

**О причинах коррупционной преступности в сфере экономики и
некоторых мерах по ее предупреждению органами прокуратуры**

Уважаемые коллеги и гости конференции!

В начале своего выступления разрешите поздравить всех работников и ветеранов кыргызской прокуратуры с грядущим профессиональным праздником – 85-летием образования органов прокуратуры Кыргызской Республики! Искренне желаю крепкого здоровья и успехов на профессиональном поприще, беззаветного служения Отечеству, законности и правопорядку.

Уважаемые участники конференции!

В последние 15 лет коррупция стала злободневным объектом изучения юридических, социальных, экономических и политических наук. По мнению ученых, коррупция подразделяется на следующие подвиды: деловая, т.е. в сфере бизнеса, политическая, корпоративная или групповая, а также низовая или бытовая¹. При этом общие тенденции эволюции коррупционных отношений в XXI в. свидетельствуют о постепенном умножении их форм, переходе от эпизодической и низовой коррупции к систематической верхушечной и международной.

Последствия коррупции, которые негативно сказываются на состоянии и развитие страны, приводят к подмене государственных целей личными и групповыми, росту недоверия населения государству и его институтам, подрыву общественной морали, и, в конечном счете, тормозят инновации, развитие, внедрение новых технологий и наносят вред имиджу страны.

¹ Хабибуллин А.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения //Журнал российского права. – 2007. – № 2. – С.78.

Поэтому в Кыргызстане борьба с коррупцией и ее последствиями определена одним из приоритетных направлений государственной политики. Залогом ее успеха и позитивным фактором, несомненно, является наличие сильной политической воли Президента КР К.С. Бакиева, который одним из стратегических принципов назвал *«решительную и беспощадную борьбу с коррупционной преступностью»*. Развивая сущность этого принципа, Президент подчеркивает: *«Необходимо беспощадно бороться с коррупцией, невзирая на лица и должности. Управленческий корпус должен решительно очищаться и обновляться»*².

Для этих целей сформировано антикоррупционное законодательство, приняты и осуществляются организационно-правовые меры по обузданию коррупции и противодействию ей усилиями всего общества.

В настоящее время, принимаемые в нашей стране меры по повышению эффективности антикоррупционной деятельности позволили сохранить позитивные тенденции в борьбе с этим негативным социальным явлением, но, тем не менее, значительного улучшения в данном направлении еще не наступило.

Так, согласно статистическим данным, динамика всех зарегистрированных коррупционных правонарушений за последние 5 лет (2004-2008 гг.) характеризуется значительным ростом (+ 37,3%).

Следует отметить масштабы коррупции, которые проникли в разные сферы деятельности. В настоящее время коррупцией поражены местные исполнительные органы, а также такие сферы, как – образование, земельные отношения, здравоохранение и т.д.

Так, за 11 месяцев 2009 г. по республике было выявлено 726 коррупционных преступлений против 684 за аналогичный период 2008 г. В том числе выявлено 88 фактов взяточничества. Злоупотреблений должностным положением выявлено 144. Фактов служебного подлога – 88. Сумма

² Нужна работа, нацеленная на реальные результаты //Послание Президента КР К. Бакиева народу Кыргызстана. – Б.: Учкун, 2008. – С.37.

установленного материального ущерба по оконченным уголовным делам составила 181 млн. 423 тыс. 952 сома, из которых возмещено 117 млн. 76 тыс. 649 сомов. Сумма установленного материального ущерба по должностным преступлениям составила – 163 млн. 222 тыс. 278 сомов, из которых возмещено – 104 млн. 779 тыс. 612 сомов. Кроме этого, за 11 лет действия ст. 303 УК КР «Коррупция» правоохранительными органами было возбуждено всего 6 уголовных дел, по которым 18 лицам было предъявлено обвинение по этой статье. Однако, как показывает судебно-следственная практика, никто из указанных 18 обвиняемых за коррупцию не был осужден³.

Известно, что борьба с этим социальным злом и меры по противодействию ему будут успешными только тогда, когда должным образом будут изучены причины и условия, порождающие коррупцию.

