КОРРУПЦИЯГА КАРШЫ ЭКСПЕРТИЗА
(кыскача колдонмо)

Ушул статья ички актылардын долбоорлоруна коррупцияга каршы экспертиза жүргүзүү боюнча кыскача колдонмо катары Кыргыз Республикасынын Социалдык фондунун райондук (шаардык) башкармалыктары үчүн даярдалды

1. Коррупцияга каршы экспертизанын максаттары жана милдеттери

Мамлекеттин ченемдик укуктук актыларында, мамлекеттик органдардын жана чарба жүргүзүүчү субъекттердин ички актыларында мындай терс жана кылмыштуу көрүнүштөргө өбөлгө түзүүчү ченемдердин болушу коррупциялык тобокелдиктин жана коррупциялык кылмыштардын пайда болушунун негизги объективдүү булактарынын бири болуп саналат.

Ченемдик укуктук жана ички актылардын долбоорлоруна коррупцияга каршы экспертиза жүргүзүү жетектөөчү документтерде потенциалдуу коррупциялык тобокелдиктердин пайда болушуна тоскоолдук болуп саналат.

Коррупцияга каршы экспертизанын максаттары жана милдеттери төмөнкүлөр:

- коррупциогендик факторлорду табуу, алардын коррупциогендик деңгээлин баалоо жана аларды жоюуга же чектөөгө багытталган сунуштарды иштеп чыгуу;
- долбоорлордо коррупциялык укук бузууларды жасоого мүмкүнчүлүк түзгөн коррупциогендик факторлорду аныктоо;
- коррупциялык укук бузууларды жасоо мүмкүнчүлүгү бөлүгүндө долбоорду кабыл алуунун кесепеттерине жалпы баа берүү;
- ченемдик укуктук актыларды колдонуу процессинде коррупциялык мүнөздөгү тобокелдиктердин пайда болуу мүмкүндүгүн болжолдоо;
- долбоорлордо аныкталган коррупциогендик факторлорду четтетүүгө багытталган сунуштарды иштеп чыгуу жана чараларды көрүү.

2. Ички актылар коррупцияга каршы экспертизанын объектиси катары

Райондук (шаардык) башкармалыктын ички актыларына ченемдик жана ченемдик эмес актылар кирет.

Ички ченемдик актылар – бул башкармалыктын ичинде жүрүм-турум эрежелерин жөнгө салган жана регламенттеген, райондук (шаардык) башкармалыктын бардык кызматкерлери, анын ичинде жетекчилик тарабынан аткарууга милдеттүү болгон укук ченемдерин камтыган, адамдардын аныкталбаган чөйрөсүнө даректелген жана бир нече жолу такай колдонууга эсептелген райондук (шаардык) башкармалыктын ички документтери. Ички ченемдик акт райондук (шаардык) башкармалыктын жетекчиси тарабынан бекитилет.

Ички ченемдик эмес актылар – бул өндүрүштүк, кадрдык жана башка маселелерди чечүү үчүн чыгарылган жана такай эмес эмес бир жолку колдонуу үчүн багышталган райондук (шаардык) башкармалыктын уюштуруу-тескөөчү актылары. Тескөөчү актылар ички ченемдик актыларды ишке ашыруу максатында жетекчи тарабынан жеке кабыл алынат. Ички ченемдик эмес актылар конкреттүү кызматкерлерге, кызматкерлердин категорияларына, башкармалыктын түзүмдүк бөлүмдөрүнө даректелген милдеттүү жазма эскертүүлөрдү камтыйт.

Ички (ченемдик жана ченемдик эмес) актылар Кыргыз Республикасынын мыйзамдарынын талаптарын эске алып райондук (шаардык) башкармалыктын начальниги тарабынан бекитилет, кабыл алынат жана чыгарылат.

Мыйзамдарды бузуу менен бекитилген (чыгарылган, кабыл алынган) ички актылар сот тарабынан ушундай деп таанылгандыктан (талаш-тартыштуу актылар) же мындай таанууга карабастан (арзыбас актылар) жараксыз болуп саналат.

Анык эмес ички актылар сакталууга жана аткарылууга жатпайт.

