**КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ**

**по дисциплине «Антикоррупционная политика»**

**Тема 1. Введение. Цель и задачи курса.**

*Цель и задачи курса.*

*Международный правовой инструментарий в сфере противодействию коррупции.*

*Происхождение понятие коррупции.*

*Понятие, сущность и причины коррупции.*

*Формы коррупции.*

*Правовая и институциональная составляющая противодействия коррупции.*

Само слово «коррупция» имеет латинское происхождение. *Корру́пция (от лат. cоrrumpere «растлевать», лат. cоrruptiо «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[[1]](#footnote-1)*.

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.

В конце XIX в. усиление роли государства в регулировании всех процессов общества способствовало концентрации еще большей власти в руках чиновников. Зарождение крупного капитала дало возможность его кланам бороться за экономические выгоды путем прямого влияния на деятельность высших политиков и влиятельных чиновников, подчинив их службу своим интересам, тем самым активизируя взяточничество. Данный период времени знаменует начало нового периода в истории дальнейшего изучения феномена коррупции. В этот период к проблеме коррупции все больший интерес проявляют социальные и гуманитарные науки, дифференцирующие знания об этом явлении. Социологией, политологией, экономикой, юридическими науками разрабатываются собственные методологические подходы, каждый из которых по-своему описывает механизм коррупционного поведения государственных служащих.

Рассматривая сущность коррупции важно ответить на вопросы: понятие коррупции, каковы ее причины и влияние на государственное управление и само государство, общество и экономику, и возможно ли успешно с ней бороться в современных условиях.

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

В трудах наших ученых-экономистов приводятся множественность причин коррупции возникающих на фоне низкого уровня оплаты труда, неразвитости отдельных секторов экономики, завышенности распорядительных и контрольных полномочий государства. В экономической теории коррупция трактуется как вид поведения, направленный на поиски оптимального способа реализации интересов в условиях ограниченности ресурсов.

Ученые-юристы определяют коррупцию как социальное явление, поразившее государственный аппарат управления, выражающееся в умышленном использовании государственными служащими своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

Социологи утверждают, что коррупция — это "отказ от ожидаемых стандартов поведения со стороны представителей власти ради незаконной личной выгоды" и рассматривается как дисфункциональное явление, порождающее в обществе деформированные формы взаимоотношений между людьми.

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

Для субъектов предпринимательства, традиционно под коррупцией понимается ситуация, когда должностное лицо вымогает взятку, либо принимает противоправное решение, из которого извлекает выгоду «просящая» сторона (например, фирма, получающая государственный заказ вопреки установленной процедуре), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны.

Обращаясь к официальным источникам в Кыргызской Республике, важно отметить, что коррупция квалифицируется как общественно-опасное противоправное деяние, характеризующееся подкупом, продажностью должностных лиц при корыстном использовании своих должностных полномочий. В частности, в Главе 44 «Коррупционные и иные преступления против интересов государственной и муниципальной службы», статьи 319 Уголовного кодекса КР, 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 определения понятию коррупция дается и в статье 1 Закона КР «О противодействии коррупции».

Теоретических понятий коррупции в науке было предложено большое многообразие: коррупция — это социально-правовое явление, под которым обычно понимается подкупаемостъ и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще; это не что иное, как злоупотребление властными полномочиями для получения выгод в личных целях.

В более широком плане истолкована коррупция в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом Генеральной Ассамблеей ОНН 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».

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

Вопросы толкования понятия коррупции нашли свое место в многочисленных учебных курсах по, социологии, политологии, государственного управления, юриспруденции, экономике. Во многих учебных пособиях появились самостоятельные разделы, посвященные коррупции и теневой экономике, где уже как бесспорный факт даются определения и виды коррупции. 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. Инициаторами коррупционных отношений часто выступают не государственные чиновники, а предприниматели.

|  |
| --- |
| Объяснение феномена коррупции сформулировал Р. Клитгард (Институт современных исследований, США, Калифорния). Он утверждал, что **«Коррупция — это монополия, плюс свобода действий, минус ответственность».** Другими словами, требуется, чтобы кто-то имел монополию на принятие решений, а также свободу делать то, что посчитает нужным, т.е. действовать в собственных интересах, и ни перед кем не отчитываться. По мнению Р. Клитгарда, возникновение коррупции независимо от сферы жизни общества (политика, бизнес, здравоохранение) объясняет данная универсальная «формула коррупции».  **К = М + Д** - **О**  *где* ***К –*** *коррупция****, М –*** *монопольная власть****, Д –*** *свобода действий**чиновников (дискреция)****, О –*** *подотчетность, ответственность* |

По данной «формуле коррупции» (формуле Клитгарда.) 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), непотизм (кыргызский синоним – тууганчылык), трайболизм, 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 невозможен.

***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 знаниями, необходимыми для их службы);
* **непотизм/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,
* отмывание 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.

Американский ученый С. Роуз-Аккерман подразделяет коррупцию на **политическую**, связанную с процессом принятия закона, и на **административную,** обусловленную их применением.

Выделяют открытую и скрытую коррупцию. **Открытая (негативная) коррупция** существует на низовом, часто бытовом уровне отношений власти и личности. Её постоянные формы проявления связаны с созданием механизмов, вынуждающих платить везде и всюду, независимо от желания, незаконные вознаграждения. Ситуация открытой формы коррупции имеет место при незаконном и несправедливом распределении финансовых и экономических ресурсов, при нарушении права доступа лиц к правосудию и правоохранительной сфере государства, права на получение информации о деятельности государственных органов и должностных лиц и т. п. Открытые формы коррупции способны подорвать авторитет власти, нанести ущерб репутации институтам государственного управления, способствовать созданию режима саморегулирования, альтернативного государственному порядку, основанному на законе.

**Скрытая (**нейтральная) коррупция не воспринимается обществом как жизненно-важная проблема, она недосягаема для репрессивных мер и требует совершенно иного комплекса антикоррупционных средств, нежели чем открытая (негативная) форма коррупции. По этой причине следует считать коррупцией и такие явления, которые не поддаются чёткому правовому регулированию, а потому не могут быть изложены в раз и навсегда сформулированном определении коррупционного поведения.

**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 взяткополучателей-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.

Анализ зарубежного опыта свидетельствует, что ощутимых успехов в борьбе с коррупцией добились страны, в которых применяется ***комплексный подход******к*** ***противодействию коррупции*,** который предполагает применение системы политических, правовых, организационных, экономических, пропагандистских и иных мер, направленных на устранение причин коррупции, повышение эффективности работы государственного аппарата, обеспечение выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений, минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений, а также взаимодействие государства, общества, бизнес-структур и граждан в процессе их применения.

Противодействие коррупции традиционно осуществляется по двум основным направлениям:

* первое направление – ***борьба с проявлениями коррупции*,** с коррупционерами, путем непосредственного воздействия на участников коррупционных отношений любыми законными способами, в том числе и с помощью правового принуждения, в целях пресечения их противоправной деятельности;
* второе направление – ***предупреждение коррупции*,** формирование и проведение превентивной антикоррупционной политики как самостоятельной функции государства.

В соответствии с законодательством 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) рассмотрение в органах государственной власти, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики, по результатам вступивших в законную силу решений судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

4) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

5) установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности, увольнения лица, замещающего должность государственной гражданской службы или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, или для применения в отношении него иных мер юридической ответственности за непредставление им сведений в декларации либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений в декларации в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

6) внедрение в практику кадровой службы органов государственной власти, органов местного самоуправления правил, в соответствии с которыми длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

7) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Кыргызской Республики в области противодействия коррупции.

Вышеуказанные меры дополняются следующими важными мерами, которые будут сособствовать превенции (предупреждению) коррупции:

* систематическое обновление антикоррупцонного законодательства;
* оценка и управление коррупционными рисками;
* выявление и урегулирование конфликта интересов;
* антикоррупционный мониторинг и оценка
* обеспечение добросовестности и внедрение стандартов поведения;
* декларационная кампания;
* широкое информирование, обеспечение прозрачности и открытости принимаемых решений;
* антикоррупционное образование и просвещение;
* обеспечение прозрачности финансирования политических партий;
* финансовый контроль и государственные закупки;
* взаимодействие с институтами гражданского общества и др.

***Перечень основной литературы:***

1. Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы : монография : в 2 т. Т. 1 и 2 / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой, Р. А. Курбанова. — Москва : Проспект, 2019.

2. Корзун О. Р., Примаков Д. Я., Щигрева М. М. Проблема возврата незаконно нажитых активов:опыт России, Украины и зарубежных стран / под ред. Д. Я. Примакова. М., 2016

3. Ревин В.П., Международные меры борьбы с транснациональной организованной преступностью: правовые подходы. Международное Сотрудничество Евразийских Государств: Политика, экономика, право №2 (2016);

4. Валеев М.Д., Международно-правовые основы сотрудничества по борьбе с транснациональной организованной преступностью (Казань 2016).

5. Каширкина А.А., Морозов А.Н., Международно-правовое регулирование борьбы с коррупцией: уровни взаимодействия и потенциал развития. Вестник Нижегородской академии МВД России, 2018, № 2 (42).

6. Краснова К. А., Уголовная политика Европейского союза в сфере противодействия коррупции. Монография. Москва 2016.

7. Антикоррупционные реформы в Кыргызстане, 4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (2018).

8. Langevoort, Donald C., "Cultures of Compliance" (2017). Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. 1799.

9. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2013). Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity. Vienna.

10. 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.

***Перечень дополнительной литературы:***

1. Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции;

2. Ход осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Криминализация, правоохранительная деятельность и международное сотрудничество. (UNODC 2017).

3. Глоссарий Международных стандартов по борьбе с коррупцией c примерами из национальной юридической практики. Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой, 6-я общая встреча, 30 – 31 мая 2005 г., Стамбул, Турция.

4. Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности;

5. 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).

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

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

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

**Тема 2.** **Международный правовой инструментарий противодействия коррупции.**

*Генезис формирования международных подходов и инструментариев борьбы с коррупцией.*

*Хронология работы и инициативы Организации Объединенных Наций по укреплению международного сотрудничества в борьбе с коррупцией и разработке эффективных антикоррупционных стратегий и мер.*

*Международные стандарты борьбы с коррупцией.*

*Деятельность международных организаций по противодействию коррупции: Организация Объединенных Наций (ООН), Совет Европы, Группа государств против коррупции (ГРЕКО), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) и др.*

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 (ХХХ) 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 коррупции[[2]](#footnote-2). Однако данные усилия не принесли значимых результатов, имели фрагментарный характер и в конечном счете не получили логического завершения в форме обязательного международно-правового акта.

В 1980–1990-х годах активизировалась разработка международных правовых мер в указанной области. Усилия ООН завершились принятием Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о борьбе с коррупцией и подкупом при международных коммерческих сделках, которая содержала международный кодекс поведения должностных лиц[[3]](#footnote-3). 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 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»[[4]](#footnote-4).

Осознание коррупции как серьезной угрозы базовым принципам государства, права и общества и признание ее глобальной политической проблемой способствовало формированию международноправового 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.

