться и корректироваться с учетом постоянного мониторинга коррупции по разным срезам – отраслевому, региональному, функциональному, а также по мере получения новых знаний о природе коррупции в результате ее глубинных исследований, в частности, после более тщательного изучения причин коррупции; «участков» государственного и общественного организма, наиболее пораженных коррупцией; мотивации коррупционного поведения.

Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2012 года № 26 утверждена Государственная стратегия антикоррупционной политики, где были определены основные направления ее выполнения:

- привлечение институтов гражданского сектора к работе по противодействию коррупции в обществе путем создания ко-

митетов гражданского контроля, превратив их в один из действенных инструментов по предупреждению и выявлению коррупции;

➤ создание системы правового просвещения населения, в том числе для школ, противодействия коррупционным проявлениям и информирование общественности о коррупционных рисках в той или иной сфере;

➤ совершенствование и развитие правовой основы противодействия коррупции;

➤ устранение коррупциогенных факторов, препятствующих созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций;

➤ улучшение системы учета государственного имущества и оценки эффективности его использования;

➤ внедрение в деятельность органов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления форм и методов, обеспечивающих эффективность противодействия коррупции;

➤ распространение ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательными актами Кыргызской Республики в целях предупреждения коррупции на лиц, замещающих государственные должности;

➤ повышение качества работы подразделений кадровых служб органов государственной власти и местного самоуправления по профилактике коррупционных проявлений;

➤ исследование состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по ее предупреждению, выявлению и пресечению, устранению условий и причин, создающих и провоцирующих коррупцию;

- совершенствование правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам коррупционного характера;
- повышение эффективности исполнения судебных решений;
- улучшение методики расследования коррупционных преступлений и их закрепление в правоохранительной деятельности;
- совершенствование форм антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов;
- повышение качества профессиональной подготовки специалистов в сфере организации противодействия и непосредственного противодействия коррупции;
- обеспечение четкого регламентирования денежных сборов во всех государственных учреждениях;
- модернизация системы финансового учета и отчетности в соответствии с требованиями международных стандартов;
- совершенствование условий, процедур и механизмов государственных закупок;
- реализация специальных обучающих программ для населения о коррупционных рисках, способах противодействия коррупции и антикоррупционном поведении;
- расширение участия Кыргызской Республики в международных и региональных антикоррупционных программах;
- обеспечение регулярного обмена опытом с зарубежными антикоррупционными структурами.

В документе определен и механизм реализации стратегии антикоррупционной политики государственными органами и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества:

- при формировании и исполнении бюджетов всех уровней;
- путем решения кадровых вопросов;
- в ходе осуществления права законодательной инициативы и принятия нормативных правовых актов Кыргызской Республики;
- в ходе контроля за исполнением законодательства Кыргызской Республики, планов государственных органов по противодействию коррупции;
- путем обеспечения неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения и объективного применения законодательства Кыргызской Республики;
- путем оказания содействия средствам массовой информации в широком и объективном освещении положения дел в области противодействия коррупции;
- путем активного вовлечения в работу по противодействию коррупции институтов гражданского общества.

В соответствии со стратегией Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, Правительство Кыргызской Республики, Верховный суд Кыргызской Республики, а также органы местного самоуправления разрабатывают планы по противодействию коррупции. В планах необходимо предусмотреть конкретные мероприятия, включающие в себя в том числе меры по:

- законодательному обеспечению противодействия коррупции;
- совершенствованию государственного управления в целях предупреждения и снижения уровня коррупции;
- повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению;
- реализации Стратегии (первоочередные меры).

В настоящее время в нашей республике определенной методики качественной и количественной оценки достижений и потерь от коррупции не разработано, что затрудняет разработку политики и мер противодействия коррупции.

Кыргызстан довольно продолжительное время находится в группе стран с высоким уровнем коррупции. Так, по данным рейтинга Индекса восприятия коррупции (ИВК), публикуемого международной организацией Transparency International, наша страна набирает всего 29 баллов из 100 возможных (таблица 1).

Таблица 1. Показатели ИВК по Кыргызстану

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Статус (из стран)	154 (174)	150 (175)	136 (174)	123 (167)	136 (176)	135 (180)	132 (180)	126 (180)
Балл/100	24	24	27	28	28	29	29	30

Примечание. До 2012 года (ИВК) публикуемый международной организацией Transparency International, измерялся по шкале от 0 до 10, а с 2012 года - по шкале от 0 до 100 баллов.

Таким образом, мы можем сделать заключение о том, что Кыргызстан всё еще находится в числе стран с высоким уровнем коррупции.

Дальнейшее продвижение Кыргызстана в индексе восприятия коррупции будет зависеть от принятия Кыргызстаном рекомендаций международных организаций по совершенствованию

правовой и судебной системы и осуществления государством действенных мер уже по борьбе с причинами коррупции.

В связи с этим основными принципами формирования антикоррупционной политики должны стать:

- научность;
- оперативность;
- последовательность и постепенность;
- недопустимость установления двойных стандартов;
- сочетание ограничительных и стимулирующих правовых средств;

- тесное сотрудничество международных организаций, институтов гражданского общества и государства;

- комплексное использование научных (всестороннее исследование коррупции, выявление слабых, "уязвимых" ее мест, разработка системы противодействия коррупции), организационных (создание различных структур и их действия по борьбе с коррупцией), правовых (в первую очередь правотворческих) и иных мер.

По направленности антикоррупционная политика включает меры:

1) в области административного законодательства (принятие актов по модернизации структур государства, ведущих правоохранительную деятельность, освобождение госаппарата от излишних функций, создание юридической системы гарантий, защищающей государственных служащих от административного давления в процессе исполнения ими своей должности и др.);

2) в области уголовного законодательства (ужесточение уголовной ответственности за получение взятки государственным служащим, сокращение применения условного наказания к должностным лицам, совершившим коррупционные преступления, реанимация института конфискации имущества в уголовном законе применительно к коррупционным делам и др.);

3) в области трудового законодательства (разработка мер правового антикоррупционного воздействия в отношении врачей, педагогов, сотрудников государственных учреждений и др.);

4) в иных областях (аудит доходов должностных лиц, осуществляемый независимыми компаниями, установление ответственности за сокрытие или искажение информации о деятельности государственных, муниципальных органов, парламентский контроль в обеспечении законности расследований отдельных фактов коррупции высшими должностными лицами и др.).

Обобщая вышесказанное можно отметить, что антикоррупционная политика - это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность институтов государства и гражданского общества, связанная с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению.

Направления антикоррупционной политики должны дополняться и корректироваться с учетом постоянного мониторинга коррупции по разным срезам – ведомственному, отраслевому, региональному, функциональному.

Эффективность проведения антикоррупционной политики зависит от обеспечения необходимого уровня специализации антикоррупционных механизмов, позволяющего учесть основные факторы, влияющие на ограничение и снижение, в том числе:

- концентрация усилий в сферах государственного управления с повышенными коррупционными рисками;

- повышение государственного и общественного контроля за осуществлением государственных функций и должностных обязанностей лиц, деятельность которых связаны с повышенным коррупционным риском;

- специфика форм коррупционных отношений, складывающихся в той или иной сфере государственного управления.

Обобщая, можно отметить, что целью антикоррупционной политики является снижение уровня коррупции и обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией.

Вопросы и задания.

- 1. Каковы важнейшие функции государства в формировании и реализации антикоррупционной политики?*
- 2. Назовите основные направления разработки антикоррупционной политики.*
- 3. Какие постоянные и временные меры формирования антикоррупционной политики вы можете назвать?*
- 4. Какие стадии и направления антикоррупционной политики применяются при ее разработке?*
- 5. Назовите основные направления мер по противодействию коррупции, определенные Государственной стратегией антикоррупционной политики, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики (от 2 февраля 2012 года № 26).*
- 6. Какие основные принципы закладываются в основу формирования антикоррупционной политики?*
- 7. Что означает термин «Антикоррупционная политика»?*
- 8. Объясните современное значение и роль государства в реализации антикоррупционной политики.*

РАЗДЕЛ 2. ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

2.1 Международное законодательство и международные инструменты противодействия коррупции

«Дары привлекают и людей и богов, Меркурий мирится сам при виде даров» (Овидий)

На необходимость борьбы с таким общественно опасным явлением, как подкуп должностных лиц государств в сфере международных коммерческих и финансовых операций, международных организаций, 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».

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 коррупции¹⁷. Однако данные усилия не принесли значимых результатов, носили фрагментарный характер, и, в конечном счете, не получили логического завершения в форме обязательного международно-правового акта.

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 лиц¹⁸. В ООН и региональных международных организациях началась работа над подготовкой и принятием документов, регламентирующих международное сотрудничество в противодействии коррупции. В итоге было принято значительное число международных договоров и актов международных организаций (резолюций), их органов, в которых были сформулированы задачи борьбы с коррупцией в отдельных сферах жизни государства и общества. 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.

¹⁷ См.: Доклад ООН A/Res/3514 (XXX) «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами».

¹⁸ См.: Доклад ООН A/Res/51/191 «Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях».

Говоря о причинах столь стремительного повышения интереса к борьбе с коррупцией на международном уровне, Дж. Б. Террачино, сотрудник ОЭСР, считает его 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»¹⁹.

Осознание коррупции как серьезной угрозы базовым принципам государства, права и общества и признание ее глобальной политической проблемой способствовали формированию международно-правового регулирования борьбы с ней, как на универсальном, так и на региональном уровне.

На теоретическом уровне в международном праве сотрудничество между государствами принято рассматривать через такие категории как содержание, субъекты, объекты, принципы, основные формы и направления. Аналогичные элементы можно выделить и касательно международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции. Содержанием такого сотрудничества являются согласованные действия государств и некоторых других субъектов, направленные на противодействие коррупции.

Субъектами данного сотрудничества выступают: 1) государства (а также уполномоченные органы государств – правительство, правоохранительные органы, суды и др.); 2) международные организации (правительственные и неправительственные); 3) иные организации (например, транснациональные корпорации, фонды).

Основными формами международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции являются: взаимная правовая помощь - обработка запросов, поступающих от органов, которые

¹⁹ Terracino J. B. *Op. cit.* P. 39.

в соответствии с национальным законодательством имеют право расследовать коррупционные правонарушения; экстрадиция; предоставление информации по собственной инициативе; непосредственная связь; обмен информацией; передача уголовного производства; сотрудничество между правоохранительными органами; совместные расследования.

К основным направлениям международного сотрудничества относятся: 1) согласованная международная антикоррупционная политика; 2) разработка и заключение международных договоров; 3) предоставление международной правовой помощи в уголовном производстве; 4) проведение иных мероприятий международного характера (встречи, переговоры, конференции, семинары, реализация разнообразных проектов и программ сотрудничества, установление и развитие контактов с компетентными национальными органами других государств, а также международными организациями); 5) обмен опытом работы и информацией (в том числе совместная подготовка кадров, повышение квалификации сотрудников правоохранительных органов); 6) проведение совместных научных исследований уровня коррупции, коррупционных схем с целью выработки мер, направленных на противодействие коррупционным правонарушениям; 7) выявление, возвращение и конфискация активов, добытых коррупционным путём.

Правовой основой международного сотрудничества являются нормы международного, а также национального права, которые регламентируют процедуры такого сотрудничества в рамках государства. Следует отметить, что при отсутствии заключённых международных договоров и соглашений международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции может осуществляться на основе принципа взаимности: уполномоченный

орган одного государства, направляя запрос другому государству, письменно гарантирует запрашиваемой стороне рассмотреть в будущем её запрос о предоставлении такого же вида международной правовой помощи²⁰.

Наиболее важным международно-правовым средством противодействия коррупции стали международные договоры, которые устанавливают международные обязательства государств-участников, содействуя согласованным мерам государств на национальном и международном уровнях. 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. Меж-

²⁰ Nalbandyan P.S. Printsipy mezhdunarodnogo sotrudnichestva v sfere ugolovnogo sudoproizvodstva. [Principles of international cooperation in the sphere of criminal justice]. Vestnik Yuzhno-uralskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo» - Bulletin of the South Ural State University. Series «Law». 2012, no. 20, pp. 52-54.

дународное антикоррупционное договорное право регулирует сотрудничество государств на универсальном уровне (Конвенция ООН против транснациональной организованной 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). Кыргызстан является стороной универсальной Конвенции ООН против коррупции 2003 года. Не ставя задачи анализа полного содержания всех антикоррупционных международных договоров, выделим наиболее значительные виды международных обязательств.

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. 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. 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. 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. 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. 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.

ООН призывает государства к активному сотрудничеству в борьбе с коррупцией, в том числе к оказанию технической помощи в расследовании фактов коррупции и возвращении финансовых средств, полученных в результате коррупционных операций, в страны, которым они принадлежат. Регулированию этих отношений посвящена почти половина объема текста Конвенции (гл. 4-6, ст. 43-62).

В 1996 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла «Международный кодекс поведения публичных должностных лиц», кото-

рый предусматривает следующие основные положения, определяющие основы деятельности государственных должностных лиц:

- при коллизии интересов государственные должностные лица не используют своё официальное положение для неподобающего 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. 8 и 13-16). Здесь регулируются актуальные для нашей страны сегодня вопросы конфликта партийной принадлежности служащего и его 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; отмывание 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 неадекватного преимущества, или перспектив таковых, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, обеспечивающее неадекватные 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 доклады²¹ 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, представленного 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/aen.

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.

Изначально, по итогам первого мониторинга для Кыргызстана в 2006 году было выставлено 36 рекомендаций, что говорило о неразвитости и отсутствии основных правовых инструментов и АКМ, то итогам второго раунда в 2012 году их осталось 32, в итоге третьего раунда в 2015 году их количество сократилось до 25. При проведении четвертого раунда мониторинга в

²¹ <http://www.osce.org>

2018 году были применены повышенные требования, что, соответственно, увеличило количество рекомендаций, перечень которых достиг уже 46 пунктов. Типовая структура обзора антикоррупционных инструментов и АКМ, применяемых ОЭСР, приведена в таблице 2.

Таблица 2. Обзорные антикоррупционные инструменты Сети ОЭСР

Антикоррупционные инструменты подлежащие мониторингу и оценке АКС ОЭСР
1. Документы антикоррупционной политики
2. Исследования коррупции
3. Участие общественности
4. Антикоррупционное просвещение и обучение
5. Институты по разработке и координации антикоррупционной политики и противодействию коррупции
6. Добропорядочность на публичной службе (разграничение должностей, наем и продвижение)
7. Добропорядочность на публичной службе (оплата труда)
8. Добропорядочность на публичной службе (конфликт интересов, кодекс этики)
9. Добропорядочность на публичной службе (опубликование деклараций доходов и имущества)
11. Защита разоблачителей
12. Прозрачность и дискреция в государственных органах
13. Государственный аудит и финансовый контроль
14. Государственный заказ и закупки
15. Доступ к информации
16. Формы проявлений политической коррупции
17. Добропорядочность судебной власти
18. Добропорядочность в бизнес-секторе

Исходя из данной структуры антикоррупционных инструментов и механизмов, подлежащих мониторингу и оценке со стороны АКС ОЭСР определим ряд основных проблем и недостатков.

В качестве основных проблем, на первый план выходят ограниченность ресурсного обеспечения и издержки возможностей целевого бюджетного финансирования мер, предусмотренных антикоррупционными правительственными и ведомственными планами.

Отметим также фрагментарность и неразвитость коммуникаций в участии представителей негосударственного сектора, представителей гражданского общества при разработке антикоррупционных законопроектов, мер политики, стратегий и планов, а также их непосредственное участие в мониторинге и оценке выполнения мер противодействия коррупции.

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.

Вопросы и задания.

- 1. Назовите перечень основных международных организаций и объединений участвующих в разработке правовых инструментариев и участвующих в решении проблем коррупции?*
- 2. Какие имеются международные многосторонние акты договорного характера (международные договоры и протоколы), регулирующие международное сотрудничество по противодействию коррупции?*
- 3. Какой документ признан и является универсальным юридически обязательным антикоррупционным международным инструментарием?*
- 4. Какие основные разделы и какие обязательства стран содержатся в Конвенции ООН «О противодействии коррупции»?*
- 5. Какие основные положения предусматривает принятый в 1996 г. Генеральной Ассамблеей ООН «Международный кодекс поведения публичных должностных лиц»?*
- 6. Какова роль и место Антикоррупционной сети Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с коррупцией для Кыргызской Республики?*
- 7. Перечислите базовые элементы антикоррупционных инструментов, подлежащих мониторингу и оценке со стороны АКС ОЭСР.*
- 8. Объясните, что лежит в основе международных правовых инструментариев в сфере противодействия коррупции.*

2.2. Национальные правовые основы противодействия коррупции

«Возможно управлять страной с плохими законами, но невозможно управлять страной с недисциплинированными чиновниками» (Отто Фон Бисмарк)

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.

Поскольку коррупция предполагает противоправную деятельность государственных служащих, а последние – не что иное, как носители государственно-властных полномочий, и взятые в своей совокупности и есть государственный аппарат, то совершенно очевидно, что нынешнее состояние дел в сфере антикоррупционной борьбы лежит в слабом исполнении предписанных законодательными актами мер по противодействию коррупции.

Целью правовых механизмов противодействия коррупции является создание правового и эффективного государства: формирование, как государственных, так и общественных институтов, позволяющих эффективно функционировать общественным механизмам государства, проводить социальные преобразования, повышать эффективность национальной экономики, вызывать в обществе уважение к государству, а также её государственным институтам, создавать имидж государства на международной арене.

В любом случае, **целями** правовых механизмов противодействия коррупции являются полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правового государства и высокого уровня правовой культуры общества и личности.

Таким образом, к основным правовым механизмам противодействия коррупции следует относить, прежде всего, нормативные правовые предписания, регламентирующие приёмы, способы противодействия коррупционным отношениям, и юридические технологии, связанные с эффективным правовым инструментарием, юридической техникой, толкованием права и формами правореализационной практики, способствующие снижению факторов коррупционной деятельности и порождающих её причин возникновения.

Правореализация антикоррупционного законодательства представляет собой юридическую составляющую антикоррупционной политики, являясь при этом самостоятельным и отдельным этапом действия, на котором «вступают в работу» специфические по своей природе, функциям и направленности правовые средства, призванные обеспечить регулирование тех или иных общественных отношений.

Гарантией успешного достижения цели антикоррупционной политики служит ее обеспеченность необходимыми правовыми средствами, под которыми понимаются такие способы противодействия государства и общества неправомерным действиям участников коррупционных отношений, которые осуществляются в рамках установленных правовых предписаний и норм.

Несовершенство законодательства ведет к росту административного усмотрения, дискреционным полномочиям, что способствует произвольному принятию решений должностными лицами в зависимости от личной заинтересованности.

В связи с этим необходимо укрепить потенциал современных антикоррупционных технологий, института конфликта интересов, защиты разоблачителей, правового мониторинга и антикоррупционной экспертизы.

В рамках реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 8 августа 2012 года № 147 экспертными рабочими группами в апреле 2014 года подготовлены и внесены (в новой редакции) в секретариат Совета по судебной реформе при Президенте Кыргызской Республики проекты Уголовного кодекса Кыргызской Республики, Кодекса Кыргызской Республики о проступках, Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, Уголовно-исполнительного кодекса Кыргызской Республики, Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики, которые вступили в действие в Кыргызской Республике в 2019 году. В новых редакциях Уголовного кодекса и Уголовно-исполнительного кодекса предусматривается квазиуголовная ответственность юридических лиц, с корреляцией их в рамках уголовно-процессуального права (ст.26 Конвенции ООН против коррупции).

С принятием в январе 2019 года Закона Кыргызской Республики «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» практически все базовые положения и нормы, предусмотренные Конвенцией ООН против коррупции, нашли свое отражение в законодательстве Кыргызской Республики.

Указом Президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года № 221 утверждена «Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы» как фундаментальный документ, который определяет политику развития государства во всех сферах жизни общества, в том числе в сфере противодействия коррупции. Здесь большой блок вопросов посвящен

дальнейшему реформированию национальной системы правосудия, искоренению коррупции в государственном секторе путем минимизации влияния человеческого фактора через автоматизацию административных процессов и процедур, предоставление цифровых государственных и муниципальных услуг, а также взаимодействию и делегированию гражданскому сектору и ответственности больших полномочий по участию при принятии стратегически важных государственных решений и осуществления общественного контроля за зонами повышенного риска проявления коррупции.

