

УДК 343.352

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ ИЛИ КАК РЕФОРМИРОВАТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Л. Ч. Сыдыкова



Рассмотрены проблемы законодательных мер по предупреждению такого социального явления, как коррупция. Дано понятие коррупции и представлен анализ Закона КР «О борьбе с коррупцией».

Ключевые слова: коррупция; конвенция; правонарушение; закон.

Коррупция как социальное явление присуще обществу и является сопутствующим его элементом, как и преступность в целом. Однако такой посыл не дает оснований считать, что с ней не надо бороться. Проблема коррупции не столько правовая, сколько социально-политическая. Поэтому государством должны приниматься меры различного уровня: политические, экономические, правовые, нравственные, психологические, которые позволят снизить уровень коррупции и защитить население от «поборов» на всех уровнях. Как показывает опыт многих государств, полностью коррупцию ликвидировать невозможно, однако принять меры по установлению контроля над ней и меры по её ограничению вполне реально в рамках как правовых, так и организационных реформ.

Кыргызская Республика имеет свой собственный опыт борьбы с коррупцией, что отражено в ряде правовых и программных документов.

Проблема коррупционных деяний перестала быть внутренней проблемой государств. Об этом свидетельствуют принятые на международном уровне антикоррупционные документы. В их ряде следует выделить Международный кодекс ООН о поведении государственных должностных лиц (1996 г.); Конвенцию Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций (1997 г.); Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.);

Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.); Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (Нью-Йорк, 2000 г.); Конвенцию ООН против коррупции (2003 г.).

Прежде чем непосредственно перейти к тематике, следует уяснить саму дефиницию коррупции. Одним из последних является определение коррупции, данное в статье 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (Нью-Йорк, 2000 г.).

1. Каждое государство-участник принимает такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния, когда они совершаются умышленно:

а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;

б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Однако понятие коррупции гораздо шире. Коррупцию следует рассматривать как нарушение этических норм должностными лицами и как коррупционное правонарушение. Последнее включает в себя гражданско-правовые деликты, дисциплинарные проступки, административные проступки и собственно преступления. Коррупционные преступления представляют наибольшую опасность. В этой связи в виду отсутствия механизмов предупреждения коррупции как дисциплинарной, так и административной, многие лица воспринимают процесс установления уголовной ответственности за коррупционные правонарушения в уголовном законодательстве как панацею в борьбе с коррупцией. Это примитивное понимание как коррупции, так и мер по противодействию коррупции. Тем не менее государство предпринимает меры по противодействию этому явлению. 8 августа 2012 г. принят Закон КР «О противодействии коррупции», где установлены основные принципы противодействия коррупции и борьбы с ней, минимизация, ликвидация последствий коррупционных правонарушений. Данный закон

заменял старый Закон КР «О борьбе с коррупцией». Однако и он не лишен недостатков. Остановлюсь лишь на самых важных.

1. Понятие коррупции в законе переписано из статьи 303 Уголовного кодекса Кыргызской Республики (УК КР), что уже не верно и не соответствует никакой логике. Тем более, оно не охватывает всех проявлений этого противоправного деяния.

Коррупция имеет место не только в государственных учреждениях и муниципальной службе, но и в частном секторе. Данное понятие не корреспондирует со статьей 14 рассматриваемого закона, где речь идет о правонарушениях, создающих условия для коррупции и ответственность за них.

Коррупционные правонарушения – это противоправные деяния различной категории, к которым относятся преступления, гражданско-правовые деликты, административные правонарушения и дисциплинарные проступки. Как видно такой разброс коррупционной деятельности требует соответственно определения некоего обобщающего понятия коррупции. Таким понятием может стать следующее: «Коррупция – это противоправное, общественно опасное деяние, направленное на использование своего служебного положения и связанных с ним возможностей, для неправомерного получения материальных и иных благ в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, предложения или предоставления ему таких благ физическим или юридическим лицам».

2. В статье «Основные принципы противодействия коррупции» неверно указаны 6–8-й принципы. Это больше констатация антикоррупционных мероприятий: «обеспечение правовой регламентации...», «совершенствование структуры государственного аппарата», «недопустимость делегирования полномочий...».

3. В законе не прописаны основные функции государства в противодействии коррупции. Только в статье 5 обозначены органы, осуществляющие противодействие коррупции. В какой форме это должно происходить не указано, но в пункте 2 обозначены функции правоохранительных органов (выявление, предупреждение, пресечение и привлечение лиц, виновных в их совершении к ответственности). В данном случае прослеживается явное противоречие, которое выражается в следующем.

❖ В соответствии с Конституцией КР уголовное преследование должностных лиц государственных органов осуществляет Прокуратура (п. 6 ст. 104). И никакие иные органы не могут и не должны осуществлять эту (конституционно-закрепленную) функцию.

❖ Как же быть с дисциплинарными и гражданско-правовыми видами коррупции? Каков механизм обращения государственных органов и органов местного самоуправления к правоохранительным органам с целью наказать нерадивых чиновников за мелкую коррупцию? Даже логически сложно понять эту схему. Таким образом, данная норма еще больше вводит в заблуждение и делает сомнительной борьбу с коррупционными проявлениями.

4. Эта идея находит свое продолжение в статье 6 «Организационные основы противодействия коррупции», где сказано, что при получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке. Возможно, данная формула сработала бы для коррупционной преступности и (с натяжкой) для административной коррупции, либо в отношении чиновников высокого политического ранга, но не для дисциплинарной коррупционной деятельности. Тем более непонятен термин «органы по координации деятельности...». Согласно Указу Президента КР таким органом (единственным) является Совет Обороны при Президенте КР. Однако в Положении о Совете Обороны вышеназванная процедура не прописана. Тем более не понятно, что Законом (п. 4 ст. 6) предписано, что «Генеральный прокурор КР и уполномоченные им прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность ... по вопросам борьбы с коррупцией». И более непонятно следующее положение закона «... осуществляет сбор и анализ информации о состоянии коррупции в системе государственного управления и местного самоуправления...». Это фактически мониторинг состояния коррупции, и он возложен на другой орган.

5. Название статьи 7 «Меры по профилактике коррупции», следует изменить на «Меры противодействия коррупции», что более соответствует названию Закона.

6. В статье 7 «Меры по профилактике коррупции» расписаны в основном меры запретительного характера и перечень их достаточно ограничен. Его следует расширить путем введения таких мер как, например, формирование списка бывших чиновников, либо юридических лиц, которые были уличены в совершении коррупционных действий; содействие гласности осуществления чиновником соответствующих процедур; опубликование

отчетов государственными и муниципальными органами о противокоррупционных мерах и др.

Достаточно декларативным и без указания механизмов реализации изложен пункт 7 названной статьи, где говорится о вполне здравой идее «развития институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Кыргызской Республики в области противодействия коррупции». Однако для этого необходимо принять еще один закон, либо некую дополнительную инструкцию с указанием конкретных действий. Думается, следует прописать отдельную норму в данном законе с конкретным указанием, в какой форме должен осуществляться данный контроль.

7. Статья 8 рассматриваемого закона посвящена основным направлениям деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по повышению эффективности противодействия коррупции. Многие позиции данной статьи декларативны (обеспечение независимости СМИ; усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц и др.). Наличие некоторых вообще трудно объяснить, например, соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность (п. 9).

Наличие этой статьи, которая перекликается со статьей 7 и фактически является ее продолжением, трудно объяснить, а тем более применить. Требуется ее срочная переработка. Возможен вариант. Например, предусмотреть в новой редакции данной нормы приоритетные направления по пресечению коррупции.

8. Название статьи 9 Закона «О противодействии коррупции» нуждается в корректировке, так как дает возможность неоднозначного толкования. Из пункта 1 данной статьи не ясно, должен ли служащий уведомлять один орган (или одно должностное лицо) либо всех по перечню, указанному в пункте статьи. Пункт 2 требует внесения в должностные обязанности всех служащих соответствующего указания: уведомлять о фактах..... коррупционных правонарушений.... Пункт 3 требует внесения изменений в Закон о государственной и муниципальной службе (о причине увольнения в случае несоответствие о коррупции).

9. Статьей 12 предусмотрены меры финансового контроля. Идея данной статьи понятна, однако если в пункте 1 говорится о декларации всех доходов и имуществе, то в пункте 2 этот перечень расширился. Данной нормой закона обязали и других лиц, которые не обязаны подавать декларацию, но их деятельность финансируется из государственного и местного бюджетов,

либо в уставном капитале которых имеется государственная доля (акции), при открытии личных счетов в банковском учреждении или финансово-кредитных учреждениях Кыргызской Республики или иностранного государства в трехдневный срок с момента открытия счетов письменно уведомить органы налоговой службы по месту жительства о номерах своих счетов и реквизитах банковского учреждения. Следовательно, наступает ответственность в случае неисполнения данного положения закона. Исходя из содержания статьи, тот, кто не подает декларации, но имеет личный счёт, должен о нём сообщить. Кто же помимо чиновников входит в эту категорию: директора школ, завучи, ректоры, проректора, деканы, зав. кафедрами вузов, директора детских садов, и их замы, руководители социальных фондов, учреждений с долей государственных акций, нотариусы, адвокаты, руководители Академии наук, а также государственных или муниципальных библиотек, музеев т. д.?

Сам подход неверен в корне. Необходимо вначале внедрить практику контроля путем декларирования своих доходов данной категории лиц, либо внедрить практику контроля за расходами. Наличие данной нормы приведет к тому, что граждане откажутся от банковских услуг, предпочитая хранить средства в «стеклянных» банках.

Указанные ограничения могут устанавливаться только в отношении лиц, занимающих четко перечисленные должности. К ним следует отнести государственных и муниципальных служащих, судей и депутатов.

Соответственно возникает вопрос: как быть, если субъектом коррупционного правонарушения являются должностные лица и сотрудники, международных организаций, судьи и должностные лица международных судов? За пределами закона вновь остается борьба с коррупцией в частном секторе.

10. В статье 14 Закона «О противодействии коррупции» предусмотрена ответственность за правонарушения, создающие условия для коррупции. Название статьи некорректно, так как перечислить все виды дисциплинарной, административной и уголовной коррупции невозможно. Тем более ответственность за них предусмотрена в иных нормативно-правовых актах. Возможна попытка дать определение коррупционного преступления в Уголовном кодексе. Что касается Кодекса об административных правонарушениях, то здесь необходимо изменить сам подход к пониманию сути административного нарушения. В частности, было бы целесообразно Кодекс об административных правонарушениях посвятить ответственности

чиновников, а отдельно вычленив иные правонарушения и издать кодекс о проступках, куда должен также быть включен ряд уголовных преступлений.

Выводы

1. Следует отметить, что Закон КР «О противодействии коррупции» имеет много противоречий и нестыковок, что в будущем будет затруднять его применение. Значительное число норм носит декларативный характер, и они не систематизированы.

2. За пределами данного профилактического закона остались отдельные субъекты коррупционных правонарушений (иностранцы) публичные лица, частный сектор.

3. Также за пределами закона остались вопросы взыскания незаконно полученного имущества (например, подарка), а также ряд мер по возмещению вреда, причиненного коррупционным правонарушением.

4. Требуется новая редакция закона «О противодействии коррупции», поскольку в таком виде трудно добиться его эффективного исполнения.

5. Необходимо провести его широкое обсуждение с привлечением СМИ, гражданского общества и бизнес-сообщества.