

НОВОЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КЫРГЫЗСТАНА И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

К.М. Осмоналиев

Рассмотрены изменения, внесенные в законодательство Кыргызстана в 2012 г., корректирующие систему противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция; законодательство; антикоррупционная политика.

Одним из первых шагов Президента Кыргызстана А.Ш. Атамбаева, вступившего в должность в декабре 2011 г., стало образование Антикоррупционной службы в системе Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики, что придало, на наш взгляд, новый импульс в реализации антикоррупционной политики страны.

На протяжении двадцатилетней истории независимого Кыргызстана высшим руководством страны не раз объявлялись “войны” коррупции,

сводившиеся через непродолжительное время к “банальной показушной кампании”. По нашему мнению, при условии осуществления последовательных и целенаправленных мер по минимизации коррупции республика могла бы избежать известных социальных потрясений 2005 и 2010 гг., окончившихся падением политических режимов, погрязших в клановости, воровстве и коррупции.

Уроки истории, похоже, приняты во внимание новым руководством страны. Выступая на за-

седании Совета обороны Кыргызской Республики 30 января 2012 г. Президент Кыргызстана Алмазбек Атамбаев ясно выразился: “Необходимо победить коррупцию, которая мешает развитию страны, сводит на нет все усилия государства и граждан. Ждать, что все как-нибудь само собой решится – мы не имеем права. Если решительно не противодействовать этому злу, то Кыргызстан надолго останется на задворках мирового развития, бедность и нищета немалой части населения станут постоянными спутниками нашей жизни. В чем призвание власти? В том, чтобы решать насущные проблемы общества, защищать своих граждан от преступных посягательств и произвола, а не бездумно командовать, допуская при этом еще и коррупционный беспредел, доводящий до отчаяния граждан страны. Вот на этот вопрос должен дать ответ каждый из нас, прежде всего себе, а потом уже решить, на какой стороне ему быть – на стороне народа, или против него. Вопрос стоит только так. Если кто-то думает иначе, тому с нами не по пути, потому что мы объявляем войну коррупции и пойдем в этом до конца. Уверен, народ поддержит нас”¹.

Для скептиков и пессимистов Президент акцентировал: “Сегодня у руководства Кыргызстана есть политическая воля искоренить коррупцию. Я хочу твердо предупредить всех руководителей, всех членов правительства, депутатов, судей, прокуроров и других государственных служащих, что коррупционерам не будет пощады. Вор должен сидеть в тюрьме! ... Я, как глава государства и Председатель Совета обороны, требую от Генеральной прокуратуры, правоохранительных и судебных органов, чтобы каждое уголовное дело против коррупционеров было доведено до логического конца, виновные должны нести ответственность в соответствии с законом”².

Как уже было отмечено выше, образование в декабре 2011 г. специализированной структуры, призванной бороться с самыми одиозными проявлениями коррупции, – Антикоррупционной службы ГКНБ КР, утвержден в начале 2012 г. Антикоррупционной стратегии, соответствующих антикоррупционных программы и Плана мероприятий Правительства КР, принятие пакета законов, усиливающих существующие механизмы борьбы с коррупцией, включая обновленный закон “О противодействии коррупции”, а также громкие задержания крупных чиновников высшей политической элиты в течение 2012 г., позволяют утверждать, что

в республике заложены основы новой антикоррупционной политики. Впрочем, насколько успешна она будет, покажет время.

В современном Кыргызстане коррупция стала общегосударственным негативным фактором, подрывающим авторитет власти, разрушающим государственность, ослабляющим экономику и, в конечном счете, создающим угрозу национальной безопасности страны. Подчеркнем еще раз, по нашему мнению, происшедшие в марте 2005 г., а затем в апреле 2010 г. смены политического руководства в определенной степени обусловлены коррупционностью прежних режимов.

Поэтому одной из главных задач перед госаппаратом новое руководство поставило борьбу с коррупцией. Однако в данной ситуации возникает риск кампанейского подхода, далекого от целенаправленной и эффективной антикоррупционной политики. С.С. Босхолов справедливо считает, что “серьезной опасностью является возможность реанимации кампанейского похода к решению острых социальных проблем, в частности борьбы с коррупцией в обществе. Не меняя ничего по существу, они поддерживают и укрепляют распространенную в том или ином обществе систему мифов, господствующую идеологию. Для этого обычно используются сенсационные разоблачения отдельных высших должностных лиц органов государственной власти, чиновников разных уровней, издание законов, указов и распоряжений “по усилению борьбы”, кадровые “чистки” в правоохранительных органах, заменяющие поиск “врагов” на поиск “виноватых” и др.”³

В последние годы практически ни один документ, характеризующий социально-экономическую и политическую ситуацию в Кыргызской Республике, не обходится без упоминания о коррупции. В августе 2012 г. Президентом КР А. Атамбаевым подписан закон КР “О противодействии коррупции”, который отменил ранее действовавший закон КР “О борьбе с коррупцией” 2003 г. Целью данного закона является усиление правовой и институциональной базы по борьбе с коррупцией.