Согласно выводам, сделанным в отчете Всемирного банка (1997 г.) коррупция возникает, прежде всего, там, где чиновники имеют широкие полномочия при слабом контроле и подотчетности⁴.

Поэтому, одним из эффективных мер в борьбе с коррупцией и по противодействию ей является обеспечение прозрачности деятельности государственных органов, дальнейшее сокращение их контрольных функций, уменьшение государственного присутствия в экономике и бизнесе, а также в разрешительной системе.

Эксперты, помимо других, основными причинами коррупции, которые способствуют ее возникновению и развитию, называют следующее:

– несовершенство законодательства, которое оставляет возможность двоякого толкования, отсутствие некоторых законов и регламентации в деятельности чиновников;

³ Данные управления по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры КР за 11 месяцев 2009 г. //Справка. – 3 с.

⁴ Коррупционная преступность в России и ее предупреждение //Российская юстиция. – 2007. – № 11/12. – С.56.

– сознательное создание чиновниками условий для коррупции, т.е. «несовершенные законы» и запутанные инструкции принимаются сознательно, специально;

– распределительно-разрешительная функция принадлежит государству, т.е. коррупция может возникать только там, где государство взаимодействует с рынком, вмешивается в него, а также еще ряд других⁵.

Соглашаясь с мнением экспертов в части несовершенства законодательства, рядовые граждане выдвигают свою версию о том, что основной причиной коррупции является жадность и аморальность государственных служащих и бизнесменов. Об этом подтвердили 69% респондентов в ходе проведенного нами исследования в г.Бишкек.

Кроме того, следует отметить, что теневая экономика и коррупция как близнецы, взаимосвязаны в социально-экономическом аспекте. Теневая экономика порождает коррупцию, а последняя, в свою очередь, создает основу расцвета теневого сектора экономики.

Во-первых, теневая экономика может существовать и развиваться лишь в условиях коррумпированности всех систем государственной власти и управления. *Во-вторых*, теневая экономика формирует коррупционные отношения во всех сферах политики и экономики.

По экспертным оценкам размеры теневого рынка в Кыргызстане составляют 60% валового внутреннего продукта, удельный же вес «черной» экономики оценивается в 8-20% теневого рынка⁶. Таким образом, при объеме в 8-10% от уровня ВВП «черная» экономика существенно нарушает функционирование хозяйственного механизма страны, вовлекая в сферу своего воздействия как легально действующие, так и специально созданные подставные фирмы и предприятия. Не учитывать такое положение вещей при определении коррупционной преступности, по меньшей мере, нелогично.

⁵ Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. – С.19.

⁶ Измайлов К., Рыскелдиев У., Сарбанов У. Сокращение размеров теневой экономики в Кыргызстане: цели, средства и ожидаемые результаты. // <http://www.ipp.kg/ru/analysis/771/>

При этом теневая экономика становится материальной основой, на которой формируются современные криминальные структуры, которые незаконно выкачивают колоссальные доходы и размещают капиталы за границей, и в этом им помогают наша банковская система и сфера внешнеэкономической деятельности. По данным МВД, организованная преступность в Кыргызстане контролирует до 90% частных и государственных предприятий, а также до 80% банков⁷.

Банки отмывают «грязные» капиталы и переводят их на зарубежные счета дельцов теневой экономики. Разумеется, не без участия (или прикрытия) представителей властных структур, иначе перемещение крупных сумм было бы просто невозможным. Банки же обслуживают и внешнеэкономическую деятельность. Здесь каналов утечки капиталов достаточно много. Например, при экспорте официальные контрактные цены значительно занижаются, а при импорте – завышаются. Образующаяся необъявляемая прибыль поступает на счета в иностранных банках, остается у зарубежных партнеров, в оффшорах.

Огромных размеров достигла контрабанда нефтепродуктов, продуктов питания, цветных и редкоземельных металлов, леса, стройматериалов и т.д. Вместе с организованной преступностью в этом бизнесе задействованы государственные и коммерческие предприятия, участники внешнеэкономической деятельности, разного рода финансовые посредники, работники таможенных органов и др. Очевидно, в силу последнего обстоятельства удастся пресечь всего 7-8% контрабанды.

