

Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики

Утверждена
Указом Президента
Кыргызской Республики
от 2 февраля 2012 года № 26

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ антикоррупционной политики Кыргызской Республики

1. Преамбула
2. Анализ ситуации
3. Цель и задачи Стратегии
4. Приоритеты и основные принципы Стратегии
5. Основные направления выполнения Стратегии
6. Механизм реализации Стратегии
7. Мониторинг и оценка
8. Разработка планов действий по реализации Стратегии

Государственная стратегия антикоррупционной политики (далее Стратегия) отражает политическую волю руководства страны. Положения Стратегии направлены на устранение коренных причин коррупции в обществе, определяет приоритеты, последовательность и пути достижения комплексной цели — снижения уровня коррупции в обществе.

Стратегия — способ достижения цели, она отражает сущность и характер приоритетной деятельности государства на намеченном пути развития страны, определяет необходимые для этого ресурсы, их распределение, координацию и соответствующее планирование.

Стратегия построена на следующих ключевых принципах: признание коррупции одной из системных угроз национальной безопасности страны; использование в противодействии коррупции системы мер по предупреждению коррупции; конкретизация антикоррупционных положений законов и иных нормативных правовых актов.

В последнее время проблема коррупционных проявлений в Кыргызской Республике стала занимать одно из устойчивых мест в общественной жизни государства. Тема коррупции вышла на первый план и стала неотъемлемой частью постоянного обсуждения не только в частной жизни, в средствах массовой информации, но и в высших органах государственной власти. Такое внимание к данной проблеме обусловлено осознанием того факта, что коррупционные проявления как общественно-опасные негативные деяния теснейшим образом связаны с неэффективностью государственного управления, правовых и общественных отношений, морали.

В своей инаугурационной речи Президент Кыргызской Республики Атамбаев А.Ш. сказал: «следующий наш шаг — бескомпромиссная борьба с коррупцией. Если мы не искореним все проявления коррупции в нашем обществе, то будущее нашей страны под угрозой».

Коррупция требует тщательного изучения, специфического подхода и немедленного противодействия.

Пагубное воздействие проявлений коррупционного характера на процессы политического, социально-экономического, общественного развития, формирование нравственных ценностей граждан, а также подрыв доверия к институтам государственной власти представляет реальную угрозу национальной безопасности Кыргызской

Республики и требует разработки новой антикоррупционной политики в общереспубликанском масштабе. Она должна стать действенным средством объединения усилий государственных органов и гражданского общества.

Настоящая Стратегия представляет собой программный документ антикоррупционной политики государства, определяющий ее основные принципы, подходы и меры. Стратегия является постоянно обновляемым документом, содержание которого необходимо изменять и дополнять в зависимости от приоритетов, стоящих перед страной.

Разрабатываемые меры направлены на предупреждение, выявление и пресечение проявлений коррупционного характера, организацию борьбы с ними, активное международное сотрудничество.

Борьба с коррупцией является долгосрочной задачей и требует твердой воли со стороны политического руководства.

1. Преамбула

Понятие. Коррупция — социальное явление, которое часто выражается в виде конкретного правонарушения, это не только взятки или хищения материальных ценностей у государства и граждан, а целая система неподконтрольных государству экономических и социальных отношений в обществе, обеспечивающих огромный коррупционный оборот финансовых и материальных ресурсов. В уголовном законодательстве Кыргызской Республики предусмотрена соответствующая ответственность за коррупционные преступления.

Коррупционным проявлениям может быть подвержен любой человек, государственный или муниципальный служащий, наделенный определенной властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению.

Коррупцию можно классифицировать, используя различные признаки, критерии и особенности проявления. В частности, можно выделить следующие виды коррупционных проявлений:

- по форме совершения (бытовая, системная, смешанная);
- по характеру действий (связана с исполнением законов, действующих в упрощенном порядке);
- по способу совершения (получатель провоцирует или вымогает, а также силовое воздействие — наезды).

