



Central Asian Research
Institute on Corruption
and Money Laundering



Kingdom of the Netherlands

ОСНОВЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ



Central Asian Research
Institute on Corruption
and Money Laundering



Kingdom of the Netherlands

ОСНОВЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Учебный курс

УДК 351/354
ББК 67.99(2)1
С 22

Данный учебный курс выпущен в рамках проекта «Антикоррупционная Летняя школа в Кыргызстане» при поддержке Посольства Королевства Нидерландов

Рецензенты:

А. Акматалиев, кандидат философских наук, профессор,
ректор Академии Государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики;

А. Саякбаева, доктор экономических наук, профессор,
КНУ им. Ж. Баласагына, заведующая кафедрой «Финансы».

С 22 Основы предупреждения коррупции: Учебный курс (для студентов и магистрантов ВУЗов) **Саякбаев Т., Мамбеталиева Э., Абдыкеримов А.** – Б: «Оптима Технолоджис» 2020. – 216 с.

Рекомендовано: Кафедрой государственного управления Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики по дисциплине «Антикоррупционная политика».

ISBN 978-9967-9263-3-2

В учебном курсе последовательно рассмотрены общие теоретические вопросы возникновения и развития такого (шти)социального явления, как коррупция, её виды, сущность, особенности, детерминанты, описывается система мер и антикоррупционных механизмов по предупреждению коррупционной составляющей в современном обществе. Проводится обзор международной составляющей мер по предупреждению коррупции и даются практические советы, направленные на сокращение уровня коррупции.

Материал подан в весьма доступной форме, что позволяет использовать его студентами и магистрантами в изучении курса «Антикоррупционная политика», а также при подготовке к текущим и промежуточным формам контроля по данной учебной дисциплине.

Издание будет также интересно широкому кругу читателей.

ISBN 978-9967-9263-3-2

**УДК 351/354
ББК 67.99(2)1**

© Саякбаев Т., Мамбеталиева Э., Абдыкеримов А.
© Оптима Технолоджис, 2020

Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ	
1.1 Понятие, роль и сущность антикоррупционной политики	8
1.2. Основы формирования антикоррупционной политики.....	26
1.3 Антикоррупционная политика, инструменты и ключевые институты противодействия коррупции	50
ГЛАВА 2. ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	
2.1. Международное законодательство и международные инструменты противодействия коррупции	64
2.2. Национальные правовые основы противодействия коррупции.....	77
2.3. Институциональные основы и основные акторы реализации антикоррупционной политики в Кыргызской Республике	89
РАЗДЕЛ 3. ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРЕВЕНЦИИ КОРРУПЦИИ	
3.1. Коррупционные риски: оценка и управление	105
3.2. Антикоррупционная экспертиза.....	116
3.3. Выявление и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе	125
3.4. Кодексы этики, добросовестность, основы стандартов поведения.....	139
3.5. Мониторинг и оценка эффективности реализации антикоррупционных мер	156
3.6. Антикоррупционное образование и формирование антикоррупционного правосознания.....	170
ГЛАВА 4. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ	
4.1. Североевропейская модель противодействия коррупции.....	179
4.2. Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией.....	190
МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ СЛУШАТЕЛЕЙ.....	199
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	209

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

АКС ГКНБ	Антикоррупционная служба Государственного комитета национальной безопасности
ВВП	Внутренний валовой продукт
ВУЗ	Высшее учебное заведение
ВЭД	Внешнеэкономическая деятельность
ГКО	Государственные контролирующие органы
ГМС	Государственные и муниципальные служащие
ГП	Генеральная прокуратура
ГРЕКО	Группа государств Совета Европы против коррупции
ГРС	Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики
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

ВВЕДЕНИЕ

Коррупция, без сомнения, с давних времен является одной из наиболее сложных и важных проблем человечества, так как в течение всего развития нашей цивилизации деятельность государственного управления сопровождается этим негативным явлением. При этом каждая социально-политическая и экономическая система продуцировала свои собственные разновидности проявлений коррупции, нарушая тем самым нормальное функционирование публичной власти и создавая дополнительные препятствия возникновению и развитию легальных общественных отношений. Как следствие, коррупцию не удалось окончательно искоренить еще ни в одном обществе: ни в странах с развитой демократией, ни в государствах, переживающих сложные переходные процессы.

В современном мире коррупция порождает серьезные проблемы, вызовы и угрозы для безопасности и стабильности общественного развития. Данное (анти)социальное явление, принимая самые различные очертания – от взяточничества до злоупотребления властью – дискредитирует демократические и социальные институты и ценности, нарушает этические, моральные и правовые нормы и наносит ущерб правопорядку, экономической и национальной безопасности любого государства. Коррупция, как явление, обусловлено действием целого ряда объективных и субъективных факторов, основывающихся на имеющихся издержках правового и институционального устройства государственного управления. Наибольшую опасность представляет коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления. В целом специфика коррупции в Кыргызстане заключается в следующем: наличие мощной, широко разветвлённой теневой экономики и больших 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 взяточёмкими 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.

В этой связи, для Кыргызской Республики остается значимым вопрос о выработке и претворении в жизнь эффективной антикоррупционной политики, включающей в себя, помимо средств уголовной репрессии, комплекс мер по предупреждению (превенции) коррупции.

В связи с вышеизложенным, а также с учетом специфики образовательной концепции обусловленной государственной направленностью его предмета и был разработан учебный курс «Основы антикоррупционной политики», которое является важным направлением для подготовки в системе ВУЗовского образования специалистов. Изучение дисциплины направлено на привитие студентам, магистрантам, аспирантам комплекса знаний, умений и навыков, необходимых будущим специалистам нетерпимости к коррупции, знания вопросов антикоррупционной политики и применения в своей научной и практической деятельности.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

1.1 Понятие, роль и сущность антикоррупционной политики

Среди разрушительных и сдерживающих процессов в истории любого государства коррупция занимает одно из основных мест, как фактор криминализации и стагнации экономики, нивелирование демократии и верховенства закона, дискриминации и нарушения прав человека. Коррупция подрывает доверие к институтам государственной власти, ведет к разложению демократических институтов общества, социума, политических и социальных отношений, наносит урон имиджу и престижу нашей страны в современном мире. Коррупция делает неравным доступ людей к материальным и общественным благам, разлагает и моральные устои общества.

Определить эволюционную сущность коррупции и ее влияния на экономическую безопасность страны - 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, 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 коррупцией.

Само слово «коррупция» имеет латинское происхождение. Коррúпция (от лат. corrumpere «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 авторитета, возможностей, связей в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам.

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 друг друга и не покупайте 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».

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.

Рассматривая антикоррупционную политику, следует учитывать, что коррупция в современном мире имеет характеристики социального явления, может классифицироваться в рамках правового поля, а также рассматривается как институциональный феномен. Многогранность этого явления накладывает отпечаток на сложность в формировании единого понимания термина «коррупция», где представляет интерес восприятие коррупции и антикоррупционной политики в политико-правовом ключе (что отражает мнение политических элит относительно содержания этих терминов), а также их восприятие в общественном сознании.

Основным правовым документом, характеризующим феномен коррупции на международном уровне, является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. Четкого определения 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.

Стоит отметить, что Конвенция ООН и другие международные документы в данной сфере, не содержат собственно определения «коррупции» как целостного явления, рассматривая вместо этого ряд коррумпируемых действий. Роль этих конвенций и международных инструментариев, таким образом, заключается в установлении международных основ, стандартов путем определения состава конкретных правонарушений в коррупционной сфере, а не при помощи единого общеустановленного термина коррупции.

Международное агентство Transparency International (ТИ) и МВФ предлагают следующее общее определение коррупции: «злоупотребление служебным положением в целях личной выгоды». Говоря о проблемах, связанных с построением ежегодного Индекса восприятия коррупции, ТИ отмечало, что отсутствие единого определения коррупции как явления, не позволяет в достаточной мере объективно оценить степень распространенности коррупции.

Другое определение, более широкое и свойственное политологической точке зрения приводит Ю. О. Народицкий: «Коррупция – это социальное явление, выражающееся в противоправном использовании должностными (уполномоченными) лицами предоставленных им полномочий в своих частных (в том числе личных) интересах, целях и против интересов уполномочивших их лиц (юридических и физических)». Характерным признаком коррупции является конфликт между действиями продажного

должностного лица и интересами государства, либо конфликт между действиями выборного лица и интересами общества¹.

Юридической наукой 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 Республики², 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 коррупция дается и в статье 1 Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции»³.

В тексте Государственной стратегии антикоррупционной политики КР, коррупция определяется как 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 ресурсов⁴.

¹ Коннов, А.Ю. Коррупция в органах государственной власти: Теория, практика и механизмы антикоррупционной политики (на материалах РТ); Автореф. дис. канд. социол. наук: 22.00.08. Казань, 2005.

² Уголовный кодекс Кыргызской Республики, от 02.02.2017 года № 19.

³ Закон КР «О противодействии коррупции», от 08.08.2012 г. N 153.

⁴ Указ Президента Кыргызской Республики «О Государственной стратегии

Вместе с тем, ряд известных отечественных юристов рассматривали также и другую дефиницию понимания коррупции как - социальное явление, поразившее государственный аппарат управления, выражающееся в умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

В более широком плане истолкована коррупция в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 г.: «...хотя понятие коррупции должно определяться в соответствии с национальным правом, но следует понимать, что оно охватывает совершение или не совершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов, или их незаконное получение всяких раз, когда имеет место такое действие или бездействие. Акт коррупции охватывает также попытку коррумпирования». В том же документе имеется и другое высказывание: «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»⁵.

антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции» от 2 февраля 2012 года № 26.

⁵ 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).

В самых общих чертах, коррупция – это использование служебного положения в личных целях. Чаще всего под коррупцией подразумевают получение взяток, незаконных денежных доходов государственными бюрократами, которые получают их от граждан ради личного обогащения. Однако, в более общем смысле слова участниками коррупционных отношений могут быть не только государственные чиновники, но и, например, менеджеры фирм. Взятки могут давать не деньгами, а в иной форме.



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 считает 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»⁶.

⁶ 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.

$$K = M + D - O$$

где *K* – коррупция, *M* – монополияльная власть, *D* – свобода действий чиновников, *O* – подотчетность, ответственность.

По данной «формуле коррупции» (формуле Клиггаарда.) можно привести множество форм коррупционных проявлений, которые могут быть напрямую или косвенно влиять на экономическую устойчивость государства: вымогательство, взяточничество, “откаты”, фаворитизм (руководитель предпочитает выдвигать на должности своих родственников и близких), nepotизм (кыргызский синоним – тууганчылык), трайбализм, протекционизм, лоббизм, незаконное распределение, незаконная приватизация, перераспределение и присвоение общественных ресурсов и фондов, незаконное финансирование и поддержка политических партий и НПО, предоставление льготных кредитов, заказов, покровительство в виде “блата” и “крыши” и др. Становится очевидным, что привести исчерпывающий перечень коррупционных проявлений невозможно.

Противодействие коррупции становится особым видом публичной политики, которая требует разработки комплексной и эффективной антикоррупционной политики. В этой связи, антикоррупционная политика должна представлять целый комплекс последовательных мер, осуществляемых на высшем государственном уровне и предполагающих вовлечение в их реализацию представителей власти, бизнеса и гражданского общества. Одним из инструментов реализации антикоррупционной политики является публичный мониторинг достижения поставленных индикаторов по имплементации всего арсенала предусмотренных антикоррупционных механизмов.

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.

Антикоррупционную политику, как следует из самого названия термина, можно понимать, как совокупность мер, принимаемых государством, в целях борьбы с коррупцией. По мнению О. Лобцовой, следует, что антикоррупционная политика является политическим процессом. К такому мнению Лобцова приходит исходя из позиции социально-политического происхождения коррупции, рассматривающей коррупцию, в отличие от противоположного ему юридического подхода, не только с правовой стороны, но и с позиции человеческой морали, институционального, бихевиорального и структурно-функционального подходов⁷.

Формированию антикоррупционной политики каждого государства служат меры по предупреждению коррупции, предусмотренные в основном международном документе – Конвенции ООН против коррупции. В данном документе отведена целая Глава II: «Меры по предупреждению коррупции», состоящая из 14 статей, где согласно статье 5 данной Конвенции⁸:

1. Каждое Государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую

⁷ Лобцова О.В. Сущность антикоррупционной политики как политического процесса // Власть. – М., 2009. – № 9.

⁸ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (ратифицирована Законом КР от 06.08.2005 г. № 128).

участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.

2. Каждое государство – участник стремится устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции.

3. Каждое Государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

4. Государства-участники, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своих правовых систем, взаимодействуют друг с другом и с соответствующими международными и региональными организациями в разработке и содействии осуществлению мер, указанных в настоящей статье. Это взаимодействие может включать участие в международных программах и проектах, направленных на предупреждение коррупции».

Также из вышеуказанной главы, данной Конвенции ООН следует, что в управлении политическими процессами в государстве политическим лидерам необходимо предпринять действенные меры по противодействию коррупции.

Меры по пресечению и предупреждению коррупции подразделяются на соответствующие сферы, введение реформ в которых должно способствовать эффективному управлению антикоррупционной стратегией государства. Эти сферы можно подразделить на экономическую, политическую, социальную, правовую, а также другие сферы, которые априори подвержены коррупции или, наоборот, способны ей противостоять. Кроме этого

особая роль также отдается судебной системе, реформы и изменения в которой, должны быть направлены на обеспечение независимости судей и предполагать отсутствие коррумпированности среди представителей судебной системы и органов прокуратуры.

По мнению В. Тюменцевой и О. Погулич антикоррупционные меры разбиваются на разовые и постоянные меры⁹. 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 полицейской и иной деятельности и т.д. Постоянные меры являются мерами универсальными для разных государств, т.е. не зависят от масштабов коррупции, политического и экономического устройства и включают в себя:

- разработку самой антикоррупционной программы;
- разработку планов по противодействию коррупции;
- контроль за реализацией антикоррупционной программы и планов с внесением в них корректив и оценка степени их реализации;
- деятельность специализированного антикоррупционного органа по противодействию коррупции (если таковой создан);
- деятельность правоохранительных органов по выявлению, пресечению и расследованию фактов коррупции;
- судебную практику в части применения ответственности за коррупционные деяния;
- деятельность контролирующих инстанций;

⁹ Тюменцева В.В., Погулич О.В. Обоснование необходимых элементов антикоррупционной политики государства // Международный журнал экспериментального образования. – М., 2014. – № 6 – С. 96.

- мониторинг состояния коррупции (в территориальном, отраслевом и функциональном разрезах);
- мониторинг системы институтов власти с точки зрения их эффективности в противодействии коррупции;
- антикоррупционное просвещение и воспитание.

Набор антикоррупционных мер не должен сводиться к сумме требуемого содержания государственной политики противодействия коррупции. Их применение должно быть связано с выявлением закономерности коррупции и противодействия ей, на основе которых решаются вопросы устранения причин и условий, детерминирующих коррупционные проявления».

В экспертной среде предлагается проводить антикоррупционную политику, разделив ее на четыре составные части:

1. Изучение внешней среды – обзор политической, экономической, социальной, правовой среды на предмет готовности к проведению антикоррупционной политики.

2. Изучение внутренней среды – оценка деятельности системы, должностных лиц, навыков и умений сотрудников, структуры организации, стиля управления, стратегии работы, общих ценностей.

3. Акцентировать главные проблемы – после анализа внешней и внутренней среды необходимо выделить основные проблемы или барьеры, которые могут возникать при борьбе с коррупцией либо являются коррупциогенным фактором, например, низкая заработная плата, отсутствие политической воли для борьбы с коррупцией, недостаток профессионализма государственных служащих, социальная апатия по борьбе с коррупцией, отсутствие международного сотрудничества по пресечению международной коррупции.

4. Формулировка стратегии и основных стратегических задач – после расстановки основных проблем в борьбе с коррупцией государству необходимо составить всестороннюю антикоррупционную стратегию и затем перевести стратегию в план действий для исполнения.

Другие эксперты утверждают, что для системной борьбы с коррупцией необходима поддержка международных организаций. В реальности роль международных организаций очень существенна, особенно для развивающихся государств, когда в рамках международного сотрудничества оказывается техническая помощь в разработке и поддержке антикоррупционных стратегий и политик. По мнению Роуз-Аккерман антикоррупционная политика должна в первую очередь повысить эффективность международных рынков, отсутствие конкуренции, в которых заставляет инвесторов отказаться от вложения в проекты коррумпированного государства, что, в свою очередь, скажется на экономическом развитии государства. Во-вторых, прежде чем повышать уровень благосостояния населения и экономический рост государства следует работать над повышением профессиональной квалификации должностных лиц и методами их работы с общественностью. В-третьих, государство нуждается в повышении легитимности посредством увеличения роли гражданского общества в принятии политических решений. В-четвертых, необходимо соблюдать особую осторожность при работе международных организаций в постконфликтных государствах, имеющих присутствие иностранных войск, в котором доноры могут быть вовлечены в коррупционные сделки, подрывающие легитим-

ность антикоррупционных усилий. В-пятых, антикоррупционную стратегию нельзя проводить без структурной, культурной и правовой реформы¹⁰.

