

Джумалиев Б.А. - аспирант КГЮА
УДК 343.9+328.185](575.2)

ПРОБЛЕМЫ СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА КОРРУПЦИОННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация: *Статья посвящена проблеме достоверности статистической отчетности, поскольку именно объективность и полнота статистических данных позволяют судить об общих масштабах и тенденциях коррупционной преступности в Кыргызстане, а следовательно, делают возможным прогнозирование ее состояния и выработку эффективных мер для противодействия. В статье проанализированы данные ежегодных отчетов Верховного суда, генеральной прокуратуры, министерств и ведомств, независимых экспертных групп.*

Аннотация: *Макала статистикалык отчеттуулуктун ишенимдуулугу маселелерине ар-налган, себеби дал ушул статистикалык маалыматтардын объективдуулугу жана толуктугу Кыргызстандагы коррупциялык кылмыштуулук-тун жалпы масштабдарына жана тенденция-ларына баа берууге мумкунчулук берет, ал эми мындан анын абалын божомолдоого жана кар-шылык кылууга эффективдуу чараларды иштеп чыгууга жол тузулт. Мындан сырткары мака-лада Жогорку соттун, генералдык прокуратура-нын, министерство жана ведомстволордун, квз карандысыз эксперттик топтордун жыл сайын берилуучу отчетторунуна анализ жүргүзүлгөн.*

Annotation: *The article deals with the reliability of statistical reporting, because it is the objectivity and completeness of statistical data provide an indication of overall levels and trends of corruption-related crimes in Kyrgyzstan, and therefore make it possible to forecasting its condition and the development of effective measures to counteract. In the article analyzes the data of the annual reports of the Supreme Court, General Prosecutor's Office, ministries and departments, peer groups.*

Ключевые слова: *Статистические сведения, коррупционная преступность, статистическая отчетность.*

Негизги сөздөр: *Статистикалык маалымат-тар, коррупциялык кылмыштуулук, статистика-лык отчеттуулук.*

Keywords: *Statistics, corruption crime, statistical reporting.*

Сегодня в Кыргызстане статистические сведения о коррупции в результатах борьбы с ней, особенно на фоне развернувшейся в последние годы активной государственной антикоррупционной кампании, являются важнейшей и наиболее используемой эмпирической базой как для исследователей, так и для практиков. Другой вопрос - насколько пригодны получаемые статистические сведения, отражают ли они реальную картину?

Нет сомнений, что адекватность внутренней правоохранительной политики государства зависит от объективности имеющейся информации о состоянии и «поведении» коррупционной преступности. Мероприятия, основанные на недостоверных сведениях, не только не приведут к желаемому результату, но, более того, могут вызвать негативные социальные реакции, вести к деформации правосознания граждан, усугубляя криминогенную обстановку в стране. Анализ разнообразных официальных источников позволяет утверждать, что современные статистические сведения о состоянии преступности в Кыргызской Республике, к сожалению, недостоверны.

Конечно, масштабы коррупции определить довольно трудно. Это связано, прежде всего, с тем, что она (как и другие виды теневой экономической деятельности) в принципе укрыта от официального статистического учета. «Поскольку у государственных чиновников больше возможностей скрыть свои правонарушения, чем у рядовых граждан, то коррупция отражена в криминальной статистике слабее многих других видов преступлений» [1, с.79]. Чтобы получить сравнительные данные о степени развития коррупции в разных странах, чаще всего используют социологические опросы и экспертные оценки. В настоящее время на международном уровне считается, что организация Transparency International дает высокий процент объективной оценки. Так, согласно данной организации, в Кыргызстане очень высокий уровень коррупции - по рейтинговой шкале наша страна в 2013 году заняла 150-е место среди 177 стран мира [2]. Конечно, общественное мнение и социологические опросы его выявляющие, пусть даже и на международном уровне, могут по различным причинам заметно расширять то явление, которое в общем можно обозначить термином «коррупция», но уголовно-наказуемая коррупция, об измерении которой мы сейчас ведем речь, должна оставаться ясно диагностируемой и измеримой. Кроме того, для международных сравнений уровня коррупции используют барометр мировой коррупции (global corruption barometer), индекс экономической свободы (index of economic freedom), индекс непрозрачности (opacity index). Например, в 2010 году индекс восприятия коррупции, показывающий склонность чиновников разных стран брать взятки, в Кыргызской Республике составлял 2,4, а в 2013 году 2,8 балла (положение улучшилось на 0,4 по сравнению с 2010 годом) [2; 3], что

говорит о высоком уровне коррупции в нашей стране, но при этом и о некоторых положительных тенденциях. Данный индекс рассчитывается от 0 до 10 баллов с обратной ценностью - чем больше индекс, тем ниже уровень коррупции (максимальный уровень коррупции соответствует нулю - «минимальная прозрачность», а минимальный - десяти - «максимальная прозрачность»). Индекс взяточдателей, рассчитанный для Кыргызской Республики в 2013 году, составил 3,2 балла, что также свидетельствует о высоком уровне коррупции в нашей стране по сравнению с другими странами (в том же году этот индекс составил в Швеции 8,3 балла, что примерно в 2,5 раза лучше наших показателей) [2].