Социалдык фонддун райондук (шаардык) башкармалыгынын ички ченемдик актыларына төмөнкүлөр кирет:

- штаттык ырааттама;
- эмгек өргүү графиги;
- ички тартип эрежелери;
- эмгек акы төлөө тартиби;
- жеке маалыматтар менен иштөө тартиби;
- эмгекти коргоо эрежелери;
- кызматтык нускамалар;
- иш кагаздарын жүргүзүү боюнча нускамалар;
- ички ченемдик актынын көрсөтүлгөн белгилерине ылайык келген башка документтер.

Социалдык фонддун райондук (шаардык) башкармалыгынын ички ченемдик эмес актыларына төмөнкүлөр кирет:

- буйрук;
- тескеме;
- ички ченемдик эмес актынын көрсөтүлгөн белгилерине ылайык келген башка документтер.

3. Коррупцияга каршы экспертиза жүргүзүү

Ар бир ички актыны түзүү бир нече этаптан өтөт: иштеп чыгуу, макулдашуу, бекитүү, ишке киргизүү. Райондук (шаардык) башкармалык чыгарган ар кандай ички акт милдеттүү түрдө коррупцияга каршы экспертизадан өткөрүлөт. Коррупцияга каршы экспертиза долбоордо коррупциогендик факторлорду табуу, коррупциогендик даражасын баалоо жана аларды жоюуга же чектөөгө багытталган сунуштарды иштеп чыгуу максатында жүргүзүлөт.

Коррупцияга каршы экспертиза кабыл алынган ички актыларга карата да жүргүзүлүшү мүмкүн. Буга чейин чыгарылган ички актыда

коррупциогендик факторлор табылса, ал өзгөртүлүүгө же жокко чыгарылууга тийиш. Жогоруда айтылгандай, ички акты менен Кыргыз Республикасынын мыйзамдары түздөн-түз бузулган учурда, ал арзыбас болуп саналат.

Ички актыны иштеп чыгуучулар, ошондой эле жооптуу адамдар, аны макулдашуучулар ички актыда коррупциогендик факторлорду камтыган коррупциялык көрүнүштөр үчүн шарттарды түзүүчү ченемдерге жол бербөөгө тийиш. Райондук (шаардык) башкармалыктын штатында юрист бар болсо, анын милдетине ички актылардын долбоорлоруна коррупцияга каршы экспертиза жүргүзүү милдеттүү түрдө жүргүзүү кирет. Ички актыда коррупциогендик факторлорго жол берилгендиги үчүн жоопкерчиликти юрист, иштеп чыгуучу, макулдашуучу адамдар жана башкармалыктын жетекчиси тартышы керек.

Ички актыны иштеп чыгууда жана коррупцияга каршы экспертиза жүргүзүүдө Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн 2010-жылдын 8-декабрындагы № 319 токтому менен бекитилген Кыргыз Республикасынын мыйзамдан келип чыгуучу актыларын укуктук, укук коргоо, гендердик, экологиялык, антикоррупциялык экспертизадан өткөрүү тартиби жөнүндө нускаманы (мындан ары – нускама) жетекчиликке алуу керек.

Бул колдонмодо ички актыны иштеп чыгууда, буга чейин чыгарылган ички актыларды изилдөөдө (кайра кароодо) жана коррупцияга каршы экспертиза жүргүзүүдө, «Коррупцияга каршы аракеттенүү жөнүндө», «Кыргыз Республикасынын ченемдик укуктук актылары жөнүндө» Кыргыз Республикасынын мыйзамдарын жетекчиликке алууда эске алуу зарыл болгон негизги учурлар келтирилет.

Иштин ар кандай чөйрөсүндөй эле, коррупцияга каршы аракеттенүү, алдын алуу жана ага каршы күрөшүү жаатындагы иш өзүнүн «кесиптик тили» (спецификалык терминологиясы) бар. Аларды түшүнүү жана колдонуу коррупцияга каршы экспертизанын методдорун жана көндүмдөрүн колдонуу үчүн зарыл болгон негизги терминдерге токтоло кетсек:

Коррупция – бийликтик ыйгарым укуктарга ээ болгон бир же бир нече кызмат адамдарынын айрым адамдар же топтор менен материалдык, кандай болбосун башка жыргалчылыктарды жана артыкчылыктарды мыйзамсыз алуу, ошондой эле алар тарабынан бул жыргалчылыктарды жана артыкчылыктарды жеке жана юридикалык жактарга берүү, коомдун же мамлекеттин кызыкчылыктарына коркунуч түзүүчү укукка каршы туруктуу байланыштарды түзүүдө атайылап жасалган жосун.

