УДК 343.21/.352

<https://doi.org/10.33619/2414-2948/42/52>

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КИРГИЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ)

©*Айдарбекова Г. Б., ORCID: 0000-0001-8608-4724, Киргизский национальный университет
им. Жусупа Баласагына, г. Бишкек, Кыргызстан, gunara63@mail.ru*

©*Токтобаев Б. Т., Киргизский национальный университет
им. Жусупа Баласагына, г. Бишкек, Кыргызстан*

ANTI-CORRUPTION LEGAL POLICY OF THE KYRGYZ REPUBLIC (COMPARATIVE ANALYSIS)

©*Aidarbekova G., ORCID: 0000-0001-8608-4724, Kyrgyz National University
named after Jusup Balasagyn, Bishkek, Kyrgyzstan, gunara63@mail.ru*

©*Toktobaev B., Kyrgyz National University
named after Jusup Balasagyn, Bishkek, Kyrgyzstan*

Аннотация. Статья посвящена актуальной на сегодняшний день проблеме противодействия коррупции; проведен краткий экскурс генезиса развития коррупции как крайней формы правового нигилизма в источниках и подходах ученых. Основное содержание исследования составляет анализ условий (обстоятельств) и последствий коррупционных правонарушений и обобщается правовой опыт отдельных государств Содружества. В качестве исследовательской задачи авторами была определена попытка оценить отдельные аспекты и проблемы проводимой антикоррупционной политики Киргизской Республики на современном этапе. Объектом исследования явились общественные отношения, связанные с проведением антикоррупционной правовой политики государств. Предмет исследования — совокупность норм, регулирующих правовой механизм борьбы с коррупционными правонарушениями как антиподом правовой культуры. Методы исследования представляют диалектический метод познания социально-правовых явлений, формально-логический и сравнительно-правовой. Авторы пришли к выводу, что проводимые профилактические мероприятия государственного масштаба дают определенный сдерживающий эффект в правосознании граждан, но необходим комплекс организационно-правовых мер по систематическому искоренению профессионального правового нигилизма государственных органов и по повышению эффективности их деятельности и уровня правовой культуры общества в целом.

Abstract. The article is devoted to the current problem of countering corruption; a brief survey of the genesis of the development of corruption as an extreme form of legal nihilism in the sources and approaches of scientists was conducted. The main content of the study is an analysis of the conditions (circumstances) and the consequences of corruption offenses and summarizes the legal experience of individual states of the Commonwealth. In addition, as the research task, the authors identified an attempt to assess certain aspects and problems of the current anti-corruption policy of the Kyrgyz Republic at the present stage. The object of study public relations related to the conduct of anti-corruption legal policies of states. The subject of the study is a set of rules governing the legal mechanism for combating corruption offenses as the antithesis of legal

culture. Research methods are a dialectical method of knowledge of socio-legal phenomena, formal-logical, and comparative-legal. The authors came to the conclusion that the preventive measures undertaken by the state give a certain restraining effect on citizens' legal awareness, but a complex of organizational and legal measures is needed to systematically eradicate professional legal nihilism of state bodies and to increase the effectiveness of their activities and the level of legal culture of the society as a whole.

Ключевые слова: коррупция, девиантное поведение, правовой нигилизм, правовая культура, коррупционное правонарушение, государственные органы, противодействие коррупции, антикоррупционная правовая политика.

Keywords: corruption, deviant behavior, legal nihilism, legal culture, corruption offenses, government bodies, anti-corruption, anti-corruption legal policy.

Процесс формирования общей и национальной правовой культуры, не достигшей своего достаточного уровня из-за экономической отсталости страны, порождает более проявляемые негативные формы правосознания, из которых наибольший вред причиняется коррупцией.

Коррупция как крайняя форма правового нигилизма может развиваться как социальное явление только тогда, когда чиновники не боятся наказания.

Ученые, исследовавшие исторические корни возникновения такого явления, как коррупция, считают, что оно восходит к обычаю у многих народов делать подарки по разному поводу, чтобы добиться расположения должностного лица, от решения которого порой зависела судьба человека.