Принятый закон является основным в системе мер противодействия коррупции. В законе закреплены меры по профилактике коррупции, включая следующие:

- специальные требования к лицам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей, предусматрива-

¹ Интернет-ресурс: <http://president.kg/ru/posts/4f267cddf4d55255a3000002>

² Там же.

³ См.: Босхолов С.С. Основы уголовной политики: Конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты / С.С. Босхолов. М.: “ЮрИнфоР”, 1999. С. 45.

ющие, в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц;

- развитию институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства КР;
- совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов КР;
- возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с исполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности.

Особое внимание в законе уделено определению основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции, в том числе введению антикоррупционных стандартов, то есть установлению для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции.

Настоящий закон, в отличие от действовавшего ранее, распространяет сферу действия наряду с государственными служащими и на муниципальных, служащих организаций, деятельность которых финансируется из государственного бюджета либо в уставном капитале которых имеется государственная доля, иных организаций, создаваемых в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Таким образом, в закон включены положения Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 10 декабря 2003 г. (Кыргызской Республикой ратифицирована Законом от 6 августа 2005 г. № 128) о применении национальных актов ее участников-государств на публичный (п. 1 ст. 7) и частный сектора (например, ст. 12, 21, 22). В закон рецепированы положения и Конвенции ООН от 15 ноября 2000 г. против транснациональной организованной преступности (Кыргызской Республикой ратифицирована Законом от 15 апреля 2003 г. № 74).

Закон вводит дополнительное основание для освобождения служащих от замещаемой должности в связи с неприятием мер руководителем государственного органа по обращению государственного служащего, находящегося в его непосредственном подчинении, по предотвращении конфликта интересов и др.

Предполагается, что социальные, экономические, правовые и правозащитные последствия

действия Закона будут выражаться в уменьшении условий и причин, способствующих коррупции, привлечении к ответственности соответствующих виновных лиц, обеспечении защиты прав, свобод, законных интересов личности, общества, государства и др.

Невзирая на то, что обновленный закон содержит определенные погрешности, например, связанные с определением коррупции, вместе с тем он предоставляет потенциально действенные механизмы минимизации коррупции. Дело теперь за, казалось бы, простым – исполнением требований закона. Предыдущий закон “О борьбе с коррупцией” 2003 г., к сожалению, так и не был облечен в устойчивые формы практики применения. Таким образом, законодательным органом и руководством страны созданы институциональные и правовые основы новой антикоррупционной политики, в концентрированном виде отражающиеся в законе “О противодействии коррупции”, но если и этот закон будет игнорироваться, риск превращения антикоррупционной политики в очередную кампанейщину становится реальным.

Также в августе 2012 г. Президент подписал и другой документ, внесший изменения и дополнения антикоррупционной направленности в 12 кодексов и законов республики – Закон КР “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики” № 164 от 10.08.2012 г. Так, изменения и дополнения внесены в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Трудовой кодексы, Кодекс об административной ответственности, законы Кыргызской Республики “О прокуратуре”, “О государственных закупках”, “Об оперативно-розыскной деятельности”, “О государственной службе”, “О муниципальной службе”, “О местной государственной администрации”, “О местном самоуправлении”.

Не останавливаясь на детальной характеристике нововведений, отметим, что в совокупности они представляют систему законодательных предупредительных мер по минимизации коррупции и потенциально должны повысить эффективность антикоррупционных мер. Однако запуск и реализацию антикоррупционных мероприятий, на наш взгляд, тормозит ряд препятствий. В частности, на достаточно высоких должностях есть лица, которым может быть инкриминирована коррупционная деятельность, кроме того, существует большой пласт чиновников, не заинтересованных в изменении сложившейся ситуации.

Между тем сохраняется ситуация, при которой коррупция, являясь актуальной частью политической повестки дня, используется в клановом

противостоянии, но реальных мер по борьбе с ней не предпринимается. При оценке эффективности антикоррупционной политики следует учитывать, что уровень латентности коррупции столь высок, что любое повышение активности правоохранительных и фискальных органов в выявлении и раскрытии указанных преступлений приводит к росту статистических показателей, а снижение активности – к их уменьшению. В борьбе с коррупцией фиксируются бумажные, а не реальные изменения, поэтому статистические показатели не могут служить надежным ориентиром состояния коррупции и, следовательно, они не пригодны и для оценки результативности борьбы с нею. Эффективность борьбы с коррупцией может быть достигнута лишь в рамках реализации комплексной антикоррупционной политики. В ней должны сочетаться и общепреventивные и специальные меры предупреждения коррупции.