коррупциогендүүлүк – ички актынын долбоорунун жоболорунда коррупциогендик факторлордун болушу;

коррупциогендүү фактор – долбоордун жоболорунда бекитилген, аларды ишке ашыруу процессинде коррупциялык укук бузууларды жасоого өбөлгө түзүүчү шарттар, мүмкүнчүлүктөр («укуктук ченемдеги кемчилик »);

дискрециялык ыйгарым укуктар – мамлекеттик органга же кызмат адамына ал өзү ылайык көргөндөй колдоно алуучу ыйгарым укуктарды берүү;

кызыкчылыктардын кагылышуусу – кызмат адамдарынын, кызматкерлердин коомдук-укуктук милдеттери менен өздүк (жеке)

кызыкчылыктарынын ортосундагы кагылышуу, мында алардын өздүк (жеке) кызыкчылыктары алардын кызматтык милдеттерди аткаруусуна таасир көрсөтөт же таасир көрсөтүшү мүмкүн, бул жарандардын, уюмдардын же мамлекеттин укуктарын жана кызыкчылыктарын бузууга алып келет же алып келиши мүмкүн.

Коррупцияга каршы экспертиза жүргүзүүдө актыда коррупциогендик факторлорду табуу, жол бербөө жана четтетүү үчүн талдоо жүргүзүү зарыл. Төмөндө көрсөтүлгөн факторлор жана актынын текстинде аларды болжолдоо мисалдары келтирилген.

Ченемдик укуктук актынын, ички актынын, ошондой эле чыгарылган актылардын долбоорунда коррупциогендик факторлор болуп төмөнкүлөр саналат:

- толук тизмесин белгилебестен жана органдын же кызмат адамынын административдик кароосун чектебестен «укуктуу» формуласы боюнча мамлекеттик органдын, кызмат адамдарынын ыйгарым укуктарын белгилөө;

Мисал: *Эмгек стажын белгилөө боюнча комиссия өзгөчө учурларда кесиби боюнча иштеген мезгилин иштеген жылдары үчүн үстөктөрдү эсептөө үчүн иш стажына киргизүү жөнүндө чечим кабыл алууга укуктуу.*

- административдик жол-жоболордун жоктугу же толук эместиги – мамлекеттик органдар, кызмат адамдары тарабынан белгилүү бир аракеттерди жасоо тартибинин жана (же) чечим кабыл алуу тартибинин жоктугу

Мисал: *Талапкерди кадрлардын ички резервине киргизүү тартиби мамлекеттик органдар тарабынан өзүнүн кароосу боюнча аныкталат.*

- кызмат адамынын кеңири дискрециялык ыйгарым укуктарынын болушу – чечим кабыл алуунун же иш-аракеттерди жасоонун мөөнөттөрүнүн, шарттарынын же негиздеринин жоктугу же белгисиздиги, мамлекеттик органдардын, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын, кызмат адамдарынын ыйгарым укуктарынын бири-бирин кайталоосу

Мисал: *Ачык тооруктарга, аукциондорго, конкурстарга катышуудан төмөнкү учурларда баш тартылышы мүмкүн:* - *арызды жана тиркелген документтерди туура эмес тариздөө;* - *ушул Жобонун 13-пунктуна ылайык талап кылынган бардык документтер берилбегенде, же берилген маалыматтар анык эмес болсо. Көрсөтүлгөн сын-пикирлер четтетилген учурда арыз каралат жана комиссиянын кароосу боюнча конкурстарга, ачык тооруктарга, аукциондорго катышуу же катышуудан баш тартуу жөнүндө чечим кабыл алынат.*

- мамлекеттик органдар жана алардын кызмат адамдары үчүн тыюу салуулардын жана чектөөлөрдүн жоктугу

Мисал:

Резервдеги адам белгиленген мөөнөткө чейин ички кадрлар резервинин курамынан чыгарылат:

- жеке арыз берүү;

- кызматчыга соттун айыптоо өкүмү менен кызматчы катары иштөөгө же белгилүү бир мамлекеттик жана муниципалдык кызмат орундарын ээлөөгө тыюу салуу;

- соттун мыйзамдуу күчүнө кирген айыптоо өкүмүнө ылайык кызматчыга кызматын улантууну жокко чыгаруучу жаза дайындоо.

- белгиленген тыюу салууларды жана чектөөлөрдү сактабагандыгы үчүн кызмат адамдарынын конкреттүү жоопкерчилигинин жоктугу

Мисал:

Кыргыз Республикасынын Социалдык фондунун кызмат адамдары пенсия чектөө маселелери боюнча Кыргыз Республикасынын мыйзамдарын сактабагандыгы үчүн административдик жоопкерчилик тартат.

Эскертүү:

Жогоруда көрсөтүлгөн бузуулар үчүн административдик жоопкерчиликти белгилөөчү тиешелүү ченемдик укуктук акты жок болгон учурда, сунуш кылынган ченем потенциалдуу коррупциялык болуп саналат.

- административдик тоскоолдуктардын болушу – коррупциянын пайда болушу үчүн шарт түзгөн жарандарга жана юридикалык жактарга карата аныкталбаган, аткаруу кыйын жана (же) оор талаптардын болушу.

Мисал:

Адвокаттык иш жүргүзүү укугуна лицензия алуу үчүн төмөнкү документтер берилет:

1) белгиленген формадагы арыз;

2) өздүгүн тастыктоочу документ;

3) жогорку юридикалык билими бар экендигин ырастаган дипломдун күбөлөндүрүлгөн көчүрмөсү;

4) бир жылдан кем эмес юридикалык стажы бар экендигин ырастаган эмгек китепчесинин күбөлөндүрүлгөн көчүрмөсү;

5) нике күбөлүгүнүн көчүрмөсү (эгерде никеде турса);

6) балдардын төрөлгүндөгү тууралуу күбөлүктөрдүн көчүрмөлөрү (балдары бар болсо).

- Кыргыз Республикасынын Конституциясында жана мыйзамдарында каралбаган учурларда жарандардын укуктарын жана эркиндиктерин чектеген тыюу салууларды жана чектөөлөрдү белгилөө, анын ичинде:

а) арыз ээсинин укуктарын так регламентинин жоктугу;

б) лингвистикалык коррупциогендүүлүктүн болушу (түшүнүксүз, бүдөмүк, аныкталбаган терминдерди колдонуу, бир нече мааниге ээ болгон жана ченемдин маанисин ар кандай чечмелөөгө жана деформациялоого жол берген сөздөрдү колдонуу, бир эле көрүнүшкө ар кандай белгилерди колдонуу, баалоочу мүнөздөгү категорияларды колдонуу ж. б).

Мисал:

Сатып алуучу уюм конкурс өткөрүү жолу менен товарларды, жумуштарды (кызмат көрсөтүүлөрдү) сатып алганда, ал бул жөнүндө мамлекеттик ыйгарым укуктуу органга билдирүүгө милдеттүү. Эгерде товарлар, жумуштар (кызмат көрсөтүүлөр) мамлекеттик ыйгарым укуктуу органдын уруксатысыз сатылып алынган болсо, мындай бүтүмдөр билип туруп арзыбас болуп саналат

Эскертүү:

Бул ченемде бир эле көрүнүшкө карата (товарларды, жумуштарды (кызмат көрсөтүүлөрдү) сатып алуу) эки башка талап колдонулат: кабарландыруу жана уруксат алуу, бул ченемдин маанисин бурмалайт

в) мамлекеттик органдарга белгиленген компетенциядан келип чыкпаган актыларды кабыл алууга мүмкүндүк берүүчү жоболордун болушу;

бир нече субъект талапкер боло ала турган укуктарды берүүдө конкурстук же аукциондук жол-жоболордун жоктугу;

- маалыматка жетүү же ачуу жол-жоболорунун, мамлекеттик органдарга, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына, кызмат адамдарына коомдук контролдоо механизмдеринин жоктугу;
- мамлекеттик органдарда, анын кызмат адамдарында «кызыкчылыктардын кагылышынын» болушу жана аларды жоюу боюнча жол-жоболордун жоктугу

Мисал:

Кызматкерге карата тартиптик жаза колдонуу жөнүндө райондук башкармалыктын жетекчисинин чечими ошол райондук башкармалыкка даттанылышы мүмкүн.

Эскертүү:

Мындай учурда тартиптик жазаны колдонуу жөнүндө чечимге кызматкер Кыргыз Республикасынын Эмгек кодексинде белгиленген тартипте даттанууга тийиш.

- коллизиянын болушу – мамлекеттик органга, анын кызмат адамына колдонулууга тийиш болгон жобону өзү каалагандай тандоого мүмкүндүк берүүчү ар кандай актылардын ортосундагы карама-каршылыктардын болушу;
- ички актыларды кабыл алуу жол-жоболорун бузулушу;
- кызыкчылыктардын балансынын бузулушу – бир (бир нече) кызыкдар тобунун кызыкчылыктарына артыкчылык берүү башка (башкалардын) кызыкчылыктарга зыян келтирүү.

Долбоорду Кыргыз Республикасы катышуучусу болуп саналган, мыйзамда белгиленген тартипте күчүнө кирген эл аралык келишимдердин ченемдерине, ошондой эле коррупцияга каршы аракеттенүү жаатындагы эл аралык укуктун жалпы таанылган принциптерине жана ченемдерине ылайык келүүсүнө баа берүүдө эксперт долбоор коррупцияга каршы аракеттенүү жаатындагы эл аралык келишимдерге ылайык келер-келбесин аныктоосу зарыл. Коррупцияга каршы экспертиза жүргүзүүдө долбоордун ар бир ченемине же жобосуна, ошондой эле долбоордун жоболорунун ушул жааттагы

башка ченемдик укуктук актыларга ылайык келүү деңгээлине талдоо жүргүзүлөт.

4. Коррупцияга каршы экспертизанын жыйынтыктары

Жүргүзүлгөн экспертизалардын жыйынтыгы боюнча ички актынын долбоорун макулдашкан Социалдык фонддун райондук (шаардык) башкармалыгынын кызмат адамдары иштеп чыгуучуга анда коррупциогендик факторлор аныкталган учурда милдеттүү түрдө оозеки же жазуу жүзүндө алардын бар экендигин көрсөтүүгө жана аларды жоюуну талап кылууга тийиш. Иштеп чыгуучу (иштеп чыгуучулардын тобу) макулдашуучу адамга киргизүүчү документтин сапатын жакшыртууга мүмкүндүк бере турган жоболордун туюндурмасы менен түшүндүрмөлөрдү жана сунуштамаларды алуу үчүн кайрылууга укуктуу.

5. Корутунду

Корутундуда коррупцияга каршы экспертизанын жыйынтыктары башкаруунун кырдаалдык (ченемдик эмес) тибинин белгилери бар болгон, Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында укуктук жөнгө салуу принциптерин бекемдеген («мыйзам менен тыюу салынбаган нерсеге уруксат берилет» же «уруксат берилбегендердин бардыгына тыюу салынат») же тигил же бул принципти коомдук укукта колдонууга тыюу салган көйгөйлөрдөн тартып, райондук башкармалыктагы социалдык-психологиялык кырдаалга жана коррупциялык жүйөлөргө, ички актыны чыгаруу процессине катышкан конкреттүү кызматкердин терс жеке мүнөздөмөлөрүнө чейин көптөгөн объективдүү жана субъективдүү факторлор таасир этээрин белгилей кетүү зарыл.

Ушуга байланыштуу ички актынын долбоорун чектеш түзүмдүк бөлүмдөр менен макулдашуу процесси олуттуу мааниге жана милдеттүү мүнөзгө ээ болушу керек. Макулдашуу процессинде жүргүзүлгөн коррупцияга каршы экспертиза райондук (шаардык) башкармалык тарабынан чыгарылган жетектөөчү документтерде потенциалдуу коррупциялык тобокелдиктердин пайда болушуна тоскоолдук болуп саналат.