В августе 2018 года был принят в новой редакции Закон Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов», предусматривающий создание электронной базы данных о бенефициарных владельцах юридических лиц.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» от 25 декабря 2018 года № 606 утверждено Положение, которое определяет порядок формирования, обновления и хранения электронной базы данных о бенефициарных владельцах юридических лиц, созданных и зарегистрированных на территории Кыргызской Республики, и предоставления доступа к ней.

В августе 2019 года приняты предусмотренные Законом Кыргызской Республики «О конфликте интересов» соответствующие подзаконные нормативные правовые акты. Впервые образована должность уполномоченного лица по защите прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен). Правительством Кыргызской Республики принято постановление от 31 декабря 2018 года № 647 «Об

уполномоченном лице по защите прав субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен)».

Следующим направлением должно стать внедрение системы антикоррупционной экспертизы не только для проектов нормативных правовых актов, но и для антикоррупционного анализа всего процесса принятия ключевых государственных решений.

В целях упрощения системы лицензирования как одного из путей сокращения вмешательства государства в бизнес принят Закон Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике», который содержит исчерпывающий перечень лицензий и конкретные принципы лицензирования. С принятием Закона количество лицензий и разрешений сократилось с 236 до 101 вида. Введена норма «молчание - знак согласия», направленная на регламентацию действий государственных органов-лицензиаров со сроками рассмотрения не более 30 дней.

Важно отметить, что еще недостаточно принято усилий, направленных на устранение существующих коррупционных проявлений, внедрение мер жесткого наказания коррупционеров с одновременным созданием для госслужащих условий для честной и хорошо оплачиваемой работы. В этой связи было принято постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013-2020 годы» от 28 июня 2013 года № 383, в соответствии с которым запущен процесс поэтапного повышения заработной платы государственных и муниципальных служащих.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Конвенции ООН против коррупции по внедрению системы оценки принимаемых антикоррупционных мер, в целях определения их адекватности с

точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 12 февраля 2014 года № 44-р утверждена Методология антикоррупционного мониторинга и оценки.

В положениях утвержденного распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 15 сентября 2015 года № 450-р «Руководства по проведению комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами Кыргызской Республики», определяются общие подходы к формированию критериев (показателей) оценки эффективности исполнения антикоррупционных мероприятий, а также механизмы проведения их оценки.

Правительством Кыргызской Республики принято постановление «Об утверждении стандартов государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 3 июня 2014 года № 303; постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 июня 2014 года № 311 внесены дополнения в Типовые стандарты государственных услуг, утвержденные постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 сентября 2012 года № 603, предусматривающие норму по информированию о государственной и муниципальной услуге, предоставляемой потребителю (перечень необходимой информации).

Принятие законодательства в сфере противодействия коррупции соответствует современным подходам. Однако, проведенный анализ законодательства Кыргызской Республики позволяет выделить следующие основные проблемы, связанные с регулированием вопросов противодействия коррупции:

- слабая разработанность административных процедур, способствующих превышению полномочий отдельных государственных органов;

- несогласованность норм различных видов нормативных правовых актов, в которых устанавливаются меры по противодействию коррупции;

- нечеткость в определении понятий, мер и направлений противодействия коррупции.

Правотворчество является одним из важнейших направлений противодействия коррупции. Последовательное совершенствование законотворческого процесса и законодательства в целом, устранение коллизий, пробелов и коррупциогенных норм права, порождающих коррупцию, будут иметь существенное значение для реализации норм антикоррупционного законодательства.

На любом историческом этапе правовые средства выполняют важнейшую задачу социального регулирования – охрану общества от наиболее опасных посягательств на его интересы. В современных условиях они не утрачивают своей важности и ключевой роли в противодействии преступности, в том числе и коррупции.

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 30 мая 2016 года № 75;

- «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:

- Указ Президента Кыргызской Республики «О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции» от 2 февраля 2012 года № 26;

- «Об образовании Антикоррупционной службы в Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики» от 14 декабря 2011 года № 27;

- «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.

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 ведении 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.

Особое место в противодействии коррупции на ведомственном уровне занимает создание системы антикоррупционной политики. Разрабатываются и издаются ведомственные нормативные правовые акты, как правило, организационно-правового характера: ими регулируется создание и деятельность специализированных ведомственных структур (антикоррупционных комиссий (комитетов) или комиссий по реализации антикоррупционной политики), определяется их персональный состав, утверждаются ведомственные антикоррупционные программы и устанавливаются механизмы их реализации.

Эффективное решение задач антикоррупционной политики государства невозможно обеспечить лишь путем правотворчества. Необходима также определенная активность, целенаправ-

ленная деятельность субъектов антикоррупционных правоотношений по воплощению норм антикоррупционного законодательства.

Процесс правореализации невозможен без нормативной правовой базы. Вместе с тем простое принятие все новых и новых правовых норм не может само по себе дать желаемого социального эффекта - необходимо добиваться их действительной реализации.

Реализация норм антикоррупционного законодательства представляет собой юридическую составляющую антикоррупционной политики, являясь при этом самостоятельным этапом действия, на котором «вступают в работу» специфические по своей природе, функциям и направленности правовые средства, призванные обеспечить регулирование тех или иных общественных отношений. В этих целях Указом Президента Кыргызской Республики «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12 ноября 2013 года № 215 органам законодательной и исполнительной власти было поручено разработать предложения, предусматривающие формирование эффективной правовой системы и современной антикоррупционной модели государственного управления.

В целях повышения эффективности борьбы с коррупционными проявлениями ставилась задача совершенствовать нормативную правовую базу с использованием международных правовых актов и опыта в этой сфере.

Сегодня в стране сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы основные международные договоры, приняты концептуальные стратегические и национальные антикоррупционные документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию.

В целом антикоррупционное законодательство в сфере государственной службы шло по пути усиления и введения ограничительного режима запретов для государственных структур, ужесточение ответственности за коррупционные преступления, а также делался упор на расширение предупреждения и профилактики коррупционных правонарушений.

Вопросы и задания.

1. Как выстраивается и что составляют национальную правовую основу противодействия коррупции в условиях Кыргызской Республики?

2. Каковы основные цели правовых механизмов противодействия коррупции?

3. Объясните, что лежит в основе обеспеченности необходимыми правовыми средствами.

4. К чему может привести несовершенство антикоррупционного законодательства?

5. Какие национальные нормативные правовые акты составляют основу противодействия коррупции в Кыргызской Республике?

6. Объясните роль и сущность формирования национальной правовой системы противодействия коррупции.

7. Перечислите базовые элементы, которые должны содержаться в антикоррупционном законодательстве.

8. Как следует выстраивать систему исполнения антикоррупционного законодательства?

2.3. Институциональные основы и основные факторы реализации государственной антикоррупционной политики в Кыргызской Республике

«Нет ничего ошибочнее, чем мысль, что казнями можно регулировать цены или отучить от взяточничества» (В. Короленко)

Каждая страна, основываясь на собственных исследованиях, коррупционной пораженности, потребностей государства и общества, должна разрабатывать и внедрять приемлемые, обеспеченные ресурсами и эффективные для своих условий, уровня и масштабов коррупции свои подходы по имплементации антикоррупционных инструментариев. Данные подходы должны включать в себя весь комплекс необходимых мер административно-правового регулирования, по выявлению, предупреждению и пресечению коррупции.

Борьба с коррупцией не должна строиться только на карательных мерах по выявлению и наказанию виновных. Основной упор, как показывает международный опыт и лучшие практики, исследованных зарубежных стран, свидетельствуют о необходимости активной разработки и системной реализации мер упреждающего характера, к которым относятся антикоррупционные механизмы.

Институциональными основами реализации государственной антикоррупционной политики являются антикоррупционные механизмы. В первую очередь, эффективность антикоррупционных механизмов опирается на наличие действенной законодательной и организационно-правовой базы, основной перечень которых имеется в положениях Конвенции ООН против коррупции.

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

- 1) систематическое обновление антикоррупционного законодательства (институциональное обеспечение);
- 2) оценка и управление коррупционными рисками;
- 3) антикоррупционная экспертиза;
- 4) выявление и урегулирование конфликта интересов;
- 5) антикоррупционный мониторинг и оценка;
- 6) декларационная кампания (контроль и мониторинг доходов и расходов должностных лиц);
- 7) Кодексы этики, добросовестность, стандарты поведения;
- 8) информационная кампания и открытость;
- 9) антикоррупционное образование и просвещение;
- 10) прозрачность финансирования политических партий;
- 11) финансовый контроль и государственные закупки;
- 12) взаимодействие с гражданским обществом и др.

Концептуальными основами повышения эффективности вышеуказанных антикоррупционных механизмов является 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 посредством целого набора нормативных

правовых инструментариев, предписывающих детальные диспозитивные и санкционные меры, способы и подходы, основанные на передовых юридических технологиях, формах правореализационной практики, способах противодействия коррупции и порождающих её причин.

Кыргызская Республика в борьбе с коррупцией целенаправленно ориентируется на международный опыт, эффективные зарубежные модели, сочетает различные меры противодействия этому явлению. Отечественное законодательство в данной сфере прошло довольно длительный процесс формирования. Однако полноценное участие гражданского общества, исследовательских и научных кругов, одностороннее участие представителей СМИ, низкая квалификация уполномоченных на борьбу лиц снижает эффективность и дееспособность принятых (даже эталонных) правовых инструментариев.

В рамках дальнейшей имплементации конвенционных норм (КПК ООН), в части внедрения антикоррупционных механизмов, важно предусмотреть ключевые моменты, способствующие развитию программных и результативных показателей экономического роста, повышению эффективности разработки ведомственных административных регламентов, совершенствованию политики обеспечения экономической безопасности Кыргызской Республики.

Адаптация и применимость реализуемых государством антикоррупционных механизмов должны быть «смоделированы» таким образом, чтобы применяемые при этом инструменты противодействия коррупции учитывали специфику и «дорожную карту» достижения действенного противодействия коррупции в государстве и обществе. В совокупности весь спектр антикорруп-

ционных механизмов должен представлять собой комплекс взаимосвязанных мер по формированию единой антикоррупционной системы государства.

Результативность и действенность антикоррупционных мер основывается не только на эффективной системе контроля их исполнения. Важным инструментом обеспечения является параллельное осуществление мер мотивационного (моральная, экономическая, финансовая), профилактического (пропаганда, информирование и целеполагание), превентивно-воспитательного (обучение, порицание) и карательно-принудительного (санкционного) воздействия, основанных на принципах законности и прозрачности. Данный подход, который успешно внедряется в странах Европы, называют институтом добросовестности, добропорядочности, самоочищения. В странах бывшего Советского Союза эти меры принято называть «добросовестным управлением». Вопрос применения и использования таких мер носит творческий характер, когда для каждого конкретного инструмента антикоррупционного механизма моделируется и прописывается целый комплекс различных обеспечительных мер воздействия.

Концептуальной особенностью разработки и достижения эффективности антикоррупционных механизмов является систематизированный процесс отслеживания динамических изменений (прогресса) в коррупционной сфере на основе централизованной системы мониторинга и верификации (оценки) реализации антикоррупционных мер со стороны государственных органов и иных исполнителей, посредством корректировки устаревших индикаторов, «фенижиниринга» намеченных мероприятий, идентификации причин сбоев с учетом внешних и внутренних факторов коррупционной направленности в обществе.

К внешним факторам можно отнести рекомендации партнеров по развитию, возможность применения бенчмаркинга (положительного опыта) других стран, обязательства перед донорами и международными организациями, внедрение обновленных международных стандартов или обновленных подходов формирования антикоррупционных механизмов, а также улучшений позиций Кыргызской Республики в различных международных рейтингах.

Кыргызстан, являясь участником АКС ОЭСР, в рамках выполнения СПД по борьбе с коррупцией, периодически вносит корректировки в свои антикоррупционные планы по мере получения рекомендаций от экспертов данной организации. Все это способствует своевременному обновлению антикоррупционных механизмов, правовой составляющей и координируется со стороны Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики.

Вместе с тем необходимая информация для формирования национальных отчетов по исполнению мер противодействия коррупции рассредоточена в различных государственных органах. Информация об исполнении антикоррупционных мер, предусмотренных планом Правительства Кыргызской Республики, обобщается профильным отделом Аппарата Правительства Кыргызской Республики, по ведомственным (детализированным) планам государственных органов информация заслушивается на совещаниях, проводимых секретариатом Совета безопасности Кыргызской Республики и Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики.

Статьей 6 Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» установлен перечень государственных органов, чья деятельность направлена на решение задач предупреждения, профилактики, борьбы, минимизации коррупции, в соответ-

ствии с установленной для них компетенции, в то время как лучшим опытом и практикой является сосредоточение задач превенции в одном специализированном органе. При множестве таких органов объединить работу по решению тактических, операционных и стратегических задач по противодействию коррупции практически невозможно.

Секретариат Совета безопасности Кыргызской Республики относится к структуре, за которой закрепляется организационное обеспечение всех субъектов противодействия коррупции, координацию осуществляют органы прокуратуры, задача по информационной пропаганде закреплена за Министерством юстиции Кыргызской Республики и т.д.

Внутренние факторы зависят от уровня коррупционной составляющей, мнения, пожеланий и «градуса» общества, анализа действенности предпринимаемых мер и антикоррупционных механизмов, воли и установок руководства страны. Все это также включает проводимый анализ возникающих угроз и сбоек, отчетов государственных органов и органов местного самоуправления, негосударственных учреждений и ситуации в сфере предпринимательства. При этом, данный анализ и оценка достижений эффективности антикоррупционных мер должна основываться на результатах опроса граждан и субъектов предпринимательства. Для этого нужны коммуникационные площадки обратной связи, где также общественность могла бы участвовать в раскрытии и выявлении коррупционных рисков, схем и проявлений.

Общественные организации, субъекты предпринимательства 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 активность гражданского общества и представителей бизнеса проявляется в следующих направлениях:

- персональные характеристики отдельных действующих или отставных должностных лиц государственных органов на предмет их причастности к коррупционным проявлениям;
- коррупционные схемы в отдельных секторах экономики или в сфере оказания государственных услуг;
- выявление коррупциогенных факторов, пробелов или недостатков в проектах или действующих нормативных правовых актах;
- отдельные направления в системе государственной службы, способствующие развитию коррупционных отношений и др.

Данное обстоятельство позволяет предположить о низкой информированности об антикоррупционных механизмах негосударственных партнеров. Из всего набора таких механизмов обычно приводятся только субъективно «толкуемые» факты конфликта интересов, где многие из них являются спорными.

С точки зрения формирования концептуальных основ повышения эффективности антикоррупционных механизмов, 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. По результатам сбора и обобщения сводных отчетов антикоррупционного мониторинга антикоррупционных мер государственных органов, общественных советов, общественных организаций и бизнеса. В первую очередь определяются результаты, достижения и прогресс, далее инсталляция и имплементация антикоррупционных механизмов (оценка их результативности, действенности, достигнутые

успехи и полученные продукты). Использование данного набора характеристик должно дать объективную картину и состояние принимаемых антикоррупционных мер, возможность оценки их правового и институционального состояния, а также уровень политической воли и экономической обоснованности.

Набор критериев и индикаторов эффективности реализации антикоррупционных механизмов должен быть сформирован на основе следующих дополнительных (факультативных) требований:

- предупреждение и профилактика коррупции во взаимосвязи борьбы и снижения уровня/последствий коррупционных правонарушений;

- оценка эффективности и результативности каждого института антикоррупционного механизма (в отдельности и во взаимосвязи);

- показатели эффективности реализуемых антикоррупционных механизмов должны подтверждаться независимыми экспертными оценками, экономическими показателями, результатами социологических исследований и общественного мнения;

- критерии эффективности реализации антикоррупционных механизмов должны оцениваться осязаемым прогрессом за определенный период и отражать динамику роста, при этом качество их исполнения должно соответствовать задачам, ожидаемым результатам и срокам их исполнения.

Выявление факторов, влияющих на коррупционное поведение государственных служащих, а также изучение личности данной категории преступников выступают необходимым условием целенаправленной борьбы с опасными, подрывающими авторитет власти преступлениями. Борьба с коррупцией государственных служащих не может быть сведена только к выявлению и наказанию виновных. Акцент, прежде всего, должен быть сделан

на разработке и осуществлении системы мер упреждающего характера.

Как известно, одной из целей Конвенции ООН против коррупции является содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней. Меры борьбы с коррупцией слагаются из ее предупреждения, а также раскрытия и расследования коррупционных преступлений.

Меры предупреждения коррупции подразделяются на:

- 1) общесоциальные;
- 2) специальные.

Те и другие могут быть не только правовыми.

Общесоциальные - это соответствующая корректировка хода экономических реформ, усиление социальной направленности реформ; переход к реальным и реализуемым бюджетам; совершенствование налогового законодательства; обеспечение четкой правовой регламентации деятельности органов государственной власти, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней, повышение правдивого, материального и культурного уровня населения; привлечение институтов гражданского общества к борьбе с коррупцией, большое внимание уделяя воспитанию правового и гражданского сознания, получению навыков антикоррупционного поведения (здесь особая роль отводится средствам массовой информации, которые должны пропагандировать антикоррупционную политику).

Специальные - это такие действия, которые непосредственно нацеленные на борьбу с коррупцией. К ним, в частности, относятся меры по надлежащему подбору кадров государственных служащих, пресечению фактов коррупции, предупреждению

установления коррумпированных связей организованных преступных формирований с сотрудниками правоохранительных и других государственных органов; подготовка и принятие ряда антикоррупционных законодательных актов; проведение экспертизы действующего законодательства для выявления неопределенностей, могущих способствовать росту коррупции среди государственных служащих; внедрение комплекса мер финансового контроля над государственными служащими; совершенствование института государственной службы (делая акцент на увеличении денежного содержания государственных служащих, кадровой политике, формировании моральной обстановки и повышении престижа государственной службы); создание государственного органа (с функциями превенции), наделенного реальными полномочиями; укрепление правоохранительной системы; разграничение дисциплинарно, административно и уголовно наказуемых коррупционных правонарушений.

Общие правовые меры – это меры по совершенствованию правовой регламентации общественных отношений в условиях формирования рыночной экономики, направленные на максимальную детализацию регулирования общественных отношений законом и исключение при его применении возможности произвола государственных служащих.

Под этим углом зрения видится целесообразным пересмотреть законодательство, регулирующее указанные отношения.

Здесь требуются меры, направленные на совершенствование законодательства, сокращение числа фактов произвольного применения законодательства государственными служащими и, соответственно, на предупреждение коррупции.

Иными общесоциальными мерами предупреждения коррупции являются повышение нравственного, материального и культурного уровня населения и определение соответствующих

критериев и тестов на допустимость граждан к службе в государственном аппарате.

Специальные правовые меры предупреждения коррупции – это предусмотренные законом или другими нормативными актами:

- во-первых, меры контроля за имущественным положением и не связанной с государственной службой деятельностью государственных служащих;

- во-вторых, меры ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

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

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.

Развитие и трансформация антикоррупционной политики в сфере государственной службы по пути ужесточения ограничивающего элемента, строгий учёт и контроль за служебной деятельностью государственных служащих позволит сделать её наиболее действенным и эффективным способом противодействия «государственной коррупции», предполагающим информационную открытость деятельности должностных лиц государства и позволяющим противодействовать совершению коррупционных преступлений.

Исходя из вышесказанного, становится вполне очевидным, что формирование и развитие антикоррупционных механизмов

является приоритетным направлением деятельности государственного управления. Антикоррупционные механизмы требуют периодического обновления, поиска новых эффективных форм, в связи с чем нуждаются в систематическом анализе.

Только хорошо продуманные подходы к регулированию и осуществлению контроля сопутствуют выведению мер противодействию коррупции, политики, достижению задач, процедурных и организационных подходов на новый качественный уровень. Все это также позволит вырабатывать новые пути решения правоприменительных задач борьбы с мздоимством и вымогательством, поиска эффективных способов их предупреждения и пресечения.

Основные факторы формулирования и реализации антикоррупционной политики.

Согласно статье 6 Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» Президент Кыргызской Республики определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции.