По мнению экспертов Антикоррупционной Сети по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии ОЭСР – антикоррупционные стратегии могут быть политическими (отражающими приоритеты самого государства или принуждаемыми извне) или техническими (основанными на различных исследованиях, публичных обсуждениях или опросах)¹¹.

Антикоррупционная стратегия должна быть как политической, чтобы образовать политическую волю для борьбы с коррупцией, так и технической для поддержки практической реализации стратегии. Имеются множество примеров, когда, несмотря на идеально сформулированные технические документация, стратегии распались вследствие отсутствия политической поддержки или системности в организации мер противодействия коррупции. Стратегии должны обладать конкретными целями, основанными на анализе ситуации, включая общественные, политические предпочтения и имеющиеся ресурсы. Антикоррупционная политика должна включать усилия как можно большего количества государственных ведомств, при котором координация и продвижение реализации стратегии были бы более действенными.

В своих исследованиях В. Мешканцов отмечает, что для противодействия коррупции необходимо проводить экономическую политику, где главным приоритетом является развитие эко-

¹⁰ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003.

¹¹ Рекомендация ОЭСР по выполнению Кыргызской Республикой требований Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (<https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>)

номики государства путем увеличения валового продукта. Основной акцент при проведении экономической реформы следует относить отраслям материального производства, учитывая интересы отечественных производителей и потребителей. Для этого автор рекомендует увеличить роль государства в экономическом секторе, однако, при переходе к государственно-частной экономике следует учитывать, что государственный сектор не должен быть преобладающим, а, наоборот, служить направляющим вектором на пути развития экономических институтов, улучшения материального благополучия граждан¹². Что касается социальных мер, то автор подчеркивает следующее: «к общесоциальному предупреждению коррупции относится создание сильной независимой судебной системы, гарантирующей, каждому судебную защиту его прав и свобод, в том числе от решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также возмещение вреда государством, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц». Действительно, поддержка государством экономического развития была бы одним из действенных механизмов борьбы с коррупцией, прежде всего это касается борьбы с теневой экономикой и монополизацией рынка крупными компаниями.

Сомнительными, по его мнению, представляются предложения ввести уголовную ответственность «за: коррупционный лоббизм; коррупционный фаворитизм; коррупционный протекционизм; непотизм (кумовство, покровительство родственникам); тайные взносы на политические цели; взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями или

¹² Мешканцов В.Н. Комплексная система социальных и экономических мер по предупреждению коррупции. – Режим доступа URL: <http://www.superinf.ru>

доббированием интересов взносодалателя; келейное проведение приватизации, акционирования и залоговых аукционов; предоставление налоговых и таможенных льгот; переход государственных должностных лиц (сразу после отставки) на должности президентов подкормленных банков и корпораций; коррупцию за рубежом при заключении внешнеэкономических контрактов; совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью и т. д.». Автор подчеркивает свое несогласие с принципом решения социальных проблем уголовно-правовыми средствами, так как, он считает, что это приведет к чрезмерному расширению уголовного законодательства и потере авторитета власти, когда все общество станет криминализированным. Зачастую лица, подозреваемые в коррупционных деяниях, уклоняются от ответственности. Виною тому, считает Ю. Худченко, наличие недостатков и дефектов в нормативно-правовых актах, регулирующих коррупцию, искоренение которых и способствовало бы созданию принципа неотвратимости наказания. Наличие дефектов и недостатков в нормативно-правовых актах отражается на степени ответственности лиц, подозреваемых в коррупционных преступлениях, с другой стороны это делает невозможным вернуть государству причиненный ущерб¹³.

В целях предупреждения и противодействия фактам отмыывания средств должностными лицами ключевых правительственных учреждений, ФАТФ¹⁴ предлагает повышать уровень профессионализма и компетентности сотрудников; выступает за предоставление автономии и независимости ключевым правитель-

¹³ Худченко Ю.А. Средства борьбы с коррупцией: уголовно-правовые аспекты // Материалы международной конференции «Актуальные проблемы права». – М., 2011.

¹⁴ ФАТФ - Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыыванием денег (Financial Action Task Force on Money Laundering)

ственным учреждениям; проводить контроль специализированных учреждений общественного сектора, служащих основным источником отмывания средств. Не менее важным является рекомендация по повышению уровня бюджетного финансирования лиц, занимающих ключевые должностные позиции в государственных органах, обеспечив им тем самым достойную заработную плату, что, по их мнению, способно сократить их тягу к взяточничеству¹⁵. Однако, международный опыт и практика показывает¹⁶, даже при увеличении заработных плат в два раза ситуация с коррумпированностью должностных лиц может мало чем измениться, когда доходы от отмывания денег исчисляются суммами в разы превышающими фактический размер заработной платы. Отсюда следует, что применять принцип финансового поощрения работников должностных лиц следует только в случаях, когда предполагаемая сумма незаконных доходов должностного лица не превышает фактический размер заработной платы.

Подводя итоги, нужно отметить, что только через формирование системных, взаимосвязанных и реальных мер противодействия коррупции можно говорить о политике государства в данной сфере. При этом антикоррупционная политика должна включать в себя разработку и осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению или минимизации причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах экономики и жизни.

В мире существуют различные методы и механизмы борьбы с коррупцией. Одни методы направлены на поэтапную

¹⁵ См.: International standards on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation: The FATF Recommendations of February 2012 (updated in October 2015).

¹⁶ За исключением ряда стран, в число которых входят страны Евросоюза и Сингапур.

борьбу с коррупцией, другие требуют системного подхода проведения антикоррупционной политики. Но для комплексного осуществления антикоррупционной политики необходимо бороться с причинами развития коррупции; изучить закономерности развития коррупции, ее внутреннюю и внешнюю среду; разделить антикоррупционную кампанию на соответствующие этапы; улучшать пробелы и дефекты в нормативно-правовых актах государства; прибегать к помощи международных организаций, а в случае необходимости проводить антикоррупционные меры совместно с международными, межгосударственными организациями; повышать компетентность и профессионализм государственных служащих; осуществлять при необходимости политику повышения финансового поощрения должностных лиц; повышать моральную и этическую ответственность должностных лиц, а также гражданских лиц подверженных к коррупционным действиям.

В этой связи, из различных многочисленных подходов и определений понятия «Антикоррупционная политика», считаем самым оптимальным следующее определение: «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»¹⁷. Или иными словами, антикоррупционная политика – это комплекс взаимодополняющих законодательных, экономических, политических, информационных, организационных мер, предпринимаемых государством и гражданским обществом в целях противодействия коррупции.

¹⁷ Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь справочник/ Под.общ. ред. П.А. Кабанова. - М.: Медиа-Пресс, 2008. - 144 с.41.

Таким образом, как мы видим, понятие антикоррупционной политики многозначно, что обусловлено как объективными, так и субъективными факторами, поэтому наиболее целесообразным будет употребление данного термина для обозначения стратегии деятельности государства в сфере регулирования борьбы с коррупцией.



ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: Английский пират и мореплаватель Френсис Дрейк прославился своими набегами на испанские колонии в Южной Америке, награбив много золота.

Однако, его злодеяния преувеличены в десятки раз, так как сами испанские чиновники с радостью пользовались удобным случаем и списывали на Дрейка все наворованное ими у королевской казны.

1.2. Основы формирования антикоррупционной политики

Общечеловеческий прогресс обусловил радикальное повышение коррупционной опасности для всего мира. Но достижения прогресса способны служить и выстраиванию системы защиты от продуцируемых им негативных явлений и угроз. Новая реальность обязывает по-новому взглянуть и на арсенал средств, которые может противопоставить общество коррупционной опасности.

Чтобы разработать антикоррупционную политику, надо сначала уяснить ее основные направления, предусматривающие целый комплекс конкретных организационно-правовых, социально-экономических и организационно-практических мероприятий. Данные направления свойственны практически любому государству, даже такому, которое можно считать достаточно

развитым и благополучным, т.е. где уровень коррупции в данное время не является угрожающим. Проблема коррупции должна на всех этапах подвергаться тщательному анализу, то есть нам важно понимать из каких составных частей, элементов она складывается. Элементы антикоррупционной политики можно разбить по нескольким критериям.

Длительность антикоррупционных мероприятий. По данному критерию антикоррупционная политика разбивается на разовые и постоянные меры. Разовые меры могут осуществляться в различных сегментах государственной и общественной жизни. 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 разовых мер, и на обогащение опыта антикоррупционной политики в других странах. К разовым мерам можно отнести такие как: законодательное приведение и унификация института конфликта интересов, принятия закона о защите лиц, сообщивших о фактах коррупционных преступлений и правонарушений, введения контроля финансирования политических партий, принятие закона о лоббировании в целях создания прозрачной системы отстаивания интересов в законодательных органах и др. То есть, конкретная разовая мера исчерпывает себя сразу после того, как она реализована.

Постоянные меры включают в себя:

- разработку на определенный период самой антикоррупционной программы, в которой прописаны основные направления политики на данный период;
- разработку на определенный период планов по противодействию коррупции, т.е. документов;
- обязательный контроль над реализацией антикоррупционной программы и планов;

- деятельность специально созданного антикоррупционного органа по противодействию коррупции;
- деятельность правоохранительных органов по выявлению, пресечению и расследованию фактов коррупции;
- судебную практику в части применения ответственности за коррупционные деяния;
- мониторинг состояния коррупции посредством статистических, социологических и иных методов;
- обязательное антикоррупционное просвещение и воспитание.

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

Для каждого государства общим являются и стадии антикоррупционной политики. Здесь речь идет о последовательности основных шагов и содержании методов данной политики. По этому критерию антикоррупционная политика проходит следующие стадии:

- 1) создание антикоррупционного органа по противодействию коррупции;
- 2) разработка антикоррупционных программ;
- 3) планирование антикоррупционных мероприятий;
- 4) прогноз и анализ состояния коррупции;
- 5) разработка специальных антикоррупционных законопроектов;
- 6) экспертиза законопроектов;
- 7) мониторинг реализации антикоррупционной политики и состояния коррупции;
- 8) отчетность государственных органов в их антикоррупционной деятельности.

Что входит в понятие стратегии антикоррупционной политики? "Цель государственной антикоррупционной политики –

снижение уровня коррупции посредством реализации прав и свобод человека и гражданина, общества и государства на основе реализации следующих задач: предупреждение коррупционных правонарушений; обеспечение ответственности за коррупционные правонарушения во всех случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами; мониторинг коррупционных факторов и эффективности реализуемых мер антикоррупционной политики; формирование антикоррупционного общественного мнения; обеспечение прав граждан на доступ к информации о фактах коррупции; создание механизма против подкупа граждан при проведении референдума и выборов в органы государственной власти и местного самоуправления; создание условий для замещения должностей государственной и муниципальной служб лицами с высокими моральными устоями¹⁸.



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.

Поэтому разобьем элементы антикоррупционной политики по нескольким критериям.

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

¹⁸ Кошнов, А.Ю. Коррупция в органах государственной власти: Теория, практика и механизмы антикоррупционной политики (на материалах РТ): Автореф. дис. канд. социол. наук: 22.00.08. Казань, 2005.62.

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;
- ж) антикоррупционное просвещение и воспитание. Постоянные меры, как нетрудно понять, 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:

- а) разработка антикоррупционных программ;
- б) планирование антикоррупционных мероприятий;
- с) прогнозирование и анализ состояния коррупции и тенденций в ее развитии;
- д) разработка специальных антикоррупционных законопроектов и проектов подзаконных актов;
- е) экспертиза законопроектов и проектов подзаконных актов;
- ф) мониторинг реализации антикоррупционной политики и состояния коррупции;
- г) 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. Основными направлениями антикоррупционной политики являются:

- а) коррекция законодательства;
- б) более сбалансированная система сдержек и противовесов между основными институтами власти;

- c) упорядочение системы, структуры и функций органов исполнительной власти;
- d) изменение принципов государственной (прежде всего, государственной гражданской) службы и контроль за имущественным положением представителей власти;
- e) создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств;
- f) укрепление судебной власти;
- g) совершенствование правоохранительной системы;
- h) координация антикоррупционной политики.

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.

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;

- с) прогнозирование и анализ состояния коррупции и тенденций в ее развитии;
- д) разработка специальных антикоррупционных законопроектов и проектов подзаконных актов;
- е) экспертиза законопроектов и проектов подзаконных актов;
- ф) мониторинг реализации антикоррупционной политики и состояния коррупции;
- г) 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. Основными направлениями антикоррупционной политики являются:

- а) коррекция законодательства;
- б) более сбалансированная система сдержек и противовесов между основными институтами власти;
- с) 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;

- f) укрепление судебной власти;
- g) 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.

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 Индекса восприятия коррупции (ИВК), публикуемой международной организацией Transparency International, наша страна набирает всего 29 баллов из 100 возможных (табл.1).

Таблица 1. Показатели ИВК по Кыргызстану

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Старус (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) проводимый 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, что Кыргызстан всё еще находится в числе стран с высоким уровнем коррупции.

Дальнейшее продвижение Кыргызстана в индексах 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 этой связи, 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.

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 повышенным уровнем коррупционной составляющей;
- повышение государственного и общественного контроля за осуществлением государственных функций и должностных обязанностей лиц, действия которых связаны с повышенными коррупционными рисками;
- специфику форм коррупционных отношений, складывающиеся в той или иной сфере государственного управления.

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 была 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 комитетов 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 все ветви государственной власти – 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 противодействию коррупции;

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

Данные направления – это не застывшая догма, они должны постоянно развиваться и дополняться, корректироваться с учетом постоянного исследования коррупции по разным факторам - отраслевому, региональному, функциональному, а также по мере получения новых знаний о природе коррупции; более тщательного изучения причин коррупции; мотивации коррупционного поведения. То есть речь идет о последовательности основных шагов и содержании методов данной политики.

Коррекция законодательства. Суть данного направления состоит в том, чтобы свести к минимуму легальные условия, способствующие коррупционным проявлениям или облегчающие их. Рассмотрим основные недостатки законодательства, составляющие коррупциогенный фактор:

- для исполнения нормы права ее адресат вынужден затратить слишком много ресурсов, что вызывает у него желание "откупиться" от исполнения данной нормы. В эту категорию входят нормы материального права, которые требуют от субъекта слишком многих затрат (материальных, временных, физических и т.п.), а также нормы процессуального права, которые допускают наложение дополнительных потерь в процессе привлечения к ответственности;
- нормы права дают должностному лицу слишком большую возможность выбора между различными вариантами поведения по своему усмотрению;
- нормы права, регулирующие поведение должностного лица, отсутствуют, позволяя ему тем самым полностью действовать по своему усмотрению;

Суммируя сказанное, можно сказать, что коррекция законодательства предполагает такое совершенствование процесса законотворчества, а, возможно, и коренную его перестройку, чтобы закон был готов и пригоден для легального использования. Ограничение политической коррупции. Политическая коррупция является разновидностью "верхушечной коррупции". Политическая коррупция очень опасна, так как использует государственные и общественные ресурсы для достижения политических целей.

Если низовая (бытовая и деловая) коррупция, разлагая государственный аппарат и общество, все же главным следствием имеет установление нелегального налога на граждан, повышение цены за предоставление публичных услуг, то верхушечная, прежде всего политическая, коррупция способна даже менять приоритеты общественного развития, исказить подлинные интересы страны и, в конечном счете, тормозит развитие государства, дестабилизирует социальную ситуацию.

Политическая коррупция существует практически во всех странах. Другое дело, что где-то ее питают институциональные причины (несовершенство самого государственного механизма), а где-то чисто функциональные. Для сегодняшней КР характерны именно институциональные пороки. Поэтому на их ликвидацию, в первую очередь, должна быть направлена антикоррупционная политика. Данное общее направление антикоррупционной политики подразделяется на следующие блоки: совершенствование избирательного законодательства и для этого надо: привести допустимый размер избирательных фондов в соответствие с реальными затратами на избирательные кампании; разрешить заблаговременно формировать избирательные фонды для сбора взносов, а не тогда, когда эта компания уже началась; ужесточить контроль за соблюдением порядка финансирования

избирательных кампаний и мер ответственности за нарушения; ужесточить государственный и общественный контроль за выборными процедурами; повысить роль средств массовой информации в независимом освещении избирательных кампаний и контроле за соблюдением избирательного законодательства на всех ее этапах; повысить роль и укрепление гарантий независимости избирательных комиссий при одновременном обеспечении их прозрачности для общественного контроля.

Одним из блоков данного направления является и такое явление как лоббизм. Здесь предполагается не только принятие закона о лоббизме, но и законодательное упорядочение всех парламентских процедур, в частности, для обеспечения прозрачности результатов голосований в законодательных органах. Хотя некоторые страны до сих пор отказываются признать его в качестве легального механизма, лоббизм все равно присутствует. Есть явления, которые целесообразнее не загонять в подполье, а попытаться минимизировать их негативные последствия. Все это создает питательную почву для политической коррупции. Отсюда естественным шагом в антикоррупционной политике является пересмотр действующей модели организации государственной власти. Для этого надо сделать следующее: повысить роль парламента, например, ввести институт парламентских расследований; изменить суть президентских полномочий и т.д.

Важным направлением антикоррупционной политики является создание эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств, так как именно соприкосновение с бюджетными средствами создает наиболее питательную почву для коррупционных возможностей. Смысл антикоррупционной политики на этом направлении и состоит в поиске и применении все более эффективных форм и методов контроля.

К числу наиболее актуальных мер по реализации данного направления относятся: установление максимально дифференцированной бюджетной классификации, так как чем в более общей форме в бюджете страны закреплены расходные статьи, тем больше появляется возможностей для свободного обращения с бюджетными средствами; введение механизмов финансовой прозрачности при расходовании бюджетных средств на всех уровнях; введение системы специализированных мер ответственности в отношении должностных лиц за нарушения при использовании бюджетных средств; обеспечение прозрачности государственных или муниципальных закупок и заказов, их конкурсный характер; законодательное ужесточение требований к финансовой отчетности на всех уровнях; расширение функций и полномочий антимонопольных органов; придание Счетной палате статуса основного органа государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств с расширением ее властных полномочий; ликвидация института внебюджетных фондов; уменьшение объема наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности; завершение перевода обслуживания всех счетов бюджета в казначейство. Укрепление судебной власти. Это направление подразумевает два равноценных вектора: снижение уровня коррупции в самой судебной системе и правовую эффективность этой системы в борьбе с коррупцией вообще.

Укрепление судебной власти предполагает разнообразные меры. Это: введение новых институтов в системе правосудия; структурное переустройство судебной системы; рычаги для изменения правосознания судейского корпуса; приоритетное финансирование судебной власти для обеспечения доступности судебной защиты всем гражданам и снижения уровня коррупции в

судейском корпусе; обеспечение информационной открытости судебных решений, в том числе через Интернет.

Совершенствование правоохранительной системы.

Данное направление целесообразно разбить на два больших блока. Первый – создание условий для ликвидации коррупции в самих правоохранительных органах и спецслужбах. Второй блок – совершенствование правоохранительной деятельности по противодействию коррупции. Для этого необходимо следующее: повысить уровень технического обеспечения правоохранительных органов и спецслужб, с внедрением в их работу современных информационных технологий; наладить международный информационный обмен; заключать двусторонние и многосторонние международные соглашения о совместных оперативных мероприятиях; заключать международные соглашения о взаимной правовой помощи, связанной с выдачей уголовно преследуемых лиц, опросом свидетелей, доступом к банковским счетам и наложением на них ареста; организовывать стажировки, подготовить и выпустить современную учебную литературу по борьбе с коррупцией для юридических вузов и факультетов.

Решение проблемы конфликта интересов. Это направление актуально на современном этапе и поэтому стало популярным. Суть этой проблемы в том, что чиновник, предоставляя неофициальные услуги, получает гарантии безбедного существования в будущем. Своеобразная "взятка в рассрочку". Существует несколько механизмов реализации таких нелегальных взаимоотношений между чиновником и бизнесом. Первая модель, так называемая модель "эффекта шлепанцев" - чиновник оказывает услуги бизнесу на условиях дальнейшего трудоустройства на исключительных основаниях. На практике мы часто видим и слышим: после отставки или увольнения чиновник оказывается мо-

ментально трудоустроенным на хорошей должности в коммерческой компании, работающей в сфере, которой этот чиновник недавно управлял. Вторая модель является логическим продолжением первой и называется "эффектом вращающихся дверей". Чиновник мигрирует из бизнеса на государственную службу, обратно в бизнес, потом вновь на государственную работу и т.д. Привлечь чиновника к ответственности на таком основании практически невозможно. Тем не менее, предпринимаются попытки урегулировать и эту проблему. Предполагается, что такой запрет будет действовать несколько лет после отставки или увольнения.

Координация антикоррупционной политики. Разумеется, антикоррупционная политика накладывает соответствующие обязанности на все государственные и муниципальные органы. Но не секрет, что для них антикоррупционная деятельность не является ведущей, и в данном случае просто необходим публично-властный институт, на который может быть возложена ответственность за ее координацию (в каком-то смысле - за управление антикоррупционной политикой). Ну конечно же, ни одна из функций государства не реализуется каким-то одним единственным государственным органом, тем более в системе, основанной на принципе разделения властей.

Формы и виды проявления коррупции:

- взяточничество (негативное социально-правовое явление в обществе, заключающееся в получении либо даче взятки лицу, состоящему на службе в органах государственной власти или местного самоуправления);
- фаворитизм (страстное покровительство любимцам (фаворитам) и назначение их на высокие должности, несмотря на то, что они не обладают ни способностями, ни званиями, необходимыми для их службы);

- nepoTиzиzм/кумовство (замещение должностей родственниками в нарушение общего и справедливого порядка);
- протекционизм (создание внутри функционирующей системы органов государственной власти и местного самоуправления сплоченных групп чиновников («своей команды») для удовлетворения корпоративных целей);
- незаконный лоббизм (оказание незаконного давления на парламентария со стороны какой-либо группы или частных лиц, цель которого – добиться принятия или отклонения определенного законопроекта);
- незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов;
- мздоимство (получение в нарушение установленного законом порядка лицом, состоявшим на государственной или общественной службе, каких-либо преимуществ за совершение законного действия (бездействие) по службе) и лихоимство (получение тем же лицом каких-либо преимуществ за совершение по службе незаконного действия (бездействие));
- незаконная приватизация и присвоение общественных ресурсов в личных целях;
- незаконная поддержка и финансирование политических структур (партий и др.);
- предоставление льготных заказов, кредитов, оказание различных услуг родственникам, друзьям, знакомым;
- вымогательство и т.д.;
- незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов;
- использование личных контактов для получения доступа к общественным ресурсам – товарам, услугам, источникам доходов, привилегиям и т.д.

Подробное описание коррупционных преступлений, на борьбу с которыми нацелены государственные и общественные институты, содержит и Конвенция ООН против коррупции, ратифицированная Законом Кыргызской Республики от 6 августа 2005 г.

К ним отнесены:

- подкуп должностных лиц;
- присвоение имущества должностным лицом;
- злоупотребление полномочиями в корыстных целях;
- незаконное обогащение (значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать);
- подкуп и хищение имущества в частном секторе;
- отмыwanie доходов от преступной деятельности.

Существует значительное количество критериев, позволяющих классифицировать коррупционные проявления и выделять различные формы, типы и виды коррупции.

Формы коррупции выделяют и на основании формы ущерба, который причиняется той или иной стране:

- 1) моральная, интеллектуальная, административная;
- 2) материальная, финансово-хозяйственная.

По сферам проявления коррупция делится на экономическую, политическую (в свою очередь она – на электоральную, партийную и др.), экологическую, военную, социальную (в сфере здравоохранения, образования, воспитания).

По степени централизации коррупционных отношений – децентрализованная (когда каждый коррупционер действует в своих интересах) и централизованная (со строгой иерархией взяточполучателей-коррупционеров, подчинением, разделом полученного).

По статусу субъектов – государственная, коммерческая, с участием иностранных должностных лиц, с участием руководителей некоммерческих, в том числе и межгосударственных, и международных объединений.

В зависимости от уровня, на котором распространена коррупция выделяют «верхушечную» и «низовую» коррупцию.

По отношению общества к ней – «черная», «серая» и «белая» (от преступной и всеми осуждаемой, до терпимой и «немного» аморальной).

По виду деяний, ее составляющих: взяточничество, превышение, злоупотребление полномочиями, попустительство, халатность и др.

По степени регулярности коррупционных связей – клептократия (когда первая – имманентный элемент власти), систематическая и эпизодическая.

По характеру вовлечения – принудительная и «добровольная».

Приведенная классификация не претендует на исчерпывающий характер и имеет, прежде всего, научное значение.

В 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.

Важно ясно понимать, что коррупция – это особая форма противоправной деятельности, направленной против общества, государственной власти, интересов государственной службы всех уровней; сделка между должностным лицом и лицом, вступившим в сговор. Отсюда незаконность получаемых материальных и нематериальных преимуществ, аморальность возникающей вокруг них социальной среды.

Одно из приоритетных направлений повышения качества государственного управления, обеспечения прогрессивного развития страны, в соответствии с компетенцией органов прокуратуры – эффективная организация и осуществление надзорной деятельности и своевременное реагирование на нарушения законодательства о противодействии коррупции.



ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: коррупционные проявления породили великое множество поговорок, пословиц, разных высказываний. Вот некоторые из них:

Суд прямой, да судья кривой.

Нечестно нажитое впрок не идёт (восточная мудрость).

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

Привычка правителей брать подарки – греховна, привычка судей брать взятки – безбожна (восточная мудрость).

Коррупция – это когда власть, служит сама себе, а не гражданам.

1.3 Антикоррупционная политика, инструменты и ключевые институты противодействия коррупции

Коррупция стала одной из самых острых проблем государственного управления, которая представляет угрозу национальным интересам многих государств мира, в том числе и Кыргызской Республике. Издержки, возникающие в системе государственного управления, пропорционально провоцируют рост коррупционных проявлений, что приводит к снижению реальных темпов социально-экономического роста страны, к свёртыванию

целых отраслей производства, которые теряют свою конкурентоспособность и, как следствие, национальный рынок труда сужается, растет безработица, усиливается подвижность населения и трудовая миграция и др.

Антикоррупционная политика в Кыргызской Республике сопровождается частыми общественными резонансами касающихся новых уголовных дел в отношении государственных служащих. Это с одной стороны дает импульс к предупреждению коррупции, выполняя функцию регулирования коррупционного поведения среди населения, с другой отсутствие реального наказания для подобных преступников оказывает обратное влияние, что подчеркивается и представителями международных организаций по борьбе с коррупцией. В отчете ОЭСР отмечается, что Кыргызстан с 2018 г. улучшил институциональный потенциал противодействия коррупции. В частности, это касается того, что наряду с Советом обороны, координирующим действия государственных органов по борьбе с коррупцией в процессе противодействия коррупции в соответствующей сфере включились и Уполномоченные по вопросам противодействию коррупции в государственных органах Кыргызской Республики. В отношении реформы уголовного законодательства эксперты отметили позитивные сдвиги во включении в перечень преступлений «незаконное обогащение» и «взяточничество иностранных должностных лиц», что, по их мнению, отвечает требованиям международных правовых актов. Однако, эксперты отмечают неоднозначность и дублирование статьей ста-



рого и нового УК КР о коррупции других аналогичных видов преступления, что дает возможность злоупотреблению избирательного подхода к коррупции¹⁹.



В этой связи, обратимся к формированию основных направлений вектора антикоррупционной политики государства, компаративное исследование²⁰ практик современных государств в области антикоррупционной политики позволяет выделить две типичные модели, основанные на цивилизационных особенностях стран Запада и Востока при решении проблем противодействия коррупции.

Для западных стран, таких как США, Канада, страны Западной Европы и Скандинавии, коррупция является, как правило, социально-негативной девиацией отдельных граждан и ограничивается сферой публичного управления. Это отражается в содержании антикоррупционных программ, которые направлены на повышение прозрачности принятия решений и отчетности органов власти, а также регламентацию поведения государственных служащих посредством этических кодексов.

В восточных странах: Китай, Индия, странах Латинской Америки и Юго-Восточной Азии, где преобладает системная коррупция и толерантное к ней отношение общества, антикоррупци-

¹⁹ См.: Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане» от 24 марта 2015 г. – Париж, 2015.

²⁰ Компаративный метод (с лат. - сравнительный способ) – метод познания, предполагающий сравнительно-историческое исследование культуры. Если исследуется связь и различие данной культуры с рядом других культур, то данные компаративного анализа помогают понять взаимовлияние различных культур друг на друга, их единство и различие, обусловленное множеством факторов.

онная политика характеризуется монополизацией функций противодействия коррупции и авторитарными методами в управлении её механизмами. В связи с сформировавшимися в течение долгого времени особенностями восприятия коррупции в восточных странах ряд государств (Сингапур, Индия, КНР и другие) в реализации антикоррупционной политики сочетают стратегии борьбы, включающие как собственно силовые методы, так и стратегию предотвращения, направленную на формирование нетерпимости к коррупции среди населения при активном участии СМИ и различных общественных организаций.

Интересным представляется выделение двух стратегий антикоррупционной политики по критерию эффективности законодательства и результативности его реализации: имитации и институционализации. П. А. Кабанов отмечает, что зачастую различить их достаточно затруднительно по внешним признакам, разделить их можно только по содержанию законодательства, либо по эффективности реализуемых мер²¹.

Имплементация предполагает создание антикоррупционного законодательства на основе международных правовых инструментов, необходимости проведения антикоррупционных мер внутри государства с внедрением антикоррупционных механизмов, а также создание специальных органов, советов по борьбе с коррупцией.

Институционализация же предполагает создание собственной законодательной базы субъекта по противодействию коррупции, реализацию антикоррупционных мер и обеспечение контроля над формированием и реализацией антикоррупционной политики во взаимодействии со всеми субъектами антикоррупционной политики.

²¹ Кабанов П. А. Институционализация антикоррупционной политики в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. — 2010. — №4. — С. 68.

Системность и масштабы распространения коррупции требуют единой комплексной системы, грамотной и эффективной антикоррупционной политики.

Также можно выделить такие стратегии антикоррупционной политики: стратегию пресечения, превентивную, стратегию осознания. Стратегия пресечения основана на верховенстве права, законности, защите прав граждан, её главная составляющая – санкции за нарушение положений антикоррупционных правовых норм. Превентивная стратегия (профилактика) нацелена на предотвращение и предупреждение коррупции, причин её возникновения, её основа – грамотное и эффективное управление. Стратегия осознания направлена на формирование общественного осознания опасности коррупции и её негативных последствий, например, через механизмы антикоррупционного просвещения и повышение уровня правовой и политической культуры граждан.

Как правило, на практике мы можем видеть смешанную модель, сочетающую черты всех трех названных стратегий. В чистом виде они практически не встречаются и являются идеальнотипическими.

Понимание того факта, что высокий уровень распространения коррупции является индикатором неэффективности институтов государственного управления и негативной тенденцией в

социально-экономическом развитии, создает основу, предпосылки для формирования антикоррупционной политики, которая включает в себя комплекс последовательных мер её субъектов



(органов власти, НКО, бизнес-структур и других институтов гражданского общества), чьи совместные усилия направлены на снижение уровня коррупции и борьбу с ней.

Сегодня вопрос формирования и реализации эффективной антикоррупционной политики актуален даже для наиболее развитых государств. Антикоррупционная политика представляет собой систему действий, способных предотвратить коррупционные риски, определить прогноз развития ситуации и противодействовать преступлениям, связанным с коррупцией. Специфика реализации антикоррупционной политики в разных странах определяется политической культурой, особенностями государственного управления и политической элиты.

Существуют различные методологические подходы в мировой политической науке к определению антикоррупционной политики в качестве составной части политического процесса. Институциональный подход при анализе антикоррупционной политики связывает рассматриваемое явление с трансформацией властных институтов, являющихся её основным субъектом.

При использовании поведенческого (бихевиорального) подхода, в качестве субъектов антикоррупционной политики определяются отдельные индивиды, а также группы людей. В связи с этим эффективность антикоррупционной политики зависит от поведения и политической воли данных субъектов в их совокупности. К примеру, результативность антикоррупционной политики в Кыргызской Республике будет зависеть как от политической воли главы государства и глав субъектов, так и от моделей поведения и активности граждан.

Рассмотрение феномена коррупции в социально-политическом ключе ведет к перераспределению ответственности за негативные процессы в государстве и передачи части её обще-

ству. Данный подход при рассмотрении антикоррупционной политики вызывает особый интерес в контексте того, что коррупция возникает именно в социально-политической среде.

С точки зрения оценивания антикоррупционного политического процесса как внешнего или внутреннего, следует помнить, что, с одной стороны, при действии национальных норм антикоррупционного законодательства, можно причислить его к внутривнутриполитическим процессам. Это связано с тем, что национальное законодательство имеет территориальные ограничения. С другой стороны, когда речь ведется о транснациональных проявлениях коррупции, например, в экономической сфере, или о международном сотрудничестве государств в борьбе с коррупцией, тогда антикоррупционный политический процесс причисляется к внешнеполитическим.

Антикоррупционная политика в современном мире является одним из важнейших направлений государственной политики. Под государственной политикой понимается совокупность ценностных целей, государственно-управленческих мер, решений и действий, и порядка реализации государственно-политических решений. Очевидно, что и в современных условиях Кыргызской Республики, в вопросе противодействия коррупции необходима комплексная, долговременная политика, включающая в себя различные методы: правовой, экономический, социальный, этический.

Придерживаясь того, что «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», следует отме-

тить, что такая формулировка определяет целью антикоррупционной политики снижение уровня коррумпированности властных структур для защиты интересов общества и государства от угроз и рисков, связанных с коррупционными правонарушениями.

С точки зрения системного подхода можно обозначить антикоррупционную политику шире, как деятельность государства, направленную на формирование эффективно действующей системы противодействия коррупции. В. П. Копачёв отмечает, что «антикоррупционная политика не может быть сформирована снизу. Это политическое решение, учитывающее все аспекты проблемы»²².

Другой российский исследователь Д. А. Гридякин считает, что антикоррупционная политика представляет собой совокупность государственных мер, противодействующих девиантному поведению должностных лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, направленному на удовлетворение личных материальных либо иных интересов с использованием своего положения, минимизацию его последствий и профилактику подобных действий чиновников²³.

Противодействие коррупции, являющееся инструментом государственной антикоррупционной политики, отражает потребность в создании системы противодействия коррупционным проявлениям и их последствиям. В связи с этим, наиболее удачной представляется следующая формулировка: «Антикоррупционная политика есть научно обоснованная, последовательная и системная деятельность институтов государства и гражданского

²² Копачёв В. П. Антикоррупционная политика в современной России: субъекты, стратегии, механизмы: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. — Краснодар, 2012. — С. 35.

²³ Гридякин Д. А. Противодействие коррупции в органах государственной власти в современной России: политологический аспект: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. — Ставрополь, 2009. — С. 43.

общества, связанная с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также устранением причин и условий, способствующих ее возникновению».

При подобном подходе, государственная антикоррупционная политика кроме формирования эффективно действующей нормативно-правовой базы должна включать в себя определенные механизмы противодействия коррупции, которые, с одной стороны, могли бы ограничивать и уравнивать давление властных структур на общество, а с другой – предоставлять гражданам, группам реализовывать свои инициативы в данной сфере.

Обобщая вышесказанное, можно определить антикоррупционную политику как деятельность, основанную на концептуально оформленных идеях стратегического характера, определяющих направления работы государственно-правового механизма в сфере противодействия коррупции. Формирование и реализация антикоррупционной политики осуществляется на основе взаимодействия властных институтов и гражданского общества.

Как отмечает О. В. Гаман-Голутвина: «Государство не может добиться серьезных результатов, идя путем простой мобилизации ресурсов. Требуется его кооперация с негосударственными акторами»²⁴. Конкретным выражением такой политики являются Программы и Планы мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции, целевые программы, стратегии и концепции развития.

Действительно, стоит отметить, что в антикоррупционный политический процесс все больше включаются общественные организации, СМИ, отдельные граждане государства. Отметим, что

²⁴ Гаман-Голутвина О. В. Политика модернизации неэффективна без сотрудничества государства с бизнесом и обществом // Власть. — 2014. — №1. — С. 185.

Указом Президента Кыргызской Республики “О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти” от 12.10.2013 года УП № 215 закреплена необходимость активизации участия негосударственных акторов в антикоррупционной политике.

Противодействие коррупции включает в себя деятельность не только государственных органов и органов местного самоуправления, но и институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий. Поэтому обеспечение открытости и прозрачности, взаимодействие с институтами гражданского общества является важным аспектом работы государственных органов.

Властные и иные излишне присвоенные дискреционные полномочия должностных лиц способствуют продвижению их корыстных интересов, когда имеющиеся факты мздоимства, поборы и крышевание 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 занятости. Поскольку коррупционные платежи не поступают в государственный бюджет, то и расходная часть бюджета остается не наполненной, что ведет к сокращениям 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 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 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.

Важнейшим условием эффективности антикоррупционной деятельности должно стать установление доверительных партнёрских отношений государственных, некоммерческих и общественных структур в противодействии этому злу. Государство как более сильный партнёр должно проявлять инициативу в организации взаимодействия с гражданским обществом и его объединениями в виде общественных организаций.

Одно из приоритетных направлений повышения качества государственного управления, обеспечения прогрессивного развития страны – **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.



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.

ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: коррупция и бюрократическая волокита при оформлении деловых документов тормозят инвестиции (особенно иностранные). Так, разработанная в 1990-е гг. 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 покупаемой продукции, работ и услуг в рамках государственных заказов и закупок, в среднем становятся дороже на 30% за счет коррупционных издержек.

Обращаясь к работам опубликованных, международными экспертами МВФ Вито Танци и Хамидом Давуди, следует, 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 ВВП²⁵. Исследование Ghura (1998г.) выявило увеличение доли налоговых поступлений в ВВП на 1-2,9% при увеличении индекса восприятия коррупции на 1 пункт²⁶.

²⁵ Tanzi, Vito and Hamid R. Davoodi (2000), 'Corruption, Growth, and Public Finances', IMF Working Paper, WP/00/182.

²⁶ Ghura, Dhaneshwar (1998), 'Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects on Economic Policies and Corruption', International Monetary Fund Working Paper, WP/98/135.

ГЛАВА 2. ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

2.1. Международное законодательство и международные инструменты противодействия коррупции

На необходимость борьбы с таким общественно опасным явлением, как подкуп должностных лиц государств в сфере международных коммерческих и финансовых операций, международные организации, прежде всего Организация Объединенных Наций (ООН), обратили внимание еще в 1950–1960-е гг. 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 г. «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 коррупции²⁷. Однако данные усилия не принесли значимых результатов, имели фрагментарный характер и в конечном счете не получили логического завершения в форме обязательного международно-правового акта.

²⁷ См.: Доклад ООН A/Res/3514 (XXX) «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами».

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 подкупом при международных коммерческих сделках, которая содержала международный кодекс поведения должностных лиц²⁸. 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 органов международных организаций (резолюций), 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 же международных организациях наряду с резолюциями



²⁸ См.: Доклад ООН A/Res/51/191 «Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях».

стали приниматься международные договоры, которые имели юридически обязательный характер.

Говоря о причинах столь стремительного повышения интереса к борьбе с коррупцией на международном уровне, Дж. Б. Террачино, сотрудник ОЭСР, считает 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»²⁹.

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

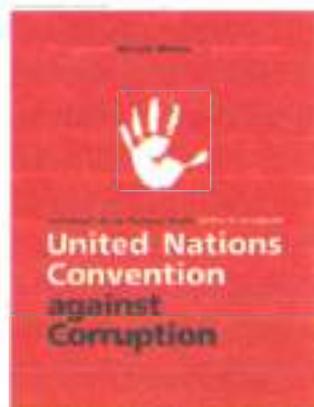
Наиболее важным международно-правовым средством противодействия коррупции стали международные договоры, которые устанавливают международные обязательства государств-участников, содействуя согласованным мерам государств на национальном и международном уровнях. К решению проблем коррупции подключаются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

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; отмывание денег, полученных незаконным путем, и т.д.

²⁹ Terracino J. B. Op. cit. P. 39.

В настоящее время действует 14 международных многосторонних актов договорного характера (международные договоры и протоколы), регулирующих международное сотрудничество по противодействию коррупции. Первым международным договором в этой сфере принято считать Межамериканскую конвенцию против коррупции, принятую государствами – членами Организации американских государств (ОАГ) в 1996 г. Международное 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 г. 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 г., который ратифицирован 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.

Четкого определения 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 исполнения необходим, прежде всего, всеобъемлющий и междисциплинарный подход к профилактике коррупции, который не должен сводиться только к мерам уголовного преследования. Конвенция обращает внимание 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-участники международных отношений 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», который 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; отмыwanie доходов, полученных от совершения актов коррупции, а также коррупцию в сфере аудита. Кроме того, она содержит другие нормы материального и процессуального права, касающиеся компетенции специализированных служб, ответственности юридических лиц, сотрудничества между ведомствами государств, защиты свидетелей.

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



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

числе и коррупцию, как преступление, имеющее транснациональное значение.

Особое значения для Кыргызской Республики имеет Антикоррупционная сеть 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 и Кыргызстан. В рамках АКС ОЭСР проводится обзор и мониторинг правовой и институциональной составляющей стран, присоединившихся к СПД. Кыргызстан, как подписант СПД принимает активное участие проходит периодический обзор уже в рамках четвертого раунда мониторинга (начиная с июня 2018 года). Благодаря международным экспертам АКС ОЭСР, наша страна 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 доклады³⁰ АКС ОЭСР, прежде всего, нацелены на продвижение оправдавших себя уникальностью и действенностью стандартов борьбы с коррупцией (предусмотренных КПК ООН), которые включают следующие этапы:

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

- исследование стран для отслеживания процесса реализации рекомендаций, которые основаны на ответах Вопросника, подготовленного персонально для каждой страны, а также включают в себя мероприятия по посещению стран группами экспер-

³⁰ <http://www.osce.org>

тов ОЭСР (отчеты, итоги мониторинга, а также отчеты о прогрессе) доступны на сайте Сети www.oecd.org/corruption/acp.

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

Изначально, по итогам первого мониторинга для Кыргызстана в 2006 году было выставлено 36 рекомендаций, что говорило о неразвитости и отсутствия 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-ти. При проведении четвертого раунда мониторинга в 2018 году, были применены повышенные требования, что соответственно увеличило количество рекомендаций, перечень которых достиг уже 46-ти пунктов. Типовую структуру обзора антикоррупционных инструментов и АКМ применяемых ОЭСР, можно обобщить в виде табл.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. Добросовестность на публичной службе (разграничение должностей, найм и продвижение)
7. Добросовестность на публичной службе (оплата труда)
8. Добросовестность на публичной службе (конфликт интересов, кодекс этики)
9. Добросовестность 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. Добросовестность судебной власти
18. Добросовестность в бизнес секторе

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

В качестве основных проблем, на первый план выходит 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 хорошей практики борьбы с коррупцией и содействуют укреплению международного сотрудничества между странами.

ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: по экспертным оценкам³¹, ежегодный ущерб в республиканский бюджет от коррупции в Кыргызской Республике составляет порядка 700 млн долл. США, т.е. порядка 40% доходов бюджета, или 10-12% к ВВП (в долларовом эквиваленте). Экстраполируя полученные оценки (из соотношений доходной части и ВВП) можно рассчитать, что коррупционный оборот в Кыргызской Республике (КР) составляет около 38,4% к ВВП.

2.2. Национальные правовые основы противодействия коррупции

Национальную правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Кыргызской Республики, конституционные законы, настоящий Закон и 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.

³¹ Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и возможности снижения. - Бишкек: МЭ КР и ВБ, 2014. - 172 с

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 укреплять потенциал современных антикоррупционных технологий, института конфликта интересов, защиты разоблачителей, правового мониторинга и антикоррупционной экспертизы.

В рамках реализации Указа Президента КР «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 КР проекты Уголовного кодекса, Кодекса о проступках, Уголовно-процессуального кодекса, Уголовно-исполнительного кодекса, Гражданского процессуального кодекса КР, которые вступили в действие в Кыргызской Республике начиная с 2019 года. В новой редакции УК и УПК КР предусматривается квазиуголовная ответственность юридических лиц, с корреляцией их в рамках уголовно-процессуального права (ст.26 Конвенции ООН против коррупции).

С принятием (в конце января 2019 года) Закона КР «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 31 октября 2018 года была утверждена «Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы», как фундаментальный документ, который задает политику развития государства во всех сферах жизни общества, в том числе и 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 и предоставление цифровых государственных и муниципальных услуг, а также взаимодействию и делегированию гражданскому сектору и общественности больших полномочий по участию при принятии стратегически важных государственных решений и осуществления общественного контроля за зонами повышенного риска проявления коррупции.

В начале августа 2018 года, также принят в новой редакции Закон «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов», предусматривающий создание электронной базы данных о бенефициарных владельцах юридических лиц, а в декабре прошлого года постановлением Правительства утверждены положения по ее регламентации.

В августе 2019 года, приняты все предусмотренные Законом КР «О конфликте интересов» сопутствующие подзаконные нормативные правовые акты.

Впервые образована должность уполномоченного лица по защите прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен). В декабре 2018 года утверждено Положение о его деятельности.

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 КР «О лицензионно-разрешительной системе в КР», который содержит исчерпывающий перечень лицензий и конкретные принципы лицензирования (подписан Закон КР от 19.10.13 № 195). 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 хорошо продуманных 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 от 28 июня 2013 года № 383 «О мерах по совершенствованию системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013-2020 годы», по исполнению которого 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, с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней, утверждена «Методология антикоррупционного мониторинга и оценки» (распоряжение Правительства КР от 12 февраля 2014 года N 44-р). Разработана «Инструкция по проведению комплексной оценки реализации государственными органами антикоррупционной политики КР», где определены общие подходы к формированию критериев (показателей) оценки эффективности исполнения антикоррупционных мероприятий, определены механизмы проведения их оценки.

Принято постановление Правительства КР «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 КР от 4 июня 2014 года № 311, внесены дополнения в «Типовые стандарты государственных услуг», утвержденные постановлением Правительства КР от 3 сентября 2012 года № 603, которые направлены на включение обязательной нормы по информированию о государственной и муниципальной услуге, предоставляемой потребителю (перечень необходимой информации).

Принятие законодательства в сфере противодействия коррупции соответствует современным подходам, вместе с тем 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 законодательного 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 г. № 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:

- Государственная стратегия антикоррупционной политики КР, утвержденная Указом Президента КР от 2 февраля 2012 г. № 26;
- Указ Президента КР «Об образовании Антикоррупционной службы в Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики» от 14 декабря 2011 года УП № 27;
- Указ Президента КР «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12 ноября 2013 года УП № 215;
- Указ Президента КР «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 УП № 58 и др.

3. Подзаконные акты Кыргызской Республики:

Типовое положение об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления КР (постановление Правительства КР от 16.09.2015 года № 642).

Постановление Правительства КР № 362 от 07.08.2018г. «О мерах по реализации ЗКР «О конфликте интересов».

Постановление Правительства КР «Об уполномоченном лице по защите прав субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмене)» от 31.12.2018 года №647.

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

Распоряжение Правительства КР от 28.10.2014 года № 531-р (введение должности уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в госорганах).

Методическое руководство разработки и реализации ведомственной программы и плана мероприятий по противодействию коррупции, утверждено распоряжением Правительства КР от 12.02.2014 года № 44-р.

Методология антикоррупционного мониторинга и оценки, утверждено распоряжением Правительства КР от 12.02.2014 года № 44-р.

Руководство по проведению комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами Кыргызской Республики, утверждено распоряжением Правительства КР от 15.09.2015 года № 450-р.

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

Постановление ЖК от 18 января 2008 года N 75-IV «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР».

Постановление Правительства КР «О порядке разработки и оптимизации административных регламентов государственных и муниципальных услуг» от 16.01.2018 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 19.08.2016 года № 43.

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

Постановление Правительства КР 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 механизмов реализации 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, целенаправленная деятельность субъектов антикоррупционных правоотношений по воплощению норм антикоррупционного законодательства.

Правореализация невозможна 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 этой связи, вполне обоснованным является то обстоятельство, когда Указом Президента Кыргызской Республики от 12 ноября 2013 года № 215 «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» органам законодательной и исполнительной власти страны дается поручение разработать и внести предложения, предусматривающие формирование эффективной правовой системы и современной антикоррупционной модели государственного управления.

Учитывая все действующие нормативные правовые акты, способствующие противодействию коррупции, необходимо не останавливаться на достигнутом и совершенствовать правовую базу и изучать международные правовые акты и опыт.

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. И самое главное теперь – выработать эффективный механизм реализации этой правовой и организационной основы, что является сложной задачей в борьбе с коррупцией.

В целом, антикоррупционное законодательство в сфере государственной службы направлено на усиление ограничительного режима для государственных структур, ужесточение ответственности за коррупционные преступления, сделан упор на расширение предупреждения и профилактики коррупционных правонарушений.



ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: в древней Персии за мздоимство легко было заплатить собственной кожей. Если верить историку Геродоту, в VI веке до н.э. персидский царь Камбис повелел заживо содрать кожу с продажного судьи Сизамна и обтянуть ею судейское кресло. На пост судьи был назначен сын казненного: чтобы судья всегда помнил, чем может закончиться его карьера.



Особенно аморальным способом взятки у населения прославились врачи Зимбабве. В стране, где за роды нужно заплатить \$50 – примерно треть годового дохода среднего зимбабвийца – акушеры придумали еще и штрафовать рожениц на \$5 за каждый крик во время схваток. В итоге мамашам вместе с новорождёнными приходилось бежать из роддома через окно, чтобы не платить неподъемные штрафы.

По данным Всемирного банка, ежегодный объем взятки по всему миру составляет более \$1 триллиона.

Как установил тот же Всемирный Банк, страны, которые борются с коррупцией и улучшают соблюдение законов, могут увеличить свой ежегодный национальный доход, в иных случаях – до 500%.

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

Нынешнее состояние дел в сфере антикоррупционной борьбы лежит в слабом исполнении предписанных законодательными актами мер по противодействию коррупции, возложенных на основных акторов реализации государственной антикоррупционной политики в Кыргызской Республике.

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.

Каждая страна, основываясь на собственных исследованиях, коррупционной поражённости, 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 необходи-

мости 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 борбь 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, недостаточно полноценное участие гражданского общества, исследовательских и научных кругов, однобокое участие представителей СМИ, низкая квалификация уполномоченных на противодействие лиц снижает эффективность и дееспособность принятых (даже эталонных) правовых инструментариев.

Формируя имплементационную часть мер по предупреждению коррупции, важно предусмотреть ключевые механизмы, способствующие развитию программных и результативных показателей экономического роста, повышения эффективности разра-

ботки административных регламентов ведомств, совершенствования 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 антикоррупционных механизмов, должен представлять собой единый комплекс взаимосвязанных мер. Важно достигнуть коррелирования этих механизмов между собой, с ориентацией на формирование единой антикоррупционной системы государства.

Результативность и действенность антикоррупционных мер основывается не только эффективной системой контроля их исполнения. Важным инструментом обеспечения является параллельное осуществление мер мотивационного (моральной, экономической финансовой), профилактического (пропаганда, информирование и целеполагание), превентивно-воспитательного (обучение, порицание) и карательно-принудительного (санкционного) воздействия, основанных на принципах законности и прозрачности. Данный подход, который успешно внедряется в странах Европы, называют институтом добросовестности, добропорядочности, самоочищения. В странах же бывшего Советского Союза эти меры принято называть - добросовестное управление. 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, «реинжиниринга» 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 бенчмаркинга (англ. bench – место, marking – отметить) 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.

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



Вместе с тем, необходимая информация для формирования национальных отчетов по исполнению мер противодействия коррупции рассредоточена по различным государственным органам. По исполнению антикоррупционных мер, предусмотренных планом Правительства КР, информация обобщается профильным подразделением Аппарата Правительства КР, по ведомственным (детализированным) планам государственных органов информация заслушивается на площадке Секретариата Совета безопасности КР и Генеральной прокуратуры КР.

Статьей 6 Закона КР “О противодействии коррупции” установлен перечень госорганов, чья деятельность направлена на решение задач предупреждения, профилактики, борьбы, минимизации коррупции, в соответствии с установленной для них компетенции, в то время как лучшим опытом и практикой является сосредоточение задач превенции в одном специализированном органе. При множестве же таких органов, сложить в единый «пазл» решения тактических, операционных и стратегических задач по противодействию коррупции представляется невозможным.

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 сбоев, отчетов госорганов, ОМСУ и негосударственных учреждений и ситуации в сфере предпринимательства. При этом, основными индикаторами оценки эффективности антикоррупционных мер должны быть граждане и субъекты 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, бизнес и все заинтересованные негосударственные учреждения должны обладать правом готовить и предоставлять в адрес госорганов свои «альтернативные» отчеты и свое видение об успехах и недостатках выполнения антикоррупционных программ, планов и стратегий.

Из опыта КР можно отметить, что активность со стороны гражданского общества и представителей бизнеса проявляется в выявлении:

- персональных характеристик отдельных действующих или отставных должностных лиц государственных органов, на предмет причастности к коррупционным проявлениям;
- коррупционных схем в отдельных секторах экономики или в сфере оказания государственных услуг;
- коррупциогенных факторов, пробелов или недостатков в проектах или действующих нормативных правовых актах;
- отдельных направлений в системе государственной службы, способствующих развитию коррупционных отношений и др.; А также участия в проведении:
- антикоррупционного образования и просвещения населения;
- анализа реализации антикоррупционной политики и подготовка альтернативных отчетов и т.д.

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 роли и месте таких механизмов.

Общий методологический подход. По результатам сбора и обобщения сводных отчетов антикоррупционного мониторинга (госорганов, общественных советов, общественных организаций

и бизнеса), в первую очередь определяются результаты, достижения и прогресс, далее инсталляция и имплементация самих антикоррупционных механизмов (оценка их результативности, действенности, достигнутые успехи и полученные продукты). Использование данного набора характеристик должно дать объективную картину и состояние предпринимаемых 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 должны быть сформированы на основе следующих дополнительных (факультативных) требований:

- предупреждение и профилактика коррупции, во взаимосвязи борьбы и ликвидации последствий коррупционных правонарушений;
- оценке характеристик эффективности и результативности каждого антикоррупционного механизма в отдельности и во взаимосвязи;
- показатели эффективности антикоррупционных механизмов не должны зависеть от количества самих мероприятий, они должны подтверждаться также и независимыми экспертными оценками, экономическими показателями, социологическими исследованиями и общественным мнением;
- критерии эффективности реализации антикоррупционных механизмов должны оцениваться в осязаемом прогрессе за определенный период и отражать динамику роста, а также 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 выступает необходимым условием целенаправленной борьбы с опасными, подрывающими авторитет власти преступлениями.

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 нравственного, 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 увеличение денежного содержания государственных служащих, кадровой политики, формирование 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 было бы весьма желательно пересмотреть все законодательство, регулирующее указанные отношения,

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

Иными общесоциальными мерами предупреждения коррупции является 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 и;

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.

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.

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 в регулировании и контроле, сопутствуют выведению мер противодействию коррупции, политики, достижимости 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 акторы формулирования и реализации антикоррупционной политики.

Согласно статье 6 Закона КР «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, в случае 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 с участием секретаря Совета безопасности, Премьер-министра или Вице-премьер-министра, курирующего деятельность правоохранительных органов, депутатов Жогорку Кенеша, представителей Аппарата Президента, руководителей Верховного суда, Счетной палаты, 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* 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 извест-

ными 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.

Вместе с тем, 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.

Секретариат Совета безопасности Кыргызской Республики по контролю реализации Государственной антикоррупционной стратегии осуществляет разработку и внедрение политики по противодействию системной коррупции. Организационную помощь ей в этом оказывает секретариат Совета безопасности Кыргызской Республики. Функциями Совета безопасности являются: разработка концепций, стратегий, доктрин и иных стратегических документов в сфере противодействия коррупции, а также оценка их результативности.

Создан институт *уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции* в государственном органе. В связи введением данной должности в Реестр государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики (Указ Президента КР от 31.01.2017 года №17) в 43 госорганах введены штатные единицы Уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции. В отдельных министерствах и ведомствах функционируют отделы (сектора) противодействия коррупции со штатной численностью

3-4 единиц. 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. В отдельных министерствах и ведомствах функционируют **отделы (сектора) противодействия коррупции**.

Противодействие коррупции включает в себя деятельность не только государственных органов и органов местного самоуправления, но и **институтов гражданского общества, организаций и физических лиц** в пределах их полномочий. Поэтому обеспечение открытости и прозрачности, взаимодействие с институтами гражданского общества является важным аспектом в работе государственных органов.



ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: Коррупция имеет свойство меняться. Взятки перестают быть главным проявлением коррупции, когда в стране повышается уровень экономического благополучия и при этом ужесточается антикоррупционное законодательство. На первый план выходят связи, когда люди оказывают услуги за услуги. Речь идет о трансформации коррупции из рыночной в «сетевую».

Увеличение налогов и штрафов влечет за собой подготовку новых схем уклонения от их уплаты и рост коррупционной составляющей. Так бизнес реагирует на негативную «внешнюю среду». Причем нет разницы, идет ли речь о крупной компании или о малом предприятии.

Взятки приводят к трагедиям. Уровень коррупции влияет на число автоаварий. Чем выше уровень коррупции, тем выше

уровень смертности в ДТП. И пока у нарушителей есть возможность «договориться» с сотрудником полиции, никакие системы контроля в области безопасности дорожного движения эффективно работать не будут.

Коррупция мешает внедрению инноваций. Более трети предпринимателей в мире считают коррупцию основным препятствием для ведения бизнеса и развития инноваций.

РАЗДЕЛ 3. ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРЕВЕНЦИИ КОРРУПЦИИ

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 законодатель-

ства, создания и имплементации подходящей антикоррупционной стратегии.

Коррупционный риск – заложенная в системе государственного управления возможность для действия/бездействия, а также наличие обстоятельства, 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 лицам³².

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 дея-

³² Здесь и далее: ссылка на Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками. Распоряжение Премьер-министра КР от 18.09.2016 года № 281.

тельности государственного органа (выявленных нарушений, жалоб и заявлений граждан, актов проведенных проверок и др.), сообщений в СМИ и социальных сетях, а также экспертного мнения.



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

Управление коррупционными рисками – процесс минимизации коррупционных рисков, либо их устранение в конкретных управленческих процессах при реализации мер противодействия 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 обстоятельства, 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 наступ-

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

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

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

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

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

- 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.



ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: Наряду с жестокими способами борьбы с коррупцией, в Китае используются юмористические. Центральной комиссией Коммунистической партии Китая по проверке дисциплины было предложено населению одного из беднейших уездов Цюсянь нарисовать на специально предназначенных для этого стенах домов карикатуры,

изобличающие чиновников во взятках. В дальнейшем эти комиксы были размещены на официальном сайте Комиссии, что, с комплексом других мер, по сведениям статистики партии, привело к снижению сообщений о коррумпированности чиновников на 221%.

3.2. Антикоррупционная экспертиза

Коррупция материализуется в различных формах, включающих множество элементов, а 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 правовых актов и их проектов 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, иначе говоря – 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 действующим антикоррупционным законодательством Кыргызской Республики³³, одной из мер по профилактике коррупции является проведение антикоррупционной экспертизы (далее - АКЭ) как действующих НПА, так и их проектов. Однако, в настоящий момент 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 Минюстом КР) как независимых экспертов в их проведении (см. табл. 3).

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 компетен-

³³ ст.7, ч.1, п.2 Закона КР «О противодействии коррупции»

цию 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 странах 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 внутриполитических 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 стадии 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 коррупциогенных правонарушений. Отмечается, что в Кыргызской Республике делаются попытки детализации порядка проведения

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 Кеңеші	X*	X				
Структуры Мамонста	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 по только тех НПА, которые соответствуют определенным критериям (стандартам)

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

антикоррупционной экспертизы, а также нарабатывается практика ее проведения. Однако, в Кыргызской Республике объектом данной экспертизы являются только проекты нормативных правовых актов.

Согласно статьи 20 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241, 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 экспертизы проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики №319 от 08.12.2010 года, закрепляет понятия, принципы, задачи, общий порядок проведения указанных экспертиз. Данная Инструкция представляет собой одновременно методику и правила проведения антикоррупционной экспертизы – перечислены 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, 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, включения в текст превентивных антикоррупционных механизмов.

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 восполнения 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.



ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: Откуда взялись выражения «зарубить на носу» и «остаться с носом»?

Раньше носом помимо части лица называли бирку, которую носили при себе и на которой ставили зарубки для учёта работы, долгов и т. п. Благодаря этому возникло выражение «зарубить на носу». В другом значении носом называлась взятка, подношение. Выражение «остаться с носом» значило уйти с неприятным подношением, не договорившись.

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, иначе говоря, определенные ее 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 31.10.2003. 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, девальвации 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.

Закон Кыргызской Республики «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 года (который вступил в действие 29 июня 2018 года), преследовал задачу 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: ст. 9 Закона КР «О противодействии коррупции» от 08.08.2012 г. № 153; ст. 43 Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75.

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 КР «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 вводит декларации интересов.

Закон поручает руководителям государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий и их отделам кадров собирать декларации интересов. 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 относительно законодательства по конфликту интересов и его практическому применению;

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 ситуации конфликта интересов. Среди выявленных коррупционных преступлений доминируют хищения путем злоупотребления служебными полномочиями и взяточничество. Все эти преступления сопряжены 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 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 исходит от должностных лиц, которые наделены административно-распорядительными и надзорными полномочиями, а также от людей, в компетенцию которых входят сделки по купле-продаже сырья, оборудования; распоряжения имуществом, 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 преимуществ 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 рассмотренных 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 интересов 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, могут быть отнесены, 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, состоят 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 неправомερных 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 служеб-

ным 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 КР "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.

Регламентация конфликта интересов в Китае.

На протяжении всей политической истории Китая основополагающим принципом управления был принцип личной власти, поэтому изменить взгляды, убеждения и поведение людей в этом отношении крайне сложно. Семейственность, или nepotизм, считаются одной из главных причин повсеместного злоупотребления властью среди должностных лиц в правительстве Китая. Для противодействия коррупции во «Временное положение о государственных служащих» были включены следующие запреты:

- если госслужащие являются мужем и женой или находятся в отношениях кровного родства по прямой линии либо по боковой линии в пределах трех поколений, то им нельзя в одном и том же учреждении занимать должности, находящиеся в подчинении одна к другой;
- одному из таких лиц в рамках государственной службы также нельзя осуществлять контрольную, ревизионную, кадровую, финансовую деятельность в тех учреждениях, в которых другое лицо занимает руководящий пост;

- должностное лицо не вправе рассматривать дела своих родственников;
- обычно нельзя назначать госслужащих на руководящие должности в местных народных правительствах, если они родом из этой местности.

Кроме того, ст. 31 Временного положения запретила госслужащим заниматься торговлей, предпринимательством и участвовать в другой деятельности, приносящей прибыль.



ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: Какое здание в Нью-Йорке обошлось американцам из-за коррупции в полтора раза дороже, чем покупка Аляски?

Строительство трёхэтажного здания суда округа Нью-Йорк на Чамберс-стрит, 52 обошлось в полтора раза дороже покупки Аляски у России из-за тотальной коррумпированности властей, возникшей благодаря лидеру организации демократической партии штата Нью-Йорк Уильяму Твиду. В конце концов он стал настолько компрометировать демократов, что однопартийцы стали главными разоблачителями Твида. После судебного приговора Твид умер в тюрьме Ладлоу, на строительстве которой он также незаконно обогатился.



3.4. Кодексы этики, добросовестность, основы стандартов поведения

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.

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

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.

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.

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.

Наряду с общепрофессиональными знаниями, умениями и навыками к государственным служащим предъявляют особые нравственные требования. Каждый 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 прогрессе, улучшая информационную прозрачность и работу государственных учреждений.

В этом контексте важно четко определить, что же 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, принципах, 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. 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 вкупе 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 природу 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)¹⁴.

¹⁴ Шрейдер Ю.А. Этика. Введение в предмет. Учебное пособие для вузов. – М., 1998. – С. 22-27

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 пригласит хозяин. Но ведь ни в одном официально правовом акте не сказано, что хозяин дома обязан угостить вас чаем. Однако нравственная норма обычая мы говорим о морали обязывает поступить именно так. Если хозяин не предложит вам угощения, то он рискует попасть под осуждающий пресс 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 серьезными.

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, нравственности³⁵.

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 культуры³⁶.

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.

Следует постоянно иметь в виду, что для поддержания правопорядка имеются соответствующие органы: суд, прокуратура, милиция. 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.

³⁵ Ионов А. И. Этика и культура государственного управления. М., 2003.

³⁶ Профессиональная этика публичных служащих / Под. ред. СВ. Нарутто. — С. 5.

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. Утвержденный постановлением Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе КР «Кодексе этики государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики», от 19.08.2016 года № 43, вполне определенно распространяет требования этики государственных служащих и на его непрофессиональную деятельность.

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.

Кодекс этики.

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 должным образом исполнять должностные обязанности. 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 КР).

Согласно статье 42 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75, 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 стате-секретари (руководители аппаратов, ответственные секретари) государственных/муниципальных органов.

Также данным законом закреплено, что Кодексе этики утверждается Советом по государственной гражданской службе и муниципальной службе.

В настоящее время в нашей стране 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 КР, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, законов КР, 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 КР, 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 подарков (деньги, товары, услуги и т.д.) от любых заинтересованных лиц за помощь в виде действия (бездействия) или отсрочки выполнения служебных обязанностей.

Кодексу этики также подчеркивает, 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.



ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: в Индии, где взяточничество является практически нормой и любые вопросы решаются при участии должностных лиц, общественной организацией по борьбе с коррупцией «Пятая колонна» в 2010 году была выпущена купюра, которой предлагается рассчитываться с вымогателями. Выглядит эта банкнота так же, как обычная, но вместо надписи «подделка денег преследуется законом» имеется предупреждение – «взяточничество преследуется законом». Купюра имеет номинал ноль рупий. По сообщениям представителей «Пятой колонны», общество с энтузиазмом восприняло эту идею, и тираж банкнот разошелся очень быстро.

3.5. Мониторинг и оценка эффективности реализации антикоррупционных мер

Последовательное, системное, наступательное и рациональное противодействие коррупции, свидетельствующее о необратимости этого процесса невозможно без диагностики эффективно-

сти/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, в некоторых из которых принимает активное участие Кыргызская Республика (Конвенция ООН против коррупции), которая 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).

Проводимые как международными, так и неправительственными структурами антикоррупционные исследования, не только имеют неодинаковый методологический аппарат, объекты, цели и задачи специального познания, но и разнятся по субъектному экспертному обеспечению.

Содержание исследований, обусловленных международно-правовыми обязательствами Кыргызстана, носит прагматический характер планового учета конвенционных требований с позиции

их имплементации в национальное законодательство и практику правоприменения.

Опыт прохождения Кыргызстаном международного антикоррупционного мониторинга выявляет проблемы недостаточности использования криминологически значимых данных, связанных с коррупционными реалиями. Ключевым источником этой проблемы является отсутствие на национальном уровне длящихся научных исследований в этой области, что в целом отражает нечастый случай их особой практической востребованности.

Немаловажно, что результаты антикоррупционного мониторинга могут одновременно служить решению вариативных задач содержательного обеспечения антикоррупционной политики страны, а именно:

- для использования в формировании периодической отчетности нашей страны по исполнению конвенционных обязательств;
- в качестве альтернативной, по отношению к данным внешних исследований, оценки состояния дел в сфере противодействия коррупции на национальном уровне;
- в качестве информационно-аналитического продукта, востребованного заинтересованными субъектами, участвующими в реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики.

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», «цели» 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 четырёх критериев и дает рекомендации о дальнейшем ходе программы.

Четыре критерия 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 политического, 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 антикоррупци-

онном 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 и т.п.

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 относится:

1) Соответствие интенсивности антикоррупционных мероприятий характеру коррупционных проявлений. Чем выше степень 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:

- a) оценка коррупционных рисков в конкретной сфере государственного управления и местного самоуправления;
- b) характер коррупционных правонарушений в этой сфере;
- c) данные социологических исследований о состоянии коррупции в сфере деятельности утверждающего план (программу) государственного органа;
- d) результаты антикоррупционного мониторинга, в том числе мониторинга правоприменения;
- e) 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:

- а) сферы государственного управления с повышенными коррупционными рисками;
- б) государственные функции и должностные обязанности с повышенными коррупционными рисками;
- в) правовое положение должностных лиц – участников коррупционных отношений;
- г) распространенность коррупционных правонарушений в той или иной области;
- д) 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:

- а) отказ или слабое взаимодействие с представителями общественности или от создания соответствующих механизмов взаимодействия по причине наличия охраняемой тайны (закрытость значительного количества органов);
- б) формализованный отбор тех лиц, которые "допускаются" к участию в противодействии коррупции, по различным признакам, в том числе по критерию лояльности к отдельным государственным структурам;
- с) формальная фиксация позиции представителей общественности по вопросам противодействия коррупции без фактического учета их мнения;

б) 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:

- a) 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;
- b) отсутствие системы повышения квалификации по вопросам противодействия коррупции или система повышения квалификации должностных лиц не обеспечивает получение ими знаний и навыков надлежащего уровня;
- c) кадровые службы государственных органов не обладают функционально-организационными возможностями обеспечить профилактику коррупционных правонарушений руководителями государственных органов;
- d) 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 антикоррупцион-

ной 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 методов выполнения отдельных антикоррупционных мер.

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

- a) 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;
- b) внедрение механизмов антикоррупционного мониторинга;
- c) исполнение государственными и муниципальными служащими обязанности по передаче принадлежащих им акций в доверительное управление;

d) 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:

- a) критерии эффективности мер следует дифференцировать в зависимости от направления противодействия коррупции (профилактика коррупции, борьба с коррупцией, ликвидация последствий коррупционных правонарушений);
- b) для каждого вида антикоррупционных мероприятий рекомендуется сформировать специальные критерии и показатели, характеризующие эффективность их реализации;
- c) 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;
- d) 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;
- e) 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;

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



ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: необычный приём используется в Праге (Чехия). Местная туристическая компания предлагает гостям города принять участие в так называемом «Коррупционном туре» – это трехчасовая экскурсия, во время которой посетителям показывают роскошные особняки, дома и участки чиновников и других представителей власти, име-

ющих связь с нашумевшими политическими делами о взятках. Экскурсии не только пользуются популярностью у туристов, но и поддерживаются чешским правительством, которые обозначают коррупцию как «самое социальное зло». Проект «Коррупционный тур» проводится также ACREC (Anti-Corruption Research and Education Centre) при Киево-Могилянской Академии (Украина)

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. 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. Каким бы банальным ни казалось упоминание об этих средствах, не следует пренебрегать возможностью их использования. Более того, надо активно внедрять антикоррупционные стандарты в сфере образования. Работа по повышению уровня антикоррупционного правосознания должна проводиться с учетом положительного зарубежного опыта. Активное взаимодействие государства и гражданского общества, расширение информационного поля с помощью современных информационных технологий, прежде всего сети «Интернет», мультимедийных и электрон-

ных 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.

Принципами антикоррупционного образования должны стать:

- 1) Пресметственность.
- 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 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.³⁷

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**.

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.

Центральноазиатский Институт исследования проблем коррупции и отмывания доходов, добытых преступным путем в 2019 г. провел ряд мероприятий, направленных на антикоррупционное образование и просвещение населения.

³⁷ См. Зимняя И.А. Компетентностная парадигма современного образования. Выписка из протокола № 5 заседания Президиума РАО от 23 апреля 2008 г.



Среди данных мероприятий Первый молодежный антикоррупционный лагерь был направлен на формирование антикоррупционного сознания и нетерпимости к коррупции. Антикоррупционная школа для преподавателей ВУЗов была проведена с целью внедрения курса антикоррупционной политики в ВУЗах Кыргызской Республики.



ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: если в Кыргызстане существует такое понятие, как «презумпция невиновности», то в Гонконге среди чиновничьего аппарата в ходу выражение «презумпция коррумпированности». Для современного Гонконга чиновник, берущий взятки, - понсенс. Но еще 30 лет назад это считалось обычным делом и 90% служащих были коррумпированы. В 1974 году была организована госструктура под названием «Независимая комиссия против коррупции» (НКПК), с очень высокими зарплатами сотрудников, с офицерами, подчиняющимися только лично губернатору и со сторонними общественными наблюдателями, состоявшими сплошь из интеллигенции и бизнесменов. Госслужащим, жившим на широкую ногу, приходилось самим доказывать, что имущество было приобретено ими законно. Если этого не удавалось, их ждал арест и конфискация имущества. Также большую роль в борьбе с коррупцией сыграли граждане, которые участвовали в работе «Независимой комиссии путем жалоб», информируя власти о случаях мздоимства, а также журналисты, активно освещавшие все громкие процессы. Результат воистину ошеломляющий – за 30 лет уровень коррумпированности удалось снизить с 90% до 3%.

ГЛАВА 4. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ И БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

4.1. Североевропейская модель противодействия коррупции.

По данным «ТБ» по индексу восприятия коррупции Дания, Финляндия, Швеция, возглавляют список самых некоррупцированных стран. Североевропейская модель неоднородна, она вариативна с точки зрения структуры и механизма функционирования антикоррупционной системы.

Дания.

Очевидно, что знакомство с датским опытом противодействия коррупции должен учитывать небольшие размеры территории, небольшую численность населения, высокий уровень жизни. В рейтингах «ТБ» Дания долгое время занимала одно из лидирующих мест как одна из наиболее чистых от коррупции стран³⁸. Секрет успеха достаточно прост: зрелое гражданское общество и нулевая терпимость к коррупции обеспечивают эффективный контроль за публичной сферой и чиновниками.

Антикоррупционная политика Дании опирается на развитый институциональный механизм противодействия коррупции, который включает следующие компоненты: 1) детально регламентированное антикоррупционное законодательство, состоящее из 20 законодательных актов, в которых четко определены квалификации коррупционных практик; 2) развитую систему институтов гражданского общества, активно взаимодействующую с властью, обеспечивающую общественный контроль за деятельностью политиков и чиновников; 3) четко регламентированную си-

³⁸ https://studref.com/321931/buhgalterskiy_uchet_i_audit/severevrop-eyskaya_model_protivodeystviya_korrupsii

стему санкций, предусматривающих уголовную и административную ответственность частных и юридических лиц за умышленное использование служебного положения для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ, а также за подкуп этих лиц.

Специфика антикоррупционной системы Дании состоит в том, что в ней не существует какого-либо специализированного антикоррупционного органа или общественного совета по контролю над соблюдением антикоррупционного законодательства. Расследованием коррупционных скандалов занимается полиция. Исключения составляют лишь преступления международного характера, которые относятся к ведению отдела прокуратуры по особым экономическим преступлениям.

В стране существует эффективная система общественного контроля в лице институтов гражданского общества, которые наблюдают за действиями политиков и чиновников, их доходами и расходами. Датчане активно пользуются демократическими свободами, в частности, свободой слова. Согласно п. 77 Конституции Дании «каждый имеет право свободно высказывать свое мнение в печати в письменной или устной форме, при условии, что он может быть привлечен к ответственности по суду». Опираясь на норму «Закона о полиции», любой гражданин имеет право, в том числе анонимно, обратиться в правоохранительные органы с заявлением о проверке того или иного нарушения.

Достаточно действенным является контроль общества за доходами публичных лиц. Закон о доходах и имуществе министров (2002) обязывает членов правительства ежегодно публиковать сведения о своих доходах и имуществе. Закон запретил публичным служащим владеть акциями в иностранных компаниях. В результате министры были вынуждены продать свои акции в иностранных компаниях, так как, обладая этими ценными бумагами,

чиновники могли бы использовать служебное положение в своих экономических интересах.

Наряду с общественным существует и парламентский контроль за доходами министров. В соответствии с п. 20 Конституционного регламента Фолькетинга (Парламент Дании) «любой член датского парламента может получить информацию о позиции любого министра по вопросу, входящему в компетенцию данного министра». На основании этого положения датские министры в обязательном порядке регулярно письменно или устно на заседаниях парламента отвечают на запросы своих коллег, которые публикуется на интернет-сайте Фолькетинга, в том числе о подозрениях в получении взятки или лоббировании какой-либо компании.

Общественность, члены Фолькетинга, СМИ активно отслеживают возможные коррупционные нарушения. Факты коррупционных связей, подозрения о них, опубликованные в прессе, становятся не только предметом общественных и парламентских дебатов, но и основанием для полиции проводить расследования и возбуждать уголовные дела.

Показательный пример. Бывший министр экономики Б. Бендтсен дал поручение приобрести для себя представительский автомобиль марки «Фольксваген» якобы после того, как местный официальный дилер дважды предоставлял ему на безвозмездной основе выставочный автомобиль для частных поездок. Данный факт просочился в прессу, после чего полиция была вынуждена начать проверку, результаты которой не подтвердили подозрения в коррупции.

Однако антикоррупционная система Дании оказалась не готова к противодействию зарубежной коррупции. С 2010 г. антикоррупционный рейтинг Дании стал падать из-за обвинений в

коррупции датских чиновников и предпринимателей, работающих за рубежом.

Так, в январе 2010 г. в СМИ появилась информация об использовании Датским Бирманским комитетом и его руководителем А. Беренцен средств, выделяемых на цели содействия развитию демократии в Мьянме, для подкупа чиновников и сотрудников полиции. Кроме того, в мае 2010 г. Генпрокуратура Мальты обвинила датскую компанию «Бурмайстер оф Вайн Скандинавиан Контрэктор» (экспорт электростанций «под ключ») в даче взяток при заключении контракта о поставках на Мальту стоимостью 1,2 млрд датских крон. Следует отметить, что индекс восприятия коррупции в Дании ведется без учета Гренландии ввиду особых условий и статуса этой территории. Уровень коррупции на данной территории слишком высок в силу ее особого статуса.

После этих разоблачений датское правительство сделало правильные выводы. Следствием этого стало возвращение Дании в 2015 г. на первое место среди наименее коррумпированных стран по Индексу восприятия коррупции согласно данным «ТН».

Финляндия.

Основной принцип финской антикоррупционной политики – коррупция не является изолированным феноменом. Она не требует специально выделенных законов, специальных органов, отдельной стратегии или плана действий. Напротив, эта политика интегрирована в общую политику государства, поскольку коррупция рассматривается и как часть преступного мира, и как часть неудовлетворительного руководства.

В Финляндии существует формальная антикоррупционная сеть, основанная под эгидой министерства юстиции и объединяющая не только государственные органы и органы местного са-

моуправления, но и частный сектор, исследовательские и негосударственные организации. Цели данной сети: • Содействие антикоррупционной деятельности и внесение соответствующих инициатив; • Повышение уровня осознания опасности коррупции обществом и установление антикоррупционных директив в государственном, муниципальном и частном секторах; • Осуществление выполнения обязательств согласно международных антикоррупционных соглашений (Конвенции ООН против коррупции, Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития, Конвенции Совета Европы), а также обязательств международных организаций (Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО)); • Содействие изучению и исследованию коррупции.

В Финляндии нет как в Сингапуре и Гонконге специального органа, занимающегося деятельностью, направленной на предотвращение коррупции. Координацией практически любых действий, связанных с вопросами коррупции, занимается министерство юстиции. Министерство внутренних дел занимается антикоррупционной политикой в сфере сотрудничества с Европейским Союзом. Национальное Бюро расследований Финляндии имеет в штате сотрудника, в чьи обязанности входит исключительно отслеживание всех вопросов, так или иначе связанных с коррупцией в стране. Расследованием правонарушений/преступлений, имеющих отношение к коррупции, занимаются органы полиции (обычно местного уровня, в более серьезных случаях расследование дел берёт на себя Национальное Бюро расследований).

Важную роль в надзоре за принятием решений государственными чиновниками играют Парламентский омбудсмен и Канцлер юстиции. Институт омбудсмана является достаточно

важным в мировой практике. До 1919 года у Финляндии не было своего омбудсмана, а действовал институт канцлера юстиции, учрежденный под влиянием Конституции Швеции 1772 года.

Обретение Финляндией самостоятельности в декабре 1917 года обусловило принятие 17 июля 1919 года Конституции страны, где закреплялся институт омбудсмана юстиции. В настоящее время оба института сосуществуют, их права и обязанности во многом схожи. Оба призваны обеспечивать соблюдение закона и исполнение обязанностей надлежащим образом органами государственной власти, а также обеспечивать защиту прав и интересов граждан. Законодательство Финляндии отдельно регулирует работу специальных омбудсменов конкретных сфер деятельности в рамках работы Парламентского омбудсмана. Например, Омбудсмен по делам банкротства или Омбудсмен по правам потребителей (контролирует соблюдение рынком интересов потребителей). Ещё одним надзорным органом, непосредственно связанным с работой Парламента и контролирующим работу всех государственных органов, является орган государственного аудита. Он занимается проверкой государственных финансов и управления государственным имуществом.

В финском законодательстве не существует как конкретного определения коррупции, так и отдельных законов, специально направленных на предотвращение коррупции. Основные положения, связанные с коррупцией, содержатся в уголовном праве – это нормы о взяточничестве в государственном и частном секторах Финляндии.

В эти нормы в 1989 году были внесены поправки и дополнения в связи с полным реформированием всей системы уголовного права. Впоследствии небольшие изменения были сделаны с

целью приведения данных положений в соответствие с международными соглашениями, касающимися коррупции и взяточничества³⁹.

Другие базовые правовые нормы, имеющие отношение к коррупции, касаются легализации и правонарушений в сфере финансовой отчётности. Они также были изменены и приведены в соответствие с антикоррупционной политикой Евросоюза.

Закон о государственных служащих также запрещает получение любых видов взятки служащими государственных учреждений. Наказание следует вне зависимости от того, повлияло ли принятие ценностей (услуг) представителем власти на выполнение его обязанностей.

Международная практика убедительно говорит о том, что современная коррупция – это не элементарный уголовно-правовой феномен, который можно классифицировать конкретной нормой уголовного кодекса как отдельный состав преступления. Считаем, что сегодня коррупцию следует рассматривать как комплексное криминологическое и социально-экономическое явление, обладающее многоструктурным и многоуровневым содержанием. Причем в содержательный объем этого явления должен входить весь комплекс неоднородных видов общественно опасных деяний, так как, по сути дела, коррупция в настоящее время имеется во всех сферах общественной жизни.

³⁹ А. В. Гладов. Эффективность антикоррупционной политики: опыт зарубежных государств/<https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-antikorrupcionnoy-politiki-opyt-zarubezhnyh-gosudarstv>

Швеция.

Швеция – небольшая по численности населения (9875,378 тыс. человек на 01.01.2019), политически стабильная парламентская монархия с высоким уровнем жизни. Вместе с Данией и Финляндией она разделяет одинаковые правовые ценности, которые позволили ей зарекомендовать себя как «государство без коррупции». Это стало результатом реализации в XX в. антикоррупционной политики Швеции как системы мер по противодействию коррупции. В основе успеха антикоррупционной политики Швеции лежат зрелое гражданское общество, контролирующее государство и нетерпящее коррупцию; открытое правительство – развитая система коммуникации власти и общества, открытый доступ граждан к внутренним документам государства; независимая и эффективная система правосудия; индикативное государственное регулирование – воздействие государства на деятельность частных компаний при помощи экономических рычагов (государственных инвестиций, налоговой политики, через рынок ссудного капитала), а не запретов и разрешений.

В настоящее время в Швеции отмечается один из самых низких уровней коррупции в мире. Это достигается в том числе благодаря высокой степени доверия общества к институтам государственной власти, вызванного успешным функционированием государства. Лояльность общества к государству возникает благодаря открытости информации и свободного доступа к ней любого гражданина, что закреплено законодательно. Право доступа общественности и СМИ ко всем официальным документам государства в Швеции позволяет гражданскому обществу выступать в качестве активного борца с коррупцией. Чем выше уровень доверия к действующему правительству, тем ниже коррупционные риски в государстве. По данным социологического исследо-

вания, в Швеции один из самых высоких уровней доверия к Правительству – 68% в 2015 г., что на 4% выше, чем в 2014 г. По результатам общего опроса, Швеция лидирует в рейтинге как страна с наивысшим уровнем доверия не только к правительству, но и к негосударственным организациям.

В отличие от Дании, в Швеции создан и успешно действует специальный орган – Национальный антикоррупционный юнит (НАЮ) при Управлении Генерального Прокурора. НАЮ был создан в 2003 г. и занимается расследованием случаев коррупции как внутри страны, так и за ее пределами, в случае вовлечения в них шведской стороны. НАЮ не имеет своих следственных инструментов, его состав малочислен (пять прокуроров, два аудитора и два экономиста). Однако сама процедура следствия полностью входит в исключительную компетенцию НАЮ. При расследовании коррупционных дел НАЮ опирается на помощь органов внутренних дел, сотрудничает со всеми государственными органами. НАЮ является ядром антикоррупционной системы Швеции, он связан множеством нитей с другими правоохранительными органами и специальными службами. Внутри страны НАЮ состоит в тесном сотрудничестве с Национальным советом по предупреждению преступности. Совместные проекты позволяют выявлять области коррупционных рисков. Важным элементом успешной работы НАЮ является своя сеть сотрудников внутри правительственных учреждений. Эта сеть сосредоточена в агентствах, которые находятся в группе коррупционного риска: государственные закупки, иммиграция, оборона, финансовые рынки и кредитные операции, социальное страхование. Помимо этого, НАЮ сотрудничает с университетами, которые занимаются исследованиями в области коррупции.

Успешная и результативная работа НАЮ была бы невозможна без оперативной информации, которую НАЮ получает из

базы данных полиции и разведки. Кроме этого, в качестве «агентов» НАЮ выступают СМИ: публикуя материалы журналистских расследований фактов коррупции, СМИ придают огласке любые случаи коррупции, а НАЮ проводит тщательный мониторинг поступающей информации. На основе данного сотрудничества коррупционные риски сокращаются до минимума.

Другим ключевым фактором эффективной деятельности антикоррупционной сети НАЮ является продуманная иерархия правительственных организаций, благодаря которой выявление случаев коррупции производится оперативно и с высокой долей вероятности. Примером является Национальное финансово-реви-зионное управление, которое контролирует любые правительственные действия, включая деятельность Министерства иностранных дел, куда посольства Швеции докладывают о деятельности шведских фирм за рубежом. Национальный налоговый совет также является частью вышеупомянутой сети. Благодаря мониторингу деятельности компаний он может выявлять и информировать о подозрительных платежных потоках.

Важным направлением деятельности НАЮ является борьба с международной коррупцией. НАЮ является участником антикоррупционной работы Организации международного сотрудничества и развития (ОЭСР), что позволяет не только вносить свой вклад в процесс международной борьбы с коррупцией, но и быть в курсе всех существующих практических средств и возможностей, используемых в процессе следствия.

Благодаря успешной работе НАЮ и вниманию, привлеченному СМИ к вопросу о коррупции удалось сформировать у граждан системное понимание причин коррупции, а также осознание негативных последствий вовлечения в коррупционную деятельность.

Другим не менее важным элементом антикоррупционной системы Швеции является институт омбудсмена. Омбудсмен юстиции – это орган надзора и контроля за деятельностью административных и судебных властей, который состоит из так называемых правительственных омбудсменов – должностных лиц, которые назначаются правительством и отвечают за некоторые наиболее проблемные области политической и социальной сферы. Этот орган имеет право возбуждать уголовные дела против подозреваемых в совершении преступлений должностных лиц, пренебрегающих или злоупотребляющих служебным положением.

Правовые основы антикоррупционного законодательства Швеции содержит Уголовный кодекс 1962 г. Он включает нормы, карающие за несколько видов коррупционных преступлений, в частности, получение или дачу взятки. В нем выделены два состава взяточничества как правонарушения, которые закреплены в разных главах: 1) активное: дача взятки (разд. 7 гл. 17); 2) пассивное: получение взятки (разд. 2 гл. 20). Уголовный кодекс регулирует взяточничество в равной мере в публичном и частном секторах государства. Причем более строгие санкции содержат нормы закона, которые применяются к публичному сектору. Виновный в коррупционном преступлении получает наказание в виде штрафа или лишения свободы до двух лет, в некоторых случаях срок может быть увеличен максимум до шести лет. Согласно шведскому уголовному закону компании не могут быть оштрафованы.

В 2015 г. Швеция в рейтинге «ТБ» занимала третье место по индексу восприятия коррупции с 89 баллами. В рейтинге качества государственного регулирования, по итогам исследования Всемирного банка «Индикаторы управления» 2014 г., Швеция заняла второе место среди 27 европейских государств и третье место в рейтинге коррупционного контроля.

4.2. Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией

Сингапур является страной с низким уровнем коррупции, не только в Азии, но и во всем мире. С середины 90-х, Сингапур уверенно сохраняет лидерство и является третьей наименее коррумпированной страной после Швейцарии и Австралии.

Лидеры Сингапура были инициаторами всесторонней антикоррупционной стратегии, закрепив ее в 1960 году в Акте о предотвращении коррупции (РОСА) и укрепив Исследовательское Бюро по вопросам коррупции, которое было впервые создано Британским колониальным правительством в октябре 1952 года. С тех пор коррупция рассматривается с двух сторон, то есть с точки зрения стимулов и возможностей участия в ее актах.

Новая всеобъемлющая стратегия основывалась на принципе «логика в контроле за коррупцией», в соответствии с которым «попытки искоренить коррупцию должны основываться на стремлении минимизировать или исключить условия, создающие как стимулы, так и возможности склонения личности к совершению коррупционных действий».

Акт о предотвращении коррупции (РОСА) вступил в силу 17 июня 1960 года. Он имел 5 важных особенностей, устраняющих недостатки старого закона (РОСО) и определяющих полномочия и рамки деятельности антикоррупционного агентства (СРІВ) по выполнению обязательств в борьбе с этим злом. Во-первых, содержание РОСА выросло до 32 глав по сравнению с РОСО, которое имело их всего 12. Во-вторых, в главе 2 коррупция была точно квалифицирована с точки зрения различных форм «вознаграждения». В этой же главе в первый раз названо Бюро по Исследованию коррупции и его директор. В-третьих, повысился сдерживающий эффект РОСА, наказание за коррупционные действия возросло до 5 лет тюремного заключения и (или) штраф 10

тысяч долларов (глава 5). В-четвертых, лицо, признанное виновным в принятии незаконного вознаграждения, вынуждено заплатить сумму, которую оно приняло в качестве взятки в дополнение к тому наказанию, к которому его приговорил суд (глава 13).

Пятая и наиболее значительная особенность РОСА была в том, что он дал антикоррупционному агентству (СРІВ) больше власти и вторую жизнь. Например, глава 15 обеспечивала служащих СРІВ полномочиями на совершение арестов и обыск арестованных лиц. Глава 17 уполномочила Общественного Прокурора давать разрешения директору СРІВ и его главному заместителю проверять «любые банковские, долевыe и расчетные счета» любых подозреваемых в совершении правонарушений в соответствии с РОСА.

Глава 18 уполномочила служащих СРІВ проверять банковские сбережения государственных служащих, а также в случае необходимости их жен, детей и агентов.

В 1981 году в Акт о предотвращении коррупции были внесены поправки, для повышения сдерживающего эффекта обязывающие лиц, совершивших коррупционные действия, помимо исполнения обычного судебного приговора, полностью возместить нанесенный ущерб. Для тех, кто был не в состоянии произвести полное возмещение, выносился более строгий судебный приговор.

Для работы Следственной Комиссии серьезное значение имело то, что 3 марта 1989 года был издан Акт о Коррупции (Конфискация выгод), который оговаривал конфискацию средств, извлеченных путем коррупционных действий.

РОСА в реализации антикоррупционного законодательства отводил ключевую роль специальному агентству (СРІВ). Основные функции СРІВ: 1) получать и расследовать жалобы, содержащие обвинения в коррупции в общественных и частных сферах;

2) расследовать случаи халатности и небрежности, допущенные государственными служащими; 3) проверять деятельность и операции, проводимые государственными служащими с целью минимизации возможностей совершения коррупционных действий.

СРИБ имеет три подразделения: следственное, справочно-информационное и вспомогательное. Административное следственное звено самое большое, оно ответственно за проведение операций агентства. Члены этого подразделения подают дела о расследованиях главе СРИБ. Последний обращается к государственному Прокурору и рекомендует, на основании имеющихся доказательств, предпринять соответствующие действия. Однако если доказательств для рассмотрения дела в суде недостаточно, директор после получения разрешения Государственного Прокурора направляет дело главе отдела, занимающегося дисциплинарными делами. Справочно-информационная и вспомогательная службы ответственны за отбор кандидатов для назначения на государственные посты и их дальнейшее продвижение по служебной лестнице.

Они же занимаются организацией и функционированием курсов повышения квалификации, причем отбор кандидатов на обучение производится на том же основании, что и при получении гражданства и состязании подрядчиков - строителей за получение государственного контракта. Это звено также поддерживается Исследовательским объединением, которое анализирует рабочие операции склонных к коррупции правительственных отделов и выявляет слабые места в функциональных обязанностях и деятельности администрации, являющихся причинами коррупции. Более того, Исследовательское объединение также проверяет завершенные дела с целью установления *modus operandi* для коррупции среди государственных служащих и рекомендует не-

обходимые превентивные меры. Специальная база данных содержит информацию для операционных нужд Исследовательской службы.

Возможно, подход правительства к борьбе с коррупцией путем уменьшения или ликвидации стимулов к совершению коррупционных действий был лучшим оправданием повышения заработной платы политическим лидерам и главным государственным служащим, осуществленного премьер-министром Сингапура Ли Куан Ю. Выступая в парламенте 22 марта 1985 года, он объяснил причины роста заработной платы членов кабинета министров. Он утверждал, что политические лидеры должны получать самую высокую оплату за свой труд. Они, по его словам, заслужили её тем, что представляют собой порядочное и честное правительство. Если им недоплачивать, они могут поддасться соблазну и вовлечься в коррупционные действия. Ли говорил о том, что Сингапур нуждается в управлении, свободном от коррупции и в честных политических лидерах для сохранения наиболее ценных активов государства. Он заключил, что лучший способ в борьбе с коррупцией - это «движение с рынком», который является «честной, открытой, выгодной и работоспособной системой» вместо лицемерия, результатом которого является двуличие и коррупция. В свете реализации курса премьер-министра Сингапура, с целью уменьшения «утечки мозгов» в частный сектор и сокращения разницы между величиной оплаты труда в двух секторах, заработная плата государственных служащих увеличивалась в 1973, 1979, 1982, 1989 и 1994 годах.

В 1989 и 1994 годах изменения размера заработной платы обсуждались здесь в ряду наиболее значимых и важных событий, происходивших в жизни страны. В марте 1989 года министр торговли и промышленности Ли Хсин Лунг рекомендовал значи-

тельно повысить оплату, так как низкая заработная плата и низкий уровень продвижения в сфере административного обслуживания приводят к низкому уровню трудоустройства и частым увольнениям. Правительственной философией было «платить государственным служащим в соответствии с рыночными расценками за их способности и ответственность», что означало «предоставить, во что бы то ни стало зарплату, которая необходима для привлечения и удержания требуемых талантов». При пересмотре в 1989 и 1994 годах заработной платы высшим государственным служащим Сингапура, её повысили до такой степени, что, возможно, она стала самой высокой в мире.

Например, базовая месячная зарплата служащих 5-го уровня составляет 25.866 долларов США, что гораздо выше, чем самая большая заработная плата в государственной службе Америки, равняющаяся 7.224 долларов США.

Таким образом, антикоррупционная стратегия Сингапура с 1960 года состояла: во-первых, из комбинированного использования РОСА и СРІВ для уменьшения возможностей совершения коррупционных действий; во-вторых, из периодического повышения заработной платы политическим лидерам и главным государственным служащим в целях уменьшения стимула к совершению вышеуказанных действий.

При обсуждении актуальности Сингапурской антикоррупционной стратегии для других стран, перед тем как обозначить выводы, следует отметить два предостережения. Первое: для других стран воспроизвести Сингапурскую антикоррупционную стратегию целиком затруднительно, так как город-государство имеет уникальные исторические, географические, экономические, демографические и политические черты.

Второе предостережение состоит в том, что в то время как рецепт борьбы с коррупцией ясен, нет гарантий того, что правительства других стран готовы заплатить высокую цену за успех следующих шести уроков, приводимых ниже.

Действительно, трудно воспроизвести и вживить сингапурский опыт борьбы с коррупцией в практику антикоррупционных действий других стран, так как это потребует больших экономических затрат и политических преобразований.

Имея эти предостережения в виду, приводим шесть уроков, которые могут быть извлечены политическими деятелями из Сингапурской всесторонней антикоррупционной стратегии.

Политическое руководство должно быть искренне настроено на уничтожение коррупции. Оно обязано демонстрировать примерное поведение, вести скромный образ жизни и избегать вовлечения в коррупционные действия. Каждый, признанный виновным в их совершении, должен быть наказан, несмотря на его (ее) позицию и положение в обществе. Если «большая рыба» ограждена от обвинений в коррупции, и только «маленькая рыба» ловится и наказывается, как часто происходит в Китае, то антикоррупционной стратегии недостает надежности, и она не может быть успешной.

Бесполезно бороться с коррупцией путем использования дополнительных и частных мер, пытаясь заменить ими всесторонние антикоррупционные меры, целью которых является минимизация коррупции среди государственных служащих и населения. Эффективная всесторонняя антикоррупционная стратегия имеет два элемента: обширное антикоррупционное законодательство и независимое антикоррупционное агентство.

Антикоррупционное законодательство должно быть всеохватывающим с тем, чтобы предотвратить все способы уклонения от закона, и периодически пересматриваться для введения актуальных поправок, когда это требуется.

Антикоррупционное агентство должно само по себе быть не коррумпированным. Чтобы это обеспечивалось, оно должно контролироваться, или находиться под наблюдением политического лидера, который не склонен к коррупционным действиям. Эти должности должны занимать честные и компетентные лица.

Антикоррупционное агентство как можно скорее должно быть отделено от органов полиции, так как размещение рядом с полицией мешает его эффективному функционированию, особенно когда полиция коррумпирована.

Уменьшить возможности коррупционных действий в тех отделах правительства, которые склонны к такой деятельности. Например, таможня, иммиграция, внутренние доходы и дорожная полиция.

Стимулы к совершению коррупционных действий среди государственных служащих и политических лидеров могут быть уменьшены путем обеспечения их заработной платой и дополнительными льготами, сопоставимыми с частным сектором. Другими словами, государственный служащий или политический лидер будет более склонен к совершению коррупционных действий, если его зарплата скудна и не соразмерна с его постом и ответственностью. Однако правительство может не иметь возможностей для повышения заработной платы, если в стране нет экономического роста и соответствующих финансовых источников. Тем не менее, последствия низкой оплаты труда в государственном секторе будут неблагоприятными, так как талантливые государственные служащие уйдут, чтобы устроиться в частные ком-

панин, поскольку там оплата выше, в то время как менее способные останутся и вовлекут себя в коррупционные действия, чтобы компенсировать низкую зарплату.

Суммируя вышесказанное, успех Сингапура в минимизации коррупции может быть определен двойной политикой ограничения, как возможностей, так и стимулов к совершению коррупционных действий. Действительно, опыт Сингапура в контроле над коррупцией, демонстрирует возможности её минимизации в том случае если присутствует сильная политическая воля. Наоборот, если такой политической воли недостает, либо она отсутствует, ситуация безнадежна, так как политические лидеры и главные государственные служащие или военные офицеры признают только на словах существование антикоррупционной стратегии в их стране.



ЗНАЕТЕ ЛИ ВЫ ЧТО: В Китае, где антикоррупционное законодательство считается одним из самых жестких в мире, всех чиновников, замеченных или заподозренных в махинациях, ждет суровое наказание вплоть до смертной казни. Также практикуется отрубание рук взяточполучателям. С 2003 года было публично расстреляно 10 тысяч чиновников, чья вина была доказана, еще 120 тысяч получили по 10–20 лет заключения. Несмотря на это, высокий уровень коррупции в Китае сохраняется.

Забавный способ противодействия коррупции в ГИБДД используется в некоторых регионах России. «Блатные» номера автомобилей (номера с повторяющимися цифрами или буквами) там выдают на авто общественного и муниципального транспорта – «скорой помощи», пожарные машины и

даже мусоровозы. Как предполагается, это должно привести к снижению престижа «красивых» номеров и, соответственно, коррупции в этой отрасли.

Также интересен опыт СССР, где коррупция приравнивалась к измене родине и прямым образом трактовалась как угроза экономической безопасности государства. За данное преступление предусматривалась смертная казнь с конфискацией имущества, в некоторых случаях – 10 лет с конфискацией имущества.

МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ СЛУШАТЕЛЕЙ

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что означает слово «коррупция» (его первоначальное происхождение)?
2. Объясните причины и влияние коррупции на государственное управление и само государство, общество и экономику.
3. Объясните значение понятия коррупции как социального противоречия в обществе.
4. Какое толкование, исходя из официальных источников в Кыргызской Республике, имеет понятие коррупции?
5. Объяснение формулы коррупции, сформулированную Р. Клитгардом.
6. Какова природа, пагубность и распространенность коррупции?
7. Каковы экономические причины коррупции?
8. Назовите институциональные причины коррупции?
9. Объясните политические и социальные причины коррупции.
10. Как можно объяснить причины возникновения высокой коррупции?
11. Ваше видение проблем и причин коррупции.
12. Исходя из приведенных шведским ученым Г. Мюрдалем, какие последствия коррупции выглядят наиболее разрушительными для вашего общества?
13. Назовите причины негативного влияния коррупции на социально-политические процессы в государстве и обществе?
14. Приведите ваше видение причин и последствий коррупции, которые прослеживаются в государстве и обществе.
15. Каковы важнейшие функции государства в формировании и реализации антикоррупционной политики?
16. Назовите основные направления разработки антикоррупционной политики?
17. Какие постоянные и временные меры формирования антикоррупционной политики вы можете назвать?

18. Какие стадии и направления антикоррупционной политики применяются при ее разработке?
19. Назовите основные направления мер по противодействию коррупции, определенные Государственной стратегией антикоррупционной политики, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики (от 2 февраля 2012 года № 26)?
20. Какие основные принципы закладываются в основу формирования антикоррупционной политики?
21. Что означает термин «Антикоррупционная политика»?
22. Объясните современное значение и роль государства в реализации антикоррупционной политики.
23. Назовите перечень основных международных организаций и объединений участвующих в разработке правовых инструментариев и участвующих в решении проблем коррупции?
24. Какие имеются международные многосторонние акты договорного характера (международные договоры и протоколы), регулирующие международное сотрудничество по противодействию коррупции?
25. Какой документ признан и является универсальным юридически обязательным антикоррупционным международным инструментарием?
26. Какие основные разделы и какие обязательства для стран содержатся в Конвенции ООН «О противодействии коррупции»?
27. Какие основные положения предусматривает принятый в 1996 г. Генеральной Ассамблеей ООН «Международный кодекс поведения публичных должностных лиц»?
28. Какова роль и место Антикоррупционной сети Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с коррупцией для Кыргызской Республики?
29. Перечислите базовые элементы антикоррупционных инструментов, подлежащих мониторингу и оценке со стороны АКС ОЭСР.
30. Объясните, что лежит в основе международных правовых инструментариев в сфере противодействия коррупции.

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

32. Какие основные цели правовых механизмов противодействия коррупции?

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

34. К чему может привести несовершенство антикоррупционного законодательства?

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

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

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

38. Как следует выстраивать систему исполнения антикоррупционного законодательства?

39. Объясните основную направленность антикоррупционных механизмов.

40. Проведите анализ, в связи с чем антикоррупционные механизмы являются составной частью антикоррупционных политик многих государств и признаются как эффективный инструментарий борьбы с коррупцией.

41. Как выстраивается перечень взаимодополняющих антикоррупционных механизмов?

42. На каких критериях основывается результативность и действенность антикоррупционных мер?

43. Объясните необходимость формирования антикоррупционных механизмов на основе внешних и внутренних факторов.

44. Объясните роль и место основных акторов противодействия коррупции в условиях Кыргызской Республики.

45. Какие институции могут относиться к субъектам противодействия коррупции?

46. Как следует выстраивать институциональную основу противодействия коррупции в Кыргызской Республике?

47. Объясните значение понятия «коррупционный риск» и его место в системе антикоррупционных механизмов.
48. Какова необходимость оценки коррупционных рисков?
49. Объясните необходимость применения основополагающего «принципа недобросовестности должностного лица» и приведите признаки, характеризующие коррупционное поведение должностного лица.
50. Назовите основную направленность методологии оценки и управления коррупционными рисками.
51. Приведите анализ обстоятельств коррупционных отношений, необходимых в ходе проведения оценки коррупционных рисков.
52. Назовите перечень функций, потенциально создающих коррупционные риски в деятельности государственного органа, при реализации которых существуют предпосылки для возникновения коррупции.
53. Перечислите зоны, которые содержат повышенный уровень коррупционных проявлений.
54. Что означает термин «управление коррупционными рисками» и какими методами достигается минимизация коррупционных рисков?
55. Объясните значение понятия «анкоррупционная экспертиза» и его место в системе антикоррупционных механизмов.
56. Какова необходимость проведения анкоррупционной экспертизы?
57. Объясните, можно ли применять при проведении анкоррупционной экспертизы «принцип недобросовестности должностного лица».
58. Назовите основную направленность проведения анкоррупционной экспертизы.
59. Назовите перечень особенностей проведения анкоррупционной экспертизы.
60. Что означает термин «коррупциогенный фактор»?
61. Приведите анализ обстоятельств выявления коррупциогенных факторов.
62. Перечислите зоны, которые содержат повышенный уровень коррупционных проявлений.

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

64. Какова необходимость введения института конфликта интересов?

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

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

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

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

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

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

71. Объясните значение понятия «кодексе этики» и его место в системе антикоррупционных механизмов.

72. Как рассматривает и что ожидает общество от применения Кодекса этики государственного служащего?

73. Какова необходимость введения этических норм и стандартов на государственной службе?

74. Объясните, как можно применять при моделировании возможных ситуаций нарушения этических норм «принципа недобросовестности должностного лица».

75. Назовите сущность, принципы, функции и структуры морали.

76. Объясните соотношение морали, права и нравственности, в достижении добросовестного управления в современном обществе.

77. Перечислите зоны, где нарушение этических норм и принципов могут способствовать коррупционным проявлениям.

**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. Этапы реализации основных направлений государственной антикоррупционной политики Кыргызской Республики.
4. Внедрение антикоррупционных компонентов в содержание образовательных стандартов Кыргызской Республики.
5. Антикоррупционная деятельность общественных организаций.
6. Роль и место гражданского контроля в сфере противодействия коррупции.
7. Роль средств массовой информации в сфере противодействия коррупции.
8. Роль и место правоохранительных органов Кыргызской Республики в сфере противодействия коррупции.
9. Антикоррупционные механизмы и подходы противодействия коррупции, направленные на сокращение уровня коррупции.
10. Внутренние правовые инструментари и программы борьбы с коррупцией, коррупционными проявлениями в сфере государственной службы.
11. Социальные последствия и многообразие форм проявления коррупции в Кыргызской Республике.
12. Современные возможности государства и общества (правовые, организационные, идеологические, материальные и т.д.) в противостоянии коррупции.

**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 АКС ГКНБ 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 правонарушений.
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 КР 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.

Требования к уровню освоения основной образовательной программы.

В результате изучения дисциплины обучающийся должен:

- **иметь представление** об истории развития коррупции, как в Кыргызской Республике, так и в зарубежных странах, об ее источниках, юридической и экономической природе, проблемах социально-экономической и правовой оценки пороков и дефектов сознания и воли;
- **знать** основные подходы к определению понятия «коррупция» и терминологию в области ее изучения, конституционные основы антикоррупционного законодательства Кыргызской Республики, признаки коррупционных преступлений;
- **представлять** характер, состояние и тенденции коррупционных проявлений в экономической, политической и социальной сферах;

• **понимать** смысл понятий «борьба» и «предупреждение» коррупции, «теневая экономика» и «экономическая безопасность», а также государственную антикоррупционную политику в социально-экономической сфере;

• **приобрести** навыки анализа и обучения правотворческой и правоприменительной практики власти в области противодействия коррупции, проверки их на соответствие действующему законодательству;

• **уметь** разбираться в содержании и принципах построения мер по предупреждению коррупции и формирования антикоррупционной политики;

• **владеть и иметь** опыт ведения научных дискуссий по проблемным вопросам (коллизиям) антикоррупционного законодательства и факторам риска развития социально-экономических институтов.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Кыргызской Республики:

1. Конституция Кыргызской Республики, принятая на референдуме от 27 июня 2010 года (в редакции Закона КР от 28.12.2016 года № 218).
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (ратифицирована Законом КР от 6 августа 2005 года № 128)
3. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 02.02.2017 года № 20.
4. Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 02.02.2017 года № 19.
5. Указ Президента Кыргызской Республики «О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции» от 2 февраля 2012 года № 26.
6. Указ Президента КР "О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти" от 12.10.2013 года УП N 215.
7. Закон КР «О противодействии коррупции», от 08.08.2012 г. N 153.

8. Закон КР «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов» от 06.08.2018 года №87.
9. Закон КР «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» от 2 августа 2017 года N164.
10. Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75.
11. Закон КР «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 года № 206.
12. Закон КР «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» от 29 января 2019 года.
13. Типовое положение об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления КР (постановление Правительства КР от 16.09.2015 года № 642)
14. Постановление Правительства КР № 362 от 07.08.2018г. «О мерах по реализации Закона КР «О конфликте интересов» [Текст].
15. Постановление Правительства КР «Об уполномоченном лице по защите прав субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмене)» от 31.12.2018 года №647.
16. Постановление Правительства КР 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. Распоряжение Премьер-министра КР от 18.09.2016 года № 281.
18. Распоряжение Правительства КР от 28.10.2014 года № 531-р (введение должности уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в госорганах).
19. Методическое руководство разработки и реализации ведомственной программы и плана мероприятий по противодействию коррупции, утверждено распоряжением Правительства КР от 12.02.2014 года N 44-р.
20. Методология антикоррупционного мониторинга и оценки, утверждено распоряжением Правительства КР от 12.02.2014 года N 44-р.
21. Руководство по проведению комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами

Кыргызской Республики, утверждено распоряжением Правительства КР от 15.09.2015 года № 450-р.

22. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики».
23. Постановление ЖК от 18 января 2008 года N 75-IV «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР».
24. Кодекс этики государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики, утвержден постановлением Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе КР от 19.08.2016 года № 43.
25. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 13 сентября 2019 года № 474 Об утверждении Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2019-2021 годы

Монографии, научные труды, учебная и статистическая литература:

26. 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.
27. 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.
28. Johan Engvall (2011). - Sweden, Uppsala University, The State as investmentnt Market. An Analytical Framework for interpreting Politics and Bureaucracy in Kyrgyzstan.
29. Административная этика. Учебное пособие. Сост. Э.Мамбеталиева, А.Абдукаримова, Бишкек, 2014
30. Амниов, Д. И. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления/ Д.И. Амниов, В.И. Гладких, К.С. Соловьев. - М.: Логос, 2006.

31. Андрианов, В. Коррупция как глобальная проблема современности. В. Андрианов // Общество и экономика. 2008. № 3. - С. 2-7.
32. Антикоррупционная политика: учеб. пособие / под ред. Г.А.Сатарова. М.: Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004. < <http://www.indem.ru>>.
33. Аристотель. Политика. Сочинения: В 4 т. - М.: Мысль, 1992.
34. Архашаэтра (в переводе с санскрита "наука о пользе") - сводный трактат по науке управления государством и политике, датируется IV веком до н.э.
35. Асташиц, В.В. Антикоррупционная политика России: Криминологические аспекты. - М.: Юнити, 2009.
36. 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.
37. Балабанов, С.С. Молодежь и коррупция (по материалам социологических исследований). - Н.Новгород: Институт «Открытое общество», 1999.
38. Барщц И.Н. Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества (к разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы). Государство и право, 2010, №9, с.16-25.
39. Бейли, Д. Активные меры против коррупции в полиции. М.: ВЦП, 1990.
40. 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.
41. 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.
42. Бухвалова, К.А. Детерминанты коррупции: причины и условия коррупции, последствия коррупции. Экономика и социум. 2015. № 6-2 (19). С. 359-361.
43. Вэй, Ш.-Ц. Коррупция в жерновах экономического развития смазка или песок? [Обзор экономического положения Европы. - 2001]. - № 2. - С. 1-16.
44. Гоббс, Т. Сочинения в 2-х томах. - Т. 2. - М., 1965, С. 192 - 304; Словарь иностранных слов. - М., 1954. - С. 369

45. Дементьева, И.Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти. Проблемы развития территорий, 2012. Вып. 1 (57). С. 82–83.
46. Долгова, А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней. Коррупция и борьба с ней. - М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000. - С. 84–96.
47. 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.
48. Киёмиддинов, С.А. Анализ рисков коррупции: организационно-правовые механизмы профилактики коррупции, актуальные аспекты. Известия Института философии, политологии и права им. А.Баховаддинова Академии наук Республики Таджикистан. - 2017. - № 4-1. - С. 204-210.
49. 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).
50. Латов, Ю.В. Коррупция в системе угроз национальной безопасности России. Актуальные проблемы экономики и права, 2015. - № 1 (33). - С. 46-53.
51. Латов, Ю.В. Теневая экономика. С.Н. Ковалев. - М.: Норма, 2006.
52. Макнавелли, Н. Государь. - М., 1990. - С. 678.
53. Полтеревич, В.М. Факторы коррупции. Экономика и математические методы, 1998. - Т. 34. - Вып. 3. - С. 30-39.
54. Саякбаев, Т.Дж. Антикоррупционная политика Правительства Кыргызской Республики в современных условиях. Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, 2014. - № 19. - С. 151-157.
55. Саякбаев, Т.Дж. Сборник нормативных правовых актов Кыргызской Республики в сфере противодействия коррупции и глоссарий антикоррупционных терминов. - Бишкек, 2016. / - С 23.– 160 с.
56. 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.

57. 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>).
58. Хабриева, Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы. Журнал российского права. – 2012. – № 6.
59. 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:

60. OECD. Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии. Достижения и проблемы – 2009-2013 года. - Париж, 2013. – С. 268.
61. OECD. Антикоррупционные реформы в Кыргызстане (4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией). - Париж, 2013. – С. 230.
62. Альтернативный отчет «Реализация Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в Кыргызской Республике. Общественное объединение «Результат» и ЮСАИД. – Бишкек 2016. – С. 131.
63. Занятость и безработица. Итоги интегрированного обследования домашних хозяйств в 2016 г. - Бишкек: Нацстатком КР, 2016. -186с.
64. Исследование «Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и возможности снижения». - Бишкек: МЭ КР, Всемирный Банк, 2014. – 172с.
65. Исследование и опросы о коррупции «Общество и коррупция в Кыргызстане» Бишкекский центр ОБСЕ в координации с Аппаратом Президента КР. – Бишкек: 2015. - 329с.
66. Исследование теневой экономики в Кыргызской Республике. Министерство экономики и Всемирный Банк. - Бишкек: МЭ КР, Всемирный Банк, 2012. – 82с.
67. 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/.

68. Кыргызстан в цифрах: Статсборник.– Бишкек, Нацстатком КР, 2018. – 351 с.
69. 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:

70. Веб-сайт ОЭСР: <https://www.oecd.org/corruption>.
71. <http://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Corruption-Prevention-Seminar-Proceedings-May-2016.pdf> (семинар Иссык-Куль) стр 27.
72. <http://www.transparency.org/publications/sourcebook>
73. www.worldbank.org
74. <http://www.osce.org/ru/bishkek/140511?download=true>
75. www.stat.kg (<http://www.stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/>)
76. <http://integrity-index.org>
77. <https://ru.wikipedia.org/wiki>
78. https://www.transparency.org.ru/images/docs/research/2015Mar_World_Anticorruption_Experience.pdf

Основы предупреждения коррупции
Саякбаев Т., Мамбеталиева Э., Абдыкеримов А.

Издательство ОсОО «Оптим Технолоджис», 2020г.,
+996 312 46 17 92. optima-tech@list.ru

Заказ № 216.

Главный редактор: Козловский Д.

Корректор: Трубина И.

Дизайн: Тропейко Е.

Формат 60x84 ¹/₁₆. Объем 13,5 усл. печ. л.

Тираж 360 шт.

Подписано в печать 14.04.2020г.

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.



ЗЕРКАЙЫМ МАМБЕТАЛИЕВА, директор Центральноазиатского Института исследований проблем коррупции и отмывания доходов, добытых преступным путем. 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 (ЮБСЕ, 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, предотвращение коррупции, экономика, управление человеческими ресурсами, предоставление государственных услуг.