Изучение исторических документов установило продажность судей, что приводило к незаконному перераспределению финансовых средств, собственности на основе незаконно вынесенных решений.

Изучение ведущих религий по этому вопросу установило, что из всех видов коррупции осуждаются в первую очередь подкуп судей: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых» (Исх. 23:8, см. также Втор. 16:19); «Не присваивайте незаконно имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей» (Коран 2:188) и т. д. (<http://www.bible.by/old>; <http://www.minbar.kz/islam/blog/id>).

На Западе, начиная с конца XVIII в., повышение правовой культуры и правосознания общества привели к изменению отношения к коррупции.

Либеральные преобразования, породившие социальные основы концепции прав человека, проходили под лозунгом, что государственная власть существует для блага людей, ей подвластных, и поэтому подданные содержат правительство в обмен на неукоснительное соблюдение чиновниками законов.

В частности, согласно Конституции США, принятой в 1787 г., получение взятки является одним из видов упомянутых преступлений, за которые Президенту США возможно завершением объявления импичмента (www.investments.academic.ru/1080/).

Подкуп корпорациями высших должностных лиц приобрел массовый характер в виду глобализации экономических связей. Расширение сферы бизнеса привело к тому, что коррупция одной страны кочевала вместе с бизнесом в другие страны и стала негативно сказываться на развитии многих стран [1, с. 76].

В результате таких процессов, борьбу с коррупцией все больше стали рассматривать

как международную проблему.

С точки зрения духовно–нравственных ценностей коррупция порождает нравственную деградацию, девиантное поведение, теневые антиобщественные отношения. Особым цинизмом отличаются коррупционное мошенничество, вымогательство, фаворитизм и круговая порука.

Тем более, если в сознании людей существует нигилистическое отношение к праву, то о высокой правовой культуре не может быть и речи.

Поэтому, пока не произойдет фундаментальная реконструкция индивидуального и общественного сознания граждан, изменения правил поведения государственных и муниципальных служащих, вряд ли будут успешными мероприятия государства в данной области, о чем отмечают в своих исследованиях российские исследователи В. Ю. Голубовский и Т. Н. Синюкова [2, с. 95].

В связи с этим, вопрос о совершенствовании комплекса мер по профилактике коррупции, прежде всего в целях устранения причин такого антисоциального явления, снижения ее уровня, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития государства становятся актуальными.

По этой причине проблематика коррупции сохраняет за собой статус важнейшей социально- политической задачи. Это полностью соответствует возрастающим запросам общества на усиление борьбы с этим опаснейшим социальным злом на постсоветском пространстве [3, с. 109].

В учебных изданиях последних лет отмечается об объективно существующих обстоятельствах (условиях), существенно влияющих на развитие коррупции как антипода правовой культуры и расширения ее сферы, это:

- незнание законов населением или отсутствие комментариев к ним, что позволяет должностным лицам произвольно их толковать и тем самым препятствовать осуществлению бюрократических процедур или завышать надлежащие выплаты;

- низкий уровень участия граждан в контроле над государством из-за развития правового нигилизма;

- неразвитость институтов гражданского общества во многих развивающихся странах или манипуляции гражданским сознанием в развитых странах путем лживой информации и силового движения.

В комплексе эти указанные процессы действенным образом снижают уровень правовой культуры гражданского общества.

Кроме того, в последние годы в юридической литературе появились также отдельные научные исследования, посвященные изучению коррупции как фактора нестабильности государства, как угрозы национальной безопасности [4, с. 100].

Как отмечают В. В. Моисеева, В. Н. Прокуратова, в результате расцвета коррупции резко увеличилось имущественное неравенство, что влечет за собой угрозу нравственной деградации и происходит повсеместное дискредитирование права как основного инструмента регулирования жизни государства и общества [5].

