

УДК 342.5: 328.185

**ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЮ И СОХРАНЕНИЮ
КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ, И КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ**

Н.К. Акматова, З.Ч. Чикеева

Рассматриваются особенности детерминант коррупционных проявлений в деятельности государственной службы Кыргызской Республики, обозначаются причины распространения коррупции. Масштабность и рост коррупции становятся в настоящее время серьезной национальной угрозой для Кыргызской Республики. Для достижения целей борьбы с коррупцией должен использоваться комплекс научных, организационных, воспитательных, экономических и правовых мер. При этом правовые меры относятся к числу основных средств, которые, несомненно, являются условием успешной, долговременной и четкой реализации всех других мер. Современная государственная служба должна быть ориентирована на обеспечение прав и законных интересов граждан, создание механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и государственной службы, противодействие коррупции на государственной службе, повышение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих. Поэтому отдельное внимание в статье автор уделяет исследованию проблем коррупционных рисков в государственном секторе и предлагает некоторые направления совершенствования антикоррупционного законодательства Кыргызской Республики.

Ключевые слова: коррупция; государственная служба; коррупционные риски; антикоррупционное законодательство; противодействие коррупции.

**МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТ СИСТЕМАСЫНДА КОРРУПЦИЯНЫН
ЖАЙЫЛЫШЫНА ЖАНА САКТАЛЫП КАЛЫШЫНА
ТААСИР ТИЙГИЗГЕН ФАКТОРЛОР ЖАНА КОРРУПЦИЯЛЫК ТОБОКЕЛДИКТЕР**

Н.К. Акматова, З.Ч. Чикеева

Бул макалада Кыргыз Республикасынын мамлекеттик кызматындагы жемкорлукту аныктоочу өзгөчөлүктөр каралат, коррупциянын таралыш себептери көрсөтүлөт. Азыркы убакытта жемкорлуктун масштабдуулугу жана өсүшү Кыргыз Республикасы үчүн олуттуу улуттук коркунуч болуп саналат. Паракорчулукка каршы күрөшүү боюнча максаттарга жетүү үчүн, бир катар илимий, уюштуруучулук, билим берүү, экономикалык жана укуктук чаралардын комплекси колдонулат. Укуктук чаралар башка иш-чараларды ийгиликтүү, узак мөөнөттүү жана ачык айкын жүзөгө ашырууда эң башкы каражаттар болуп саналат. Заманбап мамлекеттик кызмат жарандардын укуктарын жана мыйзамдуу таламдарын, мамлекеттик кызмат менен жарандык коомдун институттарынын ортосундагы өз ара аракеттенишүү механизмдерин түзүүнү, жемкорлукка каршы күрөштү, мамлекеттик кызматкерлердин жана мамлекеттик кызматтын кадыр-баркын жана ыйгарым укуктарын жогорулатууну камсыз кылууга багытталышы керек. Ушул себептерден улам, бул макалада автор мамлекеттик сектордо паракорлук тобокелдиктеринин көйгөйлөрүн изилдөөгө өзгөчө көңүл бурган жана Кыргыз Республикасынын коррупцияга каршы мыйзамдарын өркүндөтүүнүн айрым багыттарын сунуш кылынат.

Түйүндүү сөздөр: жемкорлук; мамлекеттик кызмат; коррупциялык тобокелдиктер; коррупцияга каршы мыйзам чыгаруу; коррупцияга каршы иш-аракеттер.

**FACTORS PROMOTING THE DISTRIBUTION AND PRESERVATION
OF CORRUPTION IN THE SYSTEM OF PUBLIC SERVICE AND CORRUPTION RISKS**

N.K. Akmatova, Z.Ch. Chikeeva

The article discusses the features of the determinants of corruption in the activities of the public service of the Kyrgyz Republic, identifies the causes of the spread of corruption. The scale and growth of corruption in modern times are becoming a serious national threat to the Kyrgyz Republic. To achieve the goals of the fight against corruption, a set of scientific, organizational, educational, economic and legal measures should be used. Moreover, legal measures are among the fixed assets, which, undoubtedly, are a condition for the successful, long-term and clear implementation of all other measures. A modern civil service should be focused on ensuring the rights and legitimate interests of citizens, creating mechanisms for the interaction of civil society institutions and civil service, combating corruption in the civil service, increasing the prestige of the civil service and the authority of public servants. The author pays special attention to the study of the problem of corruption risks in the public sector and offers some ways to improve the anti-corruption legislation of the Kyrgyz Republic.

Keywords: corruption; public service; corruption risks; anti-corruption legislation; anti-corruption.

В настоящее время проблемам искоренения коррупции в Кыргызской Республике уделяется значительное внимание. Такой пристальный интерес к коррупции обусловлен тем обстоятельством, что коррупционные проявления наносят значительный ущерб как государственной безопасности, так и международному авторитету страны.

Коррупция сопутствует становлению и развитию института государственной службы на всех его эволюционных этапах. При этом коррупция оказывает негативное воздействие не только на качество реализуемых государственными служащими полномочий, но и на саму государственную службу в целом, а также способствует распространению нигилистических настроений в обществе. Следует отметить также и то обстоятельство, что в Кыргызской Республике при, казалось бы, отрицательном отношении к коррупционным проявлениям значительная часть населения поощряет коррупцию в органах государственной власти при принятии каких-либо индивидуально выгодных и желаемых управленческих решений в отношении них, желаемых действий (бездействия) государственных служащих. В современных реалиях нашей страны недовольство коррупционными проявлениями на государственной службе, как правило, связывается с недовольством суммой денежного вознаграждения или ценой материальной ценности или оказываемой услуги, передаваемых или оказываемых государственному служащему в качестве взятки. В том случае, если стороны остались “довольны друг другом”, коррупция в государственной службе остается высоко латентным явлением.

В законодательстве Кыргызской Республики принят комплекс мер, направленных на борьбу с коррупцией, в их числе выделяются как правовые, так и программные меры. Так, в настоящее время принят и действует закон Кыргызской Республики “О противодействии коррупции” от 8 августа 2012 г. № 153 [1]. В соответствии с абз. 1 ст. 1 данного закона “коррупция – 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 предо-

ставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающие угрозу интересам общества или государства” [1].

С момента провозглашения независимости Кыргызской Республики государством уже накоплен определенный опыт антикоррупционных мер, однако вопрос противодействия факторам, способствующим распространению и сохранению коррупции в системе государственной службы, остается все еще острым.

В числе факторов, способствующих распространению коррупции на государственной службе, И.М. Юзефович выделяет:

- “рост материальных потребностей определенной части населения, опережающий рост их доходов;
- естественное стремление населения максимально поднять свои доходы, используя в этих целях любые способы, что в условиях ограниченных легальных возможностей толкает людей на преступления экономической направленности;
- усилившаяся социальная дифференциация, поляризация интересов разных социальных групп, резкий рост потребностей части общества при крайне скромных возможностях большинства и др.” [2, с. 15].

Не вызывает сомнения действительность влияния обозначенных факторов на распространение коррупции в системе государственной службы. В числе рассматриваемых факторов Л.Ч. Сыдыкова и Н.Н. Сулайманова выделяют: “сложность структуры органов власти, наличие множества бюрократических процедур, порождаемых самими чиновниками, отсутствие внешнего и внутриорганизационного контроля за деятельностью аппарата органов государственной власти. Положение усугубляется тем, что отсутствует комплексный учет и контроль за служебной деятельностью государственных служащих, имеет место размытое распределение компетенции, дублирование и совмещение функциональных обязанностей.

Следствием этого является чрезмерная волокита и бюрократизм, связанные как с организационными недостатками внутри государственного органа, так и с низкой профессиональной компетентностью персонала” [3, с. 89–90].

По нашему мнению, распространению коррупции служит также и то, что в настоящее

время у населения остается крайне невысоким уровень правовых знаний. Большинство граждан нашей страны остается неспособным к самостоятельной защите своих интересов при умышленном применении бюрократических проволочек со стороны государственных служащих с целью получения взятки для ускорения решения конкретных вопросов желаемым способом или с получением желаемого результата.

Не способствуют противодействию коррупции и частые изменения в законодательстве Кыргызской Республики. При этом качество принимаемых нормативно-правовых актов зачастую оставляет желать лучшего. Наличие коллизий и пробелов в законодательстве оставляет возможность субъективной трактовки отдельных положений государственными служащими, что в свою очередь также является фактором распространения коррупции.

При этом отдельными исследователями в числе основных факторов распространения коррупции называется сам факт существования института государственной службы. Например, Э.В. Самигуллин пишет, что “первопричиной коррупционных схем являются служебные лица” [4, с. 27]. Однако, по нашему мнению, обозначение в число детерминант появления коррупции факта существования должностных лиц выступает не совсем корректным. Должностные лица в той или иной своей ипостаси существовали на протяжении всей истории человечества, сопровождавшейся усложнением и развитием общественных отношений. На разных этапах исторического развития к должностным лицам можно отнести и старейшин племен, и родоправителей, и родовых биев. Однако можно ли считать, что наличие служебных лиц приравнивается к наличию коррупции в государстве? Мы считаем, что коррупция как социально-правовое явление возникает с момента формирования института государственной службы, его законодательного закрепления и возникновения социального неравенства населения.

Таким образом, формирование института государственной службы в истории независимого Кыргызстана началось после 1991 г. Следовательно, детерминанты коррупционных проявлений в системе государственной службы также должны выделяться с этого периода. При этом мы не отрицаем наличие коррупционных

проявлений и в системе государственной службы советского периода. Однако с учетом административно-командной системы управления советского периода факторы, способствующие возникновению и распространению коррупции того времени, существенно отличались от современных. Поэтому первопричиной возникновения коррупции в Кыргызской Республике необходимо считать не само появление служебных лиц, а становление сложного комплексного института государственной службы, его законодательного закрепления, а также законодательного закрепления понятия коррупции.

При этом мы согласны с мнением Э.В. Самигуллина в том, что коррупционным проявлениям в системе государственной службы способствуют такие качества, характеризующие отдельных должностных лиц, как:

- “звено общей цепи вертикальной коррупции;
- отработка должности;
- безответственность должностных лиц;
- отсутствие достаточных профессиональных способностей;
- низкие моральные качества;
- потребности, намного превышающие результаты труда должностного лица;
- развитое чувство зависти;
- элементарная воровитость” [4, с. 28].

В большинстве случаев коррупция имеет прямое отношение к так называемой политической элите, намеренным проявлениям бюрократии и выступает как неизбежное следствие чрезмерного государственного администрирования. Такая негативная тенденция накладывает отпечаток на доверие общества к государственным институтам. К сожалению, в нашей стране все еще связывается занятие государственной должности с приобретением отдельных привилегий. Среди кандидатов к занятию отдельной государственной должности обнаруживаются и такие, которые не стремятся к развитию благополучия страны, служению ее народу, защите и обеспечению прав и интересов граждан. Конечной целью поступления на государственную службу для таких лиц выступают личные корыстные интересы. Зачастую и сами граждане становятся вовлеченными в коррупционные процессы, так как считают более быстрым и простым, а также гарантированным к достижению положительного

результата решение своих вопросов с государственными органами и их должностными лицами посредством взяточничества и коррупции.

Также не стоит оставлять за пределами исследования и социально-экономический фактор распространения коррупции в системе государственной службы. Как верно отмечают Л.Ч. Сыдыкова и Н.Н. Сулайманова, “росту коррупции способствует, с другой стороны, и отсутствие у государства возможности по обеспечению достойного содержания государственных служащих. Как показывает практика на протяжении многих лет, низкая заработная плата государственного служащего не позволяет ему на достаточном уровне удовлетворять собственные потребности из-за постоянного роста инфляции” [3, с. 91]. В настоящее время государством предпринимаются действенные меры по нейтрализации данного фактора. Государственным служащим постепенно обеспечивается рост заработной платы, усиливаются социальные гарантии. Повышение престижа государственной службы у населения не должно сопровождаться мнением о том, что в связи с осуществлением такого вида деятельности появляется возможность улучшения собственного материального положения за счет получения взяток. Одним из основополагающих условий создания эффективной и качественной государственной службы выступает законодательное закрепление системы государственных гарантий при прохождении государственной службы. При этом такие гарантии должны соответствовать условиям объективной действительности и быть соразмерными им. В законодательстве Кыргызской Республики устанавливается достаточно обширный перечень социальных гарантий для государственных служащих, что в определенной мере повышает престиж поступления на государственную гражданскую службу, а также гарантирует при наступлении определенного в законе случая оказания соответствующей поддержки государственному служащему. Однако такие гарантии не всегда соответствуют существующей экономической обстановке. Установление высоких зарплат, значительного социального пакета для государственных служащих больше способствует укреплению института государственной службы и противодействию проявлениям коррупции, чем угроза уголовного наказания.

Следует отметить также и то, что в Кыргызской Республике принято Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками, утвержденное распоряжением премьер-министра Кыргызской Республики от 18 мая 2016 г. № 281 [5]. В рамках данного нормативно-правового акта закреплено, что коррупционным риском является “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” [5]. При этом в рамках данного Методического руководства достаточно подробно определен механизм проведения оценки коррупционных рисков в системе государственного управления, что, безусловно, служит важной антикоррупционной мерой. Риск коррупции отождествляется с множеством институциональных уязвимостей в системе или процессе, которые могут содействовать или способствовать коррупционным практикам:

- риск можно выразить как фактор вероятности коррупции, усиленный ее последствиями;
- объективный риск: слабые институты и правила;
- субъективный риск: толерантность к коррупции, личный интерес, размеры зарплаты/вознаграждений, укоренившиеся практики;
- коррупционный риск как уровень прозрачности и справедливости процесса;
- коррупционный риск как разница между идеальной и реальной системой.

Качественная оценка коррупционных рисков направлена на противодействие коррупционным проявлениям, развитию качественного института государственной службы в Кыргызской Республике.

Мы согласны с мнением Ю.Г. Шпаковского в том, что “сегодня полностью устранить коррупционные факторы в деятельности органов государственной власти невозможно, однако снизить их до приемлемого риска – задача государства” [6]. Сегодня на уровне министерств и ведомств утверждаются специальные

программы по борьбе с коррупцией. Во всех государственных учреждениях и организациях размещены информационные стенды с телефонами доверия, по которым граждане могут обратиться с заявлениями о случаях коррупции.

Таким образом, все шаги для предотвращения коррупционных проявлений сделаны, борьба с коррупцией продолжается, а какой будет ее результат, зависит в том числе и от каждого из нас.

Литература

1. Закон Кыргызской Республики “О противодействии коррупции” от 8 августа 2012 г. № 153. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203753/40?cl=ru-ru&mode=tekst> (дата обращения: 20.06.2019).
2. Юзефович И.М. Уголовно-правовые меры борьбы с преступлениями против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, а также интересов службы в коммерческих и иных организациях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. М. Юзефович. М., 2006. 24 с.
3. Коррупция в Кыргызской Республике и ее предупреждение / сост. Л.Ч. Сыдыкова, Н.Н. Сулайманова. Бишкек: Изд-во КРСУ, 2016. 297 с.
4. Самигуллин Э.В. Генезис коррупции в Кыргызстане / Э.В. Самигуллин. Бишкек, 2011. 116 с.
5. Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками, утвержденное распоряжением премьер-министра Кыргызской Республики от 18 мая 2016 г. № 281. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/215180?cl=ru-ru> (дата обращения: 20.06.2019).
6. Шпаковский Ю.Г. Современные проблемы совершенствования механизма противодействия коррупции в системе государственного управления / Ю.Г. Шпаковский // Государственный аудит. Право. Экономика. 2015. № 3. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25598689> (дата обращения: 20.06.2019).