В целях обеспечения координации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента Кыргызской Республики могут формироваться консультативно-совещательные органы в составе представителей органов государственной власти, правоохранительных органов, органов местного самоуправления и иных лиц (органы по координации деятельности в области противодействия коррупции).

Решения органов по координации деятельности в области противодействия коррупции реализуются решениями Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики.

При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики обеспечивает рассмотрение и принятие законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует их исполнение органами исполнительной власти в пределах своих полномочий.

Генеральный прокурор Кыргызской Республики и уполномоченные им прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность правоохранительных, фискальных и других государственных органов Кыргызской Республики, органов государственного управления и местного самоуправления по вопросам борьбы с коррупцией, осуществляет сбор и анализ информации о состоянии коррупции в системе государственного управления и местного самоуправления, оценивают эффективность принимаемых мер, степень исходящих от коррупции угроз национальной безопасности, при необходимости вносят соответствующие предложения на рассмотрение секретариата Совета обороны Кыргызской Республики, а также реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные законодательством Кыргызской Республики.

На республиканском уровне Координационные совещания проводятся под председательством Генерального прокурора Кыргызской Республики с участием секретаря Совета безопасности, Премьер-министра Кыргызской Республики или вице-премьер-министра, курирующего деятельность правоохранительных органов, депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, представителей Аппарата Президента Кыргызской Республики,

руководителей Верховного суда Кыргызской Республики, Счетной палаты Кыргызской Республики, а также руководителей соответствующих министерств и ведомств. Аналогичные совещания проводятся прокурорами областей, городов Бишкек и Ош с участием руководителей органов местной власти. На Координационных совещаниях подробно освещается ход исполнения антикоррупционного законодательства и проводится анализ эффективности деятельности государственных органов в сфере противодействия коррупции.

Правительство Кыргызской Республики распределяет основные функции и задачи между органами исполнительной власти, осуществляющими противодействие коррупции. Аппарат Правительства Кыргызской Республики проводит координацию государственных органов, направленную на пропаганду антикоррупционного поведения в обществе и мониторинг реализации антикоррупционных мероприятий.

Министерство юстиции Кыргызской Республики через средства массовой информации или через Интернет-ресурсы осуществляет правовую пропаганду, расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции среди населения.

Правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны информировать органы прокуратуры и уполномоченные подразделения по противодействию коррупции государственных органов Кыргызской Республики о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

- 1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- 2) антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов;
- 3) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Кыргызской Республики в области противодействия коррупции.

В целом, контроль за реализацией Государственной антикоррупционной стратегии осуществляется со стороны Секретариата Совета безопасности Кыргызской Республики.

На ведомственном уровне вопросы предупреждения коррупции закрепляется за Уполномоченными по вопросам предупреждения коррупции. Данная должность включена в списки государственных должностей в Реестре государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики, утвержденный Указом Президента Кыргызской Республики от 31 января 2017 года № 17. На сегодня в штатных расписаниях 43 государственных органов введены такие должности. В отдельных министерствах и ведомствах функционируют отделы (секторы) противодействия коррупции со штатной численностью 3-4 единицы. На содержание указанных служащих ежегодно в смете расходов бюджета предусматривается средства порядка 33,2 млн сомов в год по республике. Этот новый институт может стать важным элементом общей антикоррупционной институциональной системы.

Противодействие коррупции включает в себя деятельность не только государственных органов и органов местного самоуправления, но и институтов гражданского общества, организа-

ций и физических лиц в пределах их полномочий. Поэтому обеспечение открытости и прозрачности, взаимодействие с институтами гражданского общества является важным аспектом в работе государственных органов.

Вопросы и задания.

- 1. Объясните основную направленность антикоррупционных механизмов.*
- 2. Проведите анализ, в связи с чем антикоррупционные механизмы являются составной частью антикоррупционных политик многих государств и признаются как эффективный инструмент борьбы с коррупцией.*
- 3. Как выстраивается перечень взаимодополняющих антикоррупционных механизмов?*
- 4. Назовите известные Вам критерии определения результативности и действенности антикоррупционных мер?*
- 5. Объясните необходимость формирования антикоррупционных механизмов на основе внешних и внутренних факторов.*
- 6. Объясните роль и место основных факторов противодействия коррупции в условиях Кыргызской Республики.*
- 7. Какие институции могут относиться к субъектам противодействия коррупции?*
- 8. Как следует выстраивать институциональную основу противодействия коррупции в Кыргызской Республике?*

РАЗДЕЛ 3. ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРЕВЕНЦИИ КОРРУПЦИИ

*«Кадровая политика, основанная на раз-
даче должностей и политической лояль-
ности сотрудников, подрывает эффек-
тивность системы публичных услуг и
приводит к нечестному применению
налогового и регулирующего законода-
тельства». (Сьюзан Роуз-Аккерман)*

3.1. Коррупционные риски: оценка и управление

В настоящее время при формулировании антикоррупционной политики международные организации и правительства многих стран уделяют все большее внимание возможным подходам к оценке коррупционных рисков. Оценка рисков нередко преподносится как один из эффективных предупреждающих механизмов противодействия коррупции и как способ обеспечить соответствие разрабатываемых антикоррупционных мер реальным коррупционным схемам в конкретной стране, ведомстве, секторе и т.д.

Зарубежный опыт борьбы с коррупцией демонстрирует необходимость выявления потенциальных коррупциогенных факторов, определения функций государственного управления, наиболее подверженных риску возникновения коррупции в конкретном государственном органе.

Проведение анализа коррупционных рисков необходимо для дальнейшей разработки антикоррупционного законодательства, создания и имплементации подходящей антикоррупционной стратегии.

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 лицам²².

Качество проведения антикоррупционной экспертизы, планирования и реализации мер противодействия коррупции должно сопровождаться с учетом и пониманием всего спектра коррупционных рисков. Объективная оценка коррупционных рисков является одним из важных составляющих в системе антикоррупционных механизмов и необходимым условием предупреждения коррупции.

В выявлении и оценке коррупционных рисков должен быть использован основополагающий *«Принцип недобросовестности должностного лица»* (думать как коррупционер, смотреть «глазами» коррупционера). Он реализуется через моделирование наличия и оснований обоснованно предполагать их возникновение 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.

²² Здесь и далее: ссылка на Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками. Распоряжение Премьер-министра КР от 18.09.2016 года № 281.

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 коррупции.

В целом методология оценки и управления коррупционными рисками 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;
- 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 возникновения которого вполне реально при наступлении определенных условий (например: принятие НПА, дающего какие-либо незаконные преференции или льготы); ситуационный – коррупционный риск возникновения 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, осуществляемые в целях применения административно-правовой ответственности (например, наложение административных штрафов);

- нормотворческие – функции по разработке и принятию нормативных правовых актов.

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, распределение бюджетных средств, 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;
- регистрация имущества и ведение баз данных государственного и муниципального имущества;
- предоставление государственных услуг гражданам и организациям;

- 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:

- моделированием 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 к совершению коррупционных правонарушений;

- 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 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;

- 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;

- 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 семьи, близкими родственниками необоснованно высокого вознаграждения за создание произведений литературы, науки, искусства, чтение лекций и иную преподавательскую деятельность;

- получение должностным лицом, членами его 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 и др.

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

По итогам реализации вышеизложенных мероприятий уполномоченному государственному органу необходимо сформировать и утвердить перечень коррупционных рисков в системе государственных органов Кыргызской Республики. В процессе идентификации коррупционных рисков, в государственных органах, важно соблюдать принцип измеримости уровня коррупционных рисков, для обеспечения возможности реализации четкой адресной антикоррупционной политики в отношении определенного сектора, сегмента и субъекта государственного управления.

Вопросы и задания.

- 1. Объясните значение понятия «коррупционный риск» и его место в системе антикоррупционных механизмов.*
- 2. Какова необходимость оценки коррупционных рисков?*
- 3. Объясните необходимость применения основополагающего «принципа недобросовестности должностного лица» и приведите признаки, характеризующие коррупционное поведение должностного лица.*
- 4. Назовите основную направленность методологии оценки и управления коррупционными рисками.*
- 5. Приведите анализ обстоятельств коррупционных отношений, необходимых в ходе проведения оценки коррупционных рисков.*
- 6. Назовите перечень функций, потенциально создающих коррупционные риски в деятельности государственного органа, при реализации которых существуют предпосылки для возникновения коррупции.*

7. *Перечислите зоны, которые содержат повышенный уровень коррупционных проявлений.*
8. *Что означает термин «управление коррупционными рисками» и какими методами достигается минимизация коррупционных рисков?*

3.2. Антикоррупционная экспертиза

Коррупция имеет множество разновидностей, форм и проявлений, включающих множество элементов. При этом, комплексное видение по выявлению коррупциогенных факторов и коррупционных рисков, заложенных в нормативных правовых актах, только начинает получать заслуженное внимание. Применяемый опыт проведения антикоррупционной экспертизы пока ограничен небольшим набором инструментов.

Проведение обязательной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов правовых актов относится к мерам по предупреждению (профилактике) коррупции. Следует отметить, что предупреждение – это комплекс мер, направленных на предотвращение совершения коррупционного правонарушения путем устранения самих возможностей возникновения таких ситуаций, то есть это правовая проверка нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

В соответствии с антикоррупционным законодательством Кыргызской Республики²³ одной из мер по профилактике коррупции является проведение антикоррупционной экспертизы (далее - АКЭ) как действующих НПА, так и проектов НПА. Однако в

²³ Ст.7, ч.1, п.2 Закона КР «О противодействии коррупции».

настоящее время регламентирована процедура проведения антикоррупционной экспертизы только проектов НПА.

Помимо участия в осуществлении данной экспертизы официальных государственных институтов власти в силу возложенных на них законом обязанностей, законодательством допускается и регламентируется участие гражданского общества (физических и юридических (в качестве сотрудников) лиц, аккредитованных Министерством юстиции Кыргызской Республики) как независимых экспертов в их проведении (см. таблицу 3).

Таблица 3. Действующая система проведения антикоррупционной экспертизы.

Субъекты проведения Антикоррупционной экспертизы	Нормативные правовые акты					
	Законодательных органов власти (ЖК КР)		Исполнительных органов власти (Правительство КР)		Муниципальных органов власти	
	проекты	действующие	проекты	действующие	проекты	действующие
Структуры Жогорку Кенеша	X*	X				
Структуры Минюста	X**	X*	X*	X*		
Органы прокуратуры		X		X		X
Независимые эксперты	X		X			

X - у субъекта имеется право проведения АКЭ (закреплено в НПА)

* - субъект обязан провести АКЭ, но только тех НПА, которые соответствуют определенным критериям (стандартам)

** - обязательное проведение АКЭ, если проект НПА внесен в Жогорку Кенеш Правительством

Проблемные области в рамках действующей системы. Существует ряд вопросов, решение которых лежит как в правовой, так и в организационных плоскостях. В рамках действующей системы проведения АКЭ в правовом поле остаются не решёнными следующие вопросы:

- 1) поверхностная регламентация проведения АКЭ проектов НПА;
- 2) отсутствие регламентации проведения АКЭ действующих НПА;
- 3) смешение АКЭ с другими видами экспертиз;
- 4) не выработана единая методология проведения АКЭ;
- 5) результаты АКЭ носят рекомендательный характер;
- 6) не установлен уполномоченный орган власти, в компетенцию которого входило бы осуществление АКЭ подзаконных нормативных актов, например, органов местного самоуправления;
- 7) НПА не регламентирован статус эксперта АКЭ, а также его ответственность в случае некачественного осуществления экспертизы.

Рассмотрение вопроса становления антикоррупционной экспертизы в государствах-участниках СНГ показало, что, хотя в этих государствах и идет активное формирование данного института, однако этот процесс неравномерен, что можно объяснить особенностями развития национальных правовых систем и наличием внутривластных проблем в этих государствах.

Системный анализ данных мониторинга и законодательства стран СНГ позволяет выделить три группы стран по уровню развития антикоррупционной экспертизы в национальном законодательстве. К первой группе относятся государства, которые только формируют институт антикоррупционной экспертизы («на ста-

дии становления») - Азербайджан, Таджикистан, Украина, Армения. Ко второй группе - страны, которые восполняют пробелы правового регулирования антикоррупционной экспертизы («развивающиеся») - Узбекистан и Кыргызстан. Третья же включает государства, которые оттачивают механизм проведения экспертизы, стремясь сделать антикоррупционную экспертизу наиболее эффективной мерой противодействия коррупции («развитые») - Казахстан, Молдова.

Можно сделать вывод, что у развивающихся стран имеются акты, регулирующие проведение антикоррупционной экспертизы, в которых определены субъекты, объекты, сроки проведения экспертизы, в том числе есть методика с достаточным количеством коррупциогенных факторов для предотвращения коррупционных правонарушений. В настоящее время в Кыргызской Республике делаются попытки детализации порядка проведения антикоррупционной экспертизы, а также нарабатывается практика ее проведения. Однако в Кыргызской Республике объектом данной экспертизы являются только проекты нормативных правовых актов.

Согласно статье 20 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности должны подлежать правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта).

Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319, раскрывает весь понятийных «аппарат», общие принципы, задачи, а также порядок проведения указанных экспертиз. Данная Инструкция представляет собой одновременно методику и правила проведения антикоррупционной экспертизы, определяет коррупциогенные факторы с раскрытием их состава, регламентирован процесс проведения антикоррупционной экспертизы, в том числе инструкция содержит требования, предъявляемые к пакету документов, предоставляемых для проведения экспертизы, а также к структуре и оформлению экспертного заключения.

Целью экспертизы является повышение качества подзаконных актов и достижение эффективного применения их в правоприменительной практике.

Задачи экспертизы:

- оценка качества и обоснованности проекта;
- оценка проекта на соответствие законодательству Кыргызской Республики, а также вступившим в установленном законом порядке в силу международным договорам, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанным принципам и нормам международного права;
- определение эффективности воздействия проекта через выявление и оценку социальных, экономических, экологических и иных последствий его принятия в качестве подзаконного акта;
- оценка соблюдения в проекте требований нормотворческой техники.

Проведение специализированных видов экспертиз проектов подзаконных актов, в том числе АКЭ, основывается на следующих принципах:

- законности;
- компетентности;
- научной обоснованности;
- объективности заключения;
- независимости;
- гласности;
- недопустимости «конфликта интересов».

Антикоррупционной экспертизой признается деятельность экспертов, направленная на выявление в проекте подзаконного акта коррупциогенных факторов, оценку степени их коррупциогенности и разработку рекомендаций, направленных на их устранение или ограничение;

Следует определить следующие понятия:

- коррупциогенность - содержание в положениях проекта коррупциогенных факторов;

- коррупциогенный фактор - заложенные в положениях проекта условия, возможности, способствующие совершению коррупционных правонарушений в процессе их реализации.

Основной целью антикоррупционной экспертизы является выявление в проекте положений, содержащих коррупциогенные факторы, создающие возможности для совершения коррупционных действий и (или) решений, а также дача рекомендаций относительно устранения коррупциогенных факторов, в том числе, путем коррекции положений с включением превентивных антикоррупционных механизмов.

Антикоррупционная экспертиза осуществляется в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «О борьбе с коррупцией», иными нормативными правовыми актами и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Антикоррупционная экспертиза проектов представляет собой процедуру, состоящую из следующих этапов:

- подготовительный этап;
- антикоррупционный анализ;
- специально-правовой анализ;
- подготовка и оформление заключения.

Подготовительный этап состоит из:

- определения предмета регулирования проекта;
- определения необходимости антикоррупционной оценки проекта и степени ее детализации;
- определения проблемы, на решение которой направлен проект, и необходимости правового регулирования данного вопроса;
- оценки обоснованности проекта с точки зрения текущей ситуации, а также приоритетов национальной стратегии и политики в области борьбы с коррупцией.

Антикоррупционный анализ включает в себя:

- оценку положений проекта на содержание в них коррупционных факторов;
- оценку положений проекта на наличие дискреционных полномочий:
 - а) позволяющих органу (должностному лицу) по своему усмотрению оценить тот или иной факт;
 - б) предоставляющих возможность органу (должностному лицу) по своему усмотрению определять способ исполнения нормативного правового акта;
 - в) содержащих отсутствие или неопределенность сроков принятия решения;
 - г) содержащих дублирующие полномочия должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления;

д) определяющих компетенцию по формуле "вправе";

- анализ положений проекта на наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, которые:

а) являются обременительными и/или трудновыполнимыми;

б) устанавливают запреты и ограничения, ограничивающие права и свободы граждан, без соответствующих на то оснований;

- оценку положений проекта на отсутствие четкой регламентации прав заявителя;

- оценку положений проекта на присутствие лингвистической коррупциогенности;

- анализ проекта на наличие положений, позволяющих государственным органам и органам местного самоуправления принимать подзаконные акты, не вытекающие из установленной компетенции;

- анализ положений проекта на наличие пробела в правовом регулировании и наличие возможности его произвольного выполнения на практике с созданием коррупциогенных условий;

- оценку положений проекта на отсутствие или ненадлежащее регулирование конкурсных (аукционных) процедур;

- анализ положений проекта на отсутствие или наличие ненадлежащего определения функций, обязанностей и прав государственных (муниципальных) служащих;

- оценку положений проекта на отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;

- оценку положений проекта на нарушение требований к прозрачности деятельности и информации, с учетом требований по охране государственной тайны и сведений конфиденциального характера;

- анализ положений проекта на наличие коллизий - противоречий между различными правовыми актами, позволяющих государственному (муниципальному) служащему произвольно выбирать положение, подлежащее применению;

- оценку на наличие нарушения процедур принятия подзаконных актов;

- анализ положений проекта на предмет нарушения баланса интересов - предпочтение интересов одной (нескольких) заинтересованной группы в ущерб интересам другой (других).

Специально-правовой анализ состоит из:

- оценки положений проекта на соответствие Конституции Кыргызской Республики, направленных на противодействие коррупции;

- оценки состояния нормативного регулирования в сфере, затрагиваемой проектом;

- определения потенциального места проекта в системе законодательства в соответствующей сфере;

- оценки положений проекта на соответствие нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров в области противодействия коррупции, участницей которых является Кыргызская Республика.

Антикоррупционная экспертиза завершается подготовкой и оформлением экспертного заключения. По результатам экспертизы составляется экспертное заключение, к которому могут быть приложены выписки из законодательных актов; примеры конкретных случаев коррупции, которые были совершены или могут быть совершены в связи с принятием проекта законодательного или иного нормативного акта; выписки из международных договоров и другие необходимые документы; примеры судебной практики.

Следует считать, что возложение обязанности проведения антикоррупционной экспертизы на конкретный государственный орган позволяет наилучшим образом использовать накопленный опыт, обеспечить единство практики, подготовку квалифицированных экспертов. Кроме того, экспертиза переходит из разряда научной в разряд официальной, что меняет ее статус и повышает требования к учету ее результатов.

Вопросы и задания.

1. *Объясните значение понятия «антикоррупционная экспертиза» и его место в системе антикоррупционных механизмов.*

2. *Какова необходимость проведения антикоррупционной экспертизы?*

3. *Объясните, можно ли применять при проведении антикоррупционной экспертизы «принцип недобросовестности должностного лица».*

4. *Назовите основную направленность проведения антикоррупционной экспертизы.*

5. *Приведите перечень особенностей проведения антикоррупционной экспертизы.*

6. *Что означает термин «коррупциогенный фактор»?*

7. *Приведите анализ обстоятельств выявления коррупциогенных факторов.*

8. *Перечислите зоны, которые содержат повышенный уровень коррупционных проявлений.*

3.3. Выявление и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе

Функционирование государственной службы, как и самих государственных органов, подразумевает под собой определенный набор правил, ограничений и запретов, на основе которых осуществляется деятельность государственных служащих. Особое внимание всегда уделяется такому аспекту, как поведение чиновников во время прохождения службы, в рамках которого регламентируется такое явление, как конфликт интересов. Институт конфликта интересов, или определенные механизмы по недопущению, выявлению и урегулированию ситуаций конфликта интересов присутствуют во многих законодательных и подзаконных актах Кыргызской Республики.

Введение в национальное законодательство понятия «конфликт интересов на государственной и муниципальной службе» обусловлено также международными обязательствами Кыргызской Республики, вытекающими из Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года. Каждое государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов (п. 4 ст. 7 КПК ООН). Каждое государство-участник стремится устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц (п. 5 ст. 8 КПК ООН).