По мнению казахстанского ученого Д. К. Нурпеисова, высокий уровень коррупции может привести к возрастанию социальной напряженности в обществе. Это обусловлено тем, что население все меньше доверяет органам государственной власти и управления, считает их неспособными решать существующую проблему коррупции. В настоящее время наиболее пострадавшими оказываются рядовые граждане и представители среднего и малого бизнеса. Бедные слои являются самыми большими жертвами коррупции. Коррупция может быть механизмом для зарождения общественного мнения о другом (нелегальном) пути развития

[6, с. 67].

Так, Конституция Киргизской Республики является базовой основой вместе с законодательством по противодействию коррупции в правовом механизме в борьбе с этим явлением (<https://clck.ru/FvpCu>).

Однако на практике не все руководители республиканских государственных органов, организаций, органов местного государственного управления обеспечивают в должной мере исполнение конституционных требований и требований упомянутого Закона.

Изучив, в качестве примера Закон «О государственной службе» в Киргизской Республике полагаем, что эти законы предусматривают в первую очередь выполнение неукоснительного контроля государства за использованием бюджета и одним из действенных рычагов антикоррупционной политики является обязательная специальная проверка граждан, состоящих на государственной службе и поступающих на нее (<https://clck.ru/FvpDz>).

Однако такие законы в Кыргызстане не находят применения, государственная служба стала источником незаконных доходов, а не деятельностью на благо общества.

Следует также отметить, что до сих пор в Кыргызстане недостаточно отработаны механизмы декларирования доходов государственных служащих, принятый в марте 2003 г. Закон «О борьбе с коррупцией», а также Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики 2012 г. практически не изменили ситуацию в этой сфере государственного контроля, что на руку коррумпированным чиновникам.

Тенденция такова, что чрезмерное и недостаточное регламентированное вмешательство государства в деятельность хозяйствующих субъектов создает широкие возможности для чиновников, регулирующих и контролирующих органов злоупотреблять своими полномочиями. Низкая заработная плата государственных служащих стала для них дополнительным стимулом поиска побочных заработков в виде взяток, подарков за исполнение или неисполнение своих должностных обязанностей (<https://clck.ru/FvpEe>).

Так, не изжиты случаи, когда ответственный государственный пост занимает лицо, не являющееся гражданином данной республики. Иностранные менеджеры были вынуждены приспосабливаться к местным правилам ведения бизнеса: протекционизм и личные симпатии, подкуп местных чиновников стали необходимы для успешного бизнеса.

Теневое право в государственной службе вынуждают многих вступать на путь коррупционных правонарушений. Данная система неправовых отношений опасна тем, что в глазах общества она видится непреодолимой и поэтому становится нормой. Ведь коррумпированность государственного аппарата основана на уверенности правонарушителя в безнаказанности.

Все же, проводимые со стороны государства меры борьбы, организационного, правового характера дают определенный сдерживающий эффект в правосознании граждан.

В этом плане положителен опыт Республики Казахстан, где с 2008 года внедрена система оценки уровня коррумпированности государственных органов. Соответственно, в этом плане нужно усилить роль исследований и, в частности, считаем необходимым проведение мониторинговых исследований по национальному индексу восприятия коррупции среди разных слоев населения.

В Российской Федерации в числе новых, необходимых направлений государственного заказа по противодействию коррупции является сформировавшаяся правовая база, действует Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы, совершенствуются институты по реализации антикоррупционной политики: действуют президентский Совет по противодействию коррупции, антикоррупционные советы при главах регионов, а также

проводятся правовые всеобучи по повышению квалификации служащих, в чьи обязанности входит борьба с коррупцией (<https://clck.ru/FvpEz>).

Необходимость построения предельно четкой и скоординированной системы масштабной работы по борьбе с коррупцией отражена в решении Совета обороны Киргизской Республики (далее — КР) «О мерах по противодействию коррупционным проявлениям в обществе», в Государственной стратегии антикоррупционной политики КР и специальным указом правительства КР был разработан и утвержден План мероприятий на 2018–2019 гг. по борьбе с коррупцией государственными органами.

