

Абылкасымов А.Е.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ КОРРУПЦИЯГА КАРШЫ
ИШМЕРДҮҮЛҮКТҮН КЭЭ БИР КӨЙГӨЙЛӨРҮ
(салыштырма-укуктук мүнөздөмө)**

Абылкасымов А.Е.

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ
(сравнительно-правовая характеристика)**

А.Е. Abylkasymov

**SOME PROBLEMS OF ANTI-CORRUPTION ACTIVITY IN THE
KYRGYZ REPUBLIC (comparative legal characteristic)**

УДК: 343.9.024(575.2)

Макалада Кыргыз Республикасынын коррупцияга каршы ишмердигинин кээ бир чөйрөлөрүнүн регламентацияларынын көйгөйлүү суроолору каралат, жана ошондой эле негизги саясий документ катары мамлекеттин коррупцияга каршы стратегиясынын милдеттеринин жана максаттарынын ишке ашырылышы каралат. Кадр системасын тандоодогу бир нече жылдардан берки келе жаткан ачык эмес мамлекеттик кызмат ордулары көйгөйлүү деформациялоого алып келүүдө. Мамлекеттик башкаруу системасын бошоңдотуп, саясий коррупция - жаңы институтту бекемдеп жана түзүү менен бирге, демократиялуу укуктук тартипти жана экономикалык өнүгүү кызыкчылыктарын эске алып, мамлекеттин коррупцияга каршы кызыкчылыктарын бузуп келүүдө. Мамлекеттин экономикалык жана социалдык өнүгүү жолунда системалуу коррупция, коррупциялык схемалардын негизинде олуттуу тоскоол болот. Автор тараптан көрсөтүлгөн багыт боюнча негизги актуалдуу көйгөйлөр изилденип, мыйзамга карама каршы келген кыйынчылыктарды чечүү сунуштары жана жыйынтыктары сунушталган.

Негизги сөздөр: коррупция, коррупцияга каршы мыйзам, коррупцияга каршы саясат, укук ченемдик актылар, реформа, стратегия, отчет.

В статье рассматриваются проблемные вопросы регламентации некоторых сфер антикоррупционной деятельности в Кыргызской Республике, в том числе реализации целей и задач государственной антикоррупционной стратегии как основного политико-правового документа. Сформировавшийся за два десятилетия негласный рынок государственных должностей привел к серьезным деформациям в системе подбора кадров. Разрушая государственные антикоррупционные интересы, в частности, интересы развития экономики и демократического правопорядка в целом, формируется и укрепляется новый институт - политическая коррупция, парализующая систему власти и управления. Системная коррупция, обусловленная коррупцированными схемами, является существенным препятствием на пути социального и экономического развития страны. Автором исследованы наиболее актуальные вопросы по указанным направлениям, сформулированы выводы и предложены средства преодоления различных противоречий в законодательстве.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционное законодательство, антикоррупционная политика, нормативные правовые акты, реформа, стратегия, отчет.

The article deals with the problematic issues of the regulation of certain areas of anti-corruption activity in the Kyrgyz Republic, including the implementation of the goals and objectives of the state anti-corruption strategy as the main political and legal document. The tacit market of public positions that was formed over two decades led to serious deformations in the system of recruitment. Destroying state anti-corruption interests, in particular, the interests of economic development and democratic law, order in general, a new institution is being formed, and is strengthening - political corruption that paralyzes the system of power and governance. Systemic corruption, caused by corrupt schemes, is a significant obstacle to the country's social and economic development. The author examined the most pressing issues in these areas, formulated conclusions and suggested ways to overcome various contradictions in the legislation.

Key words: corruption, anti-corruption legislation, anti-corruption policy, normative legal acts, reform, strategy, report.

Международная организация по борьбе с коррупцией и исследованию ее уровня (ТИ) включила Кыргызстан в число самых коррумпированных стран Европы и Центральной Азии.

Согласно Индексу восприятия коррупции ТИ [1] Кыргызская Республика в 2015 году заняла 123-е место, а в 2014 и 2013 годах соответственно 136 и 150 места, что говорит о некотором улучшении борьбы с коррупцией в стране [2]. В 2016 году Кыргызстан набрал 28 баллов и занял 136 место из 176 стран [3].

О том, что коррупция имеет место, рассказали 38% опрошенных, такой показатель имелся и на Украине. К примеру, в Казахстане этот показатель равен – 29%, в Узбекистане – 18%, в Таджикистане – 50%, в Молдове – 42%, а в Великобритании, Польше, Швейцарии, Швеции и Германии – 0%.