Одними из основных мер решения проблемы теневой экономики и массовой коррупции считаются проведение всеобщей амнистии по отдельным категориям экономической преступности, стимулирование безналичных расчетов и жесткая борьба с оборотом наличных денег, а также введение государственной системы мер эффективной защиты добросовестного собственника и кредитора.

⁷ ИА АКИpress. – 2008. – 11 ноябрь

Таким образом, борьба с теневой экономикой и меры по сокращению ее масштабов должны способствовать минимизации уровня коррупции в нашей стране.

Кроме того, одной из мер по ограничению коррупции, помимо других, считаю повышение издержек и снижение выгоды для тех, кто вступает в коррупционные взаимодействия, через неотвратимость и строгость наказания (*опыт Китая*), через снижение выгоды посредством увеличения вознаграждения за выполнение непосредственной работы (*при высокой зарплате невыгодно заниматься коррупцией*).

В последнее время, в антикоррупционной стратегии государства приоритетными стали меры по противодействию коррупции.

В частности, на ведущих теле- и радиоканалах на постоянной основе обеспечивается прокат социальных антикоррупционных видео- и аудиороликов на эту тематику. Их содержание направлено на выработку активной гражданской позиции у населения.

С целью придания антикоррупционным мерам всенародного характера, укрепляется работа по взаимодействию с общественными и политическими организациями, институтами гражданского общества.

Внедрена система рейтинговых оценок уровня коррупции в государственных органах, которая должна способствовать повышению персональной ответственности их руководителей за состояние работы по профилактике коррупционных правонарушений в собственных рядах.

Кроме того, была проделана определенная работа по совершенствованию действующего антикоррупционного законодательства, направленная на усиление борьбы с коррупцией и мер по ее противодействию.

Кыргызстан ратифицировал Конвенция ООН по коррупции. Присоединение к данному международному договору значительно расширит возможности в розыске, выдаче лиц, скрывшихся от уголовного преследования за границей и возвращении незаконного нажитого имущества.

Продолжается эффективное сотрудничество с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Так, в настоящее время, определенная часть из 34 рекомендаций ОЭСР для стран Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (*Казахстан является членом с декабря 2004 г.*), реализована (*принятие госпрограммы борьбы с коррупцией на очередной период, мониторинг деятельности Дисциплинарных советов и т.д.*). По некоторым из них обсуждается вопрос о целесообразности принятия решений по реализации, а остальная часть этих рекомендаций будет осуществлена по мере изучения и обсуждения.

Следует отметить, что эффективность борьбы с коррупцией и профилактической работы, в первую очередь, зависит от постоянного совершенствования их форм и методов, выработанных на основе практики рекомендаций, предложений и международного опыта.

По результатам социологических исследований определено, что на уровень коррупции в стране позитивное влияние оказывают общественное сознание и национальный менталитет.

В частности, в скандинавских странах, гражданин, в случае причастности одного из его родственников к краже, сразу же об этом сообщает в полицию, считая, что если она раскроется, то будет позор всей семье, а также, чем меньше преступности, тем лучше будет обществу. Благодаря такому менталитету, уровень коррупции в этих странах оказался самым низким в мире.

Так, согласно таблице Индекса восприятия коррупции, составленной международной организацией «Трансперенси Интернешнл» за 2008 г., Дания и Швеция занимают 1 место, свидетельствующее о том, что коррупция у них почти отсутствует, а Финляндия – 5 место.

Также, воспитание молодого поколения в духе общечеловеческих ценностей, в т.ч. честности, способствует формированию в будущем отряда непорочных, неподкупных сотрудников государственных органов. В этом отношении, заслуживает опыт конфессионального сообщества Европы, где

религиозные деятели в своих проповедях пропагандируют необходимость борьбы с мздоимством.

В целях воспитания молодежи в духе неприятия к коррупции, необходимо ввести в программы учебных заведений страны курсы лекций по антикоррупционному законодательству и о методах борьбы с коррупцией и противодействия ей.