Регламентация целого комплекса запретов и ограничений, связанных с ситуацией возникновения конфликта интересов, является наиболее важным инструментом урегулирования и снижения коррупционных проявлений в системе государственного управления. Конфликт интересов на государственной службе ведет к снижению качества и результативности исполнения должностных функций, девальвация различных государственных и общественных сфер, игнорирование публичных интересов. Наиболее полное применение возможных мер по выявлению, урегулированию и предупреждению ситуаций конфликта интересов - это средство достижения качественного и эффективного осуществления государственных полномочий.

Конфликт интересов не только ставит под угрозу ценности института государственной (муниципальной) службы, но и поражает организационные, правовые и нравственные основы государства в целом. Главное следствие конфликта интересов - снижение качества выполнения должностных функций, девальвация различных государственных и общественных сфер, игнорирование публичных интересов. Предупреждение конфликта интересов - это борьба за качественное осуществление государственных полномочий.

Законом Кыргызской Республики «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 года (вступил в действие 29 июня 2018 года) предусмотрено унифицировать законодательство о конфликте интересов и внедрить механизмы своевременного выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Также данный Закон направлен на оказание практической помощи государственным и муниципальным органам и их служащим в поддержании добропорядочности официальных политических и административных решений в системе государственного управления в целом.

По своей сути данный Закон представляет собой усредненный вариант жестких ограничений и запретов, установленных для государственных и муниципальных служащих (должностных лиц), а также является продолжением начатых в Кыргызской Республике административных реформ и мер предупреждения политической и системной коррупции. Закон унифицирует локальные (рассредоточенные) нормы и положения по урегулированию конфликта интересов, содержащихся в отдельных нормативных правовых актах: Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» (ст. 9); Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (ст. 43). Данный Закон был разработан по результатам анализа аналогичных законов многих государств, как Европы, так и Азии, а также практики их применения в тех государствах, которые добились реальных улучшений и занимают умеренные места в таблице рейтинга восприятия коррупции. На постсоветском пространстве в виде отдельных нормативных правовых актов законы «О конфликте интересов» приняты в Республике Молдова, в Латвии, Литве и Грузии. Вместе с тем законопроект разрабатывался с учетом существующих условий Кыргызстана, а также действующих в разрозненных нормативных правовых актах (и в проектах этих актов), положений, которые наиболее полным образом учитывают реалии нашего государства.

Закон дает следующее определение конфликта интересов: «конфликт интересов - конфликт между общественно-правовыми обязанностями и личными (частными) интересами лиц, указанных в статье 6 Закона Кыргызской Республики «О конфликте интересов», при котором их личные (частные) интересы влияют или могут повлиять на выполнение ими должностных обязанностей, что приводит или может привести к нарушению прав и интересов

граждан, организаций или государства». Конфликт интересов может быть потенциальным, реальным и произошедшим.

Закон устанавливает ряд запретов, включая ограничения в отношении осуществления функции надзора, контроля и заключения договоров, принятия подарков и пожертвований и осуществление представительских функций, в том числе в частных бизнес предприятиях.

Действие Закона распространяется на лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, руководителей учреждений, организаций или предприятий, деятельность которых финансируется из государственного или местного бюджета либо в уставном капитале которых имеется государственная доля, а также доверительных управляющих государственным имуществом; лиц, не обладающих статусом государственного либо муниципального служащего, но при этом осуществляющих трудовую деятельность в государственных органах. Закон регулирует отношения, связанные с конфликтом интересов и регламентирует сбор деклараций интересов руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий.

В обязанности комиссий по этике входит:

1) рассмотрение и вынесение рекомендаций по поступившим заявлениям и жалобам, а также публикациям и сообщениям в СМИ относительно нарушения законодательства о конфликте интересов;

2) информирование руководителей органа, организации или предприятия о фактах наличия потенциального, реального или произошедшего конфликта интересов;

3) проведение разъяснительной работы среди сотрудников по ситуациям потенциального или реального конфликта интересов и вариантам их урегулирования;

4) проведение разъяснительной работы по вопросам, содержащимся в законодательстве о конфликте интересов, и его практического применения;

5) проведение проверок служебной деятельности лиц, на которых распространяется Закон;

6) верификация деклараций о личном (частном) интересе и сообщение о ее результатах руководителю соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления, учреждения, организации или предприятия;

7) незамедлительное, в течение трех рабочих дней с момента выявления, информирование уполномоченных государственных органов, определяемых Правительством Кыргызской Республики, о фактах нарушения требований Закона, а также принятых по этим фактам мерах.

Важно отметить, что ситуация конфликта интересов не всегда приводит к коррупции, но вместе с тем, там, где есть коррупция, всегда имеется наличие конфликта интересов. Среди выявленных коррупционных преступлений доминируют хищения путем злоупотребления служебными полномочиями и взяточничество. Все эти преступления сопряжены с различными видами и формами конфликта интересов на государственной службе.

Основными причинами возникновения конфликта интересов на государственной службе можно назвать:

1) нарушение основных принципов государственной службы, в том числе приоритетности прав и свобод человека и гражданина, равного доступа граждан к государственной службе и равных условий ее прохождения, стабильности государственной службы, защищенности государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;

2) невыполнение обязанностей государственного служащего, в том числе неисполнение или ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей;

3) нарушение ограничений и запретов, связанных с государственной службой, в том числе установленных законами Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» и «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», а также требований к служебному поведению государственного служащего;

4) несоблюдение при исполнении должностных (служебных) обязанностей прав и законных интересов граждан и организаций, действующего законодательства;

5) несоблюдение основных прав и гарантий государственного служащего;

6) различные ценностные установки, разные социальные притязания и предпочтения, невозможность адаптации к специфическим условиям прохождения государственной службы, дисбаланс между материальными возможностями и финансовыми ожиданиями, между профессиональным уровнем и должностным положением отдельных государственных служащих.

Возникновение конфликта интересов на государственной службе обуславливается не только воздействием комплекса соответствующих причин, но и наличием определенных условий, к которым можно отнести:

1) наличие противоречий между нормативными правовыми актами, включение в них положений, способствующих коррупционным проявлениям, создающих необоснованные преференции, либо ущемляющих права и законные интересы отдельных групп, юридических и физических лиц;

2) наличие пробелов в правовом регулировании;

3) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;

- 4) вторжение в компетенцию других органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- 5) несоблюдение установленного порядка подготовки и принятия нормативных правовых актов;
- 6) высокий уровень расплывчатости и неопределенности компетенции, дублирование полномочий государственных органов, их структурных подразделений и государственных служащих;
- 7) неинформирование либо недостаточное информирование о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 8) отсутствие либо недостаточность реальной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей;
- 9) ненадлежащий контроль на стадии выполнения государственным служащим должностных (служебных) обязанностей, несоблюдение организационной и служебной дисциплины;
- 10) несовпадение между законодательно установленными принципами, порядком поступления и прохождения государственной службы и реальным осуществлением кадровой, организационной и управленческой политики в государственных органах;
- 11) отсутствие или недостаточное использование материальных и моральных ресурсов мотивации государственного служащего;
- 12) дискриминация и неадекватное вознаграждение при выполнении равного объема служебных функций ввиду неэффективности существующей системы оплаты труда;
- 13) отсутствие реальной защищенности государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;

14) деформация, неопределенность и двусмысленность статуса и социальной роли государственного служащего;

15) намеренное или ненамеренное антисоциальное поведение государственного служащего;

16) индивидуальная неудовлетворенность социальными условиями вследствие неравного доступа к социальным благам.

Наиболее часто противоправный умысел встречается при совершении противоправных деяний должностными лицами, наделенными административно-распорядительными и надзорными полномочиями, а также лицами, в должностные обязанности которых входят оформление сделок купли-продажи сырья, оборудования; имущественных отношений, аренды зданий и сооружений, только с одной целью – извлечения личной выгоды.

В соответствии со статьей 43 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» конфликт интересов возникает в ситуации, когда решения должностных лиц могут быть подвержены влиянию их личной заинтересованности путем использования своих должностных полномочий в продвижении личных интересов. Конфликт интересов приводит к тому, что должностные лица принимают решения, которые не обязательно совпадают с более широкими интересами государства.

Государственный служащий, которому известно о конфликте интересов, должен принимать меры, чтобы не допустить возникновения реального или потенциального конфликта интересов.

При наличии конфликта интересов государственный служащий обязан незамедлительно сообщить об этом непосредственному руководителю, который обязан принять меры по предотвращению негативных последствий конфликта интересов:

- временно отстранить государственного служащего от выполнения обязанностей (реализации функций), в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов, либо

- усилить контроль за выполнением государственным служащим обязанностей, в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов.

Непринятие мер руководителем государственного органа в случае обращения государственного служащего, находящегося в его непосредственном подчинении, по вопросу предотвращения конфликта интересов является основанием для увольнения руководителя в связи с утратой доверия.

Таким образом, указанный законодательный акт предписывает государственному служащему уведомить о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов своего непосредственного начальника.

Уведомление о возникновении конфликта интересов или угрозы его возникновения осуществляется в письменной форме. Для этого указанным выше лицам подается заявление либо служебная (докладная) записка произвольной формы.

Неисполнение приведенных выше обязанностей государственным служащим должно рассматриваться как дисциплинарный проступок и может повлечь привлечение к дисциплинарной ответственности. Однако при этом следует помнить, что во всех таких случаях необходимым условием привлечения государственного служащего к ответственности является установление его вины.

Мониторинг практики рассмотрения случаев конфликта интересов на государственной службе, проводимый Государственной кадровой службой Кыргызской Республики, показывает, что наиболее часто рассматриваемыми случаями конфликта интере-

сов являются: совершение действий, принятие решений в отношении родственников, друзей, деловых партнеров государственного служащего; выполнение последним иной оплачиваемой работы, владение государственным служащим ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), замещение должности в коммерческих и некоммерческих организациях после увольнения с государственной службы, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного служащего. К ситуациям, связанным с возникновением или возможностью возникновения конфликта интересов на государственной службе, может быть отнесено, например:

- участие государственного служащего, его родственников или лиц, с которыми он поддерживает отношения, основанные на нравственных (фактические брачные, интимные, дружеские и иные отношения) или имущественных обязательствах, в деятельности коммерческой организации или осуществление родственниками и иными лицами предпринимательской деятельности, если отдельные функции государственного управления данной организацией либо в соответствующей сфере деятельности входят в должностные обязанности государственного служащего;

- участие государственного служащего в работе комиссии по размещению государственного заказа или в организации размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд, либо его возможность иным образом, в том числе косвенно влиять на определение победителя конкурса, в случае, если государственный служащий, родственники и иные лица связаны с лицом, участвующим в конкурсе (например, состоит в трудовых, подрядных отношениях,

либо отношениях по оказанию услуг, имеют обязательства имущественного характера);

- осуществление государственным служащим контрольных и надзорных полномочий в отношении родственников и иных лиц либо граждан и организаций, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица (например, состоят в трудовых, подрядных отношениях, либо отношениях по оказанию услуг, имеют обязательства имущественного характера);

- подготовка и принятие (участие в подготовке и принятии) решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.) в отношении родственников и иных лиц, либо в отношении граждан и организаций, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица (например, состоят в трудовых, подрядных отношениях, либо отношениях по оказанию услуг, имеют обязательства имущественного характера);

- предоставление (участие в предоставлении) государственных услуг родственникам и иным лицам либо гражданам и организациям, с которыми связаны государственный служащий, родственники и иные лица (например, состоят в трудовых, подрядных отношениях, либо отношениях по оказанию услуг, имеют обязательства имущественного характера).

Источниками информации о конфликте интересов могут являться:

- декларации о личных интересах, декларации о доходах, подаваемые государственными служащими;

- иные предоставляемые ими сведения;

- заявления граждан и организаций, в том числе считающих себя пострадавшими от неправомерных действий государственного служащего, связанных с конфликтом интересов;

- материалы публикаций в средствах массовой информации;

- результаты служебных проверок и т.п.

Задача института конфликта интересов заключается в поддержании добропорядочности официальных политических и административных решений и системы государственного управления в целом, имея в виду, что неразрешенный конфликт интересов способен приводить к различным злоупотреблениям служебным положением. Несмотря на то, что ответственность за предвидение возможных конфликтов интересов лежит на отдельных государственных служащих, государственные органы несут ответственность за обеспечение эффективной реализации политики в области конфликтов интересов.

В этой связи Закон Кыргызской Республики "О конфликте интересов" представляет собой усредненный вариант жестких ограничений и запретов, установленных для государственных служащих (должностных лиц), а также является продолжением начатых в Кыргызской Республике административных реформ и мер предупреждения политической и системной коррупции.

Вопросы и задания.

1. *Объясните значение понятия «конфликт интересов» и его место в системе антикоррупционных механизмов.*

2. *Какова необходимость введения института конфликта интересов?*

3. *Объясните, как можно применять при моделировании возможных ситуаций конфликта интересов «принцип недобросовестности должностного лица».*

4. Назовите основные причины возникновения конфликта интересов на государственной службе.

5. Назовите основную направленность введения деклараций о личном (частном) интересе по выявлению и урегулированию ситуаций конфликта интересов.

6. При наличии конфликта интересов государственный служащий обязан (продолжите предложение).

7. К ситуациям, связанным с возникновением или возможностью возникновения конфликта интересов на государственной службе, могут быть отнесены...?

8. Перечислите зоны, в которых возможен потенциальный конфликт интересов.

3.4. Основы стандартов поведения государственных служащих

Введение в законодательство требований к служебному поведению государственных гражданских служащих является не только знаком усиления внимания к этической составляющей государственной службы как профессиональной деятельности, но и показателем осознания роли нравственного аспекта в противодействии коррупции, поэтому безусловное исполнение всех его положений в контексте антикоррупционной политики приобретает сегодня особое значение.

Прямая связь между коррупционными действиями людей и уровнем их нравственной культуры замечена была давно, как и то, что коррупции как системному явлению эффективно может быть противопоставлена лишь такая система мер, в которой каждое звено четко и грамотно выполняет свои задачи, а утрата или бездейственность хотя бы одного звена лишает всю систему синергетического эффекта.

Сегодня становится ясно, что этим слабым звеном является сам человек с мерой его понимания и личностного усвоения таких моральных понятий, как долг и ответственность, честность и неподкупность, определяющих уровень его нравственной культуры в целом и способность противостоять соблазнам незаконного обогащения в частности.

Осознание взаимозависимости уровня коррупции и морального состояния общества, в том числе государственных служащих, нашло отражение и в Международном кодексе поведения государственных должностных лиц, принятом Генеральной Ассамблеей ООН 28 января 1997 года, и в Рекомендациях Комитета министров Совета Европы «О кодексах поведения для государственных служащих» (2000 г.).

Принципы организации и функционирования госслужбы ныне во многом устарели, не отвечают современным и тем более перспективным экономическим и социальным потребностям, новым вызовам времени и возросшим общественным ожиданиям.

Негативное впечатление от незтичного поведения чиновника, даже будучи ошибочным, подрывает веру в государственную службу. Поэтому так важно соответствие поведения государственных деятелей и служащих высоким этическим стандартам.

Значение профессиональной этики для нравственно-культурного развития государственных служащих достаточно велико. Систему ценностей, сложившуюся на предыдущих этапах развития государственности Кыргызской Республики следует использовать против антиобщественных, противоправных проявлений, возрождая доверие со стороны граждан к тем, кто выступает от имени государства.

Наряду с общепрофессиональными знаниями, умениями и навыками к государственным служащим предъявляются особые нравственные требования. Государственный служащий должен

обладать профессиональной этикой, правовой и психологической культурой, глубоким уважением к закону и бережным отношением к социальным ценностям правового государства, чести и достоинству гражданина, высоким нравственным сознанием, гуманностью, твердостью моральных убеждений, чувством долга, ответственностью за судьбы людей и порученное дело, принципиальностью и независимостью в обеспечении прав, свобод и законных интересов личности, ее охраны и социальной защиты, необходимой волей и настойчивостью в исполнении принятых правовых решений, чувством нетерпимости к любому нарушению закона в собственной профессиональной деятельности.

Соблюдение принципов и норм этики государственным служащим является обязательным условием при прохождении им службы и учитывается при продвижении на службе, проведении оценки, формировании резерва кадров.

Этичное поведение на государственной службе оказывает позитивное влияние на качество процесса демократического управления государством и экономической и социальной прогресс, улучшая информационную прозрачность и работу государственных учреждений.

В этом контексте важно четко определить, что есть этика в целом, как она соотносится с предъявляемыми требованиями, каково соотношение права, морали и нравственности применительно к профессиональной.

Понятие этики. Слово «этика» имеет древнее происхождение. Этика (греч. *ethika*, от *ethos* – обычай, нрав, характер) в прямом смысле слова есть философская наука, изучающая мораль, нравственность. Этика тесно взаимодействует с историей, этнографией, лингвистикой, религиоведением, правоведением.

Итак, этика изучает мораль, занимающую важное место в системе человеческих ценностей, выражая ее в нормах, принци-

пах, категориях и законах. Будучи предметом этики, мораль выступает как единство морального сознания, моральных отношений и морального поведения и выражает идеальный образец должного.

Вопрос о том, какова цель этики, относится к числу наиболее актуальных тем. Этика как наука не только изучает, обобщает и систематизирует принципы и нормы морали, действующие в обществе, но и способствует выработке таких моральных представлений, которые в максимальной степени соответствуют историческим потребностям, способствуя тем самым совершенствованию общества и человека. Этика служит социальному и экономическому прогрессу общества, утверждению в нем принципов гуманизма и справедливости.

Этика оперирует такими понятиями, которые отражают наиболее существенные аспекты ее основных категорий – нравственности и морали. Общеизвестными и наиболее важными являются такие понятия, как добро и зло, благо, справедливость, долг, совесть, ответственность, достоинство, честь и др.

Добро и зло с древних времен понимались как две силы, господствующие над миром. В понятии добра отражается все положительное, соответствующее моральному идеалу: доброжелательность, сотрудничество, взаимопомощь и т.д. Отрицательные же поступки людей оцениваются как зло.

Справедливость есть понятие не только этическое, но и правовое. Она является главенствующей в профессиональной деятельности публичных служащих и означает должное поведение, соответствующее представлениям о сущности человека, его неотъемлемых правах и свободах, о равенстве между людьми и необходимости соотношения между поступком и воздаянием, ролью людей и их социальным положением, заслугами и признанием.

Право призвано воплощать справедливость и правду. Законодательство современного демократического общества пронизано идеями справедливости. Они содержатся во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, других международных документах, национальных конституциях. В правоприменительной деятельности большое значение имеет проблема соотношения справедливости и законности. Законодательство, отстающее от реальной жизни, может привести к принятию решений, формально соответствующих букве закона, но не соответствующих духу справедливости. Возможны и противоположные ситуации, когда принимаемое решение справедливо, но не соответствует закону. Однако юристы не могут считать такое решение справедливым, поскольку формально оно противоречит действующему закону. Если каждый станет по-своему оценивать закон на соответствие его справедливости и поступать, руководствуясь своими оценками, в конечном итоге это может привести к произволу. Поэтому каждый человек должен исполнять требования законов.

Долг – это этическое понятие, означающее отношение личности к обществу, другим людям, выражающееся в нравственной обязанности по отношению к ним в конкретных условиях. Успешное выполнение юристами своих профессиональных обязанностей возможно только тогда, когда они глубоко осознают социальное значение своей деятельности и готовы выполнять свой долг, вопреки всем препятствиям и трудностям.

Совесть зачастую называют другой стороной долга. Под совестью в этике понимается субъективное осознание личностью своего долга и ответственности перед обществом, другими людьми. Чувство совести позволяет осуществлять нравственный самоконтроль и внутреннюю самооценку с позиций соответствия своего поведения требованиям нравственности, самостоятельно

формулировать для себя нравственные установки и требовать от себя их соблюдения. Совесть стимулирует ответственное отношение к профессиональному долгу.

Ответственность есть обязанность и необходимость давать отчет в своих действиях, поступках, отвечать за их возможные последствия. Ответственность является правовой категорией тогда, когда она носит юридический характер и выражается в применении к правонарушителю санкций правовых норм, указанных в них определенных мер ответственности. Это претерпевание лицом мер государственного принуждения, применяемых на основе норм права в установленном процессуальном порядке. Этика вкладывает в понятие «ответственность» немного иной смысл, подразумевая нравственную ответственность, которая характеризует личность с точки зрения выполнения ею нравственных требований, соответствия ее моральной деятельности нравственному долгу. Юридическая ответственность и нравственная ответственность тесно взаимосвязаны.