Для усиления антикоррупционной работы правительством было принято решение о создании в аппарате Правительства специализированного отдела, в функции которого будет входить анализ и мониторинг исполнения поручений Правительства в вопросах демонтажа системной коррупции, в частности впервые в 2017 году принят Закон КР «О конфликте интересов» (<https://clck.ru/FvpFR>).

В Российской Федерации раздел государственного плана, посвященный внедрению антикоррупционных механизмов (пятый документ по счету) в реализацию кадровой политики, ставит основной целью внедрения системы мер — развитие системы подбора и расстановки кадров, исключающей возникновение и развитие конфликта интересов, предупреждающей и пресекающей коррупционное поведение.

Одним из важных преимуществ и достоинств антикоррупционного законодательства Казахстана является закрепление на уровне закона определения понятия «конфликт интересов», что нашло отражение в нормах Закона РК «О государственной службе Республики Казахстан и в Этическом кодексе государственных служащих.

В Кыргызстане, в 2019 г. вступил в силу отдельный закон о защите лиц, сообщивших в правоохранительные органы о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав, свобод и законных интересов с целью укрепления доверия общества к государству и его структурным органам (<https://clck.ru/FvpFo>).

В Российской Федерации нет отдельного подобного закона, но нормы о коррупционных правонарушениях дополнены в Федеральный закон «О противодействии коррупции».

В Казахстане кроме законодательства о противодействии коррупции, с 2012 г. действуют Правила поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с коррупцией (<https://clck.ru/FvpG8>).

Так, в условиях экономического кризиса в странах СНГ большинство людей не видят ничего предосудительного в получении или даче взятки.

Отметим в качестве неоднозначного момента то обстоятельство, что, несмотря на высокий уровень коррумпированности чиновников госаппарата, в массовом правосознании присутствует весьма толерантное отношение к взяточникам.

Обращает на себя внимание и недостаточный профессионализм и коррумпированность политической элиты, что мешает успешному осуществлению реформ, ими же предлагаемых. Это порождает ряд негативных последствий, самой болезненной из которых является коррупция, где по Индексу восприятия коррупции в 2018 г. Кыргызстан находится далеко не в лучшем положении (132-е место из 166).

В данный момент в Кыргызстане все еще наблюдается жесткий отбор по критериям, далеким от профессиональной подготовленности, клановая, региональная принадлежность, полная преданность «сюзерену» у высококлассных специалистов, отбивает желание работать эффективно, из-за чего степень мобильности бюрократического аппарата чрезвычайно снижается. Ему не хватает времени реагировать на требования извне, так как

межведомственные разборки стали обыденностью.

Поэтому эффективная система правового воспитания и правового образования общества может существенным образом повлиять на снижение уровня коррупционных преступлений на всем постсоветском пространстве.

В этом плане солидарны с мнением О. В. Мишиной [7, с. 120], Е. В. Охотского [3, с. 103] полагающих, что в повышении правовой культуры граждан в области противодействия коррупции необходимы дальнейшие системные профилактические мероприятия государственного масштаба, целью которого является снижение коррупционных проявлений в различных секторах общества: организация и проведение опросов общественного мнения для оценки уровня коррупции; антикоррупционное образование и просвещение.

В тех постсоветских республиках, где проводились исследования или социологические опросы населения, в одних — граждане считают, что у них высокая коррупция, в других — население полагает, что коррупция у них относительно невысокая.

Там, где в первую очередь лидеры государств обладают высокой правовой культурой, правосознанием и чтят традиции народа, а также, что немаловажно, имеют свои хорошие доходы или заработную плату, существует низкий уровень коррупции. Кроме того, есть действительные примеры, когда меры по снижению уровня коррупции лидеров государств, привели к существенным успехам, особенно в Гонконге, Сингапуре, Швеции, Португалии [8].

Со своей стороны, полагаем, что развитие правового сознания и правовой культуры граждан является необходимой предпосылкой успешной борьбы с коррупцией, наряду с экономическими и правовыми мерами.