*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 N 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.ст. 6, 36), на организацию подбора кадров в аппарат государства (ст. 7), на принятие кодексов поведения для служащих и иных должностных лиц (ст. 8), на обеспечение прозрачности и конкуренции при осуществлении государственных закупок и подрядов (ст. 9), на привлечение гражданского общества к борьбе с коррупцией, в первую очередь — через доступ к информации о деятельности государственных органов (ст. 13). Борьба с коррупцией в Конвенции связывается с принятием мер уголовной ответственности за отмывание денег, полученных в результате коррупции (ст.ст. 14, 24), за сокрытие имущества, заведомо полученного вследствие коррупционного акта (ст. 25), за воспрепятствование правосудию по делам о коррупции (ст. 25). Конвенция предлагает странам-участницам признать в качестве коррупции и криминализировать не только подкуп должностных лиц (ст.ст. 15, 16, 18), но и хищения государственного имущества (ст. 17), злоупотребление должностными лицами служебным положением (ст. 19), незаконное обогащение (ст. 20). Уголовно наказуемым предлагается признавать не только предоставление, но и обещание или предложение какого-либо незаконного преимущества, а также вымогательство взятки (ст.ст. 15, 16, 18). Государства призывают ввести уголовное наказание за подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц международных публичных организаций (ст. 16). ООН ставит вопрос о введении ответственности юридических лиц за коррупцию (ст. 26). Государствам предлагается принять законодательные меры по защите свидетелей и лиц, сообщающих о фактах коррупции (ст.ст. 32-33), обеспечить возмещение вреда, который получают лица в результате коррупционных деяний (ст. 35).

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

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.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.ст. 8 и 13–16). Здесь регулируются актуальные для нашей страны сегодня вопросы конфликта партийной принадлежности служащего и его публичных обязанностей.

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

В рамках вышеназванной программы Советом Европы были подготовлены: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию принята в Страсбурге 4 ноября 1998 г. (открыта для подписания 27 января 1999 г.) и обеспечивает на основе общих элементов различных правовых подходов криминализацию широкого круга деяний, включая: составы активной и пассивной коррупции, объективная сторона которых совершена должностными лицами государств, иностранных государств, международных и национальных институтов, членами парламентов ассамблей, судьями; составы активного и пассивного взяточничества в сфере частного предпринимательства; торговлю влиянием; отмывание доходов, полученных от совершения актов коррупции, а также коррупцию в сфере аудита. Кроме того, она содержит другие нормы материального и процессуального права, касающиеся компетенции специализированных служб, ответственности юридических лиц, сотрудничества между ведомствами государств, защиты свидетелей.

Конвенция «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» 1999 г. принята в Страсбурге 9 сентября 1999 г. (открыта для подписания 4 ноября 1999 г.). В ней сформулировано такое определение коррупции: «коррупция означает просьбу, предложение, дачу или получение, прямо или опосредованно, взятки или любого другого 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 доклады[[5]](#footnote-5) АКС ОЭСР, прежде всего, нацелены на продвижение оправдавших себя уникальностью и действенностью стандартов борьбы с коррупцией (предусмотренных КПК ООН), которые включают следующие этапы:

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

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

Публикуемые доклады, отчеты и обзоры на (авторитетном) 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 инструментариев и АКМ, то итогам второго раунда в 2012 году их осталось 32, в итоги третьего раунда в 2015 году позволили 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.*

**Таблица. 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. Институции по разработке и координации антикоррупционной политики и противодействию коррупции |
| 6. Добропорядочность на публичной службе (разграничение должностей, найм и продвижение) |
| 7. Добропорядочность на публичной службе (оплата труда) |
| 8. Добропорядочность на публичной службе (конфликт интересов, кодекс этики) |
| 9. Добропорядочность на публичной службе (опубликование деклараций доходов и имущества) |
| 11. Защита разоблачителей |
| 12. Прозрачность и дискреция в государственных органах |
| 13. Государственный аудит и финансовый контроль |
| 14. Государственный заказ и закупки |
| 15. Доступ к информации |
| 16. Фомы проявлений политической коррупции |
| 17. Добропорядочность судебной власти |
| 18. Добропорядочность 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.

***Перечень основной литературы:***

1. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (ратифицировано Законом КР от 15.04.2003 года № 74)

3. Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма (ратифицирована Законом КР от 15 апреля 2003 года № 79)

4. Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (ратифицирована Законом КР от 6 августа 2005 года № 128)

5. Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, 17 декабря 1997 года, 2802 U.N.T.S. I-49274, www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm.

7. Пересмотренные сорок рекомендаций ФАТФ (Рек. 2b FATF 40/2003). Конвенция ООН против коррупции, 31 октября 2003 года, U.N. Doc A/58/422.

8. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 02.02.2017 г. № 20.

9. Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 02.02.2017 года № 19.

Закон КР «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

***Перечень дополнительной литературы:***

1. Guy Stessens. Corporate criminal liability: a comparative perspective. «International and Comparative Law Quarterly» 17 Jan 2008. P. 493-520. P. 508.

2. Laurel J. Harbour and Natalya Y. Johnson. Can a Corporation Commit Manslaughter? Recent Developments in the United Kingdom and the United States. «Defense Counsel Journal» Jul 2006. P. 226-234.

3. Action pénale № 09-80.54 de 9 mars 2010 // Bulletin des Arrêts de la chambre criminelle. - №3. - Mars 2010. P. 236- 238. (Перевод И.И. Нагорной).

4. Есаков Г.А. Уголовная ответственность юридических лиц за убийство по английскому и шотландскому уголовному праву // Lex Russica. Научные труды МГЮА. - М.: Изд-во МГЮА, 2005, № 1. - С. 142-163. С. 147.

5. Нагорная И.И. Уголовная ответственность юридических лиц во Франции // Уголовное право и современность: Сборник статей. Вып.4 Т.2 2012. С. 156-164. С. 156.

6. Саякбаев Т.Дж., Садыров М.А. Кыргызстан как часть международной системы противодействия финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем: – Б.: Издательство «Алтын Тамга», 2011.

**Тема 3. Антикоррупционная политика Кыргызской Республики.**

*Общая типология элементов антикоррупционной политики.*

*Теория и практика реализации стратегий антикоррупционной политики в условиях Кыргызской Республики.*

*Основные направления антикоррупционной политики Кыргызской Республики на современном этапе.*

*Имплементация международного антикоррупционных актов.*

*Правовые и институциональные особенности борьбы с коррупцией в КР.*

*Классификация коррупции (политическая, административная, бытовая, корпоративная).*

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 устоями"[[6]](#footnote-6).

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.

Стадии антикоррупционной политики. Речь идет о последовательности основных шагов и содержании методов данной политики. По этому критерию антикоррупционную политику можно разбить на следующие группы: a)разработка антикоррупционных программ, b)планирование антикоррупционных мероприятий; c)прогнозирование и анализ состояния коррупции и тенденций в ее развитии; d)разработка специальных антикоррупционных законопроектов и проектов подзаконных актов; e)экспертиза законопроектов и проектов подзаконных актов; f)мониторинг реализации антикоррупционной политики и состояния коррупции; g)отчетность государственных органов в целях оценки эффективности их антикоррупционной деятельности.

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

1. коррекция законодательства; b) 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.

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.

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

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

- концентрация усилий в сферах государственного управления с 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.

**Государственная стратегия антикоррупционной политики,** должна содержать основные направления ее выполнения, а именно:

* 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 соответствии со Стратегией все ветви государственной власти - Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, Правительство Кыргызской Республики, Верховный суд Кыргызской Республики, а также органы местного самоуправления должны разрабатывать локальные 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).

***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 адреса 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, искажать 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 лоббизма. 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. В число наиболее актуальных мер по реализации данного направления следующие: 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, получают 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 моментально 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.

**Антикоррупционная политика, инструменты и ключевые институты противодействия коррупции**

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

В этой связи, обратимся к формированию основных направлений вектора антикоррупционной политики государства, компаративное исследование[[7]](#footnote-7) 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 незападных странах: Китай, Индия, страны Латинской Америки и Юго-Восточной Азии, где преобладает системная коррупция и толерантное к ней отношение общества, антикоррупционная 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.

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.

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 идеально-типическими.

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, гражданского общества, бизнес-структур), 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.

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.

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.

***Перечень основной литературы:***

1. Jоhan Engvall (2011). - Sweden, Uppsala University, The State as investmentnt Market. An Analytical Framewоrk fоr interpreting Pоlitics and Bureaucracy in Kyrgyzstan.
2. ОECD. Антикоррупционные реформы в Кыргызстане (4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией).- Париж, 2018. – С. 230
3. Альтернативный отчет «Реализация Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в Кыргызской Республике. Общественное объединение «Результат» и ЮСАИД. – Бишкек 2016. – С. 131.
4. Антикоррупционная политика: учеб. пособие / под ред. Г.А.Сатарова. М.: Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004. < http://www.indem.ru>.
5. Аристотель. Политика. Сочинения: В 4 т. - М.: Мысль, 1992.
6. Артхашастра (в переводе с санскрита "наука о пользе") - сводный трактат по науке управления государством и политике, датируется IV веком до н.э.
7. Астанин, В.В. Антикоррупционная политика России: Криминологические аспекты. - М.: Юнити, 2009.
8. Барциц И.Н. Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества (к разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы). Государство и право, 2010, №9, с.16-25.
9. 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.

***Перечень дополнительной литературы:***

1. 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.
2. Бухвалова, К.А. Детерминанты коррупции: причины и условия коррупции, последствия коррупции. Экономика и социум. 2015. № 6-2 (19). С. 359-361.
3. Золотарев, В.С., Очаковский В.А. Административно-правовые и организационные формы борьбы с коррупций в системе государственной службы. Приоритетные научные направления: от теории к практике. - 2016. - № 34-2. - С. 175-182.
4. Исследование «Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и возможности снижения».- Бишкек: МЭ КР, Всемирный Банк, 2014. – 172с.
5. Исследование и опросы о коррупции «Общество и коррупция в Кыргызстане» Бишкекский центр ОБСЕ в координации с Аппаратом Президента КР. – Бишкек: 2015. - 329с.
6. 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).
7. Латов, Ю.В. Коррупция в системе угроз национальной безопасности России. Актуальные проблемы экономики и права, 2015. - № 1 (33). - С. 46-53.
8. Макиавелли, Н. Государь. - М., 1990. - С. 678.
9. Саякбаев, Т.Дж. Антикоррупционная политика Правительства Кыргызской Республики в современных условиях. Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, 2014. - № 19.- С. 151-157.
10. Саякбаев, Т.Дж. Сборник нормативных правовых актов Кыргызской Республики в сфере противодействия коррупции и глоссарий антикоррупционных терминов.- Бишкек, 2016. /. - С 23.– 160 с.
11. Саякбаев, Т.Дж. Роль и место уголовно-правовых инструментов борьбы с коррупцией в реализации государственной политики противодействия коррупции. Вестник Академии государственного управления при Президенте КР, 2018. - Т. 24.- С. 294-299.
12. 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).
13. Хабриева, Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы. Журнал российского права. – 2012. – № 6.