По мнению специалистов, «... можно отметить две универсальные закономерности: коррупция обычно выше в бедных странах, но ниже в богатых; коррупция в целом ниже в странах западноевропейской цивилизации и выше в периферийных странах» [4, с.6], «сравнение индексов восприятия коррупции за разные годы показывает, что многие страны за относительно короткий промежуток времени серьезно меняют степень коррумпированности, однако делать межвременные сравнения индексов CPI надо очень осторожно, поскольку изменения балльных оценок страны могут быть результатом не только изменившегося восприятия коррупции, но и изменившихся выборок и методологии проведения опросов» [5, с.23]. Учитывая инертность коррупции как социально-правового явления, такие изменения действительно больше свидетельствуют о каких-то статистических или социологических манипуляциях, чем о реальном изменении сути проблемы.

Наиболее привычным для Кыргызстана и вызывающим наибольшее доверие у местной власти и населения вызывают официальная статистика и всевозможные опросы независимых экспертов. По поводу последнего стоит отметить, что в настоящее время для измерения уровня коррупции в Кыргызстане широко используются различные индексы, полученные в ходе социологических опросов и независимых экспертных оценок. С этой целью был запущен Барометр Антикоррупционного делового совета по исследованию уровня коррупции [6]. Онлайн-опрос проводился через интернет-сайты Антикоррупционного делового совета, Агентства по предупреждению коррупции при Государственной кадровой службе Кыргызской Республики, а также Барометр был размещен на 35 интернет-сайтах, включая сайт Правительства и государственных органов, бизнес-сообществ и международных организаций. Например, в период с 1 января по 26 апреля 2013 года в Барометре приняли участие 1660 человек. Из них: государственные служащие - 23,73%, сотрудники частных компаний - 16,33%, бизнесмены - 13,61%, международные организации - 13,73%, международные консультанты - 6,63% [6].

Измерять коррупцию можно также по числу выявленных коррупционных сделок, их финансовым результатам, числу участников,

величине вредных последствий для общества и государства. Однако такие измерения не имеют полноценного правового смысла и полезны в большей мере с точки зрения макроэкономической политики государства, но не специфической криминальной составляющей, поскольку далеко не все коррупционные деяния уместно относить к преступным.

И все же принято считать, что самое большое доверие должна вызывать официальная статистика, которая предоставляется государственными органами власти. Однако на практике здесь не все так гладко. Для примера проанализируем официальные данные за 2013 год Верховного суда, Генеральной прокуратуры КР, Министерства экономики и других ведомств о масштабности в республике коррупции. И начнем анализ с данных Верховного суда КР (табл. 1).

Таблица 1 - Преступления коррупционной направленности, рассмотренные местными судами в 2013 году[7, с.66]

Области	Всего судебных дел	Вынесен приговор	Произв. прекращено	Дела, возвращенные прокурору	Осуждено (чел.)	Оправданно (чел.)
Кыргызская Республика	971	298	332	112	295	124
Чуйская область	171	47	60	-	39	32
г. Бишкек	232	71	40		85	37
Ошская область	140	41	58	-	42	9
Жалалабадская область	139	30	60	-	24	3
Баткенская область	57	21	24	-	31	12
Иссык-Кульская область	85	16	37	-	10	7
Нарынская область	35	14	11	-	12	6
Таласская область	92	58	42	-	52	18

Как видим, из рассмотренных уголовных дел только 30,6% закончилось вынесением приговора. Далее сравним эти данные с цифрами

сводного отчета Министерства экономики «О ходе исполнения государственными органами Кыргызской Республики Программы и Плана мероприятий Правительства КР по противодействию коррупции по итогам 2013 года». Из представленной информации следует, что по итогам 2013 года правоохранными органами Кыргызской Республики возбуждено следующее количество уголовных дел коррупционной направленности (табл.2, 3).

