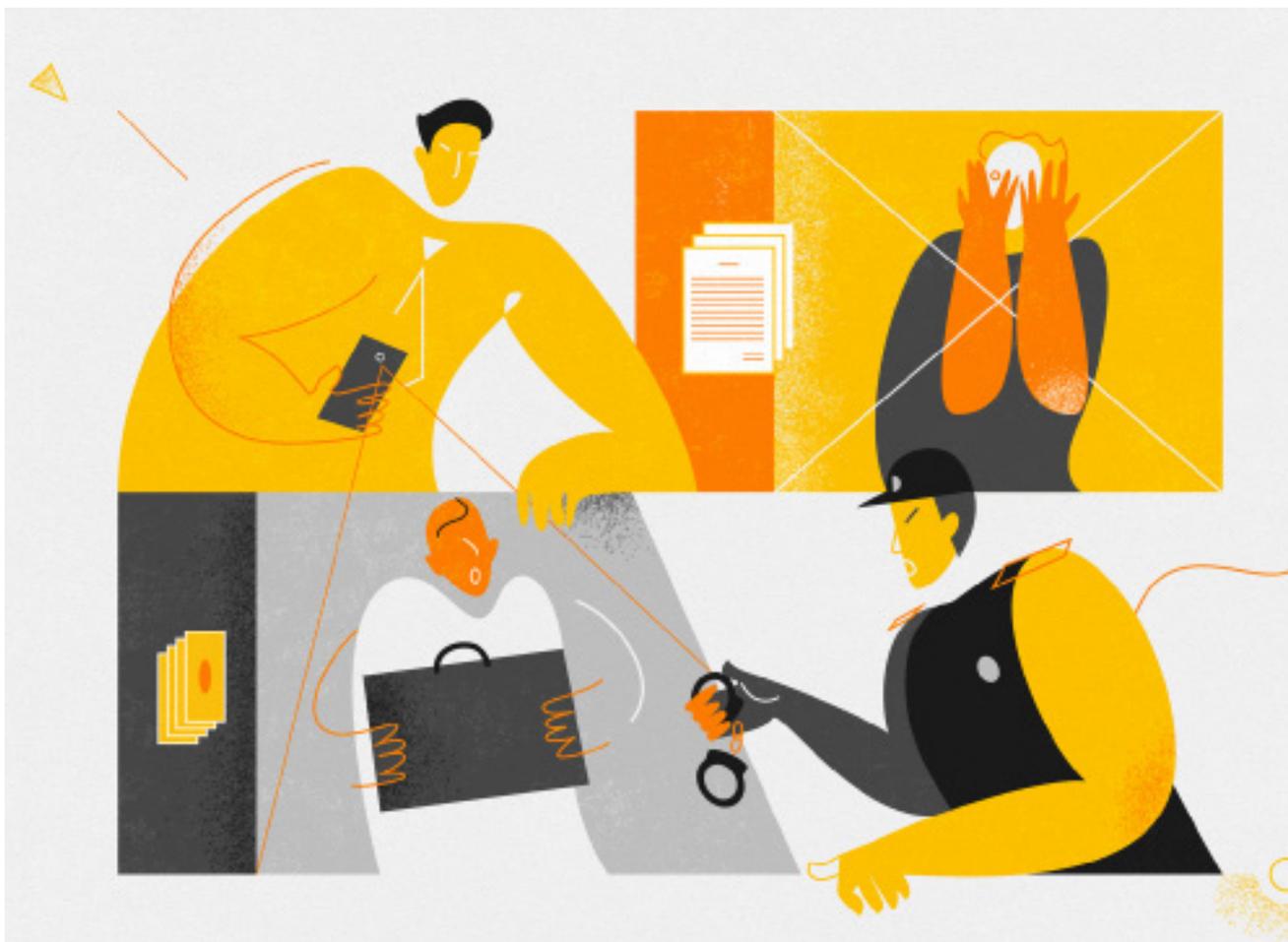


Пособие для лиц сообщивших о коррупции



~~НЕ~~ ВИДЕТЬ
~~НЕ~~ СЛЫШАТЬ
НЕ МОЛЧАТЬ



1. Введение и цель этого пособия¹

Коррупция - социальное явление, которое часто выражается в виде конкретного правонарушения, это не только взятки или хищения материальных ценностей у государства и граждан, а целая система неподконтрольных государству экономических и социальных отношений в обществе, обеспечивающих огромный коррупционный оборот финансовых и материальных ресурсов.