Честь и достоинство - понятия этики, характеризующие отношение человека к самому себе и отношение к нему со стороны общества, основанное на признании ценности человека как личности. Моральное сознание человека существует в виде представлений о чести, предписывающей ему определенный образ жизни, деятельности, поведения, не унижающий достоинства других людей. Честь обязывает их оправдывать и поддерживать свою репутацию лично, и при этом она принадлежит той корпорации, коллективу, в котором они осуществляют профессиональную деятельность. Достоинство основано на равном праве каждого человека на уважение. Достоинство обязывает совершать нравственные поступки и представляет собой выражение ответственности лица за свое поведение перед самим собой, форму самоутверждения личности.

Итак, профессиональная этика – раздел этики, в котором рассматриваются нормы нравственного поведения, предъявляемые к представителям различных профессий.

Сущность, функции и структура морали

Традиционно мораль призвана выполнять в обществе следующие основные функции: гуманистическая, регулятивная, ценностно-ориентирующая, познавательная, воспитательная, оценочная, интегративная, отражательная и др.

Мораль направляет и корректирует практическую деятельность человека с точки зрения учета интересов других людей, общества. При этом активное воздействие морали на общественные отношения осуществляется через индивидуальное поведение.

Воспитательная функция морали направлена на нравственное воспитание личности, и ее необходимо рассматривать вкуче с другими функциями морали.

Отражательная функция морали заключается в том, что в морали находит свое отражение общественное бытие и содействует достижению гармонизации в обществе за счет достижения единства общественного и личного.

Общепринято в структуре морали выделять следующие ее компоненты:

- нравственные идеалы и представления;
- нравственные чувства;
- нормы морали;
- нравственные качества личности;
- моральные ценности;
- моральные принципы;
- моральные критерии и др.

Рассмотрим некоторые из них. В философии понятие и природе ценностей призвана изучать аксиология. Относительно природы моральных ценностей Гартман отмечал, что они являются

добром и для субъекта совершающего выбор и для его окружения, на которое этот выбор влияет. Благо превращается в моральную ценность, если в результате акта выбора субъект способствует получению этого блага другими, т.е. когда оно направлено на других (например, семья, близкие, окружение)²⁴.

Принципы морали – это основные начала, исходные требования, охватывающие общественную и личную жизнь человека. Моральные принципы распространяются на всех людей и составляют основу взаимоотношений между людьми. От норм морали их отличает то, что они определяют общее поведение людей в обществе, в то время как в норме морали сформулировано конкретное правило поведения. Среди моральных принципов можно выделить следующие: взаимопомощь, гуманизм, доверие, единство слова и дела, оптимизм, патриотизм, миролюбие, терпимость, уважение и др.

«Норма» с латинского означает «правило поведения». Нормы морали представляют собой одну из разновидностей социальных норм. В свою очередь, социальные нормы есть правила поведения, регулирующие отношения между людьми. Следовательно, нормы морали – это правила поведения, предписывающие определенное поведение человека в обществе. Например, к нормам морали можно отнести заповеди, нравы народа. Например, если вы войдете в любой дом кыргызской семьи, вас не отпустят, не предложив пиалу чая или кумыса – «Нан ооз тий» – гостеприимно пригласят хозяева. Но ведь ни в одном официально правовом акте не сказано, что хозяин дома обязан угостить вас чаем. Однако нравственная норма обычая – с точки зрения морали – обязывает поступить именно так. Если хозяин не предложит вам угощения, то он рискует попасть под осуждающий пресс

²⁴ Шрейдер Ю.А. Этика. Введение в предмет. Учебное пособие для вузов. – М., 1998. –С. 22-27

общественного мнения. В принципе моральная норма рассчитана на добровольное исполнение, однако нарушения могут повлечь за собой моральные санкции общества (отрицательная оценка, осуждение), которые могут оказаться достаточно серьёзными.

Соотношение права, морали и нравственности. Особое место в формировании духовного мира личности, ее сознания и культуры принадлежит праву и морали, которые являются важнейшими социальными регуляторами, включенными в систему общественных отношений, целенаправленно воздействующими на их развитие и совершенствование и тем самым на преобразование сознания личности.

Право и мораль – важнейшие элементы человеческой культуры, всегда выступающие в тесном взаимодействии, характер которого определяется конкретно-историческими условиями и социально-классовой структурой общества.

Право - это совокупность общеобязательных государственных предписаний и принципов, выражающих общую (согласованную) волю различных групп людей в обществе и выступающих мерой (регулятором) свободы и ответственности их поступков и действий.

Таким образом, право – явление не только политико-юридическое, но и социально-этическое. Правовая жизнь гражданского общества не может развиваться вне моральных категорий гуманизма, справедливости, совести и чести, добра и человеческого достоинства, свободы и ответственности. Органическая связь нравственных идеалов и принципов, воплощающихся в реальные правовые связи и отношения, - свидетельство повышенной моральной ценности права. Нравственное измерение права есть неотъемлемое условие его дальнейшего развития и совершенствования. Возрастание нравственных начал права - одно из

проявлений социального духовного прогресса, который невозможен без упрочения этических аспектов общественных отношений.

Ранее мы определили, что мораль и нравственность являются исходными понятиями, категориями этики.

Мораль (от лат. *moralis* – нравственный) – система этических ценностей, которые признаются человеком. Нравственность – это термин славянского происхождения, его смысл почти совпадает со смыслом терминов «этика» и «мораль». В обыденном, повседневном общении эти слова часто употребляют как синонимы. Вместе с тем со времен античности в литературе утвердилась традиция рассматривать этику как теорию морали, как учение, область знания о морали, нравственности²⁵.

Общечеловеческое содержание морального сознания, нравственных отношений и нравственной деятельности есть мораль. «Неписанные» же кодексы морали, существующие в повседневной жизни, есть «нравы», а принятые человеческой личностью и явленные другим в повседневности моральные ценности – «нравственность».

Мораль и нравственность – это совокупность норм, ценностей, идеалов, установок, которые регулируют человеческое поведение и являются важнейшими составляющими культуры²⁶.

Мораль – важнейший способ нормативной регуляции общественных отношений, общения и поведения людей в самых различных сферах общественной жизни – семье, быту, политике, науке, труде и т.д.

²⁵ Ионова А.И. Этика и культура государственного управления. М., 2003.

²⁶ Профессиональная этика публичных служащих / Под ред. СВ. Нарутто. — С. 5.

Общезвестно, что задачи и функции по поддержанию правопорядка возложены на соответствующие правоохранительные органы. Для поддержания морального уровня специальных органов нет. Эту функцию берет на себя общественное мнение, которое образуется и семьей, и средствами массовой информации, и всеми гражданами страны.

К высшим (общечеловеческим) нравственным ценностям относятся такие феномены морального сознания, как понятия «благо», «добро», «справедливость», «долг», «достоинство», «честь», «счастье». Они играют роль высшего морального эталона человеческого поведения и во многом определяют последнее. Помимо этого, они служат основными категориями этики и составляют основу «морального языка», отражающего в абстрактной форме все многообразие нравственного в мире и человеке.

Все требования морали определяют поведение государственного служащего как в сфере служебной деятельности, так и в повседневной внеслужебной жизни.

Существует понятие правовой морали. Оно является производным от понятия прав человека. Правовая мораль представляет собой нормы и принципы, которые регламентируют, охраняют и защищают основные права человека и гражданина в конкретных отраслях материального и процессуального права. Эти нормы и принципы частично закреплены в законодательных актах государства, а частично существуют в профессионально-нравственном сознании субъектов правового регулирования. Кроме норм и принципов, правовая мораль включает в себя нравственно-правовые качества субъектов правового регулирования, нравственно-правовые понятия и оценки, понимание предназначения и смысла своей профессиональной деятельности.

В правовой морали основными понятиями являются понятия юридической справедливости, профессионального долга, совести, достоинства и чести личности. Профессиональная деятельность и общение государственных служащих регулируются именно такими нормами правовой морали, а не общеморальными ограничениями, дозволениями и запретами.

Итак, профессиональной этикой принято называть правила поведения, предписывающие определенный тип таких нравственных отношений между людьми, которые представляются оптимальными с точки зрения выполнения ими своей профессиональной деятельности.

Но для того, чтобы профессиональная этика государственных служащих стала действительно эффективным инструментом противодействия коррупции, необходимо создать гораздо более развитый и сложный комплекс взаимосвязанных мер, одним из которых является Кодекс этики государственных служащих.

Этический кодекс государственного служащего есть система моральных норм, обязательств и требований добросовестного служебного поведения должностных лиц государственных органов, основанная на нравственных общепризнанных принципах и нормах общества и государства.

В силу того, что в кодексе собраны воедино и систематизированы общественные требования к нравственности государственного служащего, кодекс этики:

- 1) служит основой для формирования содержания должной морали в сфере государственной службы;
- 2) призван помочь государственному служащему правильно ориентироваться в сложных нравственных коллизиях, ситуациях, обусловленных спецификой его работы;

3) является важным критерием для определения профессиональной пригодности человека к работе в сфере государственной службы;

4) выступает как инструмент общественного контроля над нравственностью государственного служащего.

Этический кодекс государственного служащего призван содействовать укреплению авторитета государственной власти, доверия граждан к институтам государства, обеспечению единой нравственно-правовой основы для согласованных и эффективных действий всех государственных структур, противодействовать падению нравственной культуры в обществе.

Кодекс этики призван содействовать укреплению авторитета должностного лица, повысить доверие граждан к государству и обеспечить единую нравственно-нормативную основу поведения государственных служащих Кыргызской Республики.

Результатами применения Кодекса профессиональной этики государственного служащего должны стать: выявление правовых и институциональных факторов, которые способствуют или могут способствовать нарушениям морально-этических норм поведения, возникновения ситуаций конфликта интересов и коррупционных проявлений; разработка рекомендаций по исключению или ослаблению последствий их воздействия с минимизацией, либо их устранение в конкретных управленческих процессах; повышение доверия граждан к государству и обеспечение единой нравственно-нормативной основы поведения государственных служащих.

Само понятие «кодекс этики» тесно связано с существованием профессиональных моральных кодексов. Кодекс (лат. *codex* – книга) есть упорядоченный и приведенный в некую систему свод нравственных требований. Посредством кодекса мораль обретает целостный, относительно завершённый вид.

Система этических кодексов для государственных служащих существует в большинстве современных государств, при этом кодексы регулируют приблизительно одинаковый круг вопросов. Самое значительное внимание традиционно уделяется возможным конфликтам интересов в деятельности государственного служащего, т.е. ситуациям, в которых личный финансовый или иной интерес служащего или зависимость его от других граждан или организаций может помешать исполнению должным образом должностных обязанностей. Помимо общих кодексов, в некоторых странах распространены нормативные этические кодексы поведения парламентариев, политических советников, государственных служащих (в том числе конкретно-профессиональные: судейского корпуса, полиции, налоговой службы и т.д.).

Этика государственного гражданского служащего и муниципального служащего Кыргызской Республики (согласно законодательству Кыргызской Республики).

Согласно статье 42 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» этика государственного гражданского служащего и муниципального служащего - это система норм, устанавливающих и регулирующих правила поведения служащего.

Служащий обязан соблюдать следующие принципы этики:

1) всегда вести себя так, чтобы формировать, сохранять и укреплять веру граждан в честность, беспристрастность и эффективность деятельности государственных органов, органов местного самоуправления;

2) не допускать использования служебного положения для достижения корыстных интересов и незаконного обогащения;

3) быть вежливым, корректным, терпеливым, принципиальным, стремиться досконально разобраться в существе вопроса, уметь выслушать собеседника и понять его позицию;

4) принимать меры, предусмотренные Кодексом этики, в случае обнаружения фактов нарушения норм этики со стороны других служащих;

5) не принуждать своего подчиненного принимать неправомерные решения или совершать незаконные действия;

6) не допускать конфликта интересов в своей деятельности;

7) добросовестно исполнять служебные обязанности;

8) уважительно относиться к обычаям и традициям народов;

9) не допускать незаконного влияния или воздействия со стороны кого-либо, в том числе иных должностных лиц, независимо от занимаемой ими должности и положения, на свою служебную деятельность;

10) нести моральную и нравственную ответственность перед государством и обществом.

Руководители любого государственного органа или органа местного самоуправления обязаны принимать все меры к предотвращению и пресечению нарушений этики со стороны подчиненных служащих. Ответственность за создание в коллективе рабочей атмосферы, исключающей нарушения этики со стороны служащих, несут статс-секретари (руководители аппаратов, ответственные секретари) государственных/муниципальных органов.

Данным Законом предусмотрено, что Кодекс этики утверждается Советом по государственной гражданской службе и муниципальной службе.

В настоящее время в Кыргызской Республике действует Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики, утвержденный постановлением Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе от 19 августа 2016 года № 43. Данный Кодекс был разработан в соответствии с положениями Конституции Кыргызской Республики, Международного кодекса поведения государствен-

ных должностных лиц, законов Кыргызской Республики, регулирующих вопросы по противодействию коррупции, государственной и муниципальной службе, а также основан на общепризнанных нравственных принципах и нормах общества и государства.

Кодекс этики распространяется на государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики, занимающих административные должности. Согласно Кодексу «этика – это совокупность норм и правил поведения, отражающих требования общества к моральному, культурному и профессиональному облику лиц, занимающих должности в органах государственного управления и местного самоуправления».

Этическими принципами государственных и муниципальных служащих являются:

- честность и беспристрастность;
- скромность и сдержанность в поведении;
- добросовестность, ответственность, профессионализм при исполнении служебных обязанностей;
- непримиримость к фактам нарушения норм этики.

Соблюдение принципов и норм этики является обязательным для государственных и муниципальных служащих.

Особое внимание в Кодексе этики уделяется вопросам предупреждения коррупции. Так, при возникновении конфликта интересов либо возможности возникновения такого конфликта в деятельности служащего он обязан проинформировать об этом свое руководство. А в случае, если служащий узнает о фактах коррупционных нарушений со стороны других служащих, то он обязан незамедлительно сообщить об этом в письменной форме руководителю, а также уполномоченным по противодействию в указанной сфере правоохранительным органам. Также служащим запрещено использовать служебное положение для получения по-

дарков (деньги, товары, услуги и т.д.) от любых заинтересованных лиц за помощь в виде действия (бездействия) или отсрочки выполнения служебных обязанностей.

Содержание Кодекса этики регламентирует, что внеслужебная деятельность государственного/муниципального служащего либо его принадлежность к общественному, политическому объединению и религиозной организации не должны порождать сомнения в беспристрастности и объективности выполнения им служебных обязанностей. Служащие не должны, используя свое служебное положение, принуждать других служащих к участию в деятельности общественных, политических объединений и религиозных организаций. Также служащим запрещается проводить мероприятия общественных, политических объединений и религиозных организаций в служебных помещениях.

В каждом государственном/муниципальном органе действуют комиссии по этике, в функции которых входит рассмотрение заявлений и жалоб на этическое поведение их служащих. Комиссия по этике формируется на общем собрании коллектива из числа служащих, пользующихся авторитетом и уважением в коллективе, с учетом гендерного представительства. Председатель комиссии избирается членами комиссии по этике. Персональный и количественный состав комиссии утверждается руководителем. Заседания комиссии по этике проводятся не реже одного раза в квартал, а также по мере необходимости.

Комиссия по этике осуществляет следующую деятельность:

- устанавливает факты нарушения норм этики служащего;
- проводит обучение коллектива по вопросам этического поведения;
- дает рекомендации по снижению коррупционных рисков и устранению конфликта интересов;

- проводит профилактические беседы со служащими по вопросам этики;
- рассматривает иные вопросы в соответствии с законодательством.

В случае установления нарушения норм этики, комиссия по этике принимает следующие решения:

- морально порицает служащего;
- выносит письменное предупреждение об обязательности соблюдения норм этики;
- вносит руководителю рекомендации о применении мер дисциплинарного взыскания в отношении служащего.

К нарушениям этики (проступкам) относится несоблюдение служащими норм и правил поведения, установленных Кодексом этики, при этом проступки подразделяются на значительные и серьезные. Значительным проступком является проступок, который дискредитирует исключительно самого служащего, а серьезным - проступок, который подрывает доверие граждан к органам государственного управления и местного самоуправления. При квалификации вида проступка комиссия по этике принимает во внимание повторность его совершения в течение одного года. При повторном нарушении норм этики служащим, его проступок может быть переквалифицирован со значительного на серьезный.

В случае несогласия с решением комиссии по этике служащий имеет право письменно обратиться к руководителю в течение трех рабочих дней с момента ознакомления с решением или в суд в сроки, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики. Руководитель на основании письменного заявления служащего создает апелляционную комиссию по рассмотрению жалобы. В состав апелляционной комиссии не могут входить члены комиссии по этике, а также лица, находящиеся в служеб-

ной зависимости от служащего, подавшего жалобу. Апелляционная комиссия выносит свое решение в течение 7 рабочих дней, при этом ее решение является обязательным для комиссии по этике.

Мониторинг деятельности комиссий по этике осуществляет уполномоченный государственный орган по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы – Государственная кадровая служба Кыргызской Республики.

Вопросы и задания.

- 1. Объясните значение понятия «кодекс этики» и его место в системе антикоррупционных механизмов.*
- 2. Как рассматривает и что ожидает общество от применения Кодекса этики государственного служащего?*
- 3. Какова необходимость введения этических норм и стандартов на государственной службе?*
- 4. Объясните, как можно применять при моделировании возможных ситуаций нарушения этических норм «принципа недобросовестности должностного лица».*
- 5. Перечислите основные направления, которым призван содействовать Кодекс этики государственного служащего по снижению уровня коррупции.*
- 6. Назовите сущность, принципы, функции и структура морали.*
- 7. Объясните соотношение морали, права и нравственности, в достижении добросовестного управления в современном обществе.*
- 8. Перечислите зоны, где нарушение этических норм и принципов могут способствовать коррупционным проявлениям.*

3.5. Мониторинг и оценка эффективности реализации антикоррупционных мер

Последовательное, системное, наступательное и рациональное противодействие коррупции, свидетельствующее о необратимости этого процесса невозможно без диагностики эффективности/результативности предпринимаемых государством мер. В качестве средства такой диагностики выступают мониторинг и оценка эффективности реализации антикоррупционных мер.

Современные международные инициативы в сфере противодействия коррупции связаны с развитием институциональных механизмов слежения за исполнением конвенционных антикоррупционных требований.

Такие механизмы созданы в контексте требований основополагающих международных правовых документов, регулирующих вопросы противодействия коррупции. Кыргызская Республика, являясь государством-участником Конвенции ООН против коррупции, приняла обязательства по организации и проведению периодической оценки адекватности национального законодательства и правоприменения в сфере противодействия коррупции со стороны контрольных международных инстанций (Конференция государств-участников Конвенции ООН против коррупции).

Наряду с этим активно развиваются независимые контрольные механизмы оценки состояния дел в сфере противодействия коррупции на национальном уровне, которые осуществляют международные неправительственные структуры (ТИ, Всемирный банк, ОЭСР).

Антикоррупционный мониторинг и оценка используется при разработке и в ходе выполнения антикоррупционных программ, планов и мероприятий. Данный механизм подразумевает отслеживание проявлений коррупции и замеченных в этом лиц, их учета, изучения документации, проведения экспериментов и

опросов, анализа и освещения данных о степени коррупционной пораженности.

В Кыргызской Республике одной из первых на постсоветском пространстве была разработана методология антикоррупционного мониторинга и оценки, которая была утверждена распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 12 февраля 2014 года № 44-р. Данная методология была принята исходя из необходимости обеспечения надлежащего и действенного исполнения антикоррупционных мер Правительства, повышения прозрачности и подотчетности субъектов противодействия коррупции, укрепления доверия граждан к системе государственной власти, создания стабильных правовых основ предупреждения коррупции и совершенствования национального законодательства с учетом норм международного права о противодействии коррупции.

Основными направлениями антикоррупционного мониторинга является анализ:

- мер, реализуемых посредством антикоррупционных программ по обеспечению оценки их эффективности;
- коррупциогенных сигналов, к которым относятся фактические признаки распространенности коррупции на практике;
- коррупциогенных факторов по своевременному приведению нормативных правовых актов в соответствие с законодательством Кыргызской Республики, обеспечению разработки и реализации антикоррупционных программ.