Таблица 2. - Преступления коррупционной направленности, возбужденные правоохранными органами в 2013 году [8]

Возбуждено правоохранными органами	Всего выявлено преступлений		Нанесенный государству ущерб (млн. сом)		Возмещен нанесенный ущерб
	2012	2013	2013	2013	
Всего дел коррупционной направленности	1180	1282	876457469		
Прокуратура	964	1085	761328731		169509858
Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями	89	97	34477	699	2035939
Органы национальной безопасности	45	74	68670	089	10324571
Органы внутренних	26	82	12591	339	77361

дел				
-----	--	--	--	--

Таблица 3 - Движение возбужденных прокуратурой коррупционных дел в 2013 году [8]

Всего возбуждено	Кол-во	Направлено в суд	В процессе расследования	Применено	Прекращено	Соединено	Передано в другие ведомства
Преступления коррупционной направленности	1085	488	175	129	54	71	168
В том числе: по ст.303 УК КР (коррупция)	8	6	6				

В официальном отчете Генеральной прокуратуры КР за 2013 год почему-то приводятся уже совсем другие цифры (табл. 4).

Таблица 4. - Количество выявленных прокуратурой коррупционных преступлений в 2013 году [9, с.41]

Вестник №2

Возбуждено правоохранительными органами	Всего выявлено преступлений	Нанесенный государству	Сумма возмещенного ущерба

		ущерб (млн. сом)	
	2013	2013	2013
Всего дел коррупционной направленности	982	653912 935	
Прокуратура	849	561207290 70218671	

Как видим, разница в приведенных данных довольно существенная. Более наглядно эту разницу можно увидеть в сводной таблице.

Таблица 5. - Сводная таблица данных сводного отчета Министерства экономики и годового отчета Генеральной прокуратуры за 2013 год [8; 9]

Государственная структура	Всего дел коррупционной направленности	Выявлено прокуратурой	Нанесенный ущерб преступлений, раскрытых прокуратурой	Сумма возмещенного ущерба
Верховный суд	971	-	-	
Сводный отчет	1180	1085+ 8= 1093	761328 731	169 509 858
Официальный отчет Генеральной прокуратуры	982	849	561207 290	702 186 71

Из представленных данных (табл. 5) отчетливо прослеживается, насколько велик разрыв между цифрами, представленными правоохранительными

органами уже внутри самой системы. Осмелимся предположить, что одна из причин сложившегося положения дел здесь - вгромозд-кой и оторванной от реальной действительности системе отчетов осостоянии коррупционной преступности в республике в целом. На наш взгляд, основная причина в том, что статистическими данными можно манипулировать. Можно показать, например, что криминологическая коррупционная ситуация ухудшается, а можно, наоборот, на фоне развернувшейся в государстве актив-

2014 г.

8

КГЮА

ной антикоррупционной кампании, доказать, что ситуация в области борьбы с коррупцией имеет тенденцию к заметному улучшению. Однако и в том и в другом случае все будет совершенно правильно и основано на статистических данных. Улучшение статистических показателей чаще всего достигается простым способом - отказом в возбуждении уголовного дела. Общее количество заявлений и материалов опреступлениях, по которым в возбуждении уголовного дела отказывается, составляет в среднем 50-60% от числа возбужденных дел [10]. В отдельных районах республики количество отказных материалов достигает 120-160% от числа зарегистрированных преступлений [10]. Подтверждение этому можно найти, обобщив сводные данные Верховного суда и Генеральной прокуратуры. Из 1282 выявленных в 2013 году преступлений коррупционной направленности судами было рассмотрено только 971 (на стадии следствия было «заморожено» 311 дел), из которых конкретно вынесены приговоры только по 298 делам. В общей сложности более 900 дел(!) находятся в движении - или прекращены на стадии следствия, или расследуются, или возвращены прокурору для восполнения пробелов следствия, или по тем или иным причинам приостановлены.

Давая оценку механизму учета коррупционной преступности, межведомственная комиссия, созданная распоряжением Руководителя Аппарата Правительства от 14 сентября 2012 года №260 для проверки деятельности правоохранительной системы КР, отмечает, что основным документом, согласно которому осуществляется учет преступлений, является совместная Инструкция Генеральной прокуратуры, Верховного суда, Министерства национальной безопасности, Судебного департамента, Министерства внутренних дел, Управления налоговой полиции «О едином учете преступлений» от 13 июня 2000 года №23/197/76/62/261/22/413. Данная инструкция утратила силу в соответствии со ст. 36 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241, т.е. на протяжении последних пяти лет правоохранительные органы Кыргызской Республики осуществляют учет преступлений вне правового поля (!) [10]. Видимо поэтому с целью повышения качества предоставления статистической отчетности каждый ведомственный орган само-

2014 г.

стоятельно завышает определенные показатели, отсюда нет и единообразия, и полноты отражения в формах государственного статистического наблюдения сведений о состоянии коррупционной преступности.