Политика в сфере противодействия коррупции направляет деятельность государства, органов представительной власти и управления по профилактике коррупционных преступлений и правонарушений, предупреждению их совершения, своевременному пресечению, реализации ответственности лиц, совершивших такие преступления, исполнению наказания в отношении осужденных и достижению его целей. В системе политики противодействия коррупции особое место занимает уголовная политика борьбы с отмеченными посягательствами. В ней в концентрированном виде выражены задачи, принципы, стратегия, основные направления, формы и методы контроля государства в сфере противодействия коррупции. Она должна выражать интересы граждан и обеспечивать защиту их прав, свобод и законных интересов от коррупционных посягательств.

Эффективность антикоррупционной политики зависит от различных уровней противодействия, в том числе результативности правоприменительной практики. Однако судебная практика развивается как и раньше в направлении, противоположном официально провозглашенной стратегии усиления борьбы с коррупцией. Одной из причин этого, как показали проведенные нами опросы населения КР, является коррумпированность правосудия и правоохранительных органов в целом. Одновременно сложившаяся в последние годы в Кыргызской Республике практику назначения наказаний за коррупционные преступления необходимо признать противоречащей хотя и устаревшему, но сохраняющему свое методическую силу, постановлению Пленума Верховного Суда КР “О выполнении судами Кыргызской Республики Постановления Пле-

нума Верховного Суда Кыргызской Республики от 4 октября 1991 г. “О судебной практике назначения судами республики наказания в виде лишения свободы” от 24 декабря 1993 г. № 11-03.

В частности, в этом постановлении отмечается, что “...получила распространение практика назначения лицам, совершившим тяжкие преступления (а почти все коррупционные преступления относятся к числу тяжких) ... необоснованно мягких мер наказания. В частности, имеют место факты формального назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено законом, когда при отсутствии исключительных обстоятельств дела и соответствующих данных о личности виновного назначается наказание ниже низшего предела санкции закона, а также необоснованного назначения минимального размера лишения свободы, предусмотренного санкцией статьи¹.

Изучение уголовной статистики и судебной практики в КР за 2000–2012 гг. показывает, что в отношении виновных в коррупционных преступлениях необоснованно широко применяется институт назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено законом. Несмотря на то, что за большинство коррупционных преступлений, совершенных при отягчающих обстоятельствах, предусмотрен единственный вид основного наказания – лишение свободы, суды, как правило, применяют к виновным наказания, не связанные с лишением свободы.

Представляется, что в ближайшее время практика правоприменения будет все же меняться, поскольку внесенные изменения и дополнения в Уголовный кодекс создают для этого необходимые предпосылки. Так, ст. 1 Закона “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики” № 164 от 10.08.12 г. введен следующий ряд изменений и дополнений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики:

- установлен штраф в более крупном размере и его кратность по отношению к сумме взятки или коммерческого подкупа;
- расширен перечень имущества, подлежащего конфискации объектов, с целью исключения возможности получения преступного дохода в различных сферах деятельности. Кроме того, предусматривается возможность конфискации эквивалентной денежной суммы вследствие невозможности конфискации имущества ввиду его использования, продажи или по иной причине;

¹ См.: Бюллетень Верховного Суда Кыргызской Республики. 1994. №1.

- введена новая норма о приоритете возмещения ущерба, причиненного законному владельцу имущества, данная мера направлена на обеспечение прав потерпевших в рамках преимущественной компенсационной уголовной политики;
- усилена ответственность за совершение должностных (коррупционных) преступлений, а также за незаконное получение вознаграждения служащим в крупном, особо крупном размере, а также в составе группы лиц;
- изменены и дополнены нормы УК в целях приведения национального уголовного законодательства в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции 2003 г., ратифицированной законом Кыргызской Республики от 6 августа 2005 г.
- в целях исключения коррупционных проявлений со стороны судей при назначении наказаний в ряде статей Уголовного кодекса Кыргызской Республики устанавливается минимальный размер наказания за совершенное преступление.

Кроме этого, законом введены дополнительные альтернативные наказания за коррупционные (должностные) преступления, где в качестве на-

казания предусмотрено только лишение свободы либо штраф.

Исключена возможность применения ст. 56 УК (Назначение более мягкого наказания, чем предусмотрено законом), ст. 63 УК (Условное осуждение) и ст. 66-1 УК (Освобождение от уголовной ответственности с передачей на поруки) при совершении коррупционных и должностных преступлений, предусмотренных ст. 224, 225, 303–316 УК.

Установлено, что судимость лиц, осужденных за преступления, предусмотренные ст. 224, 225, 303–316 УК КР, к основному наказанию в виде штрафа погашается после полного исполнения наказания.

Таким образом, указанным законом созданы рамки дифференцированной, достаточно строгой уголовной политики по отношению к коррупционерам.

Вместе с тем, следует отметить, что применение уголовно-правовых средств противодействия коррупции не должно рассматриваться в качестве панацеи. Только комплексные меры в рамках антикоррупционной стратегии, включая уголовно-правовые, могут обеспечить целенаправленность и эффективность предупреждения коррупционных проявлений.