Поэтому настоящая Стратегия рассматривает коррупцию в самом широком смысле как любое использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в личных целях, противоречащее установленным законам и правилам.

Общий подход к борьбе с коррупцией. Эффективные меры борьбы с коррупцией будут вырабатываться в зависимости от конкретного ее вида. Основными средствами борьбы станут выявление и устранение существующих условий для коррупции, а также пресечение попыток создать условия, которые могут привести к коррупции. Государственная политика по борьбе с коррупцией будет основана на том, что антикоррупционные меры в виде специально разработанного механизма ограничений будут встраиваться в повседневную работу государственных органов и будут ими регулярно выполняться.

В целях борьбы с преступлениями коррупционного характера в стране, а также для объединения антикоррупционных усилий государства, гражданского общества, бизнес-структур и международных организаций в Кыргызской Республике создана Антикоррупционная служба Государственный комитет национальной безопасности КР (далее — ГКНБ). Действующие структуры в правоохранительных органах республики (Генеральная прокуратура КР, Министерство внутренних дел КР, Государственная служба финансовой полиции при Правительстве КР) не в полной мере справляются с

коррупционными проявлениями в основном по причине отсутствия четкого взаимодействия и разрозненности их усилий и акцента на борьбе с коррупцией. Кроме того, в этих органах отсутствует единая система учета коррупционных преступлений, что дает возможность манипулировать статистическими данными и осложняет слежение за ходом расследования от возбуждения дела до вынесения приговора.

Росту коррупции способствует и слабость судебной системы именно в сфере борьбы с этим явлением, их внутренняя коррумпированность. Деятельность вновь созданного органа будет сосредоточена на мерах по предупреждению, выявлению и пресечению коррупции. Его сотрудники призваны осуществлять борьбу с высшими должностными лицами, погрязшими в коррупции, и наделены полномочиями по расследованию преступлений и конфискации доходов от коррупционной деятельности. Деятельность Антикоррупционной службы ГКНБ основана на принципах открытости и прозрачности с обязательным контролем со стороны гражданского общества.

Общественная поддержка является одним из ключевых элементов борьбы с коррупцией. Поэтому Стратегия включает мероприятия по привлечению поддержки общества, гражданского сектора как составляющей части любых антикоррупционных мер.

Репрессия коррупционных преступлений остается частью антикоррупционной борьбы, поскольку государство обязано реагировать на любые нарушения закона. В этом направлении особое внимание будет уделено укреплению и совершенствованию правовой базы борьбы с коррупцией, повышению профессионального уровня сотрудников правоохранительных органов, надлежащему материально-техническому обеспечению судебных и правоохранительных структур.

В целях обоснования мер антикоррупционной Стратегии будет регулярно проводиться оценка сфер и масштабов распространения коррупции.

Ущерб от коррупции. Коррупция в Кыргызской Республике стала представлять серьезную угрозу национальной безопасности страны. При этом наносится огромный ущерб всей системе управления и всему обществу, ослабляя государство, снижая эффективность деятельности всех ветвей власти. Существующая массовая коррупция в школах, вузах и больницах приводит к вымыванию бесплатных обязательных государственных услуг и может привести к последствиям еще более опасным для всей страны, прежде всего, для морального и физического здоровья нации, чем даже коррупция в сфере экономики.

Рост коррумпированности в государственной и негосударственной сферах негативно воздействует и на международные позиции Кыргызстана. В связи с тем, что развитие нашей страны базируется во многом на привлечении иностранных инвестиций в экономику Кыргызстана, коррупция снижает приток инвестиций в страну.

Коррупция, как явление, обусловлено действием целого ряда объективных и субъективных факторов, которые должны быть выявлены и, соответственно, разработанными инструментами и механизмами противодействовать этим негативным факторам. Коррупция существует там, где имеются сбои в работе существующих механизмов государственного управления в виде использования их недостатков, намеренное искажение или подмена необходимых обществу и государству управленческих механизмов их коррупционными формами.