По мнению респондентов, наиболее коррумпированы правоохранительные и судебные органы, органы автоинспекции, органы финансовой, регистрационной и образовательной систем. В судах с коррупцией сталкиваются 47% опрошенных. Почти половина опрошенных считают, что проблема корруп-

ции до сих пор остается наиболее актуальной для страны и стоит в одном ряду с экономическим кризисом и упадком системы здравоохранения [4].

По мнению экс-заместителя начальника по противодействию коррупции и надзору за исполнением законов Генеральной прокуратуры И.Ч. Абралиева: «Процесс борьбы с коррупцией в Кыргызстане до 2010 года носил декларативный, показной характер, а на самом деле именно в те годы взяточничество и поборы стали формой существования многих служащих госструктур. Только после апрельской революции противодействие коррупции обрело реальные контуры, охватив все эшелоны власти» [5].

Считается также, что «Во времена двух первых президентов А.Акаева и К.Бакиева в борьбе с коррупцией было невозможно попадание на крючок крупных чиновников. Лишь в некоторых случаях задерживались мелкие руководители в момент получения взятки. В результате этого появились политики, которые, работая на государственных службах всю жизнь, становились мультимиллионерами» [6].

В своей инаугурационной речи Президент КР А.Атамбаев отмечал, что: «Следующий наш шаг – бескомпромиссная борьба с коррупцией. Если мы не искореним все проявления коррупции в нашем обществе, то будущее нашей страны под угрозой». Далее: «Я никого не пощажу в борьбе с коррупцией. Будь то мой родственник, друг, он должен отвечать только перед законом» [6].

Государственная стратегия антикоррупционной политики 2012 года (далее - Стратегия), представляя собой программный документ антикоррупционной политики государства, внесла новый импульс в механизм определения приоритетов, последовательности и путей достижения комплексной цели – устранения коренных причин коррупции, снижения уровня коррупции в обществе. Стратегия разработана в целях мобилизации органов государственной власти, органов местного самоуправления и гражданского общества по искоренению коррупции и в соответствии со ст. 65 Конституции и решения Совета обороны «О мерах по противодействию коррупционным проявлениям в обществе» отражает политическую волю руководства страны, направленную на формирование антикоррупционных приоритетов.

Стратегия выделила два основных блока для противодействия коррупции:

- 1) признала коррупцию одной из главнейших угроз национальной безопасности республики;
- 2) определила в качестве приоритетных направлений меры по ее предупреждению и минимизации.

При этом выделила следующие превентивные меры:

- выявление и устранение существующих условий для коррупции;
- пресечение попыток создать условия, которые могут привести к коррупции.

Главным механизмом реализации положений Стратегии служит «конкретизация антикоррупционных положений законов, Государственной стратегии антикоррупционной политики в правовых актах органов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления».

Превентивный характер антикоррупционной политики воспринял Закон КР «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года №153. Он создан по стандартной для постсоветских правовых систем модели, дополнив превентивные антикоррупционные меры процессуальными (репрессивными) функциями по пресечению коррупционных правонарушений, в том числе по выявлению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений. В перечень входит оказание содействия в данных видах деятельности, минимизация и ликвидация последствий коррупционных правонарушений (ст. 1). Эти возможности также заложены в Стратегии: «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».

Актуальность репрессивных средств воздействия на коррупцию доказывает практика правоприменения, отраженная в статистических данных, собранных за весь период до 2017 года. За этот период в рамках уголовных дел по должностным и экономическим преступлениям в доход госбюджета было возмещено 7 миллиардов 697 миллионов 844,7 тысячи сомов. С 2012 года в стране возбудили 6 тысяч 915 уголовных дел по должностным и экономическим преступлениям, смежным с коррупцией, но предъявили обвинения 6 тысячам 695 ответственным лицам. Среди них 6 депутатов Жогорку Кенеша, 38 судей, 535 руководителей госорганов, 110 руководителей АО и предприятий с государственной долей, 85 руководителей подразделений правоохранительных органов [7].

Особая ответственность в антикоррупционной деятельности лежит на органах прокуратуры.

Из определения понятия «противодействие коррупции» прослеживается неопределенность и отсылочный механизм юридической техники нормообразования, так как представляет собой «деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий» (ст. 5).

