

Н.А. Муканова

НОВЫЕ ПОДХОДЫ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ КОРРУПЦИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ПУТИ ДОСТИЖЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Аннотация. В настоящей статье отражены основные положения доклада, озвученного автором в рамках IV Евразийского антикоррупционного форума. Автор отметила, что противодействие и превентивные меры по предупреждению коррупции возложены на все государственные органы в Кыргызской Республике. Превентивные меры включают в себя выявление и устранение коррупционных схем, защиту системы государственной службы от деструктивного влияния коррупционных процессов, повышение прозрачности и подотчетности государственных органов и объединение усилий государственных органов, гражданского общества и бизнеса. Гражданское общество занимает активную позицию в предупреждении коррупции: оценивает уровень коррупции в различных государственных органах и постоянно публикует отчеты, проводит оценки, мониторинг и аналитический обзор особенно в тех секторах, где очень высокий уровень коррупции, проводит антикоррупционную общественную экспертизу. Любой законопроект проходит общественные слушания. В заключение автор отмечает важность научного потенциала, научных разработок в противодействии коррупции и в этой связи особую роль отводит международным научным мероприятиям, предоставляющих возможность обмена опытом.

Ключевые слова: предупреждение коррупции, антикоррупционная политика, государственная стратегия, органы государственной власти, институты гражданского общества, общественный контроль, прозрачность, подотчетность, мониторинг, антикоррупционный форум.

«Было принято много программ по борьбе с коррупцией, но сами руководители министерств и ведомств, особенно силовых, воровали, а руководители страны были первыми коррупционерами. В Кыргызстане коррупция была способом государственного управления, правоохранительные органы были практически интегрированы с преступностью или подменяли их», – говорит Президент Кыргызской Республики Алмазбек Атамбаев¹.

В соответствие статьи 1. Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции»², «коррупция (коррупционные деяния) – злоупотребление должностным положением, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего служебного положения вопреки правам, свободам и законным интересам граждан, организаций, общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного, неимущественного характера для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также соверше-

ние деяний, указанных в данном пункте, от имени или в интересах юридического лица».

В монографии шведского политолога Йохана Энгвалла³: «Государство как инвестиционный рынок: осмысление коррупции в Кыргызстане» (2012 г.) автор анализирует феномен коррупции в Кыргызстане, ее влияние на государственные институты и общественное развитие.

В данной монографии практически пошагово описано, как страна докатилась до нынешнего плачевного состояния, как государственные чиновники «строили» и продолжают «строить» свой карьерный рост, как торговали и торгуют интересами простого народа, и как в результате всего государственная служба превратилась в своеобразный инвестиционный рынок.

С точки зрения шведского политолога деньги и богатство в Кыргызстане являются более весомой причиной для коррупции, хотя многие исследователи считают, что кыргызская коррупция основана на клановых и родоплеменных связях. Но в целом Кыргызстан имеет

¹ Из выступления Президента Кыргызской Республики на заседании Совета Оборона, 2012 г.

² Закон о противодействии коррупции от 8 августа 2012 г. № 153.

³ Доктор Йохан Энгвалл – сотрудник Центра российских и евразийских исследований при Уппсальском университете (Швеция). Также он работает в Институте Центральной Азии и Кавказа в рамках программы «Шелковый путь» при Университете им. Дж. Хопкинса (Вашингтон, США) и Стокгольмском институте политики безопасности и развития.

более модернизированный и рационализированный подход к коррупции. Если подходить к коррупции как к понятию, то оно подразумевает что-то негативное, нарушение каких-то правил, законов. Но если подходить с точки зрения системы государственного управления, то можно понять, как работает вся система, что государство – это и есть коррупция, то напрашивается вывод, что борьба с ней требует другого подхода⁴. Страна находится в поиске другого подхода и других форм антикоррупционной политики исходя из необходимости обеспечения надлежащего государственного управления, гласности, прозрачности и контроля в деятельности Правительства Кыргызской Республики, укрепления доверия граждан к системе государственной власти.

Политическая воля высшего руководства страны нашла отражение в антикоррупционных программных документах и планах по борьбе с коррупцией⁵. В Указе Президента «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» (12 ноября 2013 г. № 215) особое внимание уделено двум основным угрозам, а именно политической коррупции, которая является «одним из главных препятствий на пути разрушения сложившегося коррупционного порядка, а зоной поражения ее являются государственные интересы», а также системной коррупции, обусловленная коррупционным построением системы функций и полномочий государственных органов и их должностных лиц.