Так, теневая экономика — это уход от чрезмерного государственного регулирования и является результатом коррупции в органах государственного управления. Только оборот теневой экономики оценивается в среднем 60% от ВВП страны — это около 120-130 млрд. сомов. Ниже перечисляются лишь отдельные экономические, социальные и политические последствия коррупции, перечень которых впоследствии может быть расширен.

Экономические последствия. Существование коррупционных проявлений в стране приводят к снижению реальных темпов экономического роста, к свертыванию целых отраслей производства, которые теряют свою конкурентоспособность и, как следствие, рынок получает неверные сигналы, когда более успешными являются не те предприятия,

которые наилучшим образом удовлетворяют спрос, а те, которые имеют высоких покровителей или возможность и желание откупиться от государства.

Благодаря коррупции сохраняется масштабная теневая экономика, как способ ухода от установленной системы налогообложения и государственной отчетности. Через коррупцию идет перераспределение доходов в пользу отдельных корпоративных и социальных групп за счет наиболее уязвимых слоев населения, которые не имеют возможности противостоять вымогательству и иным коррупционным злоупотреблениям.

Бюджет государства перестает быть инструментом управления, неэффективно используются бюджетные средства, усиливается нерыночный рост цен на товары и услуги, в стоимость которых продавцы закладывают неофициальные выплаты, снижается поток прямых иностранных инвестиций.

Практически рост доходной части бюджета несоизмерим по сравнению с потенциальными возможностями.

Социальные последствия. Усугубляется социальное неравенство, так как у бедных из-за ограниченных возможностей сокращается доступ к базовым социальным услугам (бесплатное образование, здравоохранение, социальное и пенсионное обеспечение).

Ухудшаются профессиональные качества кадрового потенциала, снижается значение образования и профессиональных заслуг.

Наблюдается отсутствие правовой культуры общества, которое, в свою очередь, провоцирует деградацию и потерю интеллектуальных качеств населения.

Обычными становятся двойная мораль и двойные стандарты в поведении.

Серьезным последствием коррупции является криминализация общества, сращивание коррумпированных групп чиновников, отдельных представителей силовых и правоохранительных органов с организованной преступностью.

Коррупция создает угрозу социальной стабильности в обществе, формирует почву для различного рода конфликтов.

Политические последствия. Коррупция превратилась в устойчивую систему отношений, которая пронизывает все без исключения структуры государства и общества. Она ведет к политической дискредитации государственной власти в лице всех ее ветвей и дискредитирует право как базовый инструмент регулирования жизни государства и общества. В результате пропадает доверие к власти среди широких слоев населения Кыргызстана.

Государственное управление переходит к различным группировкам, которые управляют государством исключительно в личных интересах.

Оценка ущерба от коррупции. Конкретные масштабы ущерба от коррупции сложно оценить количественно. По экспертным оценкам, проведенным в других странах, государственные заказы и закупки, как правило, становятся на 30% дороже за счет коррупционной составляющей. Неофициальные выплаты при этом часто составляют от 10 до 15% стоимости товаров и услуг. В настоящее время в Кыргызской Республике нет четкой методики количественной оценки ущерба от коррупции, что затрудняет разработку адекватных мер противодействия. Разработка специальной методики оценки ущерба от коррупции в Кыргызской Республике должно стать одной из задач государства.

2. Анализ ситуации

Анализ ситуации с коррупцией в стране проводится для выработки приоритетов и конкретных мероприятий антикоррупционной политики в Кыргызской Республике. Анализ ситуации включает:

- оценку текущего состояния коррупции;
- оценку критических факторов, в наибольшей степени способствующих коррупции на данный момент;
- анализ выполненных антикоррупционных мероприятий;

- состояние законодательной и организационной базы в противодействии коррупции;
- ресурсную оценку.