**Тема 4. Правовые основы противодействия коррупционным правонарушениям и субъекты противодействия коррупции в КР.**

*Система законодательства Кыргызской Республики о противодействии коррупции.*

*Понятие коррупции, виды и формы современной коррупционных проявлений в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.*

*Правовые и организационные основы противодействия коррупции.*

*Основные принципы противодействия коррупции.*

*Субъекты, осуществляющие противодействие коррупции (их полномочия).*

***Закон Кыргызской Республики “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” от 30 мая 2016 № 75***

Для совершенствования нормативной правовой базы государственной и муниципальной службы 30 мая 2016 г. принят новый Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»**.**

Данный закон  направлен  на то, чтобы государственная служба и муниципальная служба стали более эффективными и результативными и работали  на благо общества.

С принятием данного закона начался новый этап развития государственной и муниципальной службы Кыргызской Республики.

Целью же Закона является способствование формированию профессионального кадрового состава органов управления, способных качественно и своевременно решать узловые задачи государства и оказания услуг населению.

Как основные новшества закона можно отметить о следующие нормы:

- единство государственной службы, а также ввод нового понятия – государственная гражданская служба;

- повышение статуса как государственной гражданской, так и муниципальной службы;

- определение критериев отнесения к политическим и административным должностям - по признаку наличия полномочий по политико-определяющим решениям;

- муниципальная служба органично встраивается в систему профессиональной службы через: приравнивание к статусу государственной службы, единые подходы к карьерному росту, единую систему оплаты труда и оценки деятельности служащих, возможности ротации, включения в резервы кадров, единую систему обучения кадров;

- одним из приоритетов в деятельности статс-секретаря становится ответственность за формирование и реализацию стратегии государственного органа;

- устанавливается взаимосвязь между обучением, оценкой, практическими результатами труда служащих и их карьерным продвижением, материальной и нематериальной мотивацией;

В соответствии с Законом систему управления государственной гражданской службой составляют:

1) Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе;

2) уполномоченный государственный орган по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы;

3) статс-секретари государственных органов;

4) службы управления персоналом государственных органов либо уполномоченное лицо по вопросам управления персоналом.

В данном контексте, систему управления муниципальной службой составляют:

1) Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе - в части формирования политики в сфере муниципальной службы;

2) уполномоченный государственный орган по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы - в части разработки политики муниципальной службы и обеспечения ее реализации;

3) руководители аппаратов органов местного самоуправления городов и ответственные секретари айыл окмоту;

4) службы управления персоналом органов местного самоуправления либо уполномоченное лицо по вопросам управления персоналом.

Впервые в Законе закреплена статья «Карьерное планирование государственных и муниципальных служащих».

Предусмотрены меры по повышению эффективности работы Национального резерва кадров.

Расширены полномочия Совета, теперь Совет координирует и вопросы сферы муниципальной службы и называется «Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе».

Статс-секретарь наделен широким кругом полномочий. Наряду с реализацией таких важных функций как организация деятельности государственного органа по достижению его целей и задач, реализация единой государственной политики в сфере государственной гражданской службы и т.п., но также ***разрабатывает антикоррупционные меры и организует их реализацию и осуществляет меры по предупреждению, выявлению и разрешению конфликта интересов.***

**В статье 22 изложены ограничения, связанные с государственной гражданской службой и муниципальной службой. Так, в целях превенции коррупционных проявлений запрещается:**

- заниматься лично или через доверенных лиц предпринимательской деятельностью, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм, а также использовать свое служебное положение для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с получением в обмен за это любых выгод;

- быть поверенным или иным представителем по делам третьих лиц в государственных органах и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено законами;

- использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, служебные автотранспортные средства и другое имущество, предназначенное только для служебной деятельности;

- получать в связи с выполнением должностных обязанностей не предусмотренные законодательством вознаграждения (денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и другими официальными мероприятиями, признаются собственностью соответственно государственных органов или органов местного самоуправления и передаются в соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления в порядке, определяемом Правительством;

- создавать, участвовать или содействовать в какой-либо форме в деятельности политических партий, общественных объединений и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью и в служебное время; подчинение служебной деятельности партийным программам и решениям;

- находиться на службе, связанной с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью лицам, находящимся с ним в близких родственных отношениях;

- использовать свое служебное положение в целях решения вопросов, которые непосредственно затрагивают личные интересы самого служащего и его близких родственников;

- разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с законом к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей;

- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих организаций и действующих на территории Кыргызской Республики их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международными договорами и законодательством;

- выезжать в служебные командировки за пределы Кыргызской Республики за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством и международными договорами и т.д.

Пункт 3 данной статьи запрещает служащему после прекращения службы в течение года, в интересах третьих лиц, обращаться по месту своей прежней работы по вопросам, которые входили в его компетенцию, а также действовать от имени физического или юридического лица по делам, входившим в его ведение в период его нахождения на службе, что дало бы дополнительные преимущества этому физическому или юридическому лицу.

В соответствии с Законом прием на государственную гражданскую службу и муниципальную службу должен осуществляться исключительно на конкурсной основе.

Конкурсы на замещение вакантной должности проводятся в порядке:

1) конкурса из числа лиц, состоящих во внутреннем и национальном резервах кадров;

2) открытого конкурса.

В случае возникновения вакантной должности статс-секретарь (руководитель аппарата, ответственный секретарь, служба управления персоналом) уведомляет об этом уполномоченный государственный орган в письменной форме в течение 3 рабочих дней.

В первую очередь проводится конкурс среди лиц, числящихся во внутреннем и национальном резервах кадров. Если конкурс не состоялся либо лицо, прошедшее по конкурсу, не было назначено на должность, то объявляется открытый конкурс. При проведении открытого конкурса назначение на вакантную должность по другим основаниям **не допускается.**

Открытый конкурс объявляется при наличии вакантной должности **путем размещения информации** о проведении конкурса в газете и на веб-сайте уполномоченного государственного органа либо других официальных средствах массовой информации, а также на веб-сайте государственного органа или органа местного самоуправления.

Для обеспечения транспарентности процесса отбора при проведении конкурсов конкурсной комиссией производится видеозапись и аудиозапись собеседования, которые должны храниться в течение 3 лет.

При проведении конкурсов в отдаленных районах допускается проведение только аудиозаписи собеседования.

Статс-секретарь (руководитель аппарата, ответственный секретарь) не позднее 3 рабочих дней обязан внести руководителю государственного органа, органа местного самоуправления представление о назначении лица, успешно прошедшего по конкурсу на вакантную должность, и разместить информацию на веб-сайте государственного органа или органа местного самоуправления. При проведении конкурса в территориальных подразделениях государственных органов и органов местного самоуправления срок внесения представления и размещения информации на веб-сайте составляет 7 рабочих дней.

При этом, руководитель государственного органа, органа местного самоуправления в течение 3 рабочих дней после получения представления должен издать приказ о назначении на должность лица, прошедшего по конкурсу.

Руководитель государственного органа, органа местного самоуправления может отклонить представленную кандидатуру только в случае установления факта нарушения процедур конкурсного отбора.

Допускается замещение вакантной должности в порядке ротации.

При образовании вакантной должности руководитель государственного органа, органа местного самоуправления вправе назначить служащего по итогам оценки на следующую вышестоящую должность при условии соответствия квалификационным требованиям.

Служащий несет дисциплинарную, административную, материальную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством.

Дисциплинарное взыскание на служащего налагается руководителем государственного органа, органа местного самоуправления или уполномоченным должностным лицом лишь в случаях установления или подтверждения факта совершения дисциплинарного проступка. Служебное расследование проводится для установления или подтверждения факта совершения дисциплинарного проступка и может быть проведено, назначаемое руководителем государственного органа, органа местного самоуправления, уполномоченным должностным лицом по собственной инициативе, по представлению комиссии по этике или по инициативе самого служащего.

Следует учесть, что служебное расследование может быть проведено на основании обращений физических и юридических лиц, в случаях публикации в средствах массовой информации сообщения о совершении служащим должностного (дисциплинарного) проступка.

Порядок проведения служебного расследования определяется Правительством.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим возложенных обязанностей, несоблюдение этических норм, нарушение законодательства о конфликте интересов на него налагаются следующие виды дисциплинарных взысканий:

1) замечание; 2) выговор; 3) строгий выговор; 4) предупреждение о неполном служебном соответствии; 5) понижение в классном чине; 6) понижение в должности; 7) освобождение от занимаемой должности.

Дисциплинарные взыскания применяются непосредственно после обнаружения проступка, но не позднее 6 месяцев со дня его совершения. За каждое неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим возложенных на него обязанностей может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

Дисциплинарное взыскание действует в течение одного года со дня его применения. Если в течение этого срока служащий не будет подвергнут новому взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

В свою очередь, руководитель государственного органа, органа местного самоуправления или уполномоченное должностное лицо **вправе** снять дисциплинарное взыскание до истечения срока, но не ранее чем через 6 месяцев со дня наложения взыскания, а также по результатам оценки.

Решение о применении дисциплинарного взыскания служащий может обжаловать в уполномоченном государственном органе, а в случае несогласия с решением уполномоченного государственного органа - в суде, в течение 2 месяцев со дня ознакомления с решением.

В соответствии с Законом служащий несет материальную ответственность за причиненный ущерб, который наступает в результате его виновного и противоправного поведения (действия или бездействия).

Ущерб, причиненный служащим третьим лицам в результате незаконных действий (бездействия) при исполнении им должностных полномочий, подлежит возмещению государственным органом, органом местного самоуправления, в котором он состоит на службе.

Государственный орган, орган местного самоуправления обязан возместить причиненный ущерб за счет средств, предусмотренных для финансирования данного органа в соответствующем разделе бюджета. Но в то же время государственный орган, орган местного самоуправления, возместивший ущерб, может предъявить обратные требования (регресс) к лицу, которым непосредственно совершены неправомерные действия.

В случае если в суде будет доказано, что лицом, принявшим решение, были нарушены трудовые права служащего и вследствие этого по решению суда гражданину выплачены предусмотренные законом выплаты, государственный орган, орган местного самоуправления на основании решения суда обязан удержать из заработной платы лица, принявшего решение, сумму причиненного им ущерба. В иных случаях возмещение нанесенного ущерба осуществляется в рамках законодательства.

В обязанности же уполномоченного государственного органа входит создание и ведение базы данных служащих и должностных лиц, причинивших материальный ущерб государству.

в случаях вынесения прокурором, следователем или судом постановления об отстранении от должности в соответствии с законодательством до вынесения окончательного решения по делу, служащий временно отстраняется от занимаемой должности. Также на период проведения служебного расследования (кроме случаев назначения расследования по требованию самого служащего) руководителем государственного органа, органа местного самоуправления служащий может быть отстранен от занимаемой должности. При этом заработная плата сохраняется за служащим.

В законе предложены ряд новшеств, направленных на повышение эффективности работы государственных и муниципальных служащих за счёт усиления материальных и нематериальных факторов мотивации к труду, в том числе путём предлагаемой ротации перспективных кадров из органов государственного управления в органы местного самоуправления и наоборот.

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

Закон КР "О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности" обязывает государственных и муниципальных чиновников декларировать не только доходы, но и расходы.