Основными причинами системной коррупции являются многофункциональность государственных органов, которая предусматривает концентрацию в одном органе функций по разработке политики, ее реализации и контролю принятых решений. **«Следующий наш шаг – бескомпромиссная борьба с коррупцией. Если мы не искореним все проявления коррупции в нашем обществе, то будущее нашей страны под угрозой».**⁶

Борьба с коррупцией сконцентрирована в руках Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, ею занимаются и Антикоррупционная служба при ГКНБ, 5-е управление Министерства внутренних дел, Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при ПКР.

⁴ Йохан Энгвалл. Государство как инвестиционный рынок: осмысление коррупции в Кыргызстане, 2013.

⁵ Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики утвержденная Указом Президента № 26 от 2 февраля 2012 г., Программа и План мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 годы, утвержденная постановлением правительства КР № 596 от 30 августа 2012 г.

⁶ Из выступления Президента Кыргызской Республики Атамбаева А.Ш., 2013 г.

Противодействие коррупции включает в себя, согласно Закону «О противодействии коррупции» и антикоррупционной государственной стратегии, выявление и устранение коррупционных схем, защиту системы госслужбы от деструктивного влияния коррупционных процессов и повышение ее прозрачности и подотчетности, объединение усилий государственных органов и гражданского общества. Впервые в программных документах должное внимание было уделено укреплению взаимодействия государственных органов с гражданским сектором.

Данное направление деятельности государственных органов закреплено в Программе и Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 годы (№ 596 от 30 августа 2012 г.) наряду с двумя другими приоритетами – устранением коррупционных схем в государственных органах, реформой и модернизацией государственного управления в целях повышения прозрачности и подотчетности государственных органов.

Институты гражданского общества осуществляют взаимодействие с госорганами, Правительством и Жогорку Кенеш Кыргызской Республики посредством таких механизмов как:

- мониторинг, анализ и оценка;
- информационное обеспечение публичности и открытости деятельности государственных органов;
- общественный контроль и необходимость госорганам отчитываться перед обществом;
- общественное участие – участие структур гражданского общества в подготовке, принятии и контроле исполнения властных решений;
- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности исполнительных органов власти;
- оценка уровня коррупции в разрезе госорганов посредством запуска Барометра;
- создание общественных антикоррупционных горячих линий и консультативных центров;
- проведение общественных слушаний;
- создание совместных с госорганом диалоговых площадок;
- проведение антикоррупционной экспертизы НПА;
- создание экспертных советов по противодействию коррупции при Совете обороны при Президенте Кыргызской Республики, Генеральной прокуратуре Кыргызской Республике;
- участие представителей общественных организаций в работе комитета Жогорку Кенеш Кыргызской Республики по противодействию коррупции и в депутатских рабочих группах.

Государственная стратегия антикоррупционной политики предусматривает, что для обеспечения ее успешной реализации, важно разработать систему мониторинга и оценки ее реализации. В Государствен-

ной стратегии также говорится о том, что «в целях объективности и беспристрастности нужно привлекать к участию в таком мониторинге и оценке неправительственные организации и независимых экспертов». В мониторинговом отчете ОЭСР отмечается, что «что при разработке планов мероприятий принималось во внимание мнение гражданского общества, а группы гражданского общества были вовлечены в данный процесс, как например, Антикоррупционный Деловой совет КР, а также некоторые из ассоциаций бизнеса»⁷.

В мониторинговом отчете ОЭСР также дается позитивная оценка проведению мониторинга выполнения программы гражданским обществом посредством альтернативных отчетов⁸, которая используется правительством при принятии решений об (не)эффективности исполнения Программы и Плана мероприятий Правительства. Альтернативные доклады готовят Антикоррупционный Деловой совет Кыргызской Республики (АДС) и членов Антикоррупционного форума, куда вошли двадцать пять организаций гражданского общества. Эта работа ведется в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании между Министерством экономики и АДС КР, и Положением об антикоррупционном форуме⁹.