Оценка состояния коррупции. В настоящее время не существует современной единой и универсальной методики оценки состояния коррупции. Для оценки состояния коррупции в Кыргызстане будут использованы несколько видов исследования:

- экспертные оценки;
- интегральные индексы, состоящие из нескольких экспертных оценок;
- опросы общественного мнения.

Оценка будет проводиться регулярно уполномоченным антикоррупционным государственным органом с привлечением государственных и неправительственных структур, а также некоммерческих исследовательских организаций.

По данным международных оценок, согласно известному Индексу восприятия коррупции Трансперенси Интернэшнл, Кыргызская Республика в 2010 году набрала 2 балла из 10 возможных и заняла 164-е место в мире из 178 стран и 166-е место в 2011 году (среди 180) и находится в группе стран с высоким уровнем коррупции.

По мере реализации Стратегии данный индекс будет использоваться в качестве ориентира. Однако для достоверной оценки будут применяться и альтернативные методики, например, размеры ущерба от коррупции в денежном выражении, что позволит количественно оценивать ее уровень в долях ВВП.

Факторы, порождающие коррупцию. Возникновению коррупции в республике способствует целый ряд факторов: низкий уровень жизни населения, слабость государственных институтов, безработица, неразвитость институтов гражданского общества, неотработанность ряда экономических механизмов и правил по наиболее важным направлениям жизнедеятельности общества, их многовариантность и непрозрачность; бюрократические, избыточные регулятивные функции в ряде отраслей; культ неразумного потребления, за которыми не поспевают материальные стимулы государственной службы; неэффективность контроля за доходами и расходами государственных служащих, отсутствие культа честно заработанных денег. Но для успешной реализации Стратегии выделены ключевые факторы, воздействуя на которые можно в короткие сроки и существенно снизить коррупцию в стране.

Анализ деятельности государственных органов в Кыргызской Республике, в том числе функциональный анализ, проводимый в рамках административной реформы, мероприятия по дерегулированию экономики свидетельствуют о том, что коррупция стала составной частью механизма государственного управления. Большинство органов государственного управления и государственных учреждений выполняют свои функции исключительно в обмен на законные (утвержденные Правительством) и незаконные платежи от населения и хозяйствующих субъектов. Государственная служба стала источником незаконных доходов, а не деятельностью на благо общества.

Чрезмерное и плохо 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.

Поэтому мерами первостепенной важности Стратегии должны стать сокращение и упорядочение регулятивных функций государства и реформа оплаты труда государственных служащих в сторону ее повышения и изменения тарифной сетки, при сокращении государственного аппарата, которая будет сопровождаться реформой системы подбора, обучения и расстановки кадров.

Ранее предпринятые меры борьбы с коррупцией. В Кыргызской Республике не раз предпринимались попытки систематизировать борьбу с коррупцией, но они носили формальный и декларативный характер. Основным недостатком ранее принятых

антикоррупционных мер было отсутствие политической воли руководства страны, компетентного органа по координации и мониторингу исполнения и, как следствие, невозможность определить, в каком объеме были выполнены те или иные мероприятия.

Законодательная и организационная база противодействия коррупции. В Кыргызской Республике имеется определенная законодательная база для противодействия коррупции, в частности, законы «О борьбе с коррупцией», «О государственной службе», «О государственных закупках», «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» и другие.

Вместе с тем специалисты отмечают, что антикоррупционная законодательная база носит декларативный характер и не позволяет стать действенными средствами борьбы с коррупцией. Кроме того, принятый 9 лет назад Закон Кыргызской Республики «О борьбе с коррупцией» не соответствует новым условиям развития страны. Поэтому предполагается принять совершенно новый Закон «О противодействии коррупции», усилив правовую и институциональную базу борьбы с коррупцией. И Жогорку Кенешу Кыргызской Республики необходимо принять еще целый ряд законов, касающихся антикоррупционной политики государства.

Созданные комиссии по этике и общественные наблюдательные советы в государственных органах не стали действенным антикоррупционным механизмом, поскольку они проводят свою работу формально и поверхностно или же не имеют достаточных полномочий.

