



Issues of development and implementation of the state anti-corruption policy

Zamirat BORSIEVA¹

General Prosecutor's Office of the Republic of Uzbekistan

ARTICLE INFO

Article history:

Received April 2021
Received in revised form
28 April 2022
Accepted 20 May 2022
Available online
10 June 2022

Keywords:

anti-corruption policy,
state modernization,
theory of change,
principal-agent model.

ABSTRACT

In the article the development and implementation of anti-corruption policies and strategies are analyzed. The main problems of the implementation of the anti-corruption policy based on the traditional approach of state modernization are clarified.

2181-1415/© 2022 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol3-iss5/S-pp330-336>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

Коррупцияга қарши курашиш бўйича давлат сиёсатини ишлаб чиқиш ва амалга ошириш масалалари

АННОТАЦИЯ

Калит сўзлар:

коррупцияга қарши
курашиш соҳасидаги
давлат сиёсати,
давлат модернизацияси
моделли,
ўзгаришлар назарияси,
принципал-агент модели.

Мақолада коррупцияга қарши курашиш сиёсати ва стратегияларни ишлаб чиқиш ва амалга ошириш муҳокама қилинади. “Давлат модернизацияси” анъанавий ёндашуви асосида коррупцияга қарши курашиш сиёсатини амалга оширишда асосий муаммолар белгиланган.

¹ Prosecutor of the division at the Academy of the General Prosecutor's Office of the Republic of Uzbekistan.
E-mail: z.borsieva@proacademy.uz.

Вопросы разработки и реализации государственной антикоррупционной политики

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

антикоррупционная политика, государственная модернизация, теория изменений, модель принципал-агента.

В статье рассмотрены вопросы разработки и реализации антикоррупционной политики и стратегий. Определены основные проблемы в реализации антикоррупционной политики, основанной на традиционном подходе «государственной модернизации».

Эффективное предупреждение и борьба с коррупцией невозможны без согласованных усилий всех государственных органов.

Антикоррупционная политика объединяет государственные органы в единую команду и помогает им взаимодействовать для достижения лучших результатов.

Межведомственная координация как необходимое условие эффективной борьбы с коррупцией обозначена Конвенцией ООН против коррупции, ратифицированной Республикой Узбекистан в полном объеме.

Практика разработки стратегий противодействия коррупции существует в различных странах в независимости от уровня их экономического развития или правовых традиций (Великобритания, Сингапур, Вьетнам, Украина, Румыния, Грузия, Армения, Казахстан, ОАЭ, Иордания, Египет).

В соответствии с Законом «О противодействии коррупции», антикоррупционная политика Республики Узбекистан осуществляется на основе государственных и иных программ, которые разрабатываются и реализуются в целях обеспечения эффективного исполнения положений Закона, принятия комплексных и системных мер по противодействию коррупции исходя из состояния и тенденций коррупции.

Заявленными направлениями государственной политики государственной политики в области противодействия коррупции в Узбекистане являются:

- повышение правового сознания и правовой культуры населения, формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции;
- реализация мер по предупреждению коррупции во всех сферах жизнедеятельности государства и общества;
- своевременное выявление, пресечение коррупционных правонарушений, устранение их последствий, причин и условий, им способствующих, обеспечение принципа неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Таким образом, необходимость «скоординированной политики противодействия коррупции, способствующей участию общества и отражающей принципы верховенства права, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности» поддерживается национальным и международным правом.

Антикоррупционные государственные программы, принимаемые во исполнение указанного Закона и обновляемые не реже, чем раз в два года, затрагивают функционирование общей системы противодействия коррупции,

определяет приоритеты для предотвращения коррупции в конкретных секторах государственного управления, уделяет большое внимание ответственности за коррупцию.

Реализации антикоррупционных государственных программ, обеспечивает последовательный и комплексный подход в работе по противодействию коррупции с целью дальнейшей систематизации и разработки концептуального, стратегического документа формулирующего национальную политику Узбекистана в данной сфере, приоритеты и ожидаемые результаты его воздействия на уровень коррупции в стране.

Согласно рекомендациям Совета Европы успешность политики противодействия коррупции зависит от ряда ключевых факторов, в числе которых:

- подлинная приверженность и поддержка со стороны ключевых заинтересованных сторон (политическая воля);
- решение соответствующих проблем соответствующими действиями (содержание);
- эффективная разработка и реализация политики противодействия (формальное управление).

Антикоррупционная политика, как и любая другая политика, выполняет следующие функции: создает прозрачность и необходимость действий; обеспечивает систематическую и комплексную борьбу с коррупцией; облегчает координацию между учреждениями; инициирует участие государственных учреждений и общества в целом, устанавливает приоритеты, обязательства правительства и общества внутри страны и за рубежом; позволяют измерять выполнение обязательств.

Систематизированное описание всех аспектов надлежащей политики противодействия коррупции как инструмента государственного управления представлено в отчетах и публикациях УНП ООН, ОЭСР, Совета Европы.

В докладе «Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии» об итогах четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, который охватил девять стран региона: Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Украину и Узбекистан, представлен анализ трех основных областей антикоррупционной деятельности, включая антикоррупционную политику.

По мнению экспертов ОЭСР в последние годы почти все страны продвинулись в разработке антикоррупционной политики и стратегий, которые обеспечивают важные ориентиры для реформ.

В докладе подчеркивается, что антикоррупционные программы, планы действий традиционно определяют процессы планирования и реализации (теория действий), мониторинг же стратегий и измерение их влияния на уровень коррупции остается недостаточным.

Политика стран – участников Стамбульского плана действий в сфере борьбы с коррупцией по-прежнему сосредоточена на правовых и институциональных реформах, а не на правоприменительных мерах и их последствиях. Эксперты связывают это с отсутствием качественной оценки рисков, а также опыта стратегического планирования, основанного на фактических данных, и возможностей его использования, или с влиянием вопросов, которые правительства еще не готовы решать, на политику в этой сфере.

В результате, основные документы, которые касаются борьбы с коррупцией, по-прежнему остаются формальными и не используются в качестве реальных инструментов для координации политики и повышения эффективности борьбы с коррупцией.

Несмотря на то, что планы по борьбе с коррупцией были приняты, они не основывались на оценке рисков и не учитывали отраслевую специфику, а следовали принципу «переписывания мероприятий «сверху вниз», т.е. традиционно странами применялся подход «государственной модернизации».

Документы, которые касаются политики в сфере борьбы с коррупцией, должны использоваться в качестве инструментов для планирования и осуществления реформ. В то время как стратегия обычно формулирует видение того, куда правительство намерено продвинуться в течение того или иного периода, планы действий должны выполнять роль практических инструментов, которые помогают в достижении этой цели.

Основанные на теории действий, антикоррупционные программы и планы действий, связанные с вмешательством, но они не эквивалент теорий изменений. Истинная теория изменений – путь, по которому реформы будут вызывать изменения в сложной внутренней динамике, ведущие к более крупным, устойчивым изменениям, – в значительной степени отсутствует при разработке антикоррупционной политики.

«Модернизация государства» является основной, доминирующей парадигмой, влияющей на выбор политики в области борьбы с коррупцией за последние три десятилетия, основанной на теории рационального выбора – взгляде, согласно которому государственные должностные лица, политики и граждане действуют рационально с целью максимизировать свои собственные предпочтения. Эта теория о мотивации человека в основе модели «принципал-агент» заложена в основу разработки политики в рамках парадигмы государственной модернизации.

Модель «принципала-агента» предполагает, что устойчивость коррупции коренится в партикуляризме, и как следствие возникает конфликт интересов принципала и агента за возможность использовать и контролировать ресурсы коррупции в личных целях, желание/стремление восполнить недостаток контроля государственных служащих руководителями и применении санкций.

В этой связи, работа по противодействию коррупции со стороны государства концентрируется на формировании сильных институтов государственной власти и гражданского общества, наращивании их потенциала для изменения личных расчетов потенциально коррумпированных субъектов, достижения баланса между возможностями для коррупции и способностью общества ограничивать их.

В свою очередь, это требует от государства принятия соответствующих мер по уменьшению дискреционных полномочий, усилению контроля за реализацией государственных программ, ужесточению наказания за правонарушения, ускоренному развитию правовых и институциональных основ системы противодействия коррупции.

Инструменты противодействия коррупции, которые могут быть применены с этой целью, включают реформы управления государственными финансами, контроль закупок, усиление прозрачности и подотчетности государственной службы, создание антикоррупционных агентств, принятие национальных стратегий борьбы с коррупцией, внедрение мер по защите информаторов и др.

Однако, использование модели «принципал-агент» не ограничивается бюрократической коррупцией. Одним из новых направлений в изучении коррупции сегодня является неинституциональная экономическая теория, частью которой является теория принципала-агента. Модель применяется к политической коррупции в представительных демократиях, где поведение принципалов и агентов анализируется с точки зрения затрат и выгод, связанных с различными действиями.

С точки зрения Nico Groenendijk, смысл модели «принципала-агента» еще и в том, что принципал и агент взаимосвязаны (кооперируют), поэтому невозможно решить проблему, подходя к ней только с одной стороны (отношения между коррумпированным чиновником и его начальником).

Когда принципал (государство/начальник) начнет устанавливать более сильный контроль (директивы, инспекции, профилактика, мониторинг) над коррумпированными интересами агента, агент начнет агрессивнее реагировать (утаивание, сокрытие, перенаправление, усиление информационной асимметрии), увеличивая затраты на покрытие издержек жесткого контроля, покрывая/компенсируя их за счет выгод коррупции.

Таким образом, усиление контроля только над интересами агента может привести к увеличению коррупции в госсекторе. Что требует от принципала поиска более сбалансированной позиции/компромисса между интересами агентов и своими собственными интересами, усиливая, например, возможности горизонтального общественного контроля и эффективной независимой судебной системы.