Из смысла Закона исходит неотвратимость персонифицированности антикоррупционных полномочий в отраслевом законодательстве, что затрудняет процесс правового регулирования в целом и миними-

зирует значение основного антикоррупционного правового источника.

Следует обратить внимание на отсутствие нормативно-правовой конкретизации уполномоченного органа в ЗКР «О противодействии коррупции». Например, в Законе Республики Казахстан «О противодействии коррупции» 2015 года указывается, что «противодействие коррупции» – это деятельность субъектов противодействия коррупции, среди которых выделен уполномоченный орган по противодействию коррупции (п. 1 ст. 18), компетенция которого также конкретизируется в нормах самого Закона (глава 3).

При этом нормы Казахстанского Закона расходятся в отнесении физических и юридических лиц к субъектам, уполномоченным на противодействие коррупции. Так, в частности, если в ст. 18 в качестве таких субъектов названы «иные физические и юридические лица» (п. 2), то в п. 1 ст. 22 их нет: «Противодействие коррупции в пределах своей компетенции обязаны вести все государственные органы, организации, субъекты квазигосударственного сектора и должностные лица». Анализ рассматриваемой нормы наталкивает на вывод о том, что такие лица не могут иметь специальной компетенции по противодействию коррупции, и, следовательно, не могут быть и субъектами противодействия коррупции. Ошибка законодателя в данном случае может быть обозначена как использование слишком обобщенного подхода для определения субъектного состава в деле противодействия коррупции, либо в недоработке вопроса о конкретизации компетенции указанных лиц.

Сравнительный анализ ЗКР «О противодействии коррупции» показывает, что физические и юридические лица больше тяготеют к субъектам предупреждения коррупции, под чем в Законе понимается «изучение, выявление, ограничение и устранение причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, путем разработки и внедрения системы превентивных мер» (п. 13 ст. 1). Сюда же можно отнести формирование антикоррупционной культуры.

Возвращаясь к Закону КР «О противодействии коррупции» укажем, что в ст. 6 установлен дифференцированный перечень организационно-правовых обязанностей высших органов власти и управления по вопросам противодействия коррупции, касающихся таких функций, как: реализация решений (президента), распределение обязанностей нижестоящих органов, координация функций, контроль, информирование и т.д. Тогда как конкретных антикоррупционных функций в Законе не закреплено ни за одним из вышеуказанных субъектов.

Возможно, подобного рода недоурегулированности нивелируют значение стратегических антикоррупционных документов, приобретающих декларативный характер. Разрушая государственные анти-

коррупционные интересы, в частности, интересы развития экономики и демократического правопорядка в целом, формируется и укрепляется новый институт – политическая коррупция, парализующая систему власти и управления.

Предвыборные кампании уже не раз доказали, что существует чрезмерная финансовая зависимость политических партий от коммерческих и финансовых групп, что дискредитирует продекларированные политическими партиями идеологические и политические цели. Системная коррупция, обусловленная коррумпируемыми схемами, является существенным препятствием на пути социального и экономического развития страны. Основные причины системной коррупции экспертное сообщество видит в многофункциональности государственных органов, что предусматривает концентрацию в одном органе функций по разработке политики, ее реализации и контролю принятых решений.

Активисты гражданского общества Кыргызстана единодушно сходятся во мнении, что новое правительство сделало не так уж и много для искоренения коррупции, так как наблюдаются такие нарушения, как: фальсификация результатов голосования, вымогательство в сфере основных коммунальных услуг, физическое запугивание противников существующего режима и другие [8]. Транснациональные преступные организации в стране продолжают процветать, также как и незаконный оборот наркотиков и другие виды контрабанды через границу. При этом структура доминирующей государственной сети очень слаба: подчиненные должностные лица, советники и доверенные лица, а также местные чиновники захватили большую часть доходных потоков.

Анализ норм Закона КР «О противодействии коррупции» также подтверждает несостоятельность правового регулирования в части регламентации статуса и антикоррупционной деятельности правоохранительных органов. В п. 6 ст. 6 ЗКР установлена превентивная обязанность правоохранительных органов информировать органы прокуратуры и уполномоченные подразделения по противодействию коррупции государственных органов КР о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. В результате действующие структуры в правоохранительных органах республики не справляются с коррупционными проявлениями в основном по причине отсутствия четкого взаимодействия и разрозненности их усилий и акцента на борьбу с коррупцией. Попытка решить данную проблему была предпринята в Плане мероприятий государственных органов по выполнению государственной стратегии антикоррупционной политики КР на 2015-2017 годы, утвержденном Постановлением Правительства от 30

марта 2015 года №170. Однако в Плане мероприятий рассмотрены полномочия по повышению эффективности межведомственного взаимодействия в предупреждении и выявлении пресечении коррупционных преступлений не всех государственных и правоохранительных органов.

Антикоррупционная служба ГКНБ стала приносить ощутимые результаты [6].

Антикоррупционная служба ГКНБ, ее функции в соответствии с Указом Президента от 14 декабря 2011 года УП №27 направлены на дальнейшее усиление правоохранительных возможностей противодействия коррупции, поэтому по характеру данной структуры, являющейся, по сути, правоохранительной и силовой направленности, можно допустить издержки в ее превентивной характеристике. Ведь именно данную позицию отражает Государственная стратегия антикоррупционной политики 2012 года, при этом мягкий уклон Стратегии в сторону превенции не отражает коррумпированного состояния общества, его институтов, в частности, государственных. Полагаем, что создать эффективный институциональный механизм превентивных мер противодействия коррупции в КР в силовом правоохранительном ведомстве не представляется возможным. Прежде всего потому, что цель организационно-правовых институтов национальной безопасности – это непосредственное процессуальное реагирование на факты «покушения» на объект правовой охраны. А объектом правовой охраны, согласно антикоррупционной концепции КР, является сфера национальной безопасности.

Не может не вызвать некоторые сомнения четкость тезиса, опубликованного в докладе на тему «Роль высшего органа аудита Кыргызской Республики по борьбе с коррупцией», о том, что «деятельность Антикоррупционной службы ГКНБ основана на принципах открытости и прозрачности с обязательным контролем со стороны гражданского общества». Рассматриваемый тезис созвучен норме ст. 3 ЗКР «О противодействии коррупции», в которой одним из основных принципов противодействия коррупции является «публичность и открытость деятельности государственных органов и органов мест-

ного самоуправления». Тем не менее, деятельность такого ведомства не может быть абсолютно гласной, открытой и полностью подконтрольной гражданскому обществу, что исходит из самой природы организационно-правовой системы правоохранительных органов, обеспечивающих интересы национальной (государственной) безопасности государства, в частности.

Так, например, в ходе заседания комитета Жогорку Кенеша по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции депутат М.Жеенчороев заявил, что ГКНБ и Аппарат Правительства чрезмерно злоупотребляют использованием грифа «секретно». Конечно, многим депутатам очень хотелось бы иметь доступ ко всем материалам и уголовным делам, находящимся в производстве ГКНБ. При этом отдельные депутаты не знают, что ГКНБ – это не правоохранительный орган, а спецслужба, у которой методы работы, в том числе и информация, носят гриф для служебного пользования, секретно или совершенно секретно [9].

Возможно поэтому этот тезис не обеспечен правовыми гарантиями в действующем законодательстве.

Литература:

1. <https://kloop.kg/blog/2017/01/25/otchet-uroven-vospriyatija-korrupsii-v-kyrgyzstane-ostaetsya-vysokim/>.
2. Информационные технологии и его роль в борьбе с коррупцией // <http://grs.gov.kg/ru/interesting/241-informatsionnyie-tiekhnologhii-i-iegho-rol-v-borbi/10/02/2016>.
3. [Knews.kg/2017/01/v-indekse-vospriyatija-korrupsii-kyrgyzstan-zanyal-136-e-mesto/](http://knews.kg/2017/01/v-indekse-vospriyatija-korrupsii-kyrgyzstan-zanyal-136-e-mesto/).
4. <https://ru.sputnik.kg/Kyrgyzstan/20161117/1030337681/>.
5. ИАЦ «Кабар». Борьба с коррупцией в Кыргызстане. // <http://old.kabar.kg/rus/kabar/full/10159>.
6. Борьба с коррупцией в Кыргызстане приносит первые плоды. // http://m.gezitter.org/politic/46090_borba_s_korrupsiey_v_kyrgyzstane_prinosit_pervyye_plody/.
7. Кыргызстан: коррупция и время.//<http://www.gumilev-center.su/kyrgyzstan-korrupciya-i-vremya/>.
8. Чайес С. Системный анализ коррупции в Евразии - пример Кыргызстана. // <http://caa-network.org/archives/7393>.
9. Шерипов Н.Т. Борьба с коррупцией в системе государственной службы.//<http://for.kg/news-139597-ru.htm>.

Рецензент: д.ю.н., профессор Рысмендеев Б.Дж.