Антикоррупционный форум (площадка) по предупреждению коррупции создан как постоянно действующая открытая площадка (1) по обеспечению системы общественного контроля над деятельностью государственных органов и чиновников; (2) обеспечению диалога между государственными органами и гражданским обществом с обеспечением мониторинга и оценки реализации антикоррупционной политики и антикоррупционных мер; (3) координации совместной деятельности между государственными органами, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества по выработке и реализации антикоррупционных мер Правительства Кыргызской Республики. Антикоррупционный форум работает в формате заседаний, участие госорганов обеспечивает министерство экономики КР, институты гражданского общества участвуют в работе форума через Меморандум объединения против коррупции, подписанный с АДС КР.

На антикоррупционном форуме:

1. Заслушиваются отчеты госорганов по исполнению антикоррупционных мер правительства;
2. Представляются и обсуждаются альтернативные (теневые) отчеты, подготовленные со стороны общественности, членов антикоррупционного форума;

⁷ ОЭСР. 3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции. 26 февраля 2015 г.

⁸ Альтернативные отчеты-подготовлены за I полугодие, 9 месяцев и 12 месяцев 2013 г и 2014 г.

⁹ Утвержден приказом Министерства экономики Кыргызской Республики от 12 января 2013 г.

3. обсуждаются официальные отчеты госорганов и сводные отчеты Министерства экономики Кыргызской Республики, которые затем представляются правительству и в Совет Оборона при Президенте Кыргызской Республики для принятия мер;
4. разрабатываются индикаторы оценки, а также методологии для осуществления мониторинга и оценки для разных секторов экономики;
5. проводится оценка воздействия коррупционных практик и коррупционных рисков;
6. разрабатываются изменения в существующую антикоррупционную стратегию и программу по итогам мониторинга и оценки;
7. разрабатываются и обсуждаются новые программы и план действий на 2014-2015 гг. с учетом выводов мониторинга и оценки;
8. разрабатываются антикоррупционные стандарты, для соответствующих видов деятельности единая система запретов, ограничений, обязанностей и дозволений государственным служащим.

С момента создания Антикоррупционного форума были рассмотрены коррупционные схемы и злободневные проблемы в энергосекторе, государственных закупках, распределении и трансформации земель, в сфере оборота и обеспечения лекарственными средствами, на примере только одного Московского района Чуйской области были вынесены на обсуждение более 10-ти коррупционных фактов распределения, аренды и продажи земель¹⁰. По итогам обсуждения принимаются согласованные рекомендации в формате Резолюции. Резолюция вносится на рассмотрение и принятие практических решений и антикоррупционных мер в Совет Оборона и Правительство Кыргызской Республики.

Независимый мониторинг реализации антикоррупционных мер отдельными министерствами и ведомствами на национальном и местном уровнях осуществляется также Общественными советами государственных органов Кыргызской Республики, которые созданы при 36 государственных органах в соответствии с законом «Об общественных советах государственных органов» (от 24 мая 2014 г. № 74). В Общественные советы госорганов входят представители науки, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых организаций, экспертов и 187 зарегистрированных НПО.

Комитетом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по противодействию коррупции в рамках реализации контрольных функций Жогорку Кенеша, в целях анализа практики применения принятых им законов проведены проверки исполнения антикоррупционного законодательства, в том числе Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» в более

¹⁰ Министерство экономики, Итоговой отчет по реализации Государственной программы, 2015. С. 2.



чем 100 госорганах и органах местного самоуправления, итоги которых заслушаны на заседаниях Комитета. При этом большинство из проверок комитетом Жогорку Кенеша по противодействию коррупции проведено с привлечением экспертов Антикоррупционного делового совета Кыргызской Республики, с которым комитет заключил двусторонний Меморандум о сотрудничестве в сфере противодействия коррупции. Одной из основных направлений совместной работы комитета ЖК и институтов гражданского общества является проведение независимой антикоррупционной экспертизы действующих НПА и проектов законов. Проведение независимой антикоррупционной экспертизы НПА позволяет выявлять и устранять коррупциогенные нормы, дискреционные полномочия, позволяющие госоргану по своему усмотрению оценить тот или иной факт. В рамках Меморандума о сотрудничестве в сфере противодействия коррупции с комитетом Жогорку Кенеш проведена антикоррупционная экспертиза Положения «О порядке аккредитации и деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей – граждан Кыргызской Республики на территории Кыргызской Республики», законодательство в сфере регулирования энергосектором, законодательство в сфере обеспечения лекарственными средствами, законодательство, разрешающее создавать резервные фонды и фонды развития в госорганах, законодательство, регулирующее деятельность государственной регистрационной службы. Так антикоррупционная экспертиза выявила, что концентрация у Департамента лекарственного обеспечения и медицинской техники при Министерстве здравоохранения полномочий по разработке, изготовлению, реализации, регистрации, а также контрольных функций в сфере оборота лекарственных средств и медицинской

техники противоречит требованиям Закона КР «О противодействии коррупции» и создает благоприятную почву для коррупционных механизмов.