Антикоррупционный мониторинг и оценка реализации мероприятий программы отслеживаются через индикаторы результативных показателей. Система мониторинга и оценки программы основывается на двух каналах информации: государственном (официальный) и с привлечением неправительственных организаций и независимых экспертов (общественный).

Антикоррупционный мониторинг проводится самими субъектами противодействия коррупции (первичный мониторинг), а также уполномоченным органом по оценке и мониторингу реализации Программы, Плана и ведомственных планов мероприятия по противодействию коррупции (сводный мониторинг).

Методами проведения антикоррупционного мониторинга являются:

- а) изучение общепринятых коррупционных практик и отслеживание механизмов коррупционных ситуаций;
- б) измерение уровня и структуры коррупции по уровням и институтам власти, отраслям экономики и т.п.;
- в) изучение общественного сознания в сфере коррупции;
- г) измерение эффективности антикоррупционных мероприятий.

Субъекты противодействия коррупции разрабатывают внутриведомственную антикоррупционную политику, а также определяют конкретный перечень мероприятий по следующим направлениям:

- законодательному обеспечению противодействия коррупции;
- совершенствованию государственного управления в целях предупреждения и снижения уровня коррупции;
- повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению;
- реализации мер (краткосрочные и среднесрочные меры).

Антикоррупционный мониторинг реализации мер антикоррупционной политики на ведомственном уровне, помимо отчетов о реализации и выполнении мер, с учетом достижения поставленных индикаторов в планах мероприятий по противодействию коррупции, включает дополнительные направления:

1) мониторинг антикоррупционного образования - предоставление данных по разработке и внедрению антикоррупционных образовательных программ и распространению антикоррупционных знаний среди населения;

2) мониторинг антикоррупционной пропаганды - предоставление данных о публикациях в средствах массовой информации, посвященных проблемам коррупции, коррупциогенным факторам и мерам реализации антикоррупционной политики;

3) мониторинг антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, включая их проекты, - предоставление данных о проведении антикоррупционной экспертизы (государственных, муниципальных, общественных и независимых экспертов) по выявлению и устранению правотворческих дефектов, способных породить коррупционные правоотношения;

4) мониторинг обращений граждан и юридических лиц по вопросам защиты их прав от коррупционных посягательств - предоставление данных о рассмотрении жалоб и обращений, поступивших в адрес субъектов противодействия коррупции, в том числе по "телефонам доверия" и в электронной форме, обращений от граждан и юридических лиц по защите их от коррупционных посягательств;

5) мониторинг взаимодействия субъектов противодействия коррупции с неправительственными организациями и независимыми экспертами;

6) мониторинг соблюдения требований законодательства при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

7) мониторинг открытости антикоррупционной деятельности субъектов противодействия коррупции и/или реализации антикоррупционной политики;

8) мониторинг финансового контроля о целевом и эффективном использовании бюджетных средств субъектов противодействия коррупции, либо их должностными лицами;

9) мониторинг организации и результативности деятельности служб по управлению человеческими ресурсами по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Уполномоченное лицо или структурное подразделение субъекта противодействия коррупции проводит первичный мониторинг (внутриведомственный) реализации краткосрочных и среднесрочных мер по противодействию коррупции в своих структурных подразделениях по исполнению запланированных мероприятий и готовит отчет.

Уполномоченные лица представляют в Аппарат Правительства Кыргызской Республики (в установленные сроки за отчетный период), Секретариат Совета безопасности Кыргызской Республики и Жогорку Кенеш Кыргызской Республики отчеты по реализации программы в печатном виде и на электронных носителях по установленной форме.

В ходе сводного мониторинга исполнения антикоррупционных мер и достижения результатов со стороны субъектов противодействия коррупции, уполномоченный орган определяет статус исполнения программы с оценкой достижения результатов по запланированным индикаторам и исполнения мер, заложенных в ведомственных планах, с использованием ведомственных индикаторов.

На основе оценки уполномоченного органа, по итогам сводного мониторинга периодически оценивается эффективность реализации программы по достижению промежуточных результатов. На основании полученных результатов готовится заключение для принятия необходимых мер по повышению эффективности действий, перераспределению ресурсов и их оптимальному

использованию, улучшению координации с субъектами противодействия коррупции, а также достижения целей и задач, обозначенных в Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики.

Антикоррупционный мониторинг позволит совершенствовать меры в сфере предупреждения коррупции по следующим направлениям:

- усиление гарантий, обеспечивающих реализацию антикоррупционной политики государства в социальной, экономической и правовой сферах;
- защита системы государственной службы от деструктивного влияния коррупционных процессов;
- выявление и устранение коррупционных схем и рисков во всех сферах экономики и политики;
- обновление мер по предотвращению коррупции и борьбе с ней, с учетом международного опыта и наработок на национальном уровне;
- введение системы обеспечения добросовестного управления, этичного и профессионального поведения сотрудников субъектов противодействия коррупции;
- укрепление доверия граждан к системе государственной власти, созданию стабильных правовых основ предупреждения коррупции и совершенствованию национального законодательства, с учетом норм международного права о противодействии коррупции.

Антикоррупционный мониторинг реализации антикоррупционных мер - сбор данных, наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупциогенных факторов, а также эффективность мер реализации антикоррупционной политики.

Сбор данных - это получение достоверной информации от субъектов о выполнении антикоррупционных мер, встроенных в

повседневную работу государственных органов и органов местного самоуправления.

Наблюдение - это целенаправленное и планомерное восприятие процессов и явлений в сфере противодействия коррупции, результаты которого фиксируются наблюдателем. Для получения значимых результатов необходимо многократное наблюдение.

Анализ проводится на основании полученных данных, делаются выводы и формируются рекомендации относительно принятия управленческого решения.

Оценка - это процесс, направленный на выявление (настолько систематическое и объективное, насколько это возможно) целесообразности, эффективности, продуктивности, ценности (дополнительных преимуществ), устойчивости и/или влияния произведенного вмешательства.

Прогноз - это вероятностное суждение о состоянии какого-либо явления в будущем, основанное на специальном научном исследовании (прогнозировании).

Антикоррупционный мониторинг и оценка являются важнейшими составляющими антикоррупционной политики.

Мониторинг и оценка лежат в основе построения системы надежной и достоверной отчетности о результатах, достигнутых в ходе реализации антикоррупционных мер.

Мониторинг представляет собой непрерывный процесс, направленный на отслеживание соответствия хода реализации антикоррупционной программы с его планом. Мониторинг направлен на отслеживание достижения цели с упором на «мероприятия», «результаты», «цель» и вносит коррективы или изменения в «мероприятия» или другие аспекты по мере необходимости, принимая во внимание «вклады» и «внешние условия».

Оценка представляет собой процесс, который определяет результаты реализованных мер с точки зрения пяти критериев и дает рекомендации о дальнейшем ходе программы.

Пять критериев оценки - это:

- эффективность;
- результативность;
- воздействие;
- значимость.

Антикоррупционный мониторинг – это регулярный процесс сбора и анализа информации для отслеживания хода реализации антикоррупционных мер, выполнения намеченных планов и проверки соответствия установленным стандартам. Он помогает выявлять общие направления и типовые варианты развития событий, корректировать стратегии и принимать информированные решения по противодействию коррупции. Система мониторинга разрабатывается на стадии разработки программы и является ее частью.

Если система мониторинга несовершенна, работает неэффективно или вообще отсутствует, то восполнить отсутствующую информацию будет крайне сложно либо вовсе невозможно.

Целью оценки эффективности антикоррупционных мероприятий является необходимость выяснения, насколько используемый инструментарий адекватен степени и масштабам коррупционных проявлений в различных областях государственной, хозяйственной, общественной деятельности. Эта необходимость обусловлена:

1) сложностью и многообразием форм коррупционных проявлений, проникновением коррупционных практик во все сферы государственной и общественной жизни, что предполагает использование совокупности не всегда взаимосвязанных мер поли-

тического, экономического, правового, организационного и информационного характера (всеобъемлющий и многодисциплинарный подход к противодействию коррупции);

2) участием в проведении антикоррупционной политики представителей публичной власти. Это серьезно усложняет достижение ее целей и задач: значительное число лиц, к функциональным обязанностям которых относится принятие мер по противодействию коррупции, сами являются участниками различных коррупционных практик;

3) множеством факторов, влияющих на результативность соблюдения положений антикоррупционного законодательства, сложностью их выявления и учета в деятельности органов и должностных лиц, применяющих меры по противодействию коррупции;

4) периодическим приспособлением коррупционных практик и схем совершения коррупционных правонарушений к тем формам и средствам противодействия коррупции, которые применяются государственной властью, а также значительной латентностью коррупционных правонарушений, что в свою очередь предполагает постоянную корректировку системы мер противодействия коррупции в целях поиска наиболее адекватных и эффективных из них;

5) необходимостью кумуляции сил и средств различных государственных органов, а также институтов гражданского общества для достижения тех целей и задач, которые закреплены в международно-правовых актах и национальном антикоррупционном законодательстве. При этом деятельность субъектов, организующих проведение и участвующих в осуществлении антикоррупционной политики, слабо поддается координации и целенаправленному регулированию, а достигаемые ими результаты - соответствующей систематизации и учету.

Кроме того, оценка эффективности антикоррупционных мероприятий должна позволить сформировать более полное представление о состоянии и уровне коррупции в масштабах государства и общества, а также в отдельных отраслях и сферах государственного управления, в деятельности конкретных государственных и общественных институтов.

К сожалению, развитие правореализационного механизма противодействия коррупции движется по традиционной "колесе": разработка планово-программных документов, определение ответственных за их реализацию органов и должностных лиц, т.е. уполномоченных по предупреждению коррупции, периодическое заслушивание отчетов о принятых мерах, составление отчетов с требуемыми показателями. Во главу угла при оценке результативности деятельности государственных органов ставятся количество принятых нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции, количество проведенных проверок, экспертиз, выявленных коррупциогенных факторов, возбужденных дел по фактам коррупционных правонарушений.

При таком подходе возникают следующие риски обоснованности оценок проводимой антикоррупционной политики:

- показатели (критерии) эффективности формируются самим реализующим антикоррупционные мероприятия субъектом (органом, должностным лицом), который самостоятельно оценивает возможности их достижения, выявления и представления;

- показатели эффективности проведения антикоррупционной политики «смешиваются» с иными показателями деятельности государственных органов, напрямую не влияющими на результативность проведенных антикоррупционных мероприятий (например, количество проведенных заседаний комиссии по урегулированию конфликта интересов);

- к показателям эффективности относятся показатели, не связанные непосредственно с деятельностью государственных органов и их должностных лиц по противодействию коррупции, а зависящие от иных факторов и обстоятельств (например, количество рассмотренных обращений граждан);

- показатели и критерии эффективности проведенных мероприятий подменяются количественными показателями, т.е. интенсивность антикоррупционного воздействия оценивается независимо от полученных результатов;

- показатели и критерии эффективности не являются результатом независимой экспертной оценки, осуществляемой в том числе институтами гражданского общества;

- выявление и представление показателей и критериев эффективности антикоррупционных мероприятий подменяет собой их экспертную оценку, требующую значительных организационных, временных, кадровых и финансовых затрат, в то время как именно экспертная оценка полученных результатов должна выступать основным средством определения эффективности антикоррупционной политики;

- показатели и критерии эффективности не всегда дифференцируются в зависимости от особенностей деятельности определенных государственных органов, сфер и отраслей государственного управления, коррупционных рисков, возникающих при исполнении отдельных государственных функций и полномочий, специфики коррупционных проявлений.

Эффективность антикоррупционных мер зависит от ряда условий политического, правового, управленческого, экономического и информационного характера, к которым относятся:

1. Соответствие интенсивности антикоррупционных мероприятий характеру коррупционных проявлений. Чем выше сте-

пень коррупционных рисков в той или иной сфере государственного управления, чем сложнее с точки зрения возможности контролировать развитие коррупционных практик социально-управленческая среда, тем выше должна быть степень интенсивности применяемых антикоррупционных мер.

2. Правильная расстановка акцентов при выборе из обширного антикоррупционного инструментария наиболее действенных организационно-правовых средств противодействия коррупционным проявлениям. Выбор антикоррупционных средств (включение соответствующих мероприятий (мер) в планы и программы по противодействию коррупции) должен производиться с учетом таких факторов, как:

- а) оценка коррупционных рисков в конкретной сфере государственного управления и местного самоуправления;
- б) характер коррупционных правонарушений в этой сфере;
- в) данные социологических исследований о состоянии коррупции в сфере деятельности утверждающего план (программу) государственного органа;
- г) результаты антикоррупционного мониторинга, в том числе мониторинга правоприменения;
- д) иные факторы, позволяющие в той или иной степени индивидуализировать применение антикоррупционных средств.

Названный подход не исключает необходимости использования универсальных средств и форм профилактики коррупции, основанных на единых стандартах организации и прохождения государственной гражданской и муниципальной службы, унифицированном правовом статусе государственного и муниципального служащего, «типовых» коррупционных рисках при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг.

3. Необходимый уровень специализации антикоррупционных мер, позволяющий учесть разнообразные факторы, влияющие на коррупционные риски, в том числе:

- сферы государственного управления с повышенными коррупционными рисками;
- государственные функции и должностные обязанности с повышенными коррупционными рисками;
- правовое положение должностных лиц - участников коррупционных отношений;
- распространенность коррупционных правонарушений в той или иной области;
- формы коррупционных отношений, складывающиеся в той или иной сфере государственного управления.

Соблюдению названного условия эффективности антикоррупционных мероприятий препятствует постоянное стремление правотворческих и правоприменительных органов к унификации и типологизации антикоррупционных мер.

4. Правильно избранный объект антикоррупционного воздействия. Это условие касается перечня как должностей, на которые возлагаются дополнительные антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности, так и органов, обязанных проводить специализированную антикоррупционную политику.

5. Достаточная степень вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность по выявлению и огласке фактов коррупционных правонарушений, формирование в обществе атмосферы неприятия коррупционного поведения, разработка форм и механизмов сотрудничества и взаимодействия государственных органов с представителями общественных организаций, средств массовой информации по вопросам огласки фактов коррупционных проявлений и представления отчетов о принятых по ним мерах.

Можно выделить следующие риски, возникающие при формировании механизмов антикоррупционного взаимодействия с институтами гражданского общества:

- отказ или слабое взаимодействие с представителями общественности или от создания соответствующих механизмов взаимодействия по причине наличия охраняемой тайны (закрытость значительного количества органов);

- формализованный отбор тех лиц, которые "допускаются" к участию в противодействии коррупции, по различным признакам, в том числе по критерию лояльности к отдельным государственным структурам;

- формальная фиксация позиции представителей общественности по вопросам противодействия коррупции без фактического учета их мнения;

6. Должный уровень согласованности действий органов и должностных лиц, к функциональным обязанностям которых относятся выявление и пресечение коррупционных правонарушений, а также полноценный и оперативный информационный обмен данными о фактах коррупционных проявлений и принимаемых по ним мерах.

7. Высокий уровень профессиональной подготовки лиц, в должностные обязанности которых входят принятие мер по профилактике и пресечению коррупционных правонарушений, координация и контроль за исполнением планов и программ по противодействию коррупции.

Можно выделить следующие риски, влияющие на соблюдение данного условия:

- возложение обязанностей по контролю за соблюдением требований антикоррупционного законодательства только на уполномоченных по предупреждению коррупции в государственных органах или на кадровые подразделения государственных органов, что последние рассматривают как "дополнительное

обременение", не подкрепленное кадровой и финансовой составляющей;

- отсутствие системы повышения квалификации по вопросам противодействия коррупции или система повышения квалификации должностных лиц не обеспечивает получение ими знаний и навыков надлежащего уровня;

- кадровые службы государственных органов не обладают функционально-организационными возможностями обеспечить профилактику коррупционных правонарушений руководителями государственных органов;

- сотрудники структурных подразделений по профилактике коррупционных правонарушений кадровых служб государственных органов не обладают должным уровнем знаний и опыта исполнения государственных функций и полномочий с высоким риском коррупционных проявлений, не владеют необходимой информацией, позволяющей выявлять коррупционные риски и факты коррупционных проявлений, не способны оказывать воздействие на порядок исполнения функциональных обязанностей и соблюдение при их исполнении антикоррупционных запретов и ограничений.

Негативное влияние на эффективность антикоррупционной политики оказывает и недостаточная антикоррупционная компетентность государственных служащих, при этом прохождение ими повышения квалификации по программам антикоррупционной направленности не способно кардинально изменить ситуацию. На сегодняшний день требуется разработка специализированных программ для тех государственных и муниципальных служащих, которые должны осуществлять контроль за деятельностью подчиненных, исполняющих полномочия с высоким риском коррупционных проявлений.

8. Наличие организационно-правовых средств, обеспечивающих осуществление антикоррупционных мер, а также высокое

качество правовых процедур и методик выполнения отдельных антикоррупционных мер.

В настоящее время отсутствуют либо совершенно недостаточны организационно-правовые механизмы, обеспечивающие реализацию следующих антикоррупционных мер, обязанностей и требований:

1) внедрение антикоррупционных стандартов исполнения отдельных государственных функций и предоставления государственных услуг. Не сформирован общепризнанный подход к тому, какие нормативные предписания должен включать антикоррупционный стандарт, в каком порядке они должны утверждаться, в каких правовых формах. Антикоррупционные стандарты – это модель процедуры исполнения государственных функций, предусматривающая специализированные запреты, ограничения, дозволения, не сводящиеся к тем ограничениям и запретам, которые уже установлены законодательством о государственной гражданской и муниципальной службе;

2) внедрение механизмов антикоррупционного мониторинга;

3) исполнение государственными и муниципальными служащими обязанности по передаче принадлежащих им акций в доверительное управление;

4) урегулирование конфликта интересов.

9. Наличие эффективных механизмов экспертной оценки результатов антикоррупционных мероприятий, исполнения требований антикоррупционного законодательства и учета экспертных оценок при принятии соответствующих управленческих решений.

Формирование критериев и показателей эффективности антикоррупционных мер должно проводиться на основе следующих требований:

1) критерии эффективности мер следует дифференцировать в зависимости от направления противодействия коррупции (профилактика коррупции, борьба с коррупцией, ликвидация последствий коррупционных правонарушений);

2) для каждого вида антикоррупционных мероприятий рекомендуется сформировать специальные критерии и показатели, характеризующие эффективность их реализации;

3) показатели эффективности реализации антикоррупционных мер нельзя подменять количественными показателями проведенных мероприятий, особенно теми, которые не зависят от усилий органов и должностных лиц или не являются результатом их целенаправленной деятельности;

4) критерии и показатели эффективности мер по возможности должны подтверждать или опровергать факт (состояние) снижения коррупционных рисков, создания благоприятных условий для выявления, пресечения и расследования коррупционных правонарушений, уменьшения количества совершенных коррупционных правонарушений;

5) показатели эффективности антикоррупционных мер должны подтверждаться не только данными отчетов государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, но и информацией из «независимых» источников, данными социологических исследований, экспертными оценками;

6) критерии и показатели эффективности мер должны по возможности охватывать все виды и направления противодействия коррупции, отражать состояние разных коррупционных проявлений;

7) критерии эффективности реализации антикоррупционных мер должны по возможности отражать динамику проведения антикоррупционной политики за определенный период.

При формировании критериев и показателей эффективности антикоррупционных мер не следует смешивать эффективность применения антикоррупционной меры и эффективность выявления, пресечения и предотвращения коррупционных проявлений, поскольку, с одной стороны, «антикоррупционный эффект» может иметь «отложенное» действие, т.е. проявиться не сразу после проведения того или иного мероприятия, а с другой - у любой антикоррупционной меры есть свои пределы возможностей влияния на те или иные формы коррупционных проявлений.

Отслеживание эффективности реализации антикоррупционных мер позволяет своевременно принимать решения и внести соответствующие изменения в Стратегию антикоррупционной политики.

3.6. Антикоррупционное образование и формирование антикоррупционного правосознания

Последовательно осуществляя меры по противодействию коррупции, не следует переоценивать возможности права. Правовая регламентация, правоприменительная деятельность государственных органов еще не гарантируют эффективное решение задачи противодействия коррупции. Это проблема идеологическая, даже мировоззренческая. Законодательные преобразования обречены, если его субъекты не обладают соответствующими морально-правственными 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 его нарушить, в том числе из коррупционных побуждений.