Очень часто в официальных источниках мы находим схожее явление, что «в стране не раскрывается почти половина совершаемых грабежей и краж, каждый пятый разбой, каждое девятое убийство» и т. д. Такое положение сложилось во многом благодаря неудовлетворительной работе оперативных подразделений правоохранительных органов, которые в целях повышения показателей допускают факты сокрытия преступлений от учета.

Такая опасность профессионального правового нигилизма правоохранительных органов, выражается в том, что эти органы показывают себя на глазах общества, прежде всего, карающими, наказывающими, и даже больше того, во многих случаях органами, провоцирующими членов общества на совершение преступлений, или точнее органами, ожидающими, чтобы члены общества совершали преступления, что, безусловно, выгодно для представителей этих органов, т. к. приносит им определенные дивиденды. Тем самым сегодня забывается такая функция права, как предупредительная и воспитательная.

Указанные действия правоохранительных органов, когда права и законные интересы граждан и государства отходят на второй план, прежде всего, подрывают авторитет, а также порождают в обществе негативную оценку и недоверие к их деятельности. Это весьма опасно для общества и для его будущего.

Поэтому результативность правоохранительных органов должна оцениваться не только по количеству вынесенных наказаний, а и по количеству предупредительных мер, направленных на предупреждение совершения преступлений и воспитание членов общества.

Считаем, что необходим постоянный мониторинг правоприменительной практики государства по противодействию коррупции, которое будет иметь важную практическую значимость при выработке наиболее эффективных превентивных мер в дальнейшем.

Антикоррупционное просвещение и профилактика коррупционных правонарушений активизируется Генеральными прокуратурами республик.

Так, за 2018 г. Генеральной прокуратурой Киргизской Республики было возбуждено

962 уголовных дела коррупционной направленности. Большая часть указанных нарушений касалась порядка проведения государственных закупок и соблюдения законодательства о противодействии коррупции (<https://clck.ru/FvpGT>).

В Российской Федерации правоохранительными органами зафиксированы различные преступления коррупционной направленности: в сфере строительства — 137, в сфере финансово-кредитной системы — 132 деяний, транспорта — 79, ЖКХ — 114, присвоения и растраты бюджетных средств — 38, потребительского рынка — 61, сельского хозяйства — 70, топливно-энергетического комплекса — 76 (<https://clck.ru/FvpGf>).

Таким образом, исследования причин коррупции показывают, что оно как антисоциальное явление не имеет национального характера, существует там, где существует денежная, материальная система ценностей, делящих общество на богатых и бедных, что это явление связано с функционированием системы государственной службы, которая особенно в бедных странах, связи в своей определенной части этой категории граждан с криминальными кланами или создают между собой так называемое «теневое право».

Повышение эффективности профилактики коррупции зависит от комплексности принимаемых мер правового, политического, информационного и финансового характера, но и устранить факторы, способствующие проявлениям коррупционного поведения.

Причем, переход от отдельных мер реагирования к применению системного подхода в сфере преодоления коррупции предполагает, с одной стороны, систематическое повышение правовой культуры населения путем издания специальных правовых актов, нацеленных на пропаганду антикоррупционного поведения, формированию у граждан нетерпимости к коррупционным проявлениям, с введением по примеру Казахстана и Российской Федерации в образовательную систему специальных курсов: «Концептуальных основ воспитания», «Основ антикоррупционной культуры», «Формирование антикоррупционной нравственно-правовой культуры», «Антикоррупционная политика и правовая культура», а с другой — повышение профессионального уровня органов государственного управления, для деятельности которых наиболее характерно возникновение коррупционных рисков с соблюдением принципа неотвратимости наказания за преступления коррупционного характера.