Руководство страны, Жогорку Кенеш и правительство Кыргызской республики признали необходимость совершенствования сотрудничества с институтами гражданского общества и широкой общественностью в борьбе с коррупцией и назвали это среди своих приоритетов в борьбе с коррупцией. В частности, подчеркнута необходимость распространения практики создания филиалов Антикоррупционных форумов на региональном уровне; проведения региональных совещаний с активистами местных НПО, СМИ, депутатами местных советов и представителями органов местного самоуправления для изучения проблем в области противодействия коррупции; создания новых и более эффективных платформ для участия граждан в обсуждении вопросов реализации антикоррупционной политики; проведения тренингов для новых сотрудников государственных органов. Представители гражданского общества также готовы к более значимым совместным мерам по борьбе с коррупцией¹¹.

«Если бы коррупция была в культуре семейных, клановых ценностей кыргызов, то понадобились бы века, чтобы искоренить ее. Коррупция есть во всем мире, просто она разная, в Африке одна, в США совсем другая. Здесь в Кыргызстане к коррупции нужно подходить как к системе, и тогда надо думать, как поменять систему, а не ментальность людей»¹².

¹¹ ОЭСР. 3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции, 2015г

¹² Интервью со шведским политологом Йоханом Энгваллом // Stanradar.com.

Библиографический список:

1. Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года № 153.
2. Положение об антикоррупционном форуме: Утвержден приказом Министерства экономики Кыргызской Республики от 12 января 2013 г.
3. Программа и План мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 годы: Утверждена постановлением правительства КР № 596 от 30 августа 2012 г.
4. Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики: Утверждена Указом Президента от 2 февраля 2012 г. № 26.
5. Выступление Президента Кыргызской Республики на заседание Совета Оборона, 2012 г.
6. Выступление Президента Кыргызской Республики Атамбаева А.Ш., 2013 г.
7. Интервью со шведским политологом Йоханом Энгваллом // Stanradar.com.
8. Йохан Энгвалл. Государство как инвестиционный рынок: осмысление коррупции в Кыргызстане, 2012.
9. Йохан Энгвалл. Государство как инвестиционный рынок: осмысление коррупции в Кыргызстане, 2013.
10. Итоговой отчет по реализации Государственной программы // Министерство экономики, 2015.
11. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. Академик РАН Т.Я. Хабриева. – М.: ИД «Юриспруденция», 2012. – 688 с.
12. ОЭСР. 3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции. 26 февраля 2015 г.
13. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.В. Андриченко, Е.И. Спектор, А.М. Цирин. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013 – 236 с.

References (transliteration):

1. Interv'yu so shvedskim politologom Jokhanom Ehngvallom // Stanradar.com.
2. Jokhan Ehngvall. Gosudarstvo kak investitsionnyj rynek: osmyslenie korruptsii v Kyrgyzstane, 2012.
3. Jokhan Ehngvall. Gosudarstvo kak investitsionnyj rynek: osmyslenie korruptsii v Kyrgyzstane, 2013.
4. Itogovoj otchet po realizatsii Gosudarstvennoj programmy // Ministerstvo ehkonomiki, 2015.
5. Korruptsiya: priroda, proyavleniya, protivodejstvie. Monografiya / отв. red. Akademik RAN T.YA. Khabrieva. – М.: ИД «YUrisprudentsiya», 2012. – 688 s.
6. OEHSR. 3-ij raund monitoringa Stambul'skogo plana dejstvij po bor'be protiv korruptsii. 26 fevralya 2015 g.
7. Protivodejstvie korruptsii v sub"ektakh Rossijskoj Federatsii: nauchno-prakticheskoe posobie / L.V. Andrichenko, E.I. Spektor, A.M. Tsirin. – М.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federatsii; ООО «POLIGRAF-PLYUS», 2013 – 236 s.