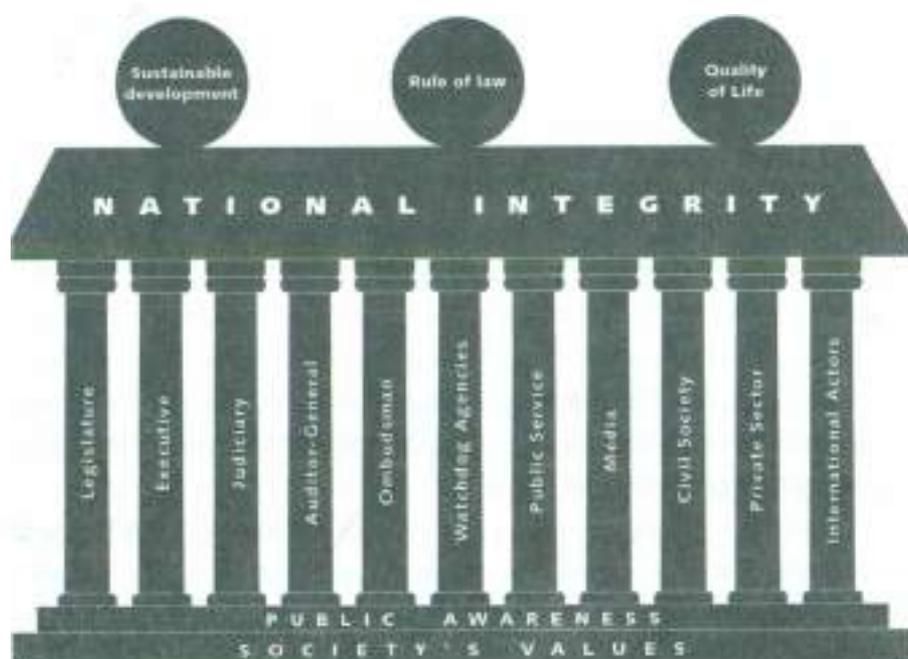
Необходима систематическая деятельность по формированию антикоррупционного правосознания и правовой культуры личности и общества. В решении подобного рода задач важная роль отводится образованию, правовому воспитанию и просвещению, а также антикоррупционной пропаганде.

Образование и воспитание и на этой основе повышение уровня общественного правосознания являются одним из действенных средств предупреждения коррупции. Так, один из основателей «Тп» 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 особенностей. 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 элементов²⁷: 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: сбалансированное 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.

²⁷ См. Pope J. TI Source Book, *Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System*. Transparency International, 2000.



Из этого следует, что все названные 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. Попе, 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.

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.

Поэтому 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.

Широкое вовлечение молодежи в борьбу с коррупцией может быть достигнуто за счет более масштабного использования современных информационных технологий, в том числе посредством:

1) проведения антикоррупционных кампаний в социальных сетях (например, интернет-конкурсов на лучший антикоррупционный плакат, баннер, демотиватор);

2) создания в социальных сетях групп для борьбы с коррупцией;

3) разработки, качественного графического оформления и популяризации интернет-мемов, призванных формировать в обществе нетерпимое отношение к коррупции;

4) более активного использования государством потенциала блогосферы и различного рода интернет-форумов (в том числе с привлечением специалистов в сфере информационных технологий, которые на профессиональной основе занимались бы развитием идеи нетерпимости к коррупции на различного рода интернет-площадках и популяризировали реальные факты борьбы с коррупцией);

5) использования потенциала сервиса YouTube и иных сходных сервисов, позволяющих создавать в сети «Интернет» такие ресурсы и размещать на них антикоррупционный контент.

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, присваивающего общественное достояние, или извлекающего 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.

3. 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.

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

5. 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 стандартных и нестандартных ситуациях;
- ценностно-смысловое отношение к содержанию компетентности;
- эмоционально-волевая регуляция процесса и результата проявления компетентности.²⁸

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.

Интеграция антикоррупционного образования в образовательный процесс.

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

²⁸ См. Зимняя И.А. Компетентностная парадигма современного образования. Выписка из протокола № 5 заседания Президиума РАО от 23 апреля 2008 г.

Вертикальная интеграция предполагает введение элементов антикоррупционного образования с обеспечением преемственности и целостности его 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.

О методических аспектах преподавания дисциплины «Антикоррупционная политика» в вузах Кыргызской Республики

Как известно, только нормативное правовое регулирование не может обеспечить достаточный эффект в противодействии коррупции. С точки зрения институциональной теории – в контексте работы со слушателями, необходимо формирование антикоррупционного мировоззрения как «правил игры», принимаемых большинством членов общества. Согласно разработанной учебной программе предлагается, прежде всего, тренировать знания и привить навыки нетерпимости к проявлениям коррупции. Для этого указываются правовые и организационные основы профилактики, борьбы с явлениями и преступлениями коррупционной направленности, как необходимого условия очищения и модернизации системы государственного управления и местного самоуправления. Однако знание закона еще не гарантирует его соблюдение. Трактуя проблему с позиций институционализма, целесообразно образование института честного соблюдения законов и правил игры.

Введение в учебный процесс курса «Антикоррупционная политика» предполагает не только наличие учебной программы,

но и становление наиболее рациональных методов её преподавания. Лекционные занятия направлены на формирование общей теоретической базы обучающихся, реализация же полученных знаний осуществляется в процессе проведения практических (лабораторных) занятий.

В преподавании курса «Антикоррупционная политика» важно использование инновационных форм и методов обучения. Одним из направлений этой деятельности является разработка практико-ориентированных методов обучения, эффективность которых достигается путем построения их в логическую систему, позволяющую сформировать у обучающихся профессиональные умения и навыки и тем самым усилить связь теоретического обучения с реальными потребностями практики.

Особенностью дисциплин антикоррупционной направленности является их ярко выраженная междисциплинарная связь. В них проявляется интеграция юридических дисциплин с многочисленными дисциплинами гуманитарного профиля (социология, экономика, история, психология, конфликтология, профессиональная этика и др.).

Если качество профессионального образования по другим дисциплинам определяется современными требованиями к их преподаванию и соответствием государственному образовательному стандарту, то к дисциплинам антикоррупционной направленности предъявляется дополнительное требование. Процесс обучения заключается в профессиональной подготовке слушателей, в их умении выявить и устранить причины коррупции на самых ранних стадиях проявления, адаптации к реальным практическим действиям, направленным на активное противодействие коррупции в обществе.

Применение системности в использовании практико-ориентированных методов обучения по антикоррупционной дисциплине способствует формированию умений слушателей эффективно действовать в разнообразных жизненных реалиях.

Использование ориентированных на практику методов обучения традиционно включает:

- 1) увеличение количества практических занятий;
- 2) связь лекционных и семинарских занятий с реальной ситуацией борьбы правоохранительных органов с коррупционными преступлениями;
- 3) оптимизацию прохождения практики и стажировки в различных государственных, правоохранительных органах.

Практические занятия должны быть построены в логически взаимосвязанную систему, позволяющую моделировать реальные ситуации профессиональной деятельности и тем самым формировать практическое мышление и коммуникативные умения студентов.

Именно практико-ориентированное обучение личности позволит нацелить высшую школу на творческий поиск форм и моделей обучения, которые продуцируют развитие и саморазвитие личности. И здесь одно из центральных мест принадлежит активным формам обучения.

Для достижения данной цели наиболее эффективными являются: практико-ориентированные занятия, выстроенные в логической последовательности поэтапно с учетом степени подготовленности обучающихся.

При этом познавательная деятельность слушателей предполагает прохождение следующих этапов:

- вычленение проблемы, ее формулировка;
- анализ коррупционных условий;

- выдвижение гипотез (вариантов поведения) и выбор плана решения (на основе полученных знаний или выработка принципиально нового подхода);

- реализация плана решения;

- поиск способов проверки правильности действий и результатов.

В наибольшей степени реализации целей активных форм обучения отвечают практические занятия.

В ходе проведения практических занятий целесообразно использовать следующие методы активизации познавательной деятельности слушателей:

а) частично-поисковый, или эвристический, метод. Он предполагает руководимую преподавателем деятельность слушателей, направленную на самостоятельное открытие субъективно новой для них информации, объективно известной и детально отработанной преподавателем. Так, при изучении данного курса предлагаемые задачи могут быть рассмотрены слушателями с позиции превенции коррупционных проявлений или конкретных действий по их нейтрализации. Задачи рекомендуется моделировать с конкретных жизненных ситуаций, которые должны предусматривать различные пути разрешения и вариативность действий обучающихся.

Чтобы выбрать оптимальный в заданных условиях способ действий, слушателям необходимо провести поиск по законодательной базе, а также принять во внимание особенности работы государственных органов и правоохранительных органов, ведущих борьбу с коррупционными правонарушениями.

В заключение учебного занятия после совместного обсуждения (с участием преподавателя) выбираются наилучшие варианты решений.

При этом преподаватель выделяет наиболее важные с его точки зрения варианты решений:

- творческого мышления слушателя (т.е. умения найти выход в нестандартных условиях коррупционных проявлений);

- окраска учебного материала и формы его подачи (постоянное стремление вызвать у обучающихся сопутствующие материалу эмоции, устойчивые чувства негативного отношения к коррупции);

- опора на имеющиеся у слушателя теоретические знания в т. ч. из других учебных дисциплин (уголовного и административного права; этики и т.п.);

- учет возрастных и психологических особенностей слушателей при моделировании проблемной ситуации.

Эвристический метод требует от преподавателя не только отличного усвоения информации и свободного владения ею, но и тщательного продумывания всего хода занятий, четкой отработки формулировок вопросов, способности предусмотреть возможные варианты ответов и ход мысли обучающихся. Однако затраты аудиторного времени при этом способе значительны и непостоянны: они зависят от опыта преподавателя, контингента слушателей и, в значительной степени, от направления хода мысли отвечающих. Именно поэтому, при всех его достоинствах, эвристический метод, с нашей точки зрения, не всегда может быть применен для изложения каждого учебного элемента занятия.

Коллективный метод организации работы слушателей. Он может вестись в пределах пары слушателей или небольшой группы (4-5 чел.).

При работе в микрогруппах могут отрабатываться различные вводные: разрешение ситуации в условиях коррупционного поведения должностных лиц; получение информации о фактах

коррупции; инициирование коррупционного поведения со стороны непосредственных руководителей; подстрекательство к совершению коррупционных правонарушений и др.

Слушатели, опираясь на соответствующую нормативно-правовую базу, морально-этические основы решают вопрос о правомерности и нравственности своего поведения в той или иной игровой ситуации.

Педагогическая практика показывает, что работа в условиях коллективного метода организации учебной работы активизирует процесс обучения при условии соблюдения следующих параметров:

- должна предусматриваться самостоятельная работа слушателей по своему варианту с наличием раздаточного материала и нормативно-правовых материалов (т.е. необходимо предусмотреть наличие справочников, раздаточного материала и т.д.);

- в завершение должна проводиться общегрупповая беседа с подведением итогов и дидактическим закреплением учебного материала.

Подведение итогов позволяет определить коррупционную устойчивость отдельных игровых групп с учетом правильности решения ими предложенных ситуационных задач.

Предлагаемые методы являются составной частью процесса методического обеспечения учебного процесса, активизируют преподавание рассматриваемых дисциплин, логически объединяя все педагогические усилия в единое направление обучения - «цель – задача - действие», что в полной мере характеризует деятельностный подход в обучении.

Результатом такого подхода может стать сформировавшаяся личность, обладающая теоретическими знаниями об опасности коррупции для государства и общества и умениями предотвращения и устранения коррупционных проявлений²⁹.

Основная идея преподавания данного курса сводится к тому, что политика преподавания должна быть направлена не столько на получение знаний, сколько на привитие норм морали и этики, обеспечивающих правильное поведение обучающихся в дальнейшем; на преодоление определенных стереотипов связанных с коррупцией; вовлечение слушателей в образовательный процесс, исключая превращение занятий в примитивное информирование о коррупции и связанных с ней проблемах.

Формы и методы проведения практических занятий по вопросам противодействия коррупции могут быть разнообразны, но все они должны отвечать следующим требованиям:

- активизировать познавательную деятельность обучающихся;
- иметь первоочередную направленность на формирование антикоррупционного мировоззрения, корректировку ложных стереотипов;
- убеждать, что жить честно – это правильно и престижно;
- иметь практико-ориентированное направление;
- учитывать возраст и теоретическую подготовку обучающихся;
- иметь проблемный характер занятий, привязку к личному опыту обучающихся и низкую степень абстрактности учебного материала;
- избегать навязывания позиции педагога как «истины в последней инстанции», развивать равноправный, интерактивный диалог.

²⁹ Ученые записки университета имени П.Ф. Лесгафта. – 2019. – № 3 (169).

В ходе преподавания дисциплин антикоррупционной направленности можно обучающихся разделить на небольшие группы по 3-4 человека и каждой паре групп предложить для обсуждения диаметрально противоположные вопросы, касающиеся коррупции:

а) приведите доводы того, что жесткие репрессивные меры в борьбе с коррупцией являются наиболее эффективными; б) приведите доводы того, что репрессивные меры в борьбе с коррупцией далеко не всегда являются эффективными.

Какие меры по борьбе с коррупцией являются, на ваш взгляд, наиболее эффективными;

а) приведите доводы того, что в нашей стране невозможно значительно снизить уровень коррупции;

б) приведите доводы того, что в Кыргызстане можно значительно снизить уровень коррупции;

в) кому, как и какую пользу приносят коррупционные нарушения;

г) какой вред наносят коррупционные правонарушения, кто страдает от них в первую очередь.

Обучающимся необходимо самим формулировать свое мнение, приводить доводы в поддержку утверждения, выслушивать мнение и доводы противоположного утверждения, высказывать контрдоводы. Основной задачей преподавателя является небольшая корректировка направлений обсуждения и формулировка общих выводов. Главное преимущество данных занятий в том, что обучающиеся самостоятельно, без видимого давления со стороны, формируют свое отношение к коррупции, пусть не значительно, но самостоятельно корректируют мировоззрение свое и своих однокурсников.

Практические занятия могут быть разнообразны, вот некоторые их возможные примеры:

- проведение дискуссии на тему «Двойной моральный стандарт: осуждение верхушечной коррупции и принятие низовой коррупции как части быта и определенных устоев»;

- проведение практикумов, как противостоять коррупции в бытовых условиях.

Обучающимся предлагаются реальные жизненные ситуации, связанные с коррупцией, а они предлагают законные пути выхода из них; -всевозможные деловые игры. На занятиях обучающиеся предлагают свои меры борьбы с коррупцией и их аргументацию, остальная группа выступает в роли арбитров, соглашается с предложенными мерами или приводит контрдоводы их неэффективности.

Многие люди часто высказываются о том, что государство ничего не делает для борьбы с коррупцией - данная игра заставит обучающихся имеющих сходную позицию, пересмотреть ее. Проводимые занятия могут быть разнообразны, но все они должны быть логически выстроены во взаимосвязанную систему. Однако если преподаватель относится к изучению данной проблемы без интереса, формально, цитируя на занятиях выдержки из нормативных документов, то будет сложно сформировать у обучающихся компетенций противодействия коррупции.

«Кейс-стади» как метод интерактивного обучения

Для привития навыков нетерпимости к коррупции предлагается использовать такие методики обучения, как инсценировки (ролевая игра), деловая игра, анализ конкретных ситуаций или кейс-стади, баскет-метод и другие.

Актуально и наиболее эффективно с точки зрения включения слушателя в мыслительный процесс написание эссе. Рекомендуется дать примерный план, например, указав, что слушатель должен отразить не только свою позицию, но и осветить другие точки зрения на исследуемую проблематику.

В конце лекции или начале следующего занятия с целью вовлечения слушателей в процесс обучения можно задавать вопросы по прочитанному материалу. Подобные мини-тесты могут содержать позиции с несколькими вариантами ответов, открытые вопросы, которые помогают сформулировать и раскрыть собственное мнение. Кроме того, этот метод помогает преподавателю лучше организовать занятие и повысить дисциплину в аудитории. Сами вопросы можно отобразить на экране, электронной доске или дать в распечатанном виде. В качестве примера приведем тестовое задание к теме «Последствия коррупции».

1. Каковы негативные последствия коррупции в стране?
2. Приведите примеры экономических последствий коррупции.

3. Коррупция:

- а) приводит к росту цен на товары и услуги;
- б) приводит к падению цен на товары и услуги;
- в) способствует повышению качества продукции;
- г) создает благоприятные условия для добросовестной конкуренции;
- д) повышает прибыль компаний, получающих незаконные преимущества;
- е) снижает административные барьеры для входа компаний на рынок;
- ж) приводит к снижению теневой экономики.

4. Приведите примеры социальных последствий коррупции.

5. Что вы чувствуете (ваши эмоции), когда

- другой слушатель получает оценку, не посещая занятия и экзамен,
- ваш знакомый получает высокооплачиваемую должность по родственным связям,

– ваш сокурсник поступает в аспирантуру «по звонку» влиятельного родственника (приведите свою ситуацию).

6. Имеется ли связь между коррупцией и ростом теневой экономики и контрабандой;

- снижение налогооблагаемой базы и снижение доходов республиканского местного бюджета к какой мере может коррелировать с коррупцией в обществе;

- может ли влиять коррупция на укрепление позиций организованной преступности.

7. Что такое теневая «экономика», «отмывание» доходов?

8. Прокомментируйте на примере следующую логическую последовательность «Рост теневой экономики → Бизнес-процессы компании → Поступление налогов в бюджет → Исполнение государством социальных обязательств → Реакция общества».

Командообразование

Еще один метод, который рекомендуется применять при преподавании данного курса, является командообразование (team building). В практике коммерческих компаний оно часто применяется для воспитания командного духа, сплочения коллектива, повышения корпоративной культуры и проводится в форме организации корпоративного отдыха. Как показала практика, данный метод способствует повышению эффективности работы со слушателями, в частности, усвоения ими теоретического материала, получения практических навыков и освоения компетенций, предусмотренных учебной программой. Приведем несколько примеров, которые могут быть использованы в данной ситуации.

Деловые и ролевые игры

Перед началом игры необходимо сформировать команды. Для этого сначала к доске выходят капитаны (лидеры, которые выдвигаются по своему желанию, в случае пассивности группы –

назначаются преподавателем). Потом они по очереди набирают себе слушателей.

Игра «На одну букву» настраивает слушателей на внимание к преподавателю. Командам необходимо за 30 секунд написать максимальное число предметов, находящихся в аудитории, на букву «С». Время проведения 8-10 минут, число слушателей 8-30 человек. В конце игры целесообразно ответить на вопросы. Проведение игры положительно сказывается на внимании и наблюдательности участников. Также можно организовать ее в форме соревнования, когда команды называют слова по очереди, а побеждает та, которое последней назовет слово. В качестве итога игры можно опросить команды о том, какие трудности они встретили при выполнении задания, какие ошибки совершили.

Игра «Ассоциации». Эта игра помогает прояснить каждому участнику понятие команды, а также приводит к неожиданным результатам. Время проведения 10-20 минут, число участников - 8-30 человек. Задача: написать на листе бумаги первые ассоциации, которые пришли в голову (отметим, что данная игра может быть организована индивидуально, в этом случае на ее проверку потребуется больше времени). В качестве описываемого предмета выбираем слово «коррупция». Для целей настоящей работы игра примет следующий вид.

Если коррупция – это постройка, то она ...

Если коррупция – это цвет, то она ...

Если коррупция – это музыка, то она ...

Если коррупция – это геометрическая фигура, то она ...

Если коррупция – это название фильма, то она ...

Если коррупция – это настроение, то она ...

Вопросы в конце игры могут быть следующими. Что вам понравилось в упражнении? Какие ответы вас удивили/ были интересными? О чем нам говорит это упражнение?