Список литературы:

1. Рудковская Е. В., Войченко Н. В. Проблемы коррупции в Российской Федерации // Вестник Камчатского государственного технического университета. 2015. №3. С. 76-81. DOI: 10.17217/2079-0333-2015-33-76-82.
2. Голубовский В. Ю., Синюкова Т. Н. Правовая культура как основа профилактики коррупции // Юридическая техника. 2016. №10. С. 95-99.
3. Охотский Е. В. Страна на новом этапе борьбы с коррупционной преступностью // Актуальные вопросы разработки и применения соврем. практик реализации государственной политики в области противодействия коррупции: материалы Всероссийской науч.-практ. конф. (Челябинск, 25 ноября 2016 г). Челябинск, 2017. С. 104-122.
4. Ибраева А. С. Значение научной классификации коррупции для выработки мер противодействия и снижения ее уровня // Профилактика коррупционных правонарушений в системе общественных отношений: материалы республиканской науч.-практической конференции. (Талдыкорган, 6 декабря, 2009 г). Талдыкорган, 2009. С. 100-106.
5. Моисеев В. В., Прокуратов В. Н. Противодействие коррупции в современной России. М: Директ-Медиа, 2014. С. 41-43.

6. Нурпеисов Д. К. Коррупция как проблема государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №2. С. 67-69.
7. Мишина О. В. Основные меры противодействия коррупции с позиций отечественного законодательства // Евразийская адвокатура. 2017. №1 (26). С. 119-121.
8. Малько А. В. Антикоррупционная политика. М.: Велби, 2006. 384 с.

References:

1. Rudkovskaya, E. V., & Voychenko, N. V. (2015). The problem of corruption in the Russian Federation. *Bulletin of Kamchatka State Technical University*, (3), 76-81. doi:10.17217/2079-0333-2015-33-76-82. (in Russian).
2. Golubovskii, V. Yu., & Sinyukova, T. N. (2016). Pravovaya kul'tura kak osnova profilaktiki korruptsii. *Yuridicheskaya tekhnika*, (10), 95-99. (in Russian).
3. Okhotskii, E. V. (2017). Country at a new stage of fight against corruption crime. In: *Topical issues of working out and applying up-to-date practices of implementing national policy in the sphere of anti-corruption: Proceedings of All-Russia research-to-practice conference, 25 November 2016. Chelyabinsk branch of FSBEI of Higher Education «The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration»*. Part 1. Chelyabinsk, Chelyabinsk branch of RANEPa, 109-112. (in Russian).
4. Ibraeva, A. S. (2009). Znachenie nauchnoi klassifikatsii korruptsii dlya vyrabotki mer protivodeistviya i snizheniya ee urovnya. In: *Profilaktika korruptsionnykh pravonarushenii v sisteme obshchestvennykh otnoshenii: materialy respublikanskoi nauch.-prakticheskoi konfentsii. (Taldykorgan, 6 dekabrya, 2009 g). Taldykorgan, 100-106. (in Russian).*
5. Moiseev, V. V., & Prokuratov, V. N. (2014). Protivodeistvie korruptsii v sovremennoi Rossii. Moscow, Direkt-Media, 41-43. (in Russian).
6. Nurpeisov, D. K. (2006). Korruptsiya kak problema gosudarstvennogo upravleniya. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, (2), 67-69. (in Russian).
7. Mishina, O. V. (2017). The main anti-corruption measures from the standpoint of the national legislation. *Eurasian advocacy*, (1), 119-121. (in Russian).
8. Malko, A. V. (2006). Antikorruptsionnaya politika. Moscow, Velbi, 384. (in Russian).

*Работа поступила
в редакцию 18.04.2019 г.*

*Принята к публикации
22.04.2019 г.*

Ссылка для цитирования:

Айдарбекова Г. Б., Токтобаев Б. Т. Антикоррупционная правовая политика Киргизской Республики (сравнительный анализ) // Бюллетень науки и практики. 2019. Т. 5. №5. С. 382-389. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/42/52>.

Cite as (APA):

Aidarbekova, G., & Toktobaev, B. (2019). Anti-corruption Legal Policy of the Kyrgyz Republic (Comparative Analysis). *Bulletin of Science and Practice*, 5(5), 382-389. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/42/52>. (in Russian).