Сегодня о коррупции «трубят» на всех углах, винят её во всех бедах и неудачах. Все знают, что это злейший враг социального благополучия общества и экономического развития государства, но самое парадоксальное, что, несмотря на громкие заявления с самых высоких трибун, бороться с коррупцией по-настоящему особо никто и не стремится. Коррупция - явление не новое в жизни общества, оно имеет многовековую историю и присуще буквально всем государствам.

Коррупция так же стара, как и само общество. Со времен появления социального неравенства власть имущие не упускали возможности злоупотребить своим положением. Такая проблема среди бюрократов упоминается в источниках Древнего Египта и Месопотамии. Борьбу с нечестными чиновниками в России начал еще Иван Грозный, который, не задумываясь **казнил коррупционеров**, а Петр I и Екатерина II пытались ввести для них высокое жалование - чтобы отбить желание взывать его с народа. Советская эпоха, начавшаяся под лозунгами борьбы со взя-

¹ См. Что такое коррупция простыми словами - <https://prostocoin.com/finance/corruption>; Все о коррупции. Как бороться с коррупцией? Меры по профилактике и уровень коррупции в странах мира на 2018. - <https://promdevelop.ru/vse-chto-nuzhno-znat-o-korrupsii-kak-borotsya-s-korrupsiiej/>.

точниками и бюрократами, в конечном итоге породила их еще больше. Проблема остается актуальной и сейчас, несмотря на все законы и усилия.

Возникает логичный вопрос – если коррупция в мире существует ровно столько же, сколько живут люди на этой земле, то возможно коррупция – это неотъемлемая часть существования любого человеческого общества? Тогда как с ней бороться, если это часть человеческой природы?

Коррупционным проявлениям может быть подвержен любой человек, государственный или муниципальный служащий, наделенный определенной властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению.

В данном пособии мы предлагаем поговорить о том, почему наше государство никак не может самостоятельно справиться с этой бедой; осветить важность усилий гражданского общества, направленных на защиту лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, так называемых обличителей коррупции; в пособии будут описаны практические аспекты защиты обличителей коррупции; а также роль средств массовой информации в расследовании и раскрытии коррупционных схем, выявленных обличителями коррупции.

Как показывает мировой опыт, достичь реальных результатов в борьбе с коррупцией можно только приобщив всех граждан к этому делу. В большинстве случаев собрать достаточно доказательств и наказать преступника получается лишь благодаря сообщениям простых граждан.

В настоящее время во многих странах установлены и действуют специальные механизмы представления государственным служащими и иными гражданскими лицами информации о фактах коррупции, включающие определение специальных уполномоченных должностных лиц, комиссий и органов, осуществляющих прием, рассмотрение представленной информации; сформирован комплекс мер защиты указанных лиц от дискриминации и репрессивных мер.

Механизмы стимулирования граждан в раскрытии коррупционных правонарушений, их активного участия в процессах противодействия коррупции и формирования законопослушного поведения позволит гражданам, не опасаясь каких-либо последствий, внести свой вклад в искоренение такого сложного правонарушения, как коррупция.

Коррупция – система, в которую тем или иным образом включается все общество, и для эффективной борьбы с ней также необходимо участие всех активных членов общества.



2. Что такое коррупция?

Прежде всего, следует разобраться с самим понятием коррупции. Существует много вариантов его определений. В широком смысле коррупция - это прямое использование должностным лицом прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения. В более узком смысле, под коррупцией обычно понимают ситуацию, когда должностное лицо принимает противоправное решение, из которого извлекает выгоду какая-либо другая сторона (например, фирма, получающая государственный заказ вопреки установленной процедуре), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны. В обществе же, как показывают результаты отдельных исследований, довольно широко используются виды «бытовой» (спрос на государственные услуги в различных сферах, таких как напр., услуги образования (школьные/дошкольные учреждения, ВУЗы), услуги Госавтоинспекции, здравоохранения, судов и милиции, и «деловой» (в частности в отраслях экономики: промышленность/строительство, торговля, обслуживание) коррупций.²

Эта ситуация соответствует традиционному понятию коррупции, потому что она сопряжена с дачей и принятием взятки.³

Если обратиться к словарю, определение коррупции будет звучать как «моральное разложение должностных лиц и политиков», в число которых входит незаконное обогащение, взяточничество, кража и т.д. Но борьба с «моральным

² См. Общество и коррупция в Кыргызской Республике. ОБСЕ Центр в Бишкеке. Доклад. 2014 год. <https://www.osce.org/ru/bishkek/140511?download=true>

³ См. Борьба с коррупцией по-кыргызски. Исследование. М.Укушов, засл. юрист КР - <http://center.kg/article/132>.

разложением» больше напоминает бой с мельницами, поэтому лучше всего опираться на букву закона.