Данный Закон принят в целях сосредоточения правоотношений в сфере декларирования доходов государственных служащих и интеграции норм, касающиеся декларирования доходов и расходов государственных и муниципальных служащих, предусмотренных различными законами в специализированный (базовый) Закон.

Закон направлен на создание системы открытости и прозрачности доходов, расходов, обязательств и имущества лиц замещающих государственные и муниципальные должности КР, их подотчетности и ответственности перед народом Кыргызстана, предупреждению коррупционных правонарушений.

Принятым Законом предусматривается:

- распространение сферы действия данного закона на всех государственных и муниципальных служащих (политических, специальных, административных, в том числе на военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и дипломатических служб) независимо от их статуса и вида;

- порядок, условия и сроки представления деклараций;

- передача полномочий от Государственной кадровой службы в государственный налоговый орган в сфере декларирования доходов и расходов государственных и муниципальных служащих;

- определение полномочий государственного налогового органа.

О своих расходах в течение года должны отчитываться следующие чиновники:

* лица, замещающие политические, специальные государственные должности;
* лица, занимающие административные государственные должности;
* военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов и дипломатических служб;
* лица, замещающие или занимающие политические и административные муниципальные должности;
* председатель Национального банка КР и его заместители.

Чиновники должны указать в декларации информацию о доходах и расходах, которые принадлежит им и их ближайшим родственникам в республике и за ее пределами на праве собственности:

1. недвижимое имущество;
2. движимое имущество:

* автотранспортные средства;
* собственность, имеющая культурную ценность, и предметы старины, признаваемые таковыми в соответствии с законодательством КР;
* денежные средства в национальной и иностранной валюте;
* ценные бумаги;
* скот и другая живность;
* ювелирные изделия, драгоценные и полудрагоценные металлы;
* финансовые и иные имущественные требования по отношению к гражданам и организациям;
* доля принадлежащего им капитала в организациях.
* доля принадлежащего им капитала в организациях.

В ст.4 определено, что к доходам декларанта и его близких родственников относится имущество и суммы, полученные в национальной и иностранной валюте в качестве:

* вознаграждения за труд и иных выплат, приравненных к нему;
* выплаты за авторское право и вознаграждения (авторский гонорар), полученных за использование произведений литературы, художественных и научных работ или за право пользования, возникающее в результате любого авторского права, за использование или право использовать любые ноу-хау, торговую марку, устройство или воспроизведение, план, секретную формулу или технологический процесс, программы для компьютеров и базы данных, промышленное, коммерческое или научное оборудование или за предоставление информации производственного, технического, организационного, коммерческого или научного характера;
* процентов или других видов компенсаций, начисленных за предоставление займов;
* дивидендов, процентов;
* доходов (выигрышей), полученных от казино и азартных игр;
* подарков или денежной оплаты (денежных призов), полученных на соревнованиях и конкурсах, а также выигрышей в лотерее;
* имущества (включая денежные средства), полученного в качестве дара или материальной помощи;
* имущества (включая денежные средства), полученного в качестве наследства;
* страховых выплат (включая выплаты по страхованию), произведенных организацией;
* доходов, полученных от предпринимательской деятельности;
* вознаграждений и иных доходов, полученных от гражданско-правовых сделок;
* всех видов пособий, стипендий, пенсий и единовременных платежей;
* доходов из любых других источников

Требуемые данные, чиновники должны предоставить не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным годом.

Декларация представляется в электронном виде и в порядке, установленном налоговым законодательством КР.  В декларацию можно внести поправки до 30 июня, следующего за отчетным годом.

В случае назначения, замещения или освобождения от должности декларация за период текущего года, в котором декларант стал занимать или замещать, или был освобожден от должности, представляется не позднее 1 апреля.

Если декларация будет представлена после установленного срока, либо декларация содержит неполные и/или недостоверные сведения, орган налоговой службы публикует информацию об этих лицах в средствах массовой информации и направляет соответствующие материалы в органы прокуратуры.

Ст. 8 Закона определяет, чтолюбые полученные органом налоговой службы или его должностным лицом сведения о декларанте, за исключением сводных сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах, содержащихся в декларации составляют тайну сведений, которая не подлежит разглашению органами налоговой службы, их должностными лицами, за исключением случаев, когда сведения передаются:

1) другим должностным лицам органов налоговой службы в ходе или в целях исполнения ими своих полномочий, предусмотренных Законом;

2) правоохранительным органам на основании их письменного обращения исключительно в отношении декларанта и/или его близкого родственника, по которым возбуждено уголовное дело согласно законодательству Кыргызской Республики по факту уклонения их от уплаты налога путем непредставления соответствующей декларации либо включения в нее заведомо искаженных данных;

3) суду в ходе судебного разбирательства в части, относящейся непосредственно к существу спора по факту уклонения декларанта и/или его близкого родственника от уплаты налога путем непредставления соответствующей декларации либо включения в нее заведомо искаженных данных, в котором декларант и/или его близкий родственник выступает в качестве стороны;

4) государственному органу другой страны в соответствии с вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

За исключением данных случаев, сведения относительно декларанта и/или его близкого родственника, составляющие тайну сведений, можно открыть другому лицу с письменного нотариально заверенного согласия самого декларанта.

**Закон Кыргызской Республики “О конфликте интересов” от 7 декабря 2017 года № 206**

Целью Закона является унификация и совершенствование законодательства о конфликте интересов; внедрение механизмов своевременного выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов; а также оказание практической помощи государственным органам и их служащим в поддержании добропорядочности официальных политических и административных решений в системе государственного управления в целом.

Закон направлен на совершенствование института урегулирования конфликта интересов, сокращения числа ситуаций, при которых должностные лица оказываются в ситуации, которая ведет к коррупции.

Закон определяет организационные и правовые основы управления конфликтом интересов в деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих и руководителей учреждений, организаций и 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 дает следующее определение конфликта интересов: "конфликт интересов -конфликт между общественно-правовыми обязанностями и личными (частными) интересами лиц, указанных в статье 6 Закона, 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.

Так,связи с исполнением должностных обязанностей запрещено принимать подарки, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает десяти расчетных показателей, при этом разрешено принимать дипломатические подарки только в рамках официальных протокольных мероприятий. Но так как дипломатические подарки являются государственной собственностью, то должны быть переданы на баланс государственного органа, органа местного самоуправления, учреждения, организации или предприятия. Разрешается выкупить дипломатический подарок в случае и в порядке, определяемых Правительством Кыргызской Республики.

Законодатель запрещает указанным в законе лицам требовать или принимать от физических или юридических лиц пожертвования, а также имущественную помощь других видов для государственных или общественных нужд, если пожертвование влияет на принятие решения в отношении этих физических или юридических лиц.Они могут принять пожертвование для нужд государства или органа местного самоуправления, учреждения, организации или предприятия, касающееся обучения персонала или улучшения организации труда и материально-технического обеспечения, если оно предоставляется в ситуации, исключающей конфликт интересов. При этом пожертвования независимо от их стоимости должны быть переданы в государственную собственность или собственность соответствующего органа местного самоуправления, учреждения, организации или предприятия.

Также указанные лица не вправе быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в государственных органах, органах местного самоуправления и на предприятиях, за исключением случаев, когда законами прямо предусмотрена обязанность должностного лица представлять интересы третьих лиц.

Запрещается быть представителями государственного органа, органа местного самоуправления, учреждения, организации или предприятия:

1) если лица, указанные в Законе, и/или близкие лица имущественно либо иным образом заинтересованы в рассматриваемом деле или их интересы противоречат интересам того органа, учреждения, организации или предприятия, которых они представляют;

2) в отношениях с такими лицами, от которых указанные лица и/или близкие лица получают доходы, преимущества любого вида;

3) в отношениях с таким юридическим лицом, участником, акционером, членом надзорного, контрольного или исполнительного органа которого являются лица, указанные в Законе, или близкие лица.

Закон вводит декларации интересов. Закон поручает руководителям государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий и их отделам кадров собирать декларации интересов. Декларация о личных (частных) интересах подается в течение пятнадцати рабочих дней со дня вступления в должность (начала полномочий) лица, обозначенного в Законе, а также в те же сроки - при переходе на должность с иным объемом полномочий.

В обязанности комиссий по этике входят: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.

В обязанности руководителей государственного органа, органа местного самоуправления, уполномоченного должностного лица учреждения, организации или предприятиявходит: 1) обеспечение своевременного принятия мер по управлению потенциальным и реальным конфликтом интересов; 2) создание и обеспечение эффективной работы комиссии по этике; 3) утверждение внутриведомственных актов по конфликту интересов; 4) принятие решений о проведении проверки служебной деятельности лиц, указанных в Законе; 5) применение дисциплинарных взысканий за нарушение законодательства о конфликте интересов; 6) применение мер поощрения за добросовестное служебное поведение при возникновении конфликта интересов; 7) применение мер по устранению последствий произошедшего конфликта интересов, в том числе по восстановлению общественного доверия; 8) незамедлительное, в течение трех рабочих дней, информирование уполномоченных государственных органов, определяемых Правительством Кыргызской Республики, о выявленных нарушениях указанными в Законе лицами, а также о принятых по этим фактам мерах.

***Институциональные основы и основные институции реализации государственной антикоррупционной политики в Кыргызской Республике***

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

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

Институциональными основами реализации государственной антикоррупционной политики являются антикоррупционные механизмы. В первую очередь, эффективность антикоррупционных механизмов опирается на наличии 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 инструментарий борьбы с коррупцией и являющейся составной частью антикоррупционных политик многих государств, можно выделить следующие механизмы:

1) систематическое обновление антикоррупционного законодательства (институциональное обеспечение);

2) оценка и управление коррупционными рисками;

3) антикоррупционная экспертиза;

4) выявление и урегулирование конфликта интересов;

5) антикоррупционный мониторинг и оценка;

6) декларационная кампания (контроль и мониторинг доходов и расходов должностных лиц);

7) Кодексы этики, добросовестность, стандарты поведения;

8) информационная кампания и открытость;

9) антикоррупционное образование;

10) финансирование политических партий;

11) финансовый контроль и государственные закупки;

12) взаимодействие с гражданским обществом и др.

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

Вышеуказанный перечень механизмов и подходов борьбы с коррупцией не имеет исчерпывающего характера. Все это требует имплементации посредством целого набора нормативных правовых инструментариев, предписывающих детальные диспозитивные и санкционные меры, способы и подходы, основанные на передовых юридических технологиях, формах правореализационной практики способах противодействия коррупции и порождающих её причин.

Кыргызская Республика в борьбе с коррупцией целенаправленно ориентируется на международный опыт, эффективные зарубежные модели, сочетает различные меры противодействия этому явлению. Отечественное законодательство в данной сфере прошло довольно длительный процесс формирования. Однако, полноценное участие гражданского общества, исследовательских и научных кругов, однобокое участие представителей СМИ, низкая квалификация уполномоченных на борьбу 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 разработки 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 обеспечительности 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 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 антикоррупционные механизмы по мере получений рекомендаций от экспертов данной организации. Все это способствует своевременному обновлению антикоррупционных механизмов, 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 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 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 органах, сложить в единый «пазл» решения тактических, операционных и стратегических задач по противодействию коррупции представляется невозможным.