Законодательство Кыргызской Республики не предусматривает специальных методов выявления и расследования преступлений в сфере коррупции. Международные эксперты считают, что существующая система выявления, расследования и уголовного преследования коррупционеров и дел, связанных с коррупцией, излишне сложна и раздроблена.

Практически отсутствует институциональная база расследования коррупционных преступлений. Уголовно-процессуальный кодекс устанавливает единые рамки для расследования всех видов преступлений, включая преступления в сфере коррупции. В некоторых правоохранительных органах действуют подразделения, специализирующиеся на борьбе с коррупционными преступлениями, но их работа является лишь частью деятельности соответствующих министерств и ведомств.

3. Цель и задачи Стратегии

Цель Стратегии — минимизация уровня коррупционных проявлений в Кыргызской Республике путем искоренения причин и условий, порождающих ее, адекватных правоохранительных мер, а также через создание в обществе нетерпимого отношения к коррупции.

Для достижения вышеуказанной цели должны решаться следующие задачи:

- формирование законодательных основ противодействия коррупции, исходя из вызовов времени;
- обозначение приоритетных направлений противодействия коррупции;
- определение мероприятий для достижения приоритетов, а также ответственных структур и сроков исполнения;
- установление системы отслеживания реализации антикоррупционных мероприятий;
- создание механизма координации антикоррупционных усилий государственных органов и институтов гражданского общества;
- выработка критериев оценки состояния коррупции в стране.

4. Приоритеты и основные принципы Стратегии

Приоритетные сферы мероприятий Стратегии выбраны, исходя из критериев наибольшего ущерба, наносимого коррупцией, а также выполнимости мероприятий в обозримом будущем. При этом было учтено, что социальные, экономические и политические последствия коррупции намного опаснее для национальной безопасности и морального климата в стране.

Превентивные меры и общественная поддержка являются безусловными приоритетами, как наиболее действенные.

Основными принципами Стратегии являются:

- признание коррупции одной из главнейших угроз национальной безопасности Кыргызской Республики;
- использование в противодействии коррупции системы мер, включающей в себя меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации последствий коррупционных действий;
- конкретизация антикоррупционных положений законов, Государственной стратегии антикоррупционной политики в правовых актах органов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления.

5. Основные направления выполнения Стратегии

Все мероприятия Стратегии противодействия коррупции будут проводиться по следующим основным направлениям, которые получили применение в мировой практике и тесно взаимосвязаны между собой:

- 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.

6. Механизм реализации стратегии

Государственная стратегия антикоррупционной политики реализуется государственными органами и органами местного самоуправления, институтами гражданского общества:

- при формировании и исполнении бюджетов всех уровней;
- путем решения кадровых вопросов;
- в ходе осуществления права законодательной инициативы и принятия нормативных правовых актов Кыргызской Республики;
- в ходе контроля за исполнением законодательства Кыргызской Республики, планов государственных органов по противодействию коррупции;
- путем обеспечения неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения и объективного применения законодательства Кыргызской Республики;
- путем оказания содействия средствам массовой информации в широком и объективном освещении положения дел в области противодействия коррупции;
- путем активного вовлечения в работу по противодействию коррупции институтов гражданского общества.

7. Мониторинг и оценка

Для успешной реализации Стратегии критически важно разработать и внедрить систему мониторинга и оценки. Для соблюдения объективности и беспристрастности к мониторингу и оценке возможно привлечение неправительственных организаций и независимых экспертов.

8. Разработка планов действий по реализации Стратегии

В целях реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики все ветви государственной власти — Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, Правительство Кыргызской Республики, Верховный суд Кыргызской Республики, а также органы местного самоуправления разрабатывают 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).

Ход выполнения этих планов и включенных в них мероприятий будет рассматриваться по мере необходимости на заседаниях Совета обороны Кыргызской Республики.