В конце мая 2014 года Правительство КР внесло на всеобщее обсуждение проект Постановления, в котором предлагается ввести в действие Положения «О едином порядке организации приема, регистрации и проверки

сообщений о преступлениях и происшествиях», «О едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений» и Инструкцию «О порядке заполнения и предоставления учетных документов». Цель создания этой системы - срочная необходимость обеспечения единообразия регистрации и учета преступлений, разграничения государственной статистической отчетности о состоянии преступности и результатах борьбы с ней [11]. Сегодня сбор и обобщение статистических сведений, представляемых Информационно-аналитическими центрами ГУВД г. Бишкек, Чуйской области, УВД областей и г. Ош, и других правоохранительных органов осуществляет Информационно-аналитический центр МВД Кыргызской Республики, который также является держателем межведомственных статистических баз данных. Образцы, обязательные реквизиты статистических карточек, а также внесение соответствующих изменений в Инструкцию о порядке заполнения и представления учетных документов устанавливает МВД КР по согласованию с Генеральной прокуратурой и другими субъектами учета в части, их касающейся. В этой связи было бы целесообразно передать полномочия по ведению государственного единого статистического учета состояния коррупционной преступности, а также установлению единого порядка формирования и представления отчетности в органы прокуратуры. Также считаем, что наделение прокуроров полномочиями по привлечению к ответственности, в том числе и уголовной, лиц, виновных в укрывании от учета коррупционных преступлений, в нарушениях установленного законом порядка их разрешения, а также вносящих недостоверные сведения в статистическую отчетность о зарегистрированных коррупционных преступлениях и лицах, их совершивших, будет, на наш взгляд, способствовать искоренению в правоохранительных органах практики укрываний преступлений и тем самым - формированию объ-

<Сект, ул №-2

ективных данных статистической отчетности, позволяющих оценить реальное состояние коррупционной преступности в Кыргызстане.

Таким образом, завершая рассмотрение вопроса, можно обобщенно заключить следующее:

1. Набор статистических индикаторов, традиционно относимых к характеристикам коррупции в современном кыргызском обществе, имеет весьма противоречивый характер. В этой связи представляется проблематичным получение адекватной оценки происходящих негативных социально-экономических явлений и процессов. Основной причиной подобного положения является низкий уровень качества исходной статистической информации.

2. В настоящее время оценка состояния коррупционной преступности в Кыргызстане носит ведомственный характер. Единых критериев на практике нет. Недостаточно разработан этот вопрос и в теории. Органы внутренних дел, прокуратуры и суда и других ведомств пользуются различными критериями. В частности, правоохранительные органы, как правило, оценивают состояние преступности лишь по фактам зарегистрированных преступлений. Органы прокуратуры оперируют обычно сведениями о лицах, привлеченных к уголовной ответственности (а порой и о количестве расследованных дел), что, конечно, неточно отражает статистику. Суды же анализируют сведения о поступивших в суды делах и о количестве осужденных, а общее количество преступлений при составлении отчетности не учитывают, и, естественно, не рассматривают. Отсюда разноречивость в цифрах, приводимых руководителями разных ведомств, разные данные о движении коррупции и явная несопоставимость статистических индикаторов, характеризующих общее состояние и развитие коррупционной преступности в Кыргызстане как во временном, так и пространственном аспектах. Считаем, что оценка состояния коррупционной преступности должна быть единой, а не ведомственной.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА:

1. Лунеев, В.В. Коррупция, учтенная и фактическая [Текст] /В.В.Лунеев //Государство и право. - 1996. - №8.
2. Corruption Perceptions Index 2013. Access mode. - <http://cpi.transparency.org/>
Вестник №2
3. Corruption Perceptions Index 2010. Access mode. - <http://cpi.transparency.org/>
4. Лунеев, В.В. Юридическая статистика [Текст]: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп., с изм. /В.В. Лунеев. - М.: Юристъ, 2007.
5. Теория статистики [Текст]: учебник/ Под ред. Г.Л. Громыко. - М.: Инфра-М, 2010.
6. Официальный сайт «Барометр»: Антикоррупционный деловой совет. Режим доступа. -<http://www.adc.kg/>
7. Бюллетень Верховного суда. - 2014. - №1(58).

8. Сводный отчет Министерства экономики о ходе исполнения государственными органами Кыргызской Республики Программы и Плана мероприятий Правительства КР по противодействию коррупции по итогам 2013 года /Т.Сариев, 2014. Режим доступа. - mineconom.gov.kg/Docs/ogp/Sjatyi_otchet_po_itogam_2013_goda.pdf
9. Отчет о деятельности Генеральной прокуратуры за 2013 год // Прокурор. - 2014. - № 3.
10. Отчет межведомственной комиссии по проверке деятельности МВД КР за 2012 год [Электронная версия]: Режим доступа. - <http://www.paruskg.info/2012/12/17/73190>
11. Официальный сайт Правительства КР. Разд.: Законопроекты. Режим доступа. - <http://www.gov.kg/?cat=12/>