Статья 1 Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» (от 8 августа 2012 года N 153) содержит следующее определение:

Коррупция - умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающие угрозу интересам общества или государства.

Следует отметить, что выше указанное определение идентично определению, содержащемуся в Уголовном кодексе КР (ст.319 УК КР). Деяния, составляющие понятие коррупции, носят уголовно наказуемый характер, то есть являются общественно опасными и содержат признаки состава преступления.

Непосредственным объектом посягательства являются общественные отношения, обеспечивающие авторитет государственной службы, уважение и доверие к ней со стороны населения, законную деятельность государственного и общественного аппарата.

Объективную сторону преступления составляют два состава:

1) деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ,

2) предоставление должностными лицами указанных благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающее угрозу интересам общества или государства.

Признаки коррупционного преступления:

1. незаконный (противоправный) характер получаемых должностным лицом преимуществ (имущества, услуг или льгот);
2. использование своего служебного положения вопреки интересам государственной службы;
3. наличие у субъекта, совершившего коррупционное преступление, признаков должностного лица;
4. наличие у виновного умысла (прямого или косвенного) на причинение ущерба законной деятельности государственного или общественного аппарата, авторитету государственной службы.

Обязательным признаком коррупции является незаконное получение материальных, любых иных благ и преимуществ.

Статья 14 Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» (от 8 августа 2012 года N 153) содержит перечень правонарушений, создающих условия для коррупции. Правонарушениями, создающими условия для коррупции, являются следующие действия или бездействие государственных и муниципальных служащих:

- 1) неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц;
- 2) использование своих полномочий при решении вопросов, затрагивающих их личные интересы, интересы близких родственников (родителей,

- детей, супруги(а), братьев и сестер и др.);
- 3) предоставление непредусмотренных законом преимуществ лицу при поступлении и продвижении его в государственной или муниципальной службе;
 - 4) оказание неправомерного предпочтения физическим и юридическим лицам при подготовке и принятии решений, затрагивающих интересы данных лиц;
 - 5) участие в качестве поверенных физических и юридических лиц по делам государственных органов, органов местного самоуправления, государственных предприятий и учреждений, в которых они состоят на службе или которые им подчинены, подконтрольны или подотчетны;
 - 6) использование в личных или групповых интересах информации, не подлежащей официальному распространению и полученной при выполнении государственных функций;
 - 7) необоснованный отказ физическим и юридическим лицам в информации, предоставление которой предусмотрено законом, несвоевременное ее предоставление или передача недостоверной либо неполной информации;
 - 8) требование от физических или юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законом;
 - 9) передача государственных или муниципальных финансовых и иных материальных ресурсов в избирательные фонды кандидатов и общественных организаций, а также неправомерная передача их другим гражданам и юридическим лицам;
 - 10) дарение подарков, предоставление материальных и иных благ, оказание внеслужебных услуг вышестоящим официальным лицам, за исключением символических знаков внимания и символических сувениров при проведении протокольных и других официальных мероприятий;
 - 11) участие в азартных играх денежного или иного имущественного характера с вышестоящими или нижестоящими либо находящимися в иной зависимости по службе или работе должностными лицами;
 - 12) делегирование полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности физическим и юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также контроль за ней, если иное не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики.

Международное определение коррупции⁴

В международном законодательстве точного определения коррупции не существует.

На заседании Генеральной Ассамблеи ООН 1979 года и на межрегиональном семинаре по проблемам коррупции (Гавана, 1990 г.) было предложено следующее определение: коррупция – это злоупотребление служебным положением для достижения личной или групповой выгоды, а также незаконное получение государственными служащими выгоды в связи с занимаемым служебным положением.

Восьмой конгресс ООН (Гавана, 1990 г.) предложил считать признаками коррупции:

- а. противозаконный характер использования своего служебного положения субъектом коррупционного правонарушения;

⁴ См. Коррупция в Кыргызской Республике и ее предупреждение / сост. Л.Ч. Сыдыкова, Н.Н. Сулайманова. - Бишкек: Изд-во КРСУ, 2016 год.

- b. многоотраслевой характер коррупционных правонарушений (дисциплинарные, административные и уголовные правонарушения);
- c. ограничение круга субъектов коррупционных преступлений государственными должностными лицами;
- d. деление наиболее опасных проявлений коррупции на два вида:
 - коррупционные хищения государственного или общественного имущества;
 - злоупотребление государственными служащими своим служебным положением в целях незаконного получения каких-либо преимуществ при отсутствии признаков хищения.

Междисциплинарная группа Совета Европы по проблемам коррупции (Страсбург, 1995 г.) выработала иное определение коррупции. Коррупция – это подкуп (взятка), а равно любое иное поведение в отношении лица, наделенного полномочиями в государственном или частном секторе, которое нарушает обязанности, вытекающие из статуса должностного лица, лица, работающего в частном секторе, независимого агента либо других отношений такого рода и имеющего целью получение каких бы то ни было ненадлежащих преимуществ для себя и иных лиц. Как видно из данного определения, произошло расширение понятия коррупции.

В принятой впоследствии Конвенции ООН против коррупции 2003 года определение коррупции также отсутствует. Но Конвенция ООН содержит подробное описание коррупционных преступлений, на борьбу с которыми нацелены государственные и общественные институты. К ним отнесены подкуп должностных лиц, присвоение имущества должностным лицом, злоупотребление полномочиями в корыстных целях, незаконное обогащение (значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать), подкуп и хищение имущества в частном секторе, отмыwanie доходов от преступной деятельности.⁵

На основании изложенного выше можно сделать вывод:

1. Коррупция многообразна в своих проявлениях.
2. Четкое определение коррупции в международных документах отсутствует.
3. Каждое государство на основе существующих правовых традиций определяет свой антикоррупционный набор инструментов.⁶

⁵ См. Что такое коррупция и как с ней бороться / автор-сост. Э.И. Атагимова. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2015. - 40 с. - Серия «Правовое просвещение населения».

⁶ См. Коррупция в Кыргызской Республике и ее предупреждение / сост. Л.Ч. Сыдыкова, Н.Н. Сулайманова. - Бишкек: Изд-во КРСУ, 2016 год.

3. Кто такой обличитель?

Чем опасна коррупция и почему важно изобличать?

Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» определяет обличителя как лицо, которое оказывает содействие в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании коррупционных правонарушений.

Лица, сообщившие в установленном порядке о коррупционном правонарушении, находятся под защитой государства (статья 6 Закона КР «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях»).

Информация о лице, оказывающем содействие в борьбе с коррупцией, является государственной тайной и представляется только по письменным запросам государственных органов, уполномоченных вести борьбу с коррупцией, или суда в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики (ч.1 статьи 10 Закона КР «О противодействии коррупции»).

Лицо, сообщившее заведомо ложные сведения о фактах проявления коррупции, несет ответственность в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики (ч.2 статьи 10 Закона КР «О противодействии коррупции»).

Чем опасна коррупция⁷ и почему важно изобличать факты коррупции?

Если вам кажется, что коррупция – явление безобидное, то вы глубоко заблуждаетесь. Её негативное влияние на государство, общество и каждого гражданина в частности трудно переоценить.

Коррупционированность, продажность, взяточничество - подрывают моральные устои общества, препятствуют экономическому росту и развитию государства, портят его имидж на международной арене, а также приводят к ряду следующих проблем:

- неадекватное распределение и использование государственного бюджета и ресурсов или же нерациональное управление доходами и расходами компании;
- недополучение или уменьшение налоговых поступлений в бюджет;
- снижение эффективности и ухудшение условий функционирования экономики;
- снижение инвестиционной привлекательности экономики;
- снижение качества предоставляемых услуг (речь идёт как об общественном сервисе, так и об услугах, предоставляемых коммерческим сектором);
- нецелевое использование международной помощи, что приводит к увеличению долгового бремени государства;
- нецелевое использование кредитных средств, что нередко приводит к банкротству предприятий;
- ухудшение имиджа страны в глазах её политических и экономических партнёров;
- ухудшение инвестиционного климата;
- увеличение социального неравенства;
- рост организованной преступности;
- рост социального недовольства;
- формирование в общественном сознании убежденности о беззащитности простых граждан как перед преступностью, так и перед лицом власти;

⁷ См. Что такое коррупция простыми словами – <https://prostocoin.com/finance/corruption>.

- деградация морально-этических ценностей общества;
- и другие существенные проблемы, отражающиеся на жизнедеятельности государства и населения.

На сегодняшний день коррупция стала реальной угрозой национальной безопасности Кыргызстана. О том, что коррупция является основным фактором, который мешает развитию государства, показывают данные Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями (Финансовая полиция), согласно которым в 2016-2017 годы было возбуждено 3 807 уголовных дел, но только 23% из них были направлены в суд.⁸ Получается, государственные органы, которые борются против коррупции, сами коррумпированы, поэтому они не в состоянии вести эффективную работу.

Исходя из этого, можно констатировать, что реальных результатов в борьбе с коррупцией можно достичь только, приобщив всех граждан к этому делу, ведь в большинстве случаев доказать факты коррупции и наказать преступника получается лишь благодаря содействию и сообщениям простых граждан.

К сожалению, в сознании многих людей коррупция стала обычным явлением, с которым бесполезно бороться, а результативность каких-либо мер по противодействию коррупции зачастую гражданами оценивается крайне низко. Необходимо повышение правовой культуры и правосознания граждан – только при этом условии государственная антикоррупционная политика может быть успешной. Гражданину необходимо четко знать свои права, уметь защищать их, иметь твердую моральную позицию, не допускать использования коррупционных методов в частной, общественной и профессиональной жизни.⁹

Важно понимать:

Коррупция – это в первую очередь система, и, если вы даете или берете взятку, принимаете участие в незаконном использовании своего или чьего-либо должностного положения с целью получения материальной или нематериальной выгоды – вы становитесь частью коррупционной системы и несете персональную юридическую ответственность за противоправную деятельность. Кроме того, вы несете моральную ответственность, даже если просто закрываете глаза на какие-либо коррупционные факты – ведь это способствует дальнейшему их распространению.¹⁰

⁸ В Кыргызстане тех, кто сообщил о коррупции, ждет вознаграждение. - https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_corruption_reward/29743108.html.

⁹ См. Что такое коррупция и как с ней бороться / автор-сост. Э.И. Атагимова. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2015. - 40 с. - Серия «Правовое просвещение населения».

¹⁰ См. Что такое коррупция и как с ней бороться / автор-сост. Э.И. Атагимова. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2015. - 40 с. - Серия «Правовое просвещение населения».



4. Почему в Кыргызстане редко разоблачают коррупцию?

По мнению заслуженного юриста КР М. Укушова «коррупция уже давно является неотъемлемой частью культуры кыргызского общества. В сознании жителей страны коррупция стала уже чем-то привычным, совершенно обыденным и оттого не слишком страшным. Мы привыкли к тому, что коррупция охватывает всю жизнь человека. Взятки платят в роддоме, потом в загсе для ускорения процедуры выдачи свидетельства о рождении, впоследствии – за устройство в детский сад, в престижную школу. Повзрослев, человек платит за поступление в вуз, за возможность «откосить» от армии, за постановку в очередь на жилье, получение земельного участка, за получение водительского удостоверения... а заканчивает человек свой жизненный путь, так за него снова платят родные - за место на «престижном» кладбище.»¹¹

В своем исследовании «Борьба с коррупцией по-кыргызски» М.Укушов отмечает, что «...официальные заработные платы государственных служащих среднего и высшего звена налоговых, таможенных и других государственных органов, а также органов местного самоуправления, наделенных распорядительными, контрольными и административными полномочиями, давно уже стали не источником их реального дохода, а своего рода ритуальной прибавкой ко всем прочим преференциям их должностного статуса. Зарплата их особо не интересует - административная рента позволяет ее «счастливому обладателю» извлекать дивиденды совершенно иного масштаба. Таким образом, в Кыргызстане сегодня фактически восстановлен и успешно действует феодальный институт кормления. Не случайно профессии налогового, таможенника, ветеринарного (санитарного) врача, следователя, судьи, начиная

¹¹ См. Борьба с коррупцией по-кыргызски. Исследование. М.Укушов, засл. юрист КР - <http://center.kg/article/132>.

со второй половины 90-х годов, имеют большую популярность у молодой генерации. Количество желающих устроиться на госслужбу в указанные структуры растет в арифметической прогрессии, а абитуриенты штурмуют приемные комиссии факультетов вузов по этим специальностям.»¹²

Главные причины коррупции в Кыргызстане, помимо свойств человеческой природы и особенностей менталитета, заключаются в отсутствии в обществе стандартов прозрачности, нестабильности политической и экономической системы, терпимости населения к этому явлению, и его неверию в эффективность правоохранительных органов.

Национальный статистический комитет Кыргызстана определил уровень доверия населения к государственным органам и уровень коррупции за первый квартал 2018 года.¹³

Кыргызстанцы оценили уровень доверия к некоторым госорганам, так к:

- Государственной службе исполнения наказания – на 8,4 балла из 100,
- МВД – на 12,8 балла,
- Министерству здравоохранения – на 16,2 балла,
- Госстрою – на 19,1 балла,
- Министерству транспорта и дорог – на 21 балл,
- ГРС – 32,2 балла.
- Самый низкий показатель – в Государственной таможенной службе – 7,9 балла.
- Самый высокий – в Госкомитете информационных технологий и связи – 45,8.

По уровню коррупции:

- таможенники ушли в минус – на 15,8 балла,
- догоняет их ГСИН – минус 11,2 балла.
- отрицательные показатели в Минздраве – минус 9,9 балла,
- МВД – минус 8 баллов,
- близок к пропасти Госстрой, опрошенные дали ведомству лишь 0,5 балла,
- у Минтранса – 4,5 балла.
- Самое далекое от коррупции ведомство – Государственное агентство молодежи, физической культуры и спорта – 39 баллов.

По итогам второго полугодия 2018 года по мнению кыргызстанцев, наиболее коррумпированными были названы таможенные и правоохранительные органы, а также сфера здравоохранения и система исполнения наказаний. Первую пятерку антирейтинга замыкает Министерство транспорта и дорог, все лидеры имеют минусовые отметки.

Наименее коррумпированными граждане считают Госкомитет информационных технологий и связи, Госагентство по делам молодежи, физкультуры и спорта, МЧС, Министерство культуры, информации и туризма, Госагентство по делам местного самоуправления.¹⁴

Причинами существования в Кыргызстане такого явления как коррупция можно назвать:

- низкий уровень доходов, отсутствие возможностей роста и самореализации;
- дисфункция правовой и судебной системы, двойственность законов (одна и

¹² См. Борьба с коррупцией по-кыргызски. Исследование. М.Укушов, засл. юрист КР - <http://center.kg/article/132>.

¹³ Какие министерства Кыргызстана тонут в коррупции. Рейтинг - <https://24.kg/vlast/97779>.

¹⁴ <https://ru.sputnik.kg/Kyrgyzstan/20190305/1043581715/korruptsiya-vedomstva-rejting-kyrgyzstan.html>.

- та же статья может трактоваться по-разному);
- отсутствие единства исполнительной власти, профессиональная некомпетентность, бюрократизм;
 - низкий уровень правовой грамотности населения;
 - низкий уровень образования, воспитания, социальной ответственности, самосознания, отсутствие чувства долга и другие личные характеристики участников акта коррупции.

Transparency International - неправительственная международная организация по борьбе с коррупцией и исследованию ее уровня по всему миру, ежегодно проводит статистические исследования с целью определения уровня коррупции в различных странах мира, на основе полученных данных рассчитывается Индекс восприятия коррупции (ИВК) и составляется рейтинг стран мира.¹⁵

Так, согласно отчётам, Transparency International - Кыргызстан

- в 2018 году Кыргызстан занял 132 строчку рейтинга среди 180 стран;
- в 2017 году Кыргызстан занял 135 место из 180 стран;
- в 2016 году Кыргызстан занял 136 место из 176 стран;
- в 2015 году Кыргызстан занял 123 место из 167 стран.

Второй год подряд Кыргызстан набирает в ИВК 29 баллов (из 100 возможных), т.е. его положение в индексе остается стабильным, а изменение места (в 2017 году - 135-е) связано с переменами в других странах и с включением или исключением некоторых стран из индекса. Позиции Кыргызстана в ИВК, составляющие ниже 30 баллов за последние несколько лет свидетельствует о том, что правительство должно активизировать свои усилия по борьбе с коррупцией.

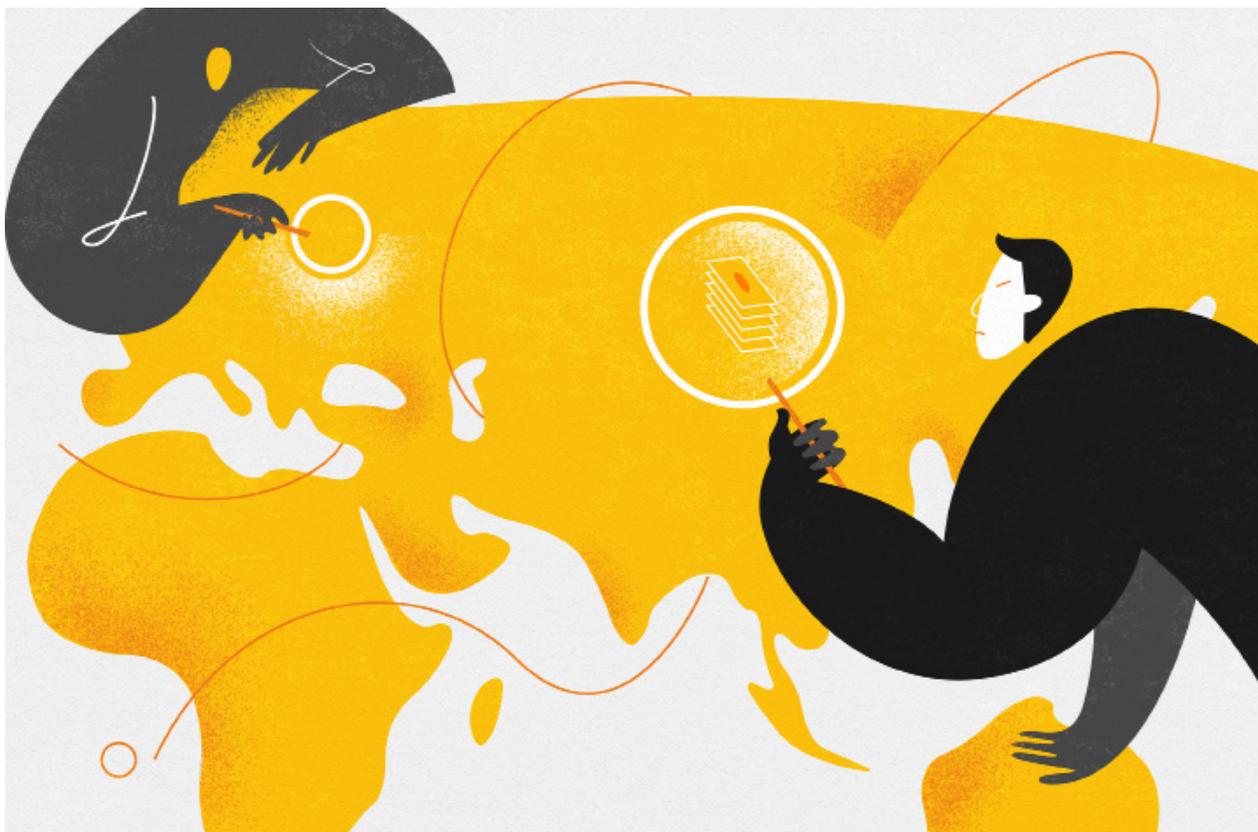
Нынешняя позиция Кыргызстана в таблице означает, что страна находится в зоне «сильной коррупции», и граждане сталкиваются с ней ежедневно. «Система управления в Кыргызстане работает неэффективно. Для инвесторов работать честно будет трудно», – сказал председатель Transparency International в Кыргызстане Адылбек Шаршенбаев. Включение того или иного государства в этот список зависит от исследований, проведенных в этой стране, для того чтобы включить страну в рейтинг, в ней должно быть проведено не менее трех исследований. Например, рейтинг Кыргызстана определялся на основании семи исследований (Всемирного банка, Всемирного экономического форума, гарантийный рейтинг организации Global Insight, показатели демократии, данные «Всемирного проекта справедливости» по вопросам верховенства закона, исследование Nations in Transit организации Freedom House).

Индекс восприятия коррупции - составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран. Transparency International выпускает ИВК ежегодно с 1995 года. Страны ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов. Ноль баллов получают страны с самым высоким уровнем восприятия коррупции, 100 – с самым низким. Кыргызстан был включен в рейтинг в 2003 году.

В 2018 году за коррупцию в Кыргызстане возбудили 288 уголовных дел. Общая сумма ущерба по уголовным делам составляет **6 миллиардов 927 миллионов сомов**.¹⁶

¹⁵ См. Transparency International Kyrgyzstan. Индекс Восприятия Коррупции (ИВК, Corruption Perception Index). <https://www.transparency.kg/index.html>

¹⁶ Год борьбы с коррупцией. Что изменилось в Кыргызстане за это время. 8 февраля 2019 год - <https://24.kg/vlast/108632>.



5. Международный опыт разоблачения и законодательное регулирование¹⁷

Коррупция – интернациональная проблема, и практически каждая страна в мире сталкивается с ней в том или ином масштабе. Уровень коррупции в странах мира тесно связан с уровнем политических и экономических показателей государства. Это объясняется правовой культурой населения, эффективностью правоохранительной системы, образованности и обеспеченности населения.

В Индексе восприятия коррупции Transparency International за 2018 год из стран Центральной Азии:

- выше всех расположился **Казахстан** – на 124 месте,
- затем идет **Кыргызстан** – 132 строчка рейтинга,
- **Таджикистану** досталось 152 место,
- на 158 позиции оказался **Узбекистан**,
- **Туркменистан** стал 161-м среди 180 стран.

Россия отстала от Казахстана и Кыргызстана, оказавшись на 138 месте. Эту же строчку с ней делит **Иран**. **Афганистан** расположился на 172 месте, а **Пакистан** поднялся на 117 строчку.

Из числа постсоветских стран выше всех продвинулась **Грузия**, войдя в 50 наименее коррумпированных стран. Несмотря на то, что соседняя **Армения** ока-

¹⁷ См. Коррупция в Кыргызской Республике и ее предупреждение / сост. Л.Ч. Сыдыкова, Н.Н. Сулайманова. - Бишкек: Изд-во КРСУ, 2016.; Все о коррупции. Как бороться с коррупцией? Меры по профилактике и уровень коррупции в странах мира на 2018. - <https://promdevelop.ru/vse-cto-nuzhno-znat-o-korrupsii-kak-borotsya-s-korrupsiej/>; Transparency International: Коррупции в Кыргызстане меньше не стало - https://rus.azattyk.org/a/transparency_international_corruption_2018/29741026.html.

залась аж на 105 строчке рейтинга, есть оптимистичные прогнозы, что проводимые правительством Николы Пашиняна реформы дадут свои плоды. Никола Пашинян¹⁸ пришел к власти в 2018 году после народных волнений и пообещал, что искоренит распространившуюся в стране коррупцию.

Transparency International на примере Армении констатирует, что «когда отдается приоритет проведению правовой реформы, а институты власти имеют четкое разделение, это служит хорошей платформой для проведения реформ». Кроме того, отмечена особая роль гражданского общества. Тем самым, международная организация как бы обращает внимание власть имущих на то, что жители погрязшей в коррупции страны способны, как и народ Армении, изменить политический климат.

Румыния и **Болгария**, являющиеся членами Европейского союза, оказались в Индексе восприятия коррупции на 61 и 77 строчках соответственно.

США по сравнению с 2017 годом потеряли четыре позиции и оказались на 22 позиции. Это первый случай за последние восемь лет, когда Америка покинула 20-ку наименее коррумпированных стран.

- Наиболее эффективными в борьбе с коррупцией оказались **Дания** и **Новая Зеландия**, занявшие соответственно первое и второе места.
- За ними следуют **Финляндия**, **Сингапур**, **Швеция** и **Швейцария**.
- А замыкают рейтинг Transparency International, признанные наиболее коррумпированными **Южный Судан**, **Сирия** и **Сомали**.

Высокие результаты западных стран объясняются многолетним опытом борьбы с коррупцией и построения демократических государств с гражданским обществом.

Наибольший интерес представляет опыт борьбы с коррупцией стран Азии, многим из которых удалось за очень короткий срок развить экономику и общество до западного уровня. При этом коррупция была одной из главных проблем на их пути, поэтому избранная стратегия противодействия в большинстве стран была особенно жесткой, вплоть до казней и заключений на длительный срок.

Интересный факт: Одно из самых жестких законодательств по отношению к коррупционерам существует в Китае. С начала 2000-ых в стране **казнили более 10 тысяч чиновников**. Тем не менее, Китай остается на 83 месте в рейтинге наименее коррумпированных стран.

Но сегодня некоторые азиатские страны – лучший пример прозрачности. В Южной Корее используется система контроля через интернет, и практически каждый совершеннолетний гражданин вправе начать расследование о коррупции. Антикоррупционная система Сингапура концентрируется на предотвращении коррупции: соответствующий орган анализирует недостатки в госструктурах и корпорациях и указывает на них еще до того, как они будут использованы нечестным путем.

Вопрос об общественной опасности коррупции рассматривается уже не только как внутригосударственная проблема, но и как проблема всего международного сообщества. Эти негативные обстоятельства вызвали необходимость рассмотрения правовых механизмов для решения указанной проблемы на международном уровне.

¹⁸ 8 мая 2018 года по требованию общенародного движения Национальным Собранием избран премьер-министром Республики Армения. Ссылка на офиц.сайт: <https://www.primeminister.am/ru/pm-pashinyan>

На сегодняшний день принято несколько международных антикоррупционных документов, среди них:

- Международный кодекс ООН о поведении государственных должностных лиц (1996 г.),
- Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций (1997 г.),
- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.),
- Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.),
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.),
- Конвенция ООН против коррупции (2003 г.).

Несомненно, большая значимость отводится Конвенции ООН против коррупции, принятие которой является огромным шагом на пути к эффективному предупреждению коррупции и борьбе с этим негативным явлением как на национальном, так и на международном уровне. Кыргызская Республика в августе 2005 года ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, принятую на 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года. Конвенция ООН против коррупции является международным инструментом борьбы с коррупцией.¹⁹

Генеральный секретарь ООН в послании по случаю Международного дня борьбы с коррупцией, говоря об общественной опасности коррупционных проявлений, отметил, что «глобальный финансовый кризис, сотрясающий ... мир, вызван отчасти алчностью и коррупцией. Ежегодно в странах в результате взяточничества и других злоупотреблений расхищаются или растрачиваются миллиарды долларов США. Общемировой финансовый кризис высвечивает необходимость активно противодействовать коррупции».

¹⁹ См. Коррупция в Кыргызской Республике и ее предупреждение / сост. Л.Ч. Сыдыкова, Н.Н. Сулайