

Е. С. КЕМАЛИ

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНА О БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

В «Государственной программе борьбы с коррупцией на 2006–2010 годы», утвержденной Указом Президента Республики Казахстан 23 декабря 2005 года, справедливо указано, что коррупция тормозит процесс социально-экономического развития, строительства рыночной экономики, привлечения инвестиций и негативно воздействует на политические и общественные институты демократического государства, представляет собой серьезную угрозу будущему развитию страны [1].

Именно поэтому Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев 1 марта 2006 года в исторически важном документе «Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии» представил программу вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира и особо подчеркнул необходимость последовательной реализации комплексной общенациональной программы по борьбе с коррупцией как угрозой национальной безопасности и общественной стабильности [2].

Более того, на очередном заседании Совета безопасности РК Глава государства еще раз отметил, что задача вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных государств мира требует жесткой борьбы с коррупцией, повышения ответственности и дисциплины государственных органов и всегда будет.

К сожалению, несмотря на то, что этот вопрос всегда находится на контроле у Президента Республики, пока существенных позитивных изменений в борьбе с коррупцией не произошло.

В 2006 году всеми правоохранительными органами выявлено 2005 коррупционных преступлений. Из них 1221 коррупционное преступление выявлено финансовой полицией, 328 – органами национальной безопасности, 321 – прокурорами, 113 – органами внутренних дел, три – таможней. Согласно статистике за 2006 г. удельный вес коррупционных преступлений от общего количества 141 271 зарегистрированных преступлений в республике составил всего 1,4 %. По сравнению с истекшим 2005 годом, возможно, это лучше, но в условиях распространенности

коррупционных правонарушений, на наш взгляд, этого крайне недостаточно. Многие дела прекращаются и приостанавливаются по тем или иным основаниям. В результате чего судами республики осуждено всего 477 лиц, совершивших коррупционные преступления, из них почти половина к условной мере наказания. Если эти цифры разделить на 20 областных и приравненных к ним (14 областных, 2 столичных, 3 транспортных и 1 военных) правоохранительных органов, то эти показатели выглядят не так внушительно [3].

Указанные данные наглядно свидетельствуют о том, что к уголовной ответственности привлекаются, как правило, лица, совершившие преступления, не представляющие большую общественную опасность или не те, которые действительно совершили коррупционные преступления. В основном привлекаются к уголовной ответственности за такие преступления, как служебный подлог, злоупотребления должностными полномочиями и дача взятки.

Анализ структуры коррупционных преступлений свидетельствует, что виновные лица привлечены к уголовной ответственности в основном за служебный подлог (30,22%), злоупотребление должностными полномочиями (25,79%), получение взятки (16,01%), дачу взятки (10,02%) [4].

Все еще вне поле зрения остаются такие наиболее латентные проявления коррупции, как легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем; уклонение от уплаты таможенных платежей и сборов, совершенное с использованием должностного положения; злоупотребления в сфере земельных отношений; незаконное участие в предпринимательской деятельности; преступления, связанные с экономической контрабандой и хищениями сырьевых ресурсов; деятельность организованных преступных групп, связанных с коррумпированными должностными лицами. Таким образом, огромный пласт коррупционных преступлений, совершаемых в сфере экономики и финансов, остается все еще не тронутым.

В связи с расширением экономического сотрудничества Казахстана со многими странами

и возможным вступлением республики в ВТО коррупция все больше будет приобретать масштабы международного характера. Глобализация коррупции и превращение ее в явление транснационального характера требуют принятия дополнительных мер.

Лица, далекие от тонкостей юриспруденции, могут упрекнуть сотрудников органов внутренних дел за пассивную работу в борьбе с коррупцией. Действительно, всего 113 выявленных коррупционных преступлений за один год недостаточно для такого ведомства, имеющего мощный оперативно-следственный аппарат. В то же время возникает вопрос: а почему законодатель не доверяет органам полиции по выявленным преступлениям привлечь виновных за коррупционные преступления к уголовной ответственности? Тем более согласно действующему Закону борьбу с коррупцией обязаны вести все государственные органы и должностные лица. В соответствии с п.2 ст.6 Закона выявление, пресечение, предупреждение коррупционных правонарушений и привлечение лиц, виновных в их совершении, к ответственности в пределах своей компетенции осуществляется *органами прокуратуры, национальной безопасности, внутренних дел, налоговой, таможенной и пограничной службы, финансовой и военной полиции*. Казалось бы, при наличии таких силовых ведомств лицам, совершившим коррупционные преступления, нелегко будет оставаться незамеченными.

В то же время из статей Уголовного кодекса, отнесенных к коррупционным преступлениям (Примечание к ст.41 УК), следователи органов внутренних дел имеют право на привлечение к уголовной ответственности только по одному воинскому преступлению – ст.380 УК РК (злоупотребление властью, превышение или бездействие власти). По остальным коррупционным преступлениям сотрудник МВД обязан провести неотложные следственные действия, после чего передать дело прокурору для направления по подследственности.

По признакам преступлений, предусмотренных п.«г» ч.3 ст.176 УК РК (присвоение или растрата вверенного чужого имущества), п.«а» ч.3 ст.193 УК РК (легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем), п.«а» ч.3 ст.209 УК РК (экономическая контрабанда), если они совершены лицами, упол-

номоченными на выполнение государственных функций, либо приравненными к ним лицами, если они сопряжены с использованием ими своего служебного положения, подследственность отнесена только следователям органов финансовой полиции. Если по ст.307 УК РК (злоупотребление должностными полномочиями) по ч.1 полное расследование могут вести органы финансовой полиции, то по части 2, 3, 4 ст.307 УК РК – не только органы финансовой полиции, но и органы Комитета национальной безопасности.

Если по статьям 310-315 УК РК (незаконное участие в предпринимательской деятельности; получение взятки; дача взятки; посредничество во взяточничестве; служебный подлог; бездействие по службе) вопросы привлечения к уголовной ответственности могут решать только органы финансовой полиции, то по п.3, 4 ст.311 УК РК (за получение взятки), кроме органов финансовой полиции, могут и следователи Комитета национальной безопасности.

В данном случае вопрос идет об одинаковом доверии государственной власти ко всем правоохранительным органам и рациональном использовании их возможностей. Такое отношение к органам МВД, имеющим огромный практический опыт в расследовании самых сложных преступлений и достаточно структурированный оперативно-следственный аппарат, является не совсем справедливым и разумным. Как известно, коррупционные преступления могут быть выявлены и в процессе расследования преступлений против личности, и при незаконном сбыте наркотических средств, а также при раскрытии преступлений в сфере экономической деятельности и других преступлений.

На практике, если выявленное коррупционное преступление не подследственно ведомству, которое представляет оперативно-следственный работник, то возникает вопрос, насколько он заинтересован в возбуждении уголовного дела и передачи его по подследственности. Такие дела, как правило, не входят в число окончанных ими дел. Более того, прокурор, осуществляющий надзор, прежде чем передать дело по подследственности, может поручить им проведение дополнительных следственных действий или разных поручений. А орган, имеющий право на дальнейшее расследование и принятие окончательного решения, может по каким-то вопросам привлечь

лиц, которые выявили преступления в качестве свидетелей, а в случае жалобы со стороны виновных лиц превратить их еще в объект упрека.

В связи с этим возникает сомнение в правильности и эффективности позиции законодательной власти. Если действительно выявление, пресечение, предупреждение коррупционных правонарушений и привлечение лиц, виновных в их совершении к ответственности, как указано в Законе о борьбе с коррупцией, является делом всех государственных органов и должностных лиц, то, по нашему мнению, следует установить универсальную подследственность уголовных дел.

Возможность расследования органами различных правоохранительных органов дел о преступлениях, связанных с коррупцией, исключить монополию одного органа на право привлечения к уголовной ответственности и принятие окончательного решения в отношении виновных лиц, выполняющих государственные функции. Одинаковое доверие ко всем правоохранительным органам исключит коррупционную связь лиц, выполняющих государственные функции с одним государственным органом, и создаст определенную конкурентную среду в борьбе с коррупцией.

Предотвращение коррупционных преступлений должно, прежде всего, сопровождаться усилением органов власти путем улучшения внутреннего контроля, упрощения процедур, сокращением большинства бюрократических правил – лицензируемых видов деятельности и разрешительных функций государственных органов, а также упрощением порядка получения квот, норм, виз, разрешений и запретов, которые зачастую специально создаются для повышения коррупционных доходов.

Во избежание сращивания государственных служащих с предпринимательством необходимо пересмотреть практику представительства государственных интересов в акционерных обществах с долей государства в капитале. В случае необходимости присутствия представителей государства в акционерных обществах такое представительство должно осуществляться на безвозмездной основе и рассматриваться как одна из функциональных обязанностей того или иного должностного лица.

Необходимо внести изменения и дополнения в действующие законодательные акты (в частности, в пп.11 п.1 ст.12 и пп.2 ч.1 ст.13 Закона

«О борьбе с коррупцией») с целью уточнения понятия «вышестоящим официальным лицам» и «зависимых от них по службе». Также следует установить четкие критерии, определяющие разграничение подарков и оказание неслужебных услуг, от символических знаков внимания и символических сувениров в соответствии с «общепринятыми нормами вежливости и гостеприимства».

Указанные неконкретные понятия резко сужают возможности применения ограничений, предусмотренных пп.11 п.1 ст.12 и пп.2 п.1 ст.13 Закона «О борьбе с коррупцией». На практике дарение подарков и оказание неслужебных услуг может осуществляться и через родственников и близких лиц, и субъект коррупционного правонарушения не всегда может оказаться вышестоящим официальным лицом или приниматься от лица, зависимого по службе.

Немаловажное значение имеют меры финансового контроля над доходами и имуществом должностных лиц и членов их семей, существующих во всех цивилизованных странах мира. Это положение нашло отражение и в Международном кодексе поведения государственных должностных лиц (ст.8). В связи с этим следует законодательно разработать правовой механизм обязательного декларирования полного имущественного положения лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций и членов их семей. Совершенно правильно, что в перспективе намечается осуществить поэтапный переход к всеобщему декларированию всех физических лиц.

Необходимо установление обязательного представления при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера. Поскольку власть – источник повышенной опасности, то человеку, претендующему на власть, должны предъявляться повышенные требования и определенные ограничения. Принимаемые ограничения к чиновникам установлены во всем мире на основании международно-правовых актов. Это не является ущемлением прав человека, а служит мерой для недопущения действий, которые могут привести к использованию их статуса в личных и иных неслужебных интересах.

Одним из эффективных мер борьбы с коррупцией является международное сотрудничество

компетентных органов и специальных служб. В этой связи необходимы расширение форм международного сотрудничества правоохранительных органов и активизация работы по присоединению Республики Казахстан к основополагающим международным конвенциям в сфере борьбы с коррупцией и противодействием легализации денежных средств, полученных незаконным путем.

Очень важно введение общедоступных и эффективных процедур информирования общественности о ходе борьбы с коррупцией. Практика показывает отсутствие необходимого уровня информированности гражданского общества в вопросах антикоррупционной политики государства. Для этого необходимо осуществлять мероприятия по пропаганде знаний и соблюдению антикоррупционного законодательства, организовывать «круглые столы», семинары по обсуждению действий по реализации антикоррупционной политики страны в целях создания атмосферы нетерпимости к этому явлению, угрожающему стать нормой жизни нашего общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. «Государственная программа борьбы с коррупцией на 2006-2010 годы», утвержденная Указом Президента Республики Казахстан 23 декабря 2005 года.
2. Послание Президента РК Н. А. Назарбаева «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира»: приоритеты и пути их развития. Алматы, 2006.
3. Казахстанская правда. 2007. № 29.
4. Статистические данные Генеральной прокуратуры за 2006 г.

Резюме

Республикамызда жемқорлыққа қарсы күрестің бүгінгі күйі және мемлекеттік қызметті орындайтын адамдардың арасында болатын жемқорлық қылмыстарының себептері мен жағдайы көрсетілген.

Summary

In given article the modern condition of struggle against corruption in republic, and also the reasons and the conditions promoting distribution of corruption criminality among persons, carrying out the state functions are covered.

Академия МВД
Республики Казахстан

Поступила 2.03.07г.