Трансформируя зарубежный опыт, в частности России, к отечественным условиям, представляется целесообразным внедрение единого государственного Реестра должностей повышенного коррупционного риска, ранжированного по определенному количеству степеней, с определением соответствующих им процедур занятия этих должностей.

Также, в настоящее время в России поднимается вопрос о закреплении в законодательном порядке понятия «публичного должностного лица». К таким «лицам» предлагается отнести всех из перечня госдолжностей, руководящих работников силовых ведомств, Центрального банка и др., предусмотрев для них единые и жесткие правила.

Успех борьбы с коррупцией возможен лишь при условии сознательной массовой поддержки ее в обществе, а это достижимо при обеспечении высокого уровня доверия граждан к государственным институтам власти и управления.

Анализ особенностей борьбы с коррупцией в ряде стран, в частности, в Нидерландах, Сингапуре, Южной Корее и т.д., показывает, что их передовая национальная антикоррупционная стратегия основана на таких составляющих как **сильная политическая воля** высшего руководства государства, организованный **контроль со стороны гражданского общества** за работой государственных органов и **жесткая подотчетность** должностных лиц перед реально независимым органом, осуществляющим мониторинг деятельности государственных служащих.

Сравнительное применение указанных положений в Кыргызстане показывает, что если лично Главой государства уделяется особое внимание борьбе с коррупцией, то остальные два составляющих нуждаются в развитии.

Поэтому в дальнейшем, в национальной антикоррупционной политике необходимо акцент делать на указанных направлениях.

На мой взгляд, необходимо внедрить онлайн-систему контроля гражданами за процессом рассмотрения своих заявлений в государственных органах.

Такая система, реализованная по принципу «одного окна», должна стать эффективным методом предупреждения коррупции и позволит установить действенный общественный контроль над работой органов государственной власти.

Думается, что настало время для решения вопроса о создании из числа наиболее авторитетных и независимых людей общественных советов на местах, которые контролировали бы исполнение бюджета и других социально-значимых вопросов, тем самым способствовали обеспечению прозрачности и гласности в этой работе.

Отдавая приоритет профилактике в борьбе с коррупцией, следует рассмотреть вопрос о внесении дополнений в Закон о борьбе с коррупцией, предусматривающего требования о недопустимости продолжения занятия руководящей должности в государственном органе лицом, которое не обеспечило профилактику коррупционных правонарушений со стороны подчиненных сотрудников.

Также, необходимо законодательное установление права правоохранительных органов на провокацию дачи и получения взятки в строго установленном уголовно-процессуальном порядке, которое является одним из самых эффективных способов борьбы с коррупцией и ее профилактики. Было бы целесообразным рассмотрение и обсуждение в компетентных кругах данного вопроса.

Статистические данные последних лет свидетельствуют о расширении масштаба низовой коррупции, особенно в сферах, порой недостижимых уголовно-правовыми методами борьбы – образования и здравоохранения,

отдельные сотрудники которых не являются субъектами коррупционных правонарушений, хотя совершают такие деяния.

В результате ограниченность сферы применения уголовно-правовых запретов в отношении только определенной категории служащих, наносит вред всей системе борьбы с коррупцией.

Для решения этой проблемы требуется расширить не только круг субъектов коррупционных правонарушений, но и само понятие коррупции. Наиболее приемлемым для этих целей, на взгляд аналитиков, является определение, используемое Междисциплинарной группой по коррупции Совета Европы.

Данное определение охватывает любое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, ведущее к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника или иного рода отношений, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других.

В настоящее время в нашей стране имеются необходимые правовые, социальные, экономические и организационные предпосылки для борьбы с коррупцией, направленные на снижение ее уровня, а также на сужение масштаба распространения.

Поэтому дальнейшее осуществление комплекса мер, которые будут разработаны на основе практики работы правоохранительных и других органов, в том числе с привлечением представителей НПО и с учетом вышеуказанных рекомендаций, должно способствовать решению этой задачи.

Спасибо за внимание!