Игра «Предпосылки». В этом упражнении важно умение договариваться. Время проведения 20-40 минут, число участников – 8-30 человек. Необходимо разбиться на команды. Каждая мини-группа должна составить список из 7 факторов, наиболее важных для работы в коллективе. Это могут быть умение слушать, поставить себя, уважения, мышления, фантазии. На работу можно отвести 10-15 минут. Далее каждая команда должна проранжировать полученные пункты по их важности для работы. Для рассматриваемой дисциплины это могут быть 5 причин или последствий коррупции в стране. Тогда ранжирование должно производиться по критерию важности или по степени влияния на ситуацию в сфере коррупции в нашей стране. Важно в заключение игры ответить на вопросы: Насколько слаженна была работа в команде? Чему вы научились за время игры? О чем дольше всего спорили?

Практика показала большую заинтересованность слушателей в проведении таких методов обучения, как конкурс плакатов, кроссвордов, а также ролевых игр. В рамках преподаваемой дисциплины примером ролевой игры может служить ситуация с получением взятки главой местной администрации от предпринимателя за отведение участка земли или «откат» за обеспечение выигрыша в конкурсе на поставку муниципальных услуг. В определенный момент должны появиться представители силовых структур и произвести задержание подозреваемых в преступлении. Далее возможна инсценировка судебного заседания с вынесением приговора в соответствии с Уголовным кодексом (часть игры «Суд идет»). Игра может быть снята на видео и далее проанализирована.

В заключение хотелось бы отметить, что эффективных описанных методов зависит от конкретной ситуации, на которую влияют такие факторы, как состав слушателей, их количество в группе, уровень подготовки, год обучения. Выбор методов преподавания курса «Антикоррупционная политика» осуществляется преподавателем самостоятельно, однако весь процесс должен быть направлен на формирование антикоррупционного мировоззрения. При этом политика преподавания должна быть направлена ни сколько на получение знаний, сколько на привитие норм морали и этики, обеспечивающих правильное поведение (в рамках закона) обучающихся в дальнейшем.

Антикоррупционное воспитание представляет собой процесс длительный и непрерывный, осуществление которого ведется в ходе всей жизни человека. Однако его основа должна быть заложена еще на ступени профессиональной подготовки, непосредственно в стенах образовательных учреждений, связав ценности антикоррупционного поведения личности с профессиональными компетенциями будущих работников. Формирование антикоррупционного мировоззрения сегодня является важнейшей задачей образовательных учреждений высшего образования.

Темы самостоятельных работ для оценки качества освоения учебной дисциплины «Основы антикоррупционной политики»

1. Коррупция как латентно выстроенная система социального управления.
2. Причины роста коррупционных проявлений.
3. Современные возможности государства и общества (правовые, организационные, идеологические, материальные и т.д.) в противодействии коррупции.
4. Социальные последствия и многообразие форм проявления коррупции в Кыргызской Республике.
5. Механизмы негативного воздействия коррупции на государственные и социальные институты.
6. Международные правовые инструментарины борьбы с коррупцией.
7. Внутренние правовые инструментарины и программы борьбы с коррупцией, коррупционными проявлениями в сфере государственной службы.
8. Антикоррупционные механизмы и подходы по противодействию коррупции, направленные на сокращение уровня коррупции.
9. Оценка и управление коррупционными рисками.
10. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов.
11. Правовые основы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.
12. Антикоррупционный мониторинг и оценка.
13. Роль и место правоохранительных органов Кыргызской Республики в сфере противодействия коррупции.
14. Понятие коррупции, виды и формы современных коррупционных проявлений в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.
15. Правовые и организационные основы противодействия коррупции. Основные принципы противодействию коррупции.
16. Субъекты, осуществляющие противодействие коррупции (их полномочия).

17. Ответственность за коррупционные правонарушения (уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная).
18. Достижения и недостатки в реализации антикоррупционной политики Кыргызской Республики.
19. Понятие коррупции, виды и формы современных коррупционных проявлений (в соответствии с законодательством Кыргызской Республики).
20. Предупреждение коррупционных рисков в системе государственных закупок.
21. Механизмы гражданского контроля в сфере противодействия коррупции.
22. Роль средств массовой информации в сфере противодействия коррупции.
23. Значение парламентского контроля и парламентских расследований в сфере противодействия коррупции.
24. Основные направления антикоррупционной политики. Субъекты и объекты антикоррупционной политики.
25. Цели, средства, инструменты, направления антикоррупционной политики.
26. Особенности антикоррупционной политики в современном Кыргызстане.
27. Проблемы разработки идеологии антикоррупционной политики в современном обществе.
28. Роль политической элиты, общества и СМИ в формировании антикоррупционного сознания.
29. Проблемы и противоречия в создании системы формирования антикоррупционного сознания.
30. Антикоррупционная деятельность общественных организаций.
31. Субъекты противодействия коррупции в Кыргызской Республике.

Предварительные темы ВКР и магистерских исследований:

1. Пути совершенствования антикоррупционной деятельности государственных органов Кыргызской Республики.
2. Имплементация международных антикоррупционных стандартов в системе государственного управления Кыргызской Республики.
3. Роль институтов гражданского общества в противодействии коррупции.
4. Социальные последствия и многообразие форм проявления коррупции в Кыргызской Республике.
5. Современные возможности государства и общества (правовые, организационные, идеологические, материальные и т.д.) в противостоянии коррупции.
6. Транспарентность государственной и муниципальной службы как важнейшее условие предупреждения коррупции.
7. Механизмы противодействия коррупции в судебной системе.
8. Государственный контроль и общественный контроль: единство и различие.
9. Роль общественных советов государственных органов в предупреждении коррупции.
10. Проблемы правоприменения антикоррупционного законодательства.
11. Преступления коррупционной направленности: общая характеристика, виды, особенности квалификации.
12. Организационные основы противодействия коррупции на государственной службе.
13. Развитие механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе.
14. Роль, место и компетенция подразделений кадровых служб в обеспечении мер по урегулированию конфликта интересов.

15. Юридическая и морально-правственная ответственность за коррупционное поведение государственных гражданских служащих.
16. Основания для увольнения с государственной службы в связи с «утратой доверия со стороны представителя нанимателя».
17. Ответственность за незаконное вознаграждение и привлечение к уголовной ответственности государственного служащего.
18. Международный опыт управления конфликтом интересов на государственной службе.

**Вопросы для подготовки к междисциплинарному
государственному экзамену по дисциплине
«Основы антикоррупционной политики»**

1. Виды и формы современных коррупционных проявлений.
2. Международные стандарты борьбы с коррупцией.
3. Подходы к классификации коррупции.
4. Роль высших органов власти в реализации антикоррупционной политики.
5. Правовые и организационные основы противодействия коррупции.
6. Порядок и механизмы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.
7. Что понимается под термином коррупция.
8. Роль и место институтов гражданского общества в предупреждении коррупции.
9. Принципы добросовестного управления в сфере противодействия коррупции.
10. Опишите характерные признаки коррупционных рисков в системе государственного управления.
11. Кто относится к субъектам противодействия коррупции.
12. Роль и место Антикоррупционной службы Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики в системе государственных органов противодействия коррупции.

13. Международные рейтинги, определяющие уровень коррупции в стране.
14. Антикоррупционный мониторинг и оценка, технологии и особенности их проведения.
15. Международный правовой инструментарий в сфере противодействия коррупции.
16. Основные цели декларационной кампании государственных служащих.
17. Составляющие этических стандартов государственного служащего.
18. Общественная опасность коррупционных проявлений.
19. Механизмы взаимодействия государственных органов и гражданского общества в противодействии коррупции.
20. Направления антикоррупционных реформ (предложения).
21. Роль и место институтов гражданского общества в предупреждении коррупции.
22. Коррупционные риски в системе государственного управления.
23. Цели и задачи проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов.
24. Антикоррупционная пропаганда и нулевая терпимость к коррупционным проявлениям (Ваше мнение).
25. Место и роль государственных органов Кыргызской Республики в предупреждении коррупции.
26. Социальные и экономические последствия коррупции.
27. Характерные признаки коррупционных проявлений.
28. Направления антикоррупционных реформ (предложения).
29. Механизмы реагирования граждан на факты коррупционных проявлений.
30. Ведомственная антикоррупционная политика: понятие и содержание
31. Политическая коррупция: понятие и содержание.
32. Отечественные и зарубежные СМИ как субъекты антикоррупционной политики.
33. Соотношение коррупции и теневой экономики.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АКС ГКНБ	Антикоррупционная служба Государственного комитета национальной безопасности
ВВП	Внутренний валовой продукт
ВУЗ	Высшее учебное заведение
ВЭД	Внешнеэкономическая деятельность
ГКО	Государственные контролирующе органы
ГМС	Государственные и муниципальные служащие
ГП	Генеральная прокуратура
ГРЕКО	Группа государств Совета Европы против коррупции
ГРС	Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики
ГСБЭП	Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве (Финансовая полиция)
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
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития стран Европы
СМИ	Средства массовой информации
СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
ТИ	Международное агентство Transparency International
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Кыргызской Республики:

1. Конституция Кыргызской Республики
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 6 августа 2005 года № 128).
3. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики.
4. Уголовный кодекс Кыргызской Республики.
5. Указ Президента Кыргызской Республики «О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции» от 2 февраля 2012 года № 26.
6. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12 октября 2013 года № 215.
7. Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции».
8. Закон Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов».
9. Закон Кыргызской Республики «О декларировании доходов, расходов, обязательства и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности».
10. Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе».
11. Закон Кыргызской Республики «О конфликте интересов».
12. Закон Кыргызской Республики «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях».
13. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Типового положения об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики от 16 сентября 2015 года № 642.
14. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О конфликте интересов» от 7 августа 2018 года № 362.
15. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об уполномоченном лице по защите прав субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен)» от 31 декабря 2018 года № 647.

16. 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.
17. Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками, утвержденное распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики от 18.09.2016 года № 281.
18. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 28.10.2014 года № 531-р (введение должности уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах).
19. Методическое руководство разработки и реализации ведомственной программы и плана мероприятий по противодействию коррупции, утвержденное распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 12 февраля 2014 года № 44-р.
20. Методология антикоррупционного мониторинга и оценки, утвержденная распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 12 февраля 2014 года № 44-р.
21. Руководство по проведению комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами Кыргызской Республики, утвержденное распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 15 сентября 2015 года № 450-р.
22. 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.
23. 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.
24. Кодекс этики государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики, утвержденный постановлением Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе Кыргызской Республики от 19.08.2016 года № 43.

Монографии, научные труды, учебная и статистическая литература:

25. According to Klitgaard «Illicit behavior flourishes when agents have monopoly power over clients, when agents have great discretion, and when accountability of agents to the principal is weak. A stylized equation holds: Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability». (1991), Controlling Corruption. University of California Press, p.75.
26. Becker G. Crime and Punishment: An Economic Approach // Essays in the Economics of Crime and Punishment / Ed. by G.S. Becker and W.L. Landes. N.Y.: National Bureau of Economic Research, 1974. P. 1–67.
27. Johan Engvall (2011). - Sweden, Uppsala University, The State as investment Market. An Analytical Framework for interpreting Politics and Bureaucracy in Kyrgyzstan.
28. Административная этика. Учебное пособие. 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. Андрианов, В. Коррупция как глобальная проблема современности. В. Андрианов // Общество и экономика. 2008. № 3. - С. 2-7.
31. Антикоррупционная политика. Учеб. пособие / под ред. Г.А.Сагарова. М.: Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004. < <http://www.indem.ru>>.
32. Аристотель. Политика. Сочинения в 4 т. - М.: Мысль, 1992.
33. Архашастра (в переводе с санскрита «наука о пользе») - сводный трактат по науке управления государством и политике, датируется IV веком до н.э.
34. Астанин, В.В. Антикоррупционная политика России: Криминологические аспекты. - М.: Юнити, 2009.
35. Астафьев, Л. К вопросу о понятии коррупции. 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.
36. Балабанов, С.С. Молодежь и коррупция (по материалам социологических исследований). - Н.Новгород: Институт «Открытое общество», 1999.
37. Барциц И.Н. Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества (к разработке методик проведения антикоррупционной экспертизы). Государство и право, 2010, №9, с.16-25.

38. Бейли, Д. Активные меры против коррупции в полиции. М.: ВЦП, 1990.
39. Бирюков В.Г. О совершенствовании противодействия коррупции в свете национального плана противодействия коррупции на 2016-2017 г. Ростовский научный журнал. - 2016. - № 8. - С. 30-38.
40. Буракова, А.Н. Коррупция в государственном секторе как явление, инструменты воздействия на коррупцию. Сборник статей «Современные технологии в мировом научном пространстве» Сборник Межд.НПК: в 6 частях. - 2017. - С. 208-211.
41. Бухвалова, К.А. Детерминанты коррупции: причины и условия коррупции, последствия коррупции. Экономика и социум. 2015. № 6-2 (19). С. 359-361.
42. Вэй, Ш.-Ц. Коррупция в жерновах экономического развития смазка или песок? [Обзор экономического положения Европы. - 2001. - № 2. - С. 1-16.
43. Гоббс, Т. Сочинения в 2-х томах. - Т. 2. — М., 1965, С. 192 – 304; Словарь иностранных слов. - М., 1954. - С. 369
44. Дементьева, И.Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти. Проблемы развития территорий. 2012. Вып. 1 (57). С. 82—83.
45. Долгова, А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней. Коррупция и борьба с ней. - М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000. - С. 84-96.
46. Золотарев, В.С., Очаковский В.А. Административно-правовые и организационные формы борьбы с коррупцией в системе государственной службы. Приоритетные научные направления: от теории к практике. - 2016. - № 34-2. - С. 175-182.
47. Кибмидинов, С.А. Анализ рисков коррупции: организационно-правовые механизмы профилактики коррупции, актуальные аспекты. Известия Института философии, политологии и права им. А.Баховадинова Академии наук Республики Таджикистан. - 2017.- № 4-1. - С. 204-210.
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. Лагов, Ю.В. Коррупция в системе угроз национальной безопасности России. Актуальные проблемы экономики и права, 2015. - № 1 (33). - С. 46-53.
50. Лагов, Ю.В. Теневая экономика. С.Н. Ковалев. - М.: Норма, 2006.
51. Макнавелли, Н. Государь. - М., 1990. - С. 678.
52. Полтерович, В.М. Факторы коррупции. Экономика и математические методы, 1998. - Т. 34. - Вып. 3. - С. 30-39.
53. Саякбаев, Т.Дж. Антикоррупционная политика Правительства Кыргызской Республики в современных условиях. Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, 2014. - № 19.- С. 151-157.
54. Саякбаев, Т.Дж. Сборник нормативных правовых актов Кыргызской Республики в сфере противодействия коррупции и глоссарий антикоррупционных терминов.- Бишкек, 2016. / . - С 23.- 160 с.
55. Саякбаев, Т.Дж. Роль и место уголовно-правовых инструментов борьбы с коррупцией в реализации государственной политики противодействия коррупции. Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, 2018. - Т. 24.- С. 294-299.
56. Саякбаева, А.А. Институциональное совершенствование механизмов проведения антикоррупционной экспертизы в КР. Известия Иссык-Кульского форума бухгалтеров и аудиторов стран Центральной Азии, 2018. - № 2 (21). - С. 413-419. (<https://elibrary.ru/item.asp?id=36273684>).
57. Хабриева, Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы. Журнал российского права. – 2012. – № 6.
58. Шмаков, А.В. Коррупция в высших образовательных учреждениях: Экономико-юридический подход. Экономический вестник Ростовского государственного университета, 2007. Т. 5. № 4. - С. 45.

Статистические сборники и исследования:

59. OECD. Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии. Достижения и проблемы – 2009-2013 года.- Париж, 2013. – С. 268.
60. OECD. Антикоррупционные реформы в Кыргызстане (4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией).- Париж, 2013. – С. 230.

61. Альтернативный отчет «Реализация Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в Кыргызской Республике. Общественное объединение «Результат» и ЮСАИД. – Бишкек 2016. – С. 131.
62. Занятость и безработица: Итоги интегрированного обследования домашних хозяйств в 2016 г. - Бишкек: Нацстатком КР, 2016. -186с.
63. Исследование «Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и возможности снижения».- Бишкек: МЭ КР, Всемирный банк, 2014. – 172с.
64. Исследование и опросы о коррупции «Общество и коррупция в Кыргызстане» Бишкекский центр ОБСЕ в координации с Аппаратом Президента КР. – Бишкек: 2015. - 329с.
65. Исследование теневой экономики в Кыргызской Республике. Министерство экономики и Всемирный банк. - Бишкек: МЭ КР, Всемирный банк, 2012. – 82с.
66. Индекс «Личное доверие гражданина к государству» по итогам опросов населения, проведенным Нацстаткомом КР в 2018 году (ППКР от 17 июня 2016 года №329, в редакции ППКР от 15 ноября 2016 года №589). Электронный ресурс: www.stat.kg/ru/.
67. Кыргызстан в цифрах: Статсборник. – Бишкек, Нацстатком КР, 2018. – 351 с.
68. Рекомендации ФАТФ. Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения / Пер. с англ. – М.: Вече, 2012. – 176с.

Интернет-ресурсы:

69. Веб-сайт ОЭСР: <https://www.oecd.org/corruption>.
70. <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Corruption-Prevention-Seminar-Proceedings-May-2016.pdf> (семинар Иссык-Куль) стр. 27.
71. <http://www.transparency.org/publications/sourcebook>
72. www.worldbank.org
73. <http://www.osce.org/ru/bishkek/140511?download=true>
74. www.stat.kg (<http://www.stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/>)
75. <http://integrity-index.org>

Основы предупреждения коррупции

Саякбаев Т., Мамбеталиева Э., Абдыкеримов А.

Издательство ОсОО «Оптима Технолоджис», 2020г.,

+996 312 46 17 92 optima-tech@list.ru

Заказ № 217.

Главный редактор: Козловский Д.

Корректор: Трубина И.

Дизайн: Тропейко Е.

Формат 60x84 ³/₁₆. Объем 5,875 усл. печ. л.

Тираж 500 шт.

Подписано в печать 30.04.2020г.

Отпечатано в типографии ОсОО «Бизнес Пресс»,

г. Бишкек, ул. Фрунзе 282а.

КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ



ТИЛЕК САЯКБАЕВ, старший прокурор Центра профессиональной подготовки прокурорско-следственных работников Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики. Имеет три высших образования (техническое, юридическое и экономическое), закончил аспирантуру, кандидат экономических наук. Отличник финансово-экономической службы КР, отличник государственной службы КР, отличник финансового рынка, отличник экономической службы и отличник образования.

Сфера научных интересов – проблемы борьбы и предупреждения экономических, коррупционных преступлений, включая вопросы противодействия легализации преступных доходов и финансирования терроризма. Самостоятельно и в соавторстве им опубликовано более 70-ти теоретико-прикладных и учебно-методических работ, в числе которых учебники, монографии, учебно-методические пособия, научные статьи.



ЭРКАЙЫМ МАМБЕТАЛИЕВА, директор Центральноазиатского Института исследований проблем коррупции и отмывания доходов, добытых преступным путем. Является членом антикоррупционного совета при Правительстве КР. Окончила исторический факультет (с отличием), магистратуру по направлению «Государственное управление», кандидат политических наук, доцент. Проходила обучение и стажировку по Программе подготовки лидеров в Институте МакКейна (США). Имеет опыт работы на государственной и муниципальной службе. В 2005 г. возглавляла антикоррупционный Центр при мэрии г.Бишкек, работала региональным представителем по северному региону Национального Агентства по противодействию коррупции. С 2012 года работала консультантом в проектах международных организаций (ОБСЕ, ПРООН, ЮСАИД, Всемирный Банк и др.)

Сфера научных интересов – государственное управление, противодействие коррупции, развитие институтов гражданского общества, управление человеческими ресурсами. Автор более 30 научных статей, опубликованных в Кыргызстане и за рубежом.



АЛМАЗ АБДЫКЕРИМОВ имеет два высших образования (техническое и экономическое), а также две магистерские степени, полученные в Кыргызстане (Академия управления при Президенте КР) и в Японии (Азиатско-Тихоокеанский университет Ритсумейкан), в 2016-2017 годах участвовал в стипендиальной программе Хьюберта Хамфри в США. За свою карьеру Алмаз Абдыкеримов поработал как на государственной службе в качестве государственного служащего, так и в различных международных проектах и неправительственных организациях в качестве консультанта/эксперта.

Сфера интересов Алмаза Абдыкеримова охватывает следующие направления: государственное управление, предотвращения коррупции, экономика, управление человеческими ресурсами, предоставление государственных услуг.