Секретариат Совета безопасности КР относится к структуре, за которой закрепляется организационное обеспечение всех субъектов противодействия коррупции осуществляет, координацию осуществляют органы прокуратуры, информационная пропаганда и минюстом и т.д.

Внутренние факторы, зависят от уровня коррупционной составляющей, мнения, пожеланий и «градуса» общества, анализа действенности предпринимаемых мер и антикоррупционных механизмов, установок руководства КР… Все это также включает проводимый анализ возникающих угроз и сбоев, отчетов госорганов, ОМСУ и негосударственных учреждений и ситуация 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 по следующим направлениям:

- персональные характеристики отдельных действующих или отставных должностных лиц государственных органов, на предмет причастности к коррупционным проявлениям;

- коррупционные схемы в отдельных секторах экономики или в сфере оказания государственных услуг;

- выявление коррупциогенных факторов, пробелов или недостатков в проектах или действующих нормативных правовых актах;

- отдельные направления в системе государственной службы, способствующих развитию коррупционных отношений и др.

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

С точки зрения формирования концептуальных основ повышения эффективности антикоррупционных механизмов, наряду с их внедрением, одной из приоритетных задач должна быть информированность о населения, бизнеса и всего гражданского общества о роле 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 с и ликвидацией 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 ощутимом 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. Борьба с коррупцией государственных служащих не может быть сведена только к выявлению и наказанию виновных. Акцент, прежде всего, должен быть сделан на разработке и осуществлении системы мер упреждающего характера.

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

Меры предупреждения коррупции подразделяются на:

1) общесоциальные и

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 подбору кадров государственных служащих, пресечению фактов коррупции, предупреждению установления коррумпированных связей организованных преступных формировании 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 контроля, 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 институции формирования 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 известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

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.

***Перечень основной литературы:***

1. Аминов, Д. И. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления/ Д.И. Аминов, В.И. Гладких, К.С. Соловьев. - М.: Логос, 2006.
2. Балабанов, С.С. Молодежь и коррупция (по материалам социологических исследований). - Н.Новгород: Институт «Открытое общество», 1999.
3. Барциц И.Н. Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества (к разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы). Государство и право, 2010, №9, с.16-25.
4. 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.
5. 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.
6. Долгова, А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней. Коррупция и борьба с ней. - М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000. - С. 84—96.
7. Золотарев, В.С., Очаковский В.А. Административно-правовые и организационные формы борьбы с коррупций в системе государственной службы. Приоритетные научные направления: от теории к практике. - 2016. - № 34-2. - С. 175-182.
8. Латов, Ю.В. Коррупция в системе угроз национальной безопасности России. Актуальные проблемы экономики и права, 2015. - № 1 (33). - С. 46-53.
9. Саякбаев, Т.Дж. Антикоррупционная политика Правительства Кыргызской Республики в современных условиях. Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, 2014. - № 19.- С. 151-157.
10. Саякбаев, Т.Дж. Сборник нормативных правовых актов Кыргызской Республики в сфере противодействия коррупции и глоссарий антикоррупционных терминов.- Бишкек, 2016. /. - С 23.– 160 с.
11. 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.
12. 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>).
13. Хабриева, Т. Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы. Журнал российского права. – 2012. – № 6.

***Перечень дополнительной литературы:***

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».

**Тема 5. Экономические, культурологические и правовые подходы к противодействию коррупции.**

*Направление экономической теории, посвященное экономическому анализу преступности и борьбы с нею (Формула Г. Беккера и ее интерпретация М. Сесновицем).*

*Формулировка Джордж Стиглера «Предельного сдерживания необходимых предельных затрат».*

*Культурологические особенности коррупционных проявлений.*

*Подходы к снижению уровня коррупции*.

Неофициальные выплаты, в виде «взносов» за крышевание и покровительство, взяток и откатов, вознаграждений и подарков, ложатся бременем расходов, которые способствуют увеличению конечной стоимости товаров и услуг, а с другой стороны, сокращая бюджетные поступления, данное негативное явление ведет и к увеличению бюджетных расходов (например, при госзакупках, стоимость госрасходов увеличивается еще и за счет включаемых откатов).

Вместе с тем, наносимый ущерб, в виду высокой латентности коррупционных проявлений, подсчитать невозможно. Лишь путем анкетирования и опросов (хотя это ресурсозатратное, дорогостоящее и неточное) идет попытка количественной оценки ущерба от коррупции. По итогам обзоров и исследований международными организациями, в открытом доступе публикуются следующие данные – госзакупки дорожают на 30% за счет коррупционной составляющей, а доля откатов находится в пределах от 10 до 15% стоимости закупаемых товаров и услуг. Кыргызстан своей методики, по определению количественной оценки ущерба от коррупции не имеет. Подобные исследования, которые были проведены в течение последних восьми лет, были осуществлены при содействии и технической помощи партнеров по развитию (местные представительства ВБ и ОБСЕ) независимыми исследовательскими компаниями.

Практически все отмеченные коррупционные проявления в нашем обществе (*за исключением мелких нарушений этических норм и ситуаций конфликта интересов*), по итогам проведенных исследований, относятся к категории преступлений и правонарушений. Все эти проявления носят корыстный характер (*незаконное обогащение, получение преференций и льгот*), которые возникают из экономических факторов и условий, которые связывают с низким уровнем заработной платы, неразвитостью рынков, излишними регуляторами и контролем предпринимательской деятельности, чрезмерным налоговым бременем и др. Все это создает возможности и становится благодатной почвой для мздоимства, взяточничества и поборов, где низкая оплата труда чиновников побуждает к поиску дополнительных незаконных заработков.

Любые коррупционные преступления являются корыстными и относятся к категории «рациональных», которые исходят из выше перечисленных экономических условий и факторов. Мотивы субъектов этих преступлений всецело подходят «экономическим моделям преступного поведения», разработанными учеными: социологами, криминалистами и экономистами.

Считается, что первым идеи о рациональном поведении преступников сформулировал Чезаре Беккариа (1738-1794), итальянский мыслитель, правовед и общественный деятель. Его трактат "О преступлениях и наказаниях" имел огромный резонанс в Европе, существенно повлиял на умы общественности и государственных деятелей того времени, что способствовало проведению первых либеральных реформ правосудия и уголовного права в ряде стран. Несколько позже схожие идеи выдвинул Иеремия Бентам (1748-1832), английский социолог и юрист. Но основной вклад в разработку теории рациональности преступлений внес американский экономист Гэри Беккер (1930-2014), получивший в 1992 г. Нобелевскую премию за применения методов микроэкономического анализа на девиантные формы поведения человека. Его главным трудом на эту тему является статья "Преступление и наказание: экономический подход" (1968). Со временем идеи Беккера дополнили, появились модели портфельного выбора преступлений, распределения времени между законной и незаконной деятельностью.

В своем анализе Беккер исходил из того, что преступники – не психопаты и не жертвы социального угнетения, а рациональные люди, определяющие свой субъективный выбор на имеющиеся возможности и ограничения. Выбор ими криминальной деятельности следует понимать, как инвестиционное решение в условиях риска и неопределенности. Поэтому на уровень преступности влияет связанные с ней выгоды и издержки (денежных и других), которые зависят от соотношения доходов легальных и нелегальных, вероятности быть пойманным, сроками заключения и т.д.

Обращаясь к специальной дисциплине «Экономический риск», который выделяется отдельной главой в экономической теории, выделим три распространённых типа рационального поведения: предрасположенность рисковать, индифферентность к риску и дистанцированность от возможных рисков. Предрасположенность и склонность рисковать относится к поведенческой мотивации лиц склонных к совершению преступлений, то есть преступников, которые «рассматривают» свое поведение как один из видов рискованного бизнеса. Такое поведение сопровождается азартом и увлеченностью, которое можно сравнивать с игроками казино, тотализаторов и бирж. Хотя такие игры легализованы, но в процессе увлеченности и склонности к риску, грань между дозволенным и преступлением стирается. У некоторых возникает кураж, когда несмотря на то что с возрастанием риска снижаются ожидаемые выгоды и реальный доход, тяга к преступной деятельности только возрастает. Криминалистическая психология незаслуженно мало изучает мотивы психических причин совершения коррупционных преступлений, с точки зрения получения экономических выгод.

В основе модели Г.Беккера лежит простой принцип: экономическое (коррупционное) преступление будет совершено, если оно выгодно преступнику. Для оценки же выгодности можно использовать простую математическую формулу, где экономическое преступление (и взятка в том числе) будет выгодным, если левая часть формулы будет превышать правую (1).

***EU = (1 – p) x U (Y) + p x U (Y – f) = U (Y – p x f).*** *(1)****,***

где, *EU - ожидаемая полезность от преступления,*

*p - вероятность поймать и осудить преступника,*

*U – функция полезности преступника,*

*Y - доход от преступления,*

*f – наказание за преступление*.

Таким образом, математика и теория Беккера категоричны: для того, чтобы сделать борьбу с коррупцией эффективной, необходимо повышать выгоду от честной работы (например, увеличивать зарплату чиновников) и наращивать неотвратимость наказания (улучшать работу правоохранителей). Остальные меры малоэффективны (как ужесточение наказания) или почти утопичны (как надежда на то, что чиновник не будет "брать" только из-за своей высокой моральности).

М. Сесновиц в своей интерпретационной модели концепции Г.Беккера [52] предлагает подходить к коррупционерам как к лицам, которые не смогли устоять перед соблазном или наоборот смогли противостоять рискам получения взятки (коррупционного действия) в результате объективного и субъективного суждения, сравнения и оценки ожидаемых выгод и потерь. В итоге, ожидаемая прибыль лица склонного к коррупционным сделкам может быть упрощена до следующего уравнения (2):

***U = Y – p x D.*** *(2),*

где *U – ожидаемая прибыль от коррупции;*

*Y – величина выгоды от удачного преступления;*

*p – вероятность, что преступник будет пойман и наказан;*

*D – величина потерь чиновника в результате его наказания*.

Данное уравнение подходит для оценки ожидаемой прибыли от совершения любого из видов коррупционных правонарушений. Усложняет, то что практически сложно или невозможно установить издержки преступника-коррупционера (*D*), за исключением случаев, когда коррупционер подвергся в качестве наказания – штрафу, что бывает крайне редко. Тогда величина его потерь (*D*) просто приравнивается сумме штрафа. В соответствии с УК КР по всему перечню коррупционных преступлений предусматривается наказание в виде лишения свободы. В этом случае, величину потерь (*D*) знает и может сказать только лицо, привлеченное к такой ответственности и данная оценка будет не совсем объективной, так как будет носить его субъективное восприятие.

В таком случае, можно поставить вопрос определения прибыльности самого рынка коррупционных услуг, то есть разобраться в факторах способных повлиять увеличение выгод (прибыльности, частоту и размеров взяток), и сопоставить их с вероятностью его наказания. Увеличивая ресурсы и шансы по наказанию коррупционера, мы будем вынуждены моделировать систему и подходы его поимки. Здесь должны быть рассмотрены широкий круг возможностей в применении всего арсенала АКМ.

Отсюда можно сделать вывод, что нужны решительные меры, обеспечивающие неотвратимость наказания за коррупционное поведение чиновников, требуется усиление гражданской ответственности и контроля, с одновременным ресурсным обеспечением правоохранительных органов и их сотрудников.

Очевидно, что эффективность борьбы с коррупцией будет зависеть от её системности, что напрямую зависит от успешной правоприменительной практики, наличия всех предусмотренных правовых норм и политической воли. Другой сложившийся среди исследователей подход предполагает, что рассматриваемый объект преступления, жаждущий быстрого обогащения, лавирует всегда между легальной и криминальной деятельностью. Экономист-криминолог Айзек Эрлих (Ehrlich, 1973) в своих трудах соглашается и дальше развивает данное утверждение, утверждая следующее:

1. Индивид может заниматься двумя видами доходной деятельности: законной и незаконной, и в любой пропорции.

2. Доход от незаконной деятельности всегда имеет два исхода: благоприятный и неблагоприятный.

3. Индивид субъективно относится к вероятности того, что он будет пойман и наказан.

4. Любое наказание имеет материальную или иную выгоду, измеряемую в денежных единицах.

Фундаментальные принципы анализа:

1) поведение преступника детерминируется рациональными мотивами – стремлением максимизировать доход с учетом ожидаемых выгод и издержек;

2) правоохранительная деятельность должна быть направлена на минимизацию совокупных потерь общества – потерь от правонарушений и от борьбы с нею;

3) рациональный потенциальный правонарушитель будет отказываться нарушать закон, если чистая выгода будет отрицательной (S < p x D);

4) преступник учитывает не объективно истинные, а субъективно доступные значения переменных;

5) преступник сознательно и на долгосрочной основе готовится и разрабатывает свою преступную деятельность, выбирая самые оптимальные и безопасные пути, при котором его выгоды должны быть во много раз выше его издержек.

Границы применения идей экономики преступлений и наказаний в рамках настоящего исследования будут сосредоточены на выработке и моделировании мер по достижению эффективности АКМ.

Основываясь на выработанных экономических постулатах и тезисах, можно утверждать, что наказание — это ключевой инструмент сдерживающий преступление коррупционеров. Многочисленные исследования и мнения экспертов говорят о том, что решающим фактором является именно принцип неотвратимости наказания, а не бытующее заблуждение, когда считают, что основными факторами снижения коррупционных преступлений являются повышение раскрываемости преступлений и тяжести наказаний.

Во-первых, доминирование роли и активность правоохранительных органов приведет к свертыванию или «поглощению» превентивных мер.

Во-вторых, такая активность, по природе своей, имеет цикличность или направленность (локальность), что может активировать, за счет перемещения коррупционную преступность в других регионах или другом неохваченном секторе. История формирования офшорных и экстерриториальных зон начинается с усиления налогового и банковского контроля.

В-третьих, может произойти переориентация коррупционных преступлений в другие мошеннические и иные преступные схемы.

В-четвертых, субъективное восприятие преступников-коррупционеров перекрывает объективные показатели (*наказания, карательные органы, суды, тюрьма и др.*), когда им недоступны реальные сведения о наказании и раскрываемости преступлений, а видят они лишь тех лиц, которые совершили «удачные» преступления (гуляют и довольствуются на свободе).

В-пятых, психологическое отношение к нарушению закона у любого человека формируется в раннем возрасте. Законопослушный гражданин всегда будет обходить любую возможность преступить закон, тем более совершить преступление. В этом случае, вероятность наказания за конкретное преступление, в рассматриваемый период может не рассматриваться, что также усложнит использование выше приведенного уравнения.

***Перечень основной литературы:***

1. Becker G. Crime and Punishment: An Ecоnоmic Apprоach // Essays in the Ecоnоmics оf Crime and Punishment / Ed. by G.S. Becker and W.L. Landes. N.Y.: Natiоnal Bureau оf Ecоnоmic Research, 1974. P. 1–67.
2. Ghura, Dhaneshwar (1998), ‘Tax Revenue in Sub-Sharan Africa: Effects on Economic Policies and Corruption’, International Monetary Fund Working Paper, WP/98/135.
3. Tanzi, Vito and Hamid R. Davoodi (2000), ‘Corruption, Growth, and Public Finances’, IMF Working Paper, WP/00/182.
4. Алексеев, C.B. Коррупция: За пределами преступления/ C.B. Алексеев. - Р. н/Д.: Логос, 2007.
5. Андреевская Т.С., Колмаков А.Е. Коррупция в современной экономике. экономические предпосылки коррупции / Материалы V Межвузовской студенческой научно-практической конференции с международным участием. - Иркутск, 2018. - С. 96-101.
6. Астанин, В.В. Антикоррупционная политика России: Криминологические аспекты: Автореф. дис. .д-ра юрид. наук: 12.00.08 / В.В.Астанин. - М.: Московская государственная юридическая академия, 2009.

***Перечень дополнительной литературы:***

1. Билярова Т. А., Зенина К. С. Эконометрический анализ влияния коррупционной составляющей на экономическое развитие стран мира. Конференция «Ломоносов 2012» / Т. А. Билярова, К. С. Зенина. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://lоmоnоsоv-msu.ru/archive/Lоmоnоsоv\_2012/1768/36642\_7f77.pdf](https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2012/1768/36642_7f77.pdf).
2. Бондаренко, C.B. Коррумпированные общества / C.B. Бондаренко. - М.: РосИздат, 2002.
3. Бухвалова, К.А. Детерминанты коррупции: причины и условия коррупции, последствия коррупции / К.А. Бухвалова //Экономика и социум. 2015. № 6-2 (19). С. 359-361.
4. Быстрова, А. Феномен коррупции: Некоторые исследовательские подходы / А. Быстрова, М. Сильвестрос // Журнал социологии и социальной антропологии. - 2000. - Т. 3.- № 1. - С. 83-101.
5. Дзодзиева, З.Б. Коррупция как социальное и экономическое явление/ З.Б. Дзодзиева. Автореф. дис. канд. социол. наук: 22.00.04 / Институт социально-политических исследований РАН. - Владикавказ, 2006.
6. Епифанова, Н. Исследование коррупции на основе методов экономической теории / Н. Епифанова // Вопросы экономики. 2007. № 1.- С. 334.
7. Жилина, И. Феномен коррупции: Общие подходы к изучению / И. Жилина // Экономические и социальные проблемы России. - 1998. - № 2. - С. 30-62.
8. Жужома, М.Ю. Экономический механизм противодействия коррупции как угрозе финансовой безопасности Российской Федерации / М.Ю. Жужома // Автореф. дис. канд. экон. наук: 08.00.10 / Финансовая акад. при Правительстве РФ. -М., 2008.
9. Котляров, С.Б. Индикаторы измерения коррупции: понятие и совершенствование / С.Б. Котляров, Е.А. Чичеров // Актуальные проблемы права: материалы IV Междунар. науч. конф. - М.: Буки-Веди, 2015.
10. Латов, Ю.В. Коррупция в системе угроз национальной безопасности России / Ю.В. Латов // Актуальные проблемы экономики и права, 2015. - № 1 (33). - С. 46-53.
11. Полтерович, В.М. Факторы коррупции / В.М. Полтерович // Экономика и математические методы, 1998. - Т. 34. - Вып. 3. - С. 30-39.
12. Саякбаев, Т.Дж. Антикоррупционная политика Правительства Кыргызской Республики в современных условиях / Т.Дж. Саякбаев // Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, 2014. - № 19.- С. 151-157.
13. Шуманов, И.В. Анализ подходов к исследованию феномена коррупции и современные исследовательские практики коррупции / Шуманов И.В. // Вестник Калининградского юрид.института МВД России, 2011. - № 4 (26). - С. 26-31.

**Тема 6. Оценка и управление коррупционными рисками.**

*Ситуационный анализ коррупционных рисков и существующие подходы и методы оценки коррупционных рисков.*

*Обзор международного опыта внедрения оценки коррупционных рисков.*

*Анализ коррупционных рисков на примере функции государственного органа.*

*Методологии оценки коррупционных рисков.*

*Разработка и внедрение методологии выявления и предотвращения коррупционных рисков в деятельности государственных органов КР для снижения уровня коррупции.*

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

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

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

Коррупционный риск - заложенная в системе государственного управления возможность для действия/бездействия, а также наличие обстоятельств, провоцирующих должностных лиц государственных органов на незаконное использование должностного положения в целях получения выгоды для себя или третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу, другим физическим лицам[[8]](#footnote-8).

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

В выявлении и оценке коррупционных рисков должен быть использован основополагающий «***Принцип недобросовестности должностного лица***» (думать как коррупционер, смотреть «глазами» коррупционера). Он реализуется через моделирование наличия и оснований обоснованно предполагать их возникновение в случае несоблюдения должностными лицами государственных органов установленных внутренних процедур и требований антикоррупционного законодательства, а также любая возможность использования своих полномочий для получения незаконной административной ренты. Перечень коррупционных рисков далее дополняется рисками, взятыми из результатов анализа деятельности государственного органа (выявленных нарушений, жалоб и заявлений граждан, актов проведённых 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 обстоятельств, обеспечивающих возможность вступления в коррупционные отношения (или мотивирующие и открывающие возможность вступления в коррупционные отношения);

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

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

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

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

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

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

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

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

- юрисдикционные - функции государственного и муниципального служащего, 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.

***Перечень основной литературы:***

1. Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы: монография : в 2 т. Т. 1 и 2 / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой, Р. А. Курбанова. — Москва: Проспект, 2019.
2. Основы антикоррупционной политики: Учебное пособие/ Саякбаев Т., Мамбеталиева Э., Абдыкеримов А. – Б.: «Оптима Техноложис» 2020.- 188с.
3. Основы предупреждения коррупции: Учебный курс (для студентов и магистрантов ВУЗов) Саякбаев Т., Мамбеталиева Э. – Б.: «Оптима Техноложис» 2020.- 216с.
4. Саякбаев Т.Дж. Основы противодействия коррупции и особенности осуществления надзора за исполнением антикоррупционного законодательства (для работников органов прокуратуры Кыргызской Республики): Учеб.пособие – Б.:М-Максима, 2020. – 286 с.
5. 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.

***Перечень дополнительной литературы:***

1. Полтерович, В.М. Факторы коррупции / В.М. Полтерович // Экономика и математические методы, 1998. - Т. 34. - Вып. 3. - С. 30-39.
2. Саякбаев, Т.Дж. Риски банков в сфере противодействия легализации преступных доходов / Т.Дж. Саякбаев // Вестник КНУ им. Ж. Баласагына. – Бишкек: КНУ, 2011. - Спец.выпуск. - С. 511-514.
3. Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками (распоряжение Премьер-министра КР от 18.09.2016 года № 281).
4. Распоряжение Правительства КР от 28.10.2014 года № 531-р (введение должности уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в госорганах).
5. 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.
6. Методология антикоррупционного мониторинга и оценки, утверждено распоряжением Правительства КР от 12.02.2014 года N 44-р.
7. Руководство по проведению комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами Кыргызской Республики, утверждено распоряжением Правительства КР от 15.09.2015 года № 450-р.
8. 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».
9. Постановление ЖК от 18 января 2008 года N 75-IV «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР».
10. Постановление Правительства КР «О порядке разработки и оптимизации административных регламентов государственных и муниципальных услуг» от 16.01.2018 года № 26.
11. 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.
12. Положение об Антикоррупционном совете при Правительстве Кыргызской Республики, утвержденное распоряжением Правительства КР от 6 декабря 2018 года № 427-р.
13. Постановление Правительства КР Об утверждении Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2019-2021 годы от 13 сентября 2019 года № 474.

**Тема 7. Правовые основы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.**

*Понятие и содержание конфликта интересов.*

*Причины и условия возникновения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.*

*Выявление ситуаций, связанных с конфликтом интересов.*

*Порядок и механизмы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе.*

*Декларация о личных интересах.*

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, девальвация различных государственных и общественных сфер, игнорирование публичных интересов. Наиболее полное применение возможных мер по выявлению, урегулированию и предупреждению ситуаций конфликта интересов - это средство достижения качественного и эффективного осуществления государственных полномочий.

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

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: - cт. 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 обусловливается 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 неодинаковое 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.

Наибoлее частo прoтивoправный умысел исхoдит oт дoлжнoстных лиц, кoтoрые наделены административнo-распoрядительными и надзoрными пoлнoмoчиями, а также oт людей, в кoмпетенцию кoтoрых вхoдят сделки пo купле-прoдажи сырья, oбoрудoвания; распoряжения имуществoм, аренды зданий и сooружений, 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 неправомерных действий госслужащего, связанных с конфликтом интересов;

- материалы публикаций в средствах массовой информации, результаты служебных проверок и т.п.

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

В этой связи, Закон 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.

***Перечень основной литературы:***

1. Jоhan Engvall (2011). - Sweden, Uppsala University, The State as investmentnt Market. / An Analytical Framewоrk fоr interpreting Pоlitics and Bureaucracy in Kyrgyzstan.
2. Антикоррупционная политика: учеб. пособие/под ред. Г.А.Сатарова. М.: Фонд ИНДЕМ, РА «СПАС», 2004. < http://www.indem.ru>.
3. Антикоррупционные документы и инструменты: Международный и национальный опыт борьбы с коррупцией / Составитель Б.В.Демидов. - М., 2004.
4. Ахметова, Н.А. Международный опыт противодействия коррупции / Н.А. Ахметова// Власть. - 2009. № 12.- С. 73-75.
5. Бондаренко, C.B. Коррумпированные общества / C.B. Бондаренко. - М.: РосИздат, 2002.
6. Буракова, А.Н. Коррупция в государственном секторе как явление, инструменты воздействия на коррупцию / А.Н.Буракова. Сборник статей «Современные технологии в мировом научном пространстве» Сборник Межд.НПК: в 6 частях. - 2017. - С. 208-211.
7. Основы предупреждения коррупции: Учебный курс (для студентов и магистрантов ВУЗов) Саякбаев Т., Мамбеталиева Э. – Б.: «Оптима Техноложис» 2020.- 216с.
8. Саякбаев Т.Дж. Основы противодействия коррупции и особенности осуществления надзора за исполнением антикоррупционного законодательства (для работников органов прокуратуры Кыргызской Республики): Учеб.пособие – Б.:М-Максима, 2020. – 286 с.
9. 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.

***Перечень дополнительной литературы:***

1. Бухвалова, К.А. Детерминанты коррупции: причины и условия коррупции, последствия коррупции / К.А. Бухвалова //Экономика и социум. 2015. № 6-2 (19). С. 359-361.
2. Быстрова, А. Феномен коррупции: Некоторые исследовательские подходы / А. Быстрова, М. Сильвестрос // Журнал социологии и социальной антропологии. - 2000. - Т. 3.- № 1. - С. 83-101.
3. Ведерникова, О.Н. Антикоррупционная политика России: С чего начать? / О.Н. Ведерникова // Общественные науки и современность. - 2005. №3. -С. 120-128.
4. Дементьева, И.Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти/ И.Н. Дементьева// Проблемы развития территорий. 2012. Вып. 1 (57). С. 82—83.
5. Дягтярев, А., Маликов, Р. Коррупционная основа административных барьеров/ А.Дягтярев, Р. Маликов // Вопросы экономики. 2003. - № 11. - С. 78-87.
6. Коннов, А.Ю. Коррупция в органах государственной власти: теория, практика и механизмы антикоррупционной политики (на материалах РТ) / А.Ю. Коннов //автореф. дис. канд. социол. наук: 22.00.08. - Казань, 2005. – 62с.
7. Саякбаева, А.А. Некоторые аспекты по реформированию системы государственной службы в КР. Модернизация и экономическая стратегия Казахстана в условиях инновационного развития/ А.А. Саякбаева, Т.Дж. Саякбаев // Материалы международной научной конференции. – Алматы: Университет «Туран», 2010.- 412 с.
8. Саякбаев, Т.Дж. Исследование организованной экономической преступности / Т.Дж. Саякбаев // Вестник КНУ имени Ж. Баласагына. – Бишкек: КНУ, 2011.- С.507-511.
9. Саякбаев, Т.Дж. Сборник нормативных правовых актов Кыргызской Республики в сфере противодействия коррупции и глоссарий антикоррупционных терминов / Т.Дж. Саякбаев.- Бишкек, 2016. /. - С 23.– 160 с.

**Тема 8. Комплекс дополнительных мер предупреждения коррупции в условиях Кыргызской Республики**

*Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов.*

*Антикоррупционный мониторинг и оценка реализации антикоррупционной политики.*

*Декларационная кампания, Кодексы этики, стандарты поведения.*

*Информационная кампания и открытость.*

*Антикоррупционное образование.*

*Роль общественных объединений и СМИ в борьбе с коррупцией.*

Коррупция материализуется в различных формах, включающих множество элементов, а комплексное видение по выявлению коррупциогенных факторов и корруционных 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 Республики, 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.

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

1) поверхностная регламентация проведения АКЭ проектов НПА;

2) отсутствие регламентации проведения АКЭ действующих НПА;

3) смешение АКЭ с другими видами экспертиз;

4) не выработана единая методология проведения АКЭ;

5) результаты АКЭ носят рекомендательный характер;

6) не установлен уполномоченный орган власти, в компетенцию которого входило бы осуществление АКЭ подзаконных нормативных актов, например, органов местного самоуправления;

7) НПА не регламентирован статус эксперта АКЭ, а также его ответственность в случае некачественного осуществления экспертизы.

Рассмотрение вопроса становления антикоррупционной экспертизы в 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 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 экспертиз 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:

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.

Антикоррупционный анализ включает в себя:

- оценку положений проекта на содержание в них коррупциогенных 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.

***Кодексы этики, добросовестность, основы стандартов поведения***

Отечественный и мировой опыт борьбы с коррупцией свидетельствует о том, что для успешного противостояния этой социальной аномалии, применение одних административно-правовых мер является недостаточным. Коррупция начинает сдавать свои позиции тогда, когда воздействие закона подкрепляется нравственным осуждением, моральной нетерпимостью к тем, кто использует своё служебное положение для извлечения личной выгоды. В этой связи в настоящее время особый интерес обращен к этике - этой старейшей отрасли философского знания.

Система норм поведения, порядок действий и правил, взаимоотношений и принципов в государственно-служебных отношениях, которые представляют собой совокупность наиболее пригодных, глубоко осознанных и конкретизированных, принадлежащих данному обществу и являются нормами общечеловеческой морали - суть этики государственного служащего. Разработка антикоррупционных мер и осознание прямой зависимости степени антикоррупционной устойчивости чиновника от уровня его нравственной культуры актуализировали интерес ученых и практиков к данной проблематике в целом и к зарубежному опыту решения этических проблем служебных отношений, в частности. В том числе с точки зрения возможности адаптации всего лучшего на государственной гражданской службе. Особенно ценен опыт тех стран, которым удалось попасть в двадцатку наименее коррумпированных стран и добиться определенных успехов в управлении сферой нравственных отношений в государственной службе своих стран.

В США, Великобритании, ФРГ и многих других странах западной демократии доступ к государственной службе открыт и свободен для каждого гражданина. Служащие принимаются на работу в аппарат по конкурсу вне какой-либо социально-политической дискриминации, но вот принцип нравственности «работает» строго. Служащие не вправе принимать участие в формировании партийных структур и партийных фондов, выступать с партийно-политическими заявлениями, занимать партийные посты или действовать в интересах той или иной конкретной партии, совершать поступки, провоцирующие конфликт интересов, т.е. делать все то, что противоречит политически непредвзятому исполнению служебных обязанностей. Любое действие или высказывание, не согласующееся с интересами государства и своего ведомства, рассматривается как проявление нелояльности и как акт, несовместимый с пребыванием на государственной службе. Строительство нравственного фундамента гражданской службы во многих странах начиналось с создания этического кодекса как нормативного документа, содержащего систему этических принципов, норм и правил, которыми должны руководствоваться государственные служащие в своей профессиональной деятельности. Это был первый, но необходимый этап в длительном процессе формирования корпуса государственной службы как института общественного служения. Пионером в этом выступили США. Первый кодекс этики в этой стране был разработан Международной ассоциацией администраторов городов (ныне Международная ассоциация управления городов/округов) еще в 1924 году. Через тридцать с лишним лет в 1958 году был принят Кодекс этики правительственной службы в форме резолюции Конгресса США, подкрепленный в 1965 году законодательным нормативным актом «Стандарты поведения должностных лиц». За США последовали и другие страны: в 1985 году в Канаде был принят Ценностный этический кодекс государственных служащих, в 1995 году в Германии появился Кодекс антикоррупционного поведения, а также Рекомендации по его соблюдению, к которым прилагалось «Руководство к действию», предназначенное для руководителей, поскольку эффективность мер воздействия и предупреждения коррупции, по мнению германских законодателей, в первую очередь зависит от руководящих должностных лиц.

Процесс принятия кодексов служебной профессиональной этики значительно активизировался в связи с обращением Комитета министров Совета Европы к правительствам стран-участниц ЕС разработать национальные кодексы поведения государственных служащих, руководствуясь утвержденными ими в 2000 году Рекомендациями «О кодексах поведения государственных служащих».

Мировой опыт показывает, что в определенных конкретно-исторических условиях закрепление моральных ценностей гражданской службы в правовых актах обусловливает успех претворения их в жизнь. И здесь США выступили также пионером, приняв в 1978 году в рамках реформирования гражданской службы Закон о правительственной этике. С конца 80-х годов этические начала в госслужбе становятся объектом самого строгого социального контроля и правовой регламентации, в том числе и на законодательном уровне. Было признано, что жизнеспособность и легитимность политической системы во многом зависят от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали. Поэтому в ноябре 1989 года был принят Закон о реформе этических норм, который распространил положения закона об этике на все ветви федеральной власти - законодательную, исполнительную и судебную. Указом президента США были утверждены «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих госаппарата». Одновременно были созданы специальные ведомства, призванные осуществлять контроль за соблюдением этических норм. В 1990 году был подписан исполнительный приказ Президента США № 12731, подтвердивший ранее принятые акты, с помощью которых были введены в действие обязательные для всех чиновников исполнительной власти США, включая должностных лиц высшего ранга, общие принципы этического поведения членов правительства и госслужащих. Кодирование этических требований к государственным служащим в правовых актах в дальнейшем получило довольно широкое распространение во всех ведущих странах мира. В Германии основные этические ценности, провозглашаемые для государственных служащих, закреплены на конституционном уровне, а принципы соотношения прав и ответственности, а также механизмы их реализации включены в федеральный и земельные законы о государственной службе. В Ирландии в 1995 году принят Закон об этике в публичной сфере. В Австралии в 1999 году Кодекс поведения австралийских государственных служащих был закреплен в ст. 13 Закона о государственной службе. В Японии в 2000 году был принят Закон об этике национальной государственной службы, а правительственным указом утверждены этические правила государственного служащего и нормы административных наказаний за их нарушение. В Венгрии Кодекс поведения гражданских служащих в 2001 году включен в Закон XXIII о правовом статусе гражданских служащих.

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 экономический и социальный прогресс, 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, om 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. Общепризнанными 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 преставлениям 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.

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, нравственности.

Общечеловеческое содержание морального сознания, нравственных отношений и нравственной деятельности есть мораль. «Неписаные» 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 культуры.

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.

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 «Кодекс 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.

Кодекс этики - правила поведения, предписывающие определенный тип таких нравственных отношений между людьми, которые представляются оптимальными с точки зрения выполнения ими своей профессиональной деятельности.

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 завершенный 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 статс-секретари (руководители аппаратов, ответственные секретари) государственных/муниципальных органов.

Также данным законом закреплено, что Кодекс 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 Кодекса «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.

Кодекс 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 служебной 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.

***Мониторинг и оценка эффективности реализации антикоррупционных мер***

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

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

Такие механизмы созданы в контексте требований основополагающих международных правовых документов, регулирующих вопросы противодействия коррупции, 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 (Трансперенси Интернэшнл, 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», «цель» и вносит коррективы или изменения в «мероприятия» или другие аспекты по мере необходимости, принимая во внимание «вклады» и «внешние условия».

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

Пять критериев оценки это:

• эффективность;

• результативность;

• воздействие;

• значимость.

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

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

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

1) сложностью и многообразием форм коррупционных проявлений, проникновением коррупционных практик во все сферы государственной и общественной жизни, что предполагает использование совокупности не всегда взаимосвязанных мер 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 антикоррупционном законодательстве. При этом деятельность субъектов, организующих проведение и участвующих в осуществлении антикоррупционной политики, слабо поддается координации и целенаправленному регулированию, а достигаемые ими результаты - соответствующей систематизации и учету.

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

К сожалению, развитие правореализационного механизма противодействия коррупции движется по традиционной "колее": 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 относятся:

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:

а) оценка коррупционных рисков в конкретной сфере государственного управления и местного самоуправления;

б) характер коррупционных правонарушений в этой сфере;

в) данные социологических исследований о состоянии коррупции в сфере деятельности утверждающего план (программу) государственного органа;

г) результаты антикоррупционного мониторинга, в том числе мониторинга правоприменения;

д) иные факторы, позволяющие в той или иной степени индивидуализировать применение антикоррупционных средств.

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

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

- сферы государственного управления с повышенными коррупционными рисками;

- государственные функции и должностные обязанности с повышенными коррупционными рисками;

- правовое положение должностных лиц - участников коррупционных отношений;

- распространенность коррупционных правонарушений в той или иной области;

- формы коррупционных отношений, складывающиеся в той или иной сфере государственного управления.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Можно выделить следующие риски, влияющие на соблюдение данного условия:

- возложение обязанностей по контролю за соблюдением требований антикоррупционного законодательства только на уполномоченных по предупреждению коррупции в государственных органах или на кадровые подразделения государственных органов, что последние рассматривают как "дополнительное обременение", не подкрепленное кадровой и финансовой составляющей;

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

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

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

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

8. Наличие организационно-правовых средств, обеспечивающих осуществление антикоррупционных мер, а также высокое качество правовых процедур и методик выполнения отдельных антикоррупционных мер.

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

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

2) внедрение механизмов антикоррупционного мониторинга;

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

4) урегулирование конфликта интересов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

***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 электронных средств связи, каналов обратной связи между государственными органами, органами местного самоуправления, в том числе путем создания специальных независимых интернет-порталов, является важным условием достижения высоких результатов по формированию неприятия коррупции в обществе.

Широкое вовлечение молодежи в борьбу с коррупцией может быть достигнуто за счет более масштабного использования современных информационных технологий, в том числе посредством: 1) проведения антикоррупционных кампаний в социальных сетях (например, интернет-конкурсов на лучший антикоррупционный плакат, баннер, демотиватор); 2) создания в социальных сетях групп для борьбы с коррупцией; 3) разработки, качественного графического оформления и популяризации интернет-мемов, призванных формировать в обществе нетерпимое отношение к коррупции; 4) более активного использования государством потенциала блогосферы и различного рода интернет-форумов (в том числе с привлечением специалистов в сфере информационных технологий, которые на профессиональной основе занимались бы развитием идеи нетерпимости к коррупции на различного рода интернет-площадках и популяризировали реальные факты борьбы с коррупцией); 5) использования потенциала сервиса YouTube и иных сходных сервисов, позволяющих создавать в сети «Интернет» такие ресурсы и размещать на них антикоррупционный контент.

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

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

Принципами антикоррупционного образования должны стать:

1. Преемственность.

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

3. Комплексность, направленность как на формирование антикоррупционного мировоззрения, так и 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 отстоять 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.

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.

***Перечень основной литературы:***

1. Jоhan Engvall (2011). - Sweden, Uppsala University, The State as investmentnt Market. / An Analytical Framewоrk fоr interpreting Pоlitics and Bureaucracy in Kyrgyzstan.
2. Ахметова, Н.А. Международный опыт противодействия коррупции / Н.А. Ахметова// Власть. - 2009. № 12.- С. 73-75.
3. Барциц И.Н. Антикоррупционная экспертиза в системе эффективного правотворчества (к разработке методики проведения антикоррупционной экспертизы) / И.Н.Барциц // Государство и право, 2010, №9, с.16-25.
4. Дементьева, И.Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти/ И.Н. Дементьева// Проблемы развития территорий. 2012. Вып. 1 (57). С. 82—83.
5. Жужома, М.Ю. Экономический механизм противодействия коррупции как угрозе финансовой безопасности Российской Федерации [Текст]/ М.Ю. Жужома // Автореф. дис. канд. экон. наук: 08.00.10 / Финансовая акад. при Правительстве РФ. -М., 2008.
6. Золотарев, В.С., Очаковский В.А. Административно-правовые и организационные формы борьбы с коррупций в системе государственной службы / В.С. Золотарев, В.А. Очаковский // Приоритетные научные направления: от теории к практике. - 2016. - № 34-2. - С. 175-182.
7. Карасев, В. Методы профилактики и противодействия коррупции / В. Карасев // Власть, 2008. - № 8. - С. 109-112.
8. Козельская, Н.Л. Влияние коррупции на экономику:понятие и сущность коррупции / Н.Л.Козельская // Право и экономика. - 2011. - № 4. - С. 68-70.
9. Коннов, А.Ю. Коррупция в органах государственной власти: теория, практика и механизмы антикоррупционной политики (на материалах РТ) / А.Ю. Коннов //автореф. дис. канд. социол. наук: 22.00.08. - Казань, 2005. – 62с.
10. Основы предупреждения коррупции: Учебный курс (для студентов и магистрантов ВУЗов) Саякбаев Т., Мамбеталиева Э. – Б.: «Оптима Техноложис» 2020.- 216с.

***Перечень дополнительной литературы:***

1. Лаврентьев, А.Р. Национальные планы противодействия коррупции в механизме противодействия коррупции / А.Р. Лаврентьев // сб. материалов IX международной НПК аспирантов, преподавателей, практических работников, посвященной 80-летию Саратовской области, 2016. -С. 130-135.
2. Латов, Ю.В. Коррупция в системе угроз национальной безопасности России / Ю.В. Латов // Актуальные проблемы экономики и права, 2015. - № 1 (33). - С. 46-53.
3. Латов, Ю.В. Теневая экономика / Ю.В Латов, С.Н. Ковалев. - М.: Норма, 2006.
4. Маликов, Р. Институциональная коррупция в России: Методология анализа / Р. Маликов // Общество и экономика, 2005. -№ 1. -С. 193–218.
5. Овечко, В. В. Меры противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации /В. В. Овечко // Военно-юридический журнал. – 2011. – № 9.
6. Панченко, П.Н. Как нам преодолеть коррупцию (особенности, причины коррупции и меры ее преодоления)/П.Н. Панченко/ Вопросы правоведения, 2012.- № 3 (15). - С. 91-117
7. Саякбаев, Т.Дж. Антикоррупционная политика Правительства Кыргызской Республики в современных условиях / Т.Дж. Саякбаев // Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, 2014. - № 19.- С. 151-157.
8. Саякбаев, Т.Дж. Роль и место уголовно-правовых инструментов борьбы с коррупцией в реализации государственной политики противодействия коррупции / Т.Дж. Саякбаев, Э.Д. Турсунова // Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, 2018. - Т. 24.- С. 294-299. (https://elibrary.ru/item.asp?id=34977086).
9. Саякбаева, А.А. Институциональное совершенствование механизмов проведения антикоррупционной экспертизы в КР / А.А. Саякбаева, Т.Дж. Саякбаев // Известия Иссык-Кульского форума бухгалтеров и аудиторов стран Центральной Азии, 2018. - № 2 (21). - С. 413-419. (<https://elibrary.ru/item.asp?id=36273684>).
10. Турсунова, Э.Д. Роль и место уголовно-правовых инструментов борьбы с коррупцией в реализации государственной политики противодействия коррупции / Э.Д. Турсунова, Т.Д. Саякбаев // Вестник Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, 2018.- Т. 24. - С. 294-299.
11. Филатова, Т.В. Борьба с коррупцией: опыт зарубежных стран и возможность его применения в России / Т.В. Филатова, А.К. Зязина // Вестник университета (Государственный университет управления). – М.: ГУУ, 203. – №20. – С. 139-143.
12. Хечиев, Б.Б. состояние коррупции и меры противодействия коррупции в современном обществе / Б.Б. Хечиев // Молодой ученый, 2017. -№ 34 (168). - С. 70-73.

1. https://ru.wikipedia.оrg/wiki [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Доклад ООН A/Res/3514 (XXX) «Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами». [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Доклад ООН A/Res/51/191 «Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях». [↑](#footnote-ref-3)
4. Terracino J. B. Op. cit. P. 39. [↑](#footnote-ref-4)
5. http://www.оsce.оrg [↑](#footnote-ref-5)
6. 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, 2005.62. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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 различный культур друг на друга, их единство и различие, обусловленное множеством факторов. [↑](#footnote-ref-7)
8. Здесь и далее: ссылка на Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками. Распоряжение Премьер-министра КР от 18.09.2016 года № 281. [↑](#footnote-ref-8)