

УДК 343.352(575.2)

ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕПУБЛИКЕ

Л.Ч. Сыдыкова, Н.Н. Сулайманова

Раскрывается понятие коррупции, а также виды коррупционных деяний. Рассматриваются проблемы борьбы с коррупционными преступлениями в Кыргызской Республике. Представлен анализ динамики числа зарегистрированных должностных преступлений за период с 2000 по 2017 г. Проанализирован опыт борьбы с коррупционными проявлениями в отдельных зарубежных странах. Предлагаются меры по противодействию коррупции, которые могут быть использованы при формировании антикоррупционной политики в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: коррупция; противодействие; проверка декларации; взяточничество; государственный служащий.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА КОРРУПЦИЯ МЕНЕН КҮРӨШҮҮ КӨЙГӨЙЛӨРҮ

Бул макалада коррупция түшүнүгү жана коррупциялык жосундардын түрлөрү ачылып берилет. Кыргыз Республикасында коррупциялык кылмыштар менен күрөшүү маселелери каралат. 2000-2017-жылдардын аралыгында катталган кызматтык кылмыштардын санынын динамикасына талдоо жүргүзүлгөн. Айрым чет мамлекеттердеги коррупциялык көрүнүштөр менен күрөшүү тажрыйбалары талданды. Кыргыз Республикасында коррупцияга каршы саясатты түзүүдө пайдаланышы мүмкүн болгон коррупцияга каршы иштер боюнча чаралар сунушталат.

Түйүндүү сөздөр: коррупция; каршы иштер; декларацияларды текшерүү; паракорлук; мамлекеттик кызматкер.

PROBLEMS OF FIGHT AGAINST CORRUPTION IN THE KYRGYZ REPUBLIC

L.Ch. Sydykova, N.N. Sulaimanova

The article regards the concept of corruption and types of corruption acts. The problems of fight against corruption-related offences in the Kyrgyz Republic are reviewed. The analysis of the dynamics of the number of registered official crimes for the period from 2000 to 2017 is presented. The researched results of the experience of anticorruption efforts in certain foreign countries are given. The recommended preventive measures can be used in the anticorruption formation policy of the Kyrgyz Republic

Keywords: corruption; prevention; audit; bribery; state employee.

Мудрый законодатель начинает
не с издания законов,
а с изучения их пригодности
для данного общества.

Жан-Жак Руссо

Общеизвестно, что коррупция является социальным явлением, искоренить которое полностью невозможно, но снизить ее до определенного уровня вполне реально. Но для этого государство обязано приложить максимум усилий. Однако в настоящее время мы настолько привыкли к такому явлению, что уже стал вырабатываться иммунитет на это состояние. Вот это и опасно, поскольку если общество привыкнет к нему и станет безразлично

относиться, то коррупция начнет просто процветать. Перейдем к постановке проблем.

Однозначного определения коррупции нет. Были попытки сформулировать его в международных документах. Так, в Справочном документе ООН о международной борьбе с этим явлением “коррупция – это злоупотребление властью для получения выгод в личных целях” (1995 г.). Это суть коррупции.

Однако следует иметь в виду, что коррупция имеет самые разные проявления, самые разные сферы воздействия. Поэтому в международно-правовых актах от формулирования единого определения отказались. Поэтому в Конвенции ООН против коррупции от 9 декабря 2003 г. нет ее определения.

Однако в ст. 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (Нью-Йорк, 2000 г.) сделана попытка дать определение криминальной коррупционной деятельности.

Опасность коррупции проявляется в том, что сам факт существования коррупции приводит к имущественному расслоению людей и в целом искажает социальную структуру общества. Поэтому исследование уровня коррупции очень важно. В настоящее время даже обсуждается вопрос о формировании социальной коррупциологии как самостоятельной науки в данном направлении. Но это, видимо, дело будущего.

Уже известно, что коррупция может быть самых различных видов. Самая безобидная, на первый взгляд, – это этическая коррупция, самая серьезная – это коррупционное правонарушение.

Примером этических нарушений могут быть совершение чиновником таких действий, которые могут складываться на уровне норм нравственности и морали. Посещение мероприятий, проводимых лицами или организациями, которые подконтрольны или поднадзорны этому должностному лицу; использование государственного имущества в личных целях или в интересах своей семьи; пользование услугами лиц, находящихся в подчинении, в частных целях; использование нижестоящей организации для проплаты своей командировки или деловой поездки – все это маленькая толика коррупционных этических нарушений. Их гораздо больше. Поэтому немаловажно подбирать на государственную службу лиц, которые имеют высокие духовно-нравственные ценности.

Что касается коррупционных правонарушений, то к ним относятся: гражданско-правовые деликты, дисциплинарные и административные проступки и собственно преступления. Наибольшую опасность из перечисленных выше представляют коррупционные преступления.

Ввиду отсутствия реальных механизмов предупреждения коррупции, как дисциплинарной, так и административной, многие лица воспринимают процесс установления именно уголовной ответственности за коррупционные правонарушения в уголовном законодательстве как панацею в борьбе с данным явлением. Так, проведенный кафедрой уголовного права и криминологии КРСУ опрос населения в нашей стране показал, что около 73 % граждан считает необходимым ужесточить наказание за коррупцию. Это не совсем верное понимание как самой коррупции, так и мер по противодействию коррупции. Одним лишь усилением ответственности за коррупционные деяния проблему решить нельзя, так как данный путь не

приведет к полному ее искоренению. Необходимо выстраивать механизмы (законодательные, институциональные, методические и организационные) по снижению и затем вытеснению коррупции из нашей жизни. Такие механизмы должно создавать государство в лице его соответствующих органов.

Каждому виду коррупционного деяния соответствуют свои нормативные документы по противодействию им – на уровне:

- этических нарушений – Кодекс этики государственного и муниципального служащего;
- гражданско-правовых нарушений – Гражданский кодекс;
- дисциплинарных правонарушений – для чиновников Закон о государственной и муниципальной службе;
- административных нарушений – Кодекс об административной ответственности;
- уголовных правонарушений – Уголовный кодекс.

Не говоря о содержательной части данных нормативных документов, отметим общие проблемы нормативного регулирования, к которым относятся:

- отсутствие контроля над поведением чиновников при совершении этических и иных правонарушений;
- отсутствие субъекта, выявляющего и рассматривающего данное коррупционное поведение.

Исключение составляет лишь Уголовный кодекс, на основе которого и выстраивается вся сегодняшняя статистика о коррупционных деяниях.

Традиционно уровень коррупции принято рассматривать по числу зарегистрированных уголовных дел. Но и здесь мы сталкиваемся с той проблемой, которая называется “несистемность”.

Речь идет о том, что в связи с отсутствием законодательного закрепления перечня коррупционных преступлений статистическая отчетность построена на группировке преступлений в соответствии с главами Уголовного кодекса, где данные преступления разбросаны по разным разделам. Возникает вполне резонный вопрос, где должен быть этот перечень? Ответ, как всегда, на поверхности. Данный перечень должен быть закреплен в законе КР “О противодействии коррупции”, при этом, безусловно, следует принять во внимание и нормы международного права, в частности Конвенции ООН, предусматривающей механизмы противодействия коррупции.

Тем не менее попробуем проанализировать динамику зарегистрированных должностных преступлений за 2000–2017 гг. (рисунок 1).

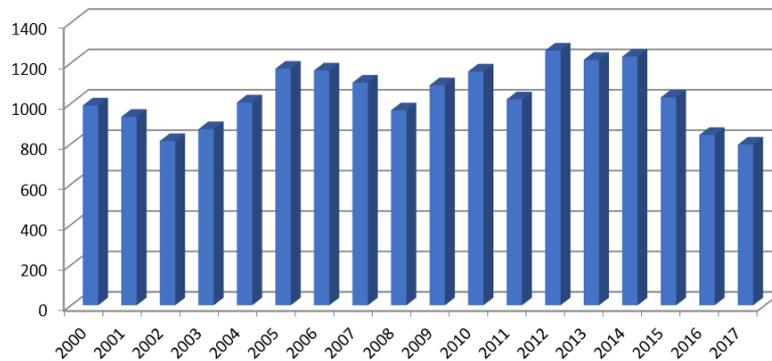


Рисунок 1 – Динамика числа зарегистрированных должностных преступлений за 2000–2017 гг.¹

Как видно, пик роста данных преступлений приходится на 2005–2006 гг., затем на 2010–2011 гг. Этим периодам соответствуют политические всплески и, как следствие, стремление каждой новой власти пресечь коррупционную деятельность, о чем свидетельствует рост в последующем числа зарегистрированных преступлений. Однако, к сожалению, такая борьба ведется только мерами уголовно-правового воздействия.

В общей структуре преступности доля должностных преступлений составляет в среднем 3,3 %. Хотя удельный вес в 2014 г. вырос на 1,9 % больше, чем в 2000 г., но проблем выявления и расследования таких деяний остается достаточно много. Понятно, что расследование “беловоротничковой” преступности представляет огромную сложность. Срабатывают, как правило, корпоративные, личные, дружеские и иные интересы, которые становятся препятствием выявления коррумпированных лиц. Дела подобного рода, а также преступность высшей политической элиты может иметь массу препятствий в расследовании и привлечении их к ответственности. Много дел в силу неграмотного закрепления доказательств просто “ломаются” в судах, и наблюдается уход от ответственности виновных лиц.

Исходя из статистических показателей, можно увидеть, что больше всего выявлены факты злоупотребления служебным положением (38,51 %), служебный подлог (17,4 %) и халатность (15,3 %).

Что касается взяточничества, то картина здесь складывается следующая (рисунок 2).

Как видно, пик взяточничества достиг в 2006 г., падение приходится на 2010–2011 гг. Заметный рост начался уже в 2012 г., затем в 2014–2015 гг. В 2017 г. произошло снижение числа регистри-

рованных фактов взяточничества, однако это нельзя рассматривать как положительный фактор. Многие исследователи полагают, что взяточничество имеет высокий уровень латентности (скрытности). Так, при опросе респондентов были получены следующие результаты. На вопрос, приходилось ли Вам лично или вашим близким давать взятку для решения каких-либо вопросов, 75 % ответили утвердительно, 10 % – отрицательно, 15 % затруднились ответить. Тем не менее 90 % респондентов высказались за необходимость принятия со стороны государства мер по усилению борьбы с должностными преступлениями.

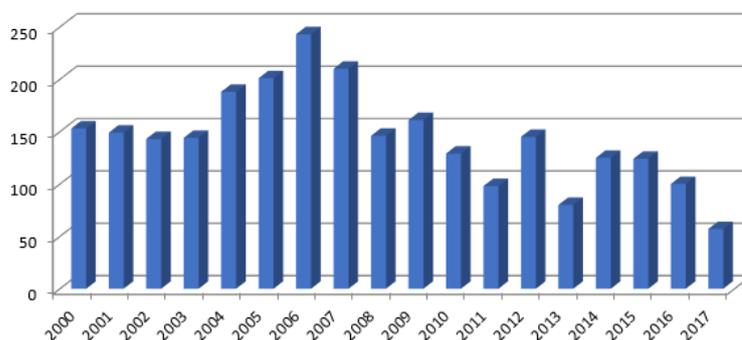
За пределами статистики коррупционных преступлений остаются деяния, которые не включены в раздел “Должностные преступления” в УК КР. Они есть, например, в разделе “Преступления в сфере экономики” УК. К ним относятся присвоение и растрата вверенного имущества, злоупотребление полномочиями служащим коммерческого органа, незаконное получение вознаграждения. Однако большая часть населения страдает от коррупции в частном секторе. Она более всего ощущается именно здесь, потому как реализуется ежедневно, еженедельно, ежемесячно и т.д. Данный регресс свидетельствует об отсутствии четкой работы в сфере предупреждения коррупции в частном и социальном секторах.

Речь не идет о том, что всех пересажать. Нужно выстраивать механизмы так, чтобы не было заинтересованности заниматься мелкими ежедневными поборами. Например, в системе госавтоинспекции ввели терминалы оплаты без участия инспектора в этом процессе. Такие вещи надо только приветствовать.

Исходя из изложенного выше можно сформулировать следующие выводы:

- отсутствуют системные меры по мониторингу зон, пораженных коррупцией;

¹ Данные Национального статистического комитета Кыргызской Республики.

Рисунок 2 – Динамика взяточничества¹

*Примечание: ст. 310–314 УК КР, число зарегистрированных случаев.

- отсутствует статистическая информация о реальном состоянии распространенности коррупции в стране;¹
- отсутствует перечень коррупционных правонарушений с разбивкой по секторам (государственная служба, муниципальная служба, частный сектор, социальный сектор).

Очень важен момент пресечения кумовства, родственных отношений, кудачылыков, фаворитизма, эпотизма в государственном секторе. Необходимо закладывать более конкретные механизмы, чтобы государственные должности не передавались по наследству или протекции. В Таджикистане был принят закон “Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан”. Так, например, торжество по случаю бракосочетания проводится добровольно в течение не более двух дней с банкетом до 150 человек и свадебного угощения до 200 человек за счет обеих сторон [ст. 10 закона РТ]. Родственники покойного могут проводить обряд годовщины смерти добровольно с участием до 100 человек с трапезой из одного блюда в священный месяц Рамазан, в день праздника Курбон и в другое время, которое соответствует проведению годовщины покойного [ст. 11 закона РТ]. Если гостей будет больше – последует наказание. Так, ст. 481 Кодекса об административных правонарушениях предусматривает наказание за нарушение установленного законодательством Республики Таджикистан порядка об упорядочении обычаев, торжеств и мероприятий, что влечет за собой наложение штрафа на физических лиц в размере от ста до ста двадцати, на должностных лиц – от двухсот пятидесяти до двухсот семидесяти и на юридические лица от пятисот до пятисот двадцати показателей для расчетов. Это доста-

точно серьезные санкции. Что удивительно, такая норма вызвала только поддержку у населения. В законе регламентированы и иные мероприятия, связанные с проведением обрядов и торжеств. Это один из примеров, которым ограничили поведение должностных лиц, по непомерным расходам на проводимые мероприятия.

Еще один механизм, который мог бы заинтересовать наших законодателей в борьбе с коррупцией, это принятие закона “О конфискации имущества и доходов, приобретенных в результате незаконных коррупционных сделок”. Об этом не раз говорилось и обсуждалось в юридической литературе. Известный ученый В.В. Лунеев приводит пример: ему удалось изучить борьбу с коррупцией и организованной преступностью в Италии (Сицилия). Там конфискация существует в трех вариантах: уголовно-правовая, административно-правовая и гражданско-правовая. Там же действует признанная в мире норма “незаконное обогащение”. Когда следствие заходит в тупик в отношении серьезных деяний, у подозреваемого спрашивают: откуда у него многомиллиардное состояние? Нет объяснений – включается конфискация. Конфискованная недвижимость не продается (мафиози скупают через подставных лиц), а передается на социальные цели: в детские дома, в дома престарелых, а земли запускают в работу. На виноградных и оливковых плантациях изготавливают вино и масло, на бутылках которых наклейка: “Вино изготовлено из винограда, выращенного на землях, отобранных у мафии”. То же и на бутылках с оливковым маслом. Правомерно и эффективно.

Очень важно внести в Уголовный кодекс КР уголовную ответственность юридических лиц. На первый взгляд, сразу возникает дилемма, а можно ли вообще их наказывать? Удивительно, что ответственность юридических лиц за административные правонарушения все воспринимают как

¹ Данные Национального статистического комитета Кыргызской Республики.

нормальное явление. Хотя и в данном случае должны быть установлены признаки состава правонарушения. В том числе и его субъективная сторона. Не погружаясь в проблематику вопроса, отметим, что вполне достаточно применение к юридическим лицам специальных мер уголовно-правового воздействия. Приведем лишь один пример, отмывание денег является фактически коррупционным преступлением, которое основано на присвоении чужого имущества и придании ему законного характера путем совершения различного рода предикатных преступлений.

Относительно действующих чиновников, необходимо разработать механизмы проверки деклараций. Основанием может служить, например, нарушение этических норм поведения государственным служащим. Один лишь мониторинг вряд ли заставит чиновников отказаться от незаконного обогащения. Необходимо предусмотреть меры по конкретной проверке декларации о доходах и ее соответствия уровню жизни чиновника. Удивительно, когда чиновник получает небольшую оплату за свою работу, но при этом живет в частном двухэтажном доме и приезжает на работу в машине, стоимость которой в тысячи раз выше стоимости его дохода за год. Для всех понятно и достаточно очевидно, что имущество возникло незаконным путем. Однако одной лишь проверкой деклараций при действующей системе трудно пресечь коррупционное поведение. Нужен механизм контроля над расходами, а также механизм отъема собственности, происхождение которой чиновник обосновать не может. Повторимся, необходимо принять закон об изъятии такого имущества в гражданско-правовом порядке. Это ускорит сам процесс и не будет связано с доказыванием виновности лица.

Отсутствуют мероприятия по проверке участия чиновников в незаконной экономической деятельности. Такую работу могут осуществлять специально созданные подразделения прокуратуры. Они же могут быть привлечены для проверки в случае получения заявлений на незаконность деклараций и депутатов парламента.

Положительную роль могли бы сыграть мероприятия по созданию базы данных о лицах, уволенных из правоохранительных органов за совершение коррупционных правонарушений. Такую меру можно было бы распространить также на политических и административных государственных и муниципальных служащих, на судей и депутатов

с размещением этой информации в Интернете. Такой моральный мониторинг помог бы многим служащим прийти в себя.

Чиновники должны находиться под постоянным контролем соответствующих служб и, помимо деклараций о доходах, представлять список своих кредиторов, кредиторов ближайших родственников, а также информацию о своих коммерческих и финансовых интересах. Особенно это касается должностных лиц высшего эшелона власти, которые не должны иметь права после государственной службы быть принятыми на работу в коммерческие структуры.

Совершенно запретной зоной остается коррупция в системе выборов. Речь идет о так называемой политической коррупции. Это особая сфера и забота государственных органов, которая должна быть направлена на разработку механизмов по предотвращению подобного вида коррупции. Потеря доверия народа к процессу выборов, которые проходят с элементами подкупа, злоупотреблений должностных лиц – участников избирательного процесса, в итоге может закончиться потерей авторитета органов государственной власти. Поэтому необходимо разработать меры по сокращению коррупции в системе выборов.

Из изложенного выше можно сделать следующие выводы. Для решения задачи по противодействию коррупции очень важно иметь реальную информацию о ее состоянии. Должен быть установлен единый государственный орган, формирующий антикоррупционную политику в стране, а также орган, координирующий и разрабатывающий механизмы противодействия коррупции. Это лишь малая часть предложений, которые могут лечь в основу формирования антикоррупционной политики в нашей стране на современном этапе.

Список использованных источников

Уголовный кодекс Кыргызской Республики. 1997.

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. 2000. 15 ноября.

Закон Кыргызской Республики “О противодействии коррупции” от 31 октября 2003 г.

Закон Республики Таджикистан “Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан” от 8 июня 2007 г.

Кодекс Республики Таджикистан “Об административных правонарушениях”. 2008 г.