Примерами успешных антикоррупционных реформ, основанных на парадигме модернизации государства, являются реформы, осуществленные в Сингапуре, Гонконге, Грузии.

Их ключевая цель заключалась в укреплении потенциала важных государственных институтов, таких как полиция, судебная система, надзорные учреждения, парламент, местные органы власти, но с удалением должного внимания поддержке институтов гражданского общества для их вовлечения в реализацию государственных антикоррупционных программ.

Хотя исследователи отмечают, что пакет антикоррупционных мер за последние три десятилетия оставался широко стандартизированным, несомненно, в рамках подхода «государственной модернизации» произошла определенная эволюция. Так, сделан акцент на отраслевые и секторальные проблемы, усиление специализации и совершенствование правовых инструментов, усиление социальной ответственности, международное сотрудничество, а также внедрение информационных технологий и инструментов электронного управления, развитие антикоррупционных исследований, направленных на оценку результатов реформ.

Таким образом, в международной практике, политика противодействия коррупции в течение последних двух десятилетий, в том числе и в Республике Узбекистан, находилась и продолжает находиться под влиянием подхода «государственной модернизации».

С этой целью, Узбекистан предпринял ряд ключевых реформ в сфере антикоррупционной политики. Принят Закон «О противодействии коррупции», реализуется институциональный подход к разработке, координации и внедрению антикоррупционной политики, образовано Агентство по противодействию коррупции, реализуется Концепция административной реформы и т.д.

Отмечаемая исследователями эволюция в рамках подхода «государственной модернизации» повлияла и на практически стандартный пакет антикоррупционных мер, реализуемых в Узбекистане.

В стране, сделан акцент на отраслевые проблемы, усилена институциональная специализация и усовершенствованы правовые инструменты, приняты меры, направленные на усиление социальной ответственности, начато внедрение технологий и инструментов электронного управления. В Узбекистане разработана национальная методика оценки реализации государственной антикоррупционной программы, развивается соответствующая научно-исследовательская база для оценки результатов проведенных антикоррупционных реформ.

Применение подхода «государственной модернизации» в различных странах достигло некоторых успехов, но, как свидетельствуют результаты исследований и реформ, данный подход сегодня считается недостаточным, обременительным и страдает проблемами реализации.

По мнению Mungiu Pippidi, новые законы о борьбе с коррупцией недостаточно влияют на поведение, антикоррупционные агентства не обладают достаточной автономией; обучение персонала не всегда эффективно и приводит к изменению организационных норм. Как правило, недостатки в реализации являются повторяющейся проблемой при оценке подхода «государственной модернизации».

Критикуя доминирующий подход «государственной модернизации», выделяют следующие объяснения его неэффективности и неустойчивости реформ:

- наличие недостатков в теории коллективных действий;
- не восприятие влияния реализуемых антикоррупционных политики и реформ;
- пренебрежение влияния социальных норм и неформальных институтов, лежащих в основе коррупции;
- реализация без учета транснационального характера коррупции.

Однако, недостаточная результативность подхода «государственной модернизации» не означает необходимость отказаться от его применения.

Трудно представить подход к политике противодействия коррупции, который не учитывал бы необходимость некоторой степени модернизации государства, например, направленной на развитие институтов обеспечения прозрачности и подотчетности государственных субъектов.

Таким образом, очевидна необходимость лучшего понимания (осмысления) того, как происходят устойчивые изменения в борьбе с коррупцией, а также разработки новых планов действий, которые могут потребовать изменений в подходах о том, как разрабатывается антикоррупционная политика и применяются меры по ее реализации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Разработка и реализация политики противодействия коррупции. Практическое пособие. Совет Европы. Первое издание, 2013 г.

2. Борьба с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Достижения и проблемы 2016–2019 гг. ОЭСР 2020 г.

3. Green D. 2017. Theories of change for promoting empowerment and accountability in fragile and conflict-affected settings. IDS Working Paper 499. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
4. Mungiu-Pippidi A. and Johnston M., eds. 2017. Transitions to good governance: Creating virtuous circles of anti-corruption. Edward Elgar.
5. Klitgaard, R. 1988. Controlling corruption. University of California Press.
6. Johnson J., Taxell N., and Zaum D. 2012. Mapping evidence gaps in anti-corruption: Assessing the state of the operationally relevant evidence on donors' actions and approaches to reducing corruption. U4 Issue 2012:7. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.
7. Nico Groenendijk. A principal-agent model of corruption. Kluwer Academic Publishers. Printed in the Netherlands. Crime, Law & Social Change 27: 207–229, 1997.
8. Mungiu-Pippidi, A. "The Evolution of Political Order". Journal of Democracy, vol. 26, no. 4, Oct. 2015, PP. 169-75.
9. Mungiu-Pippidi, A. "The Rise and Fall of Good-Governance Promotion". Journal of Democracy, vol. 31, no. 1, Jan. 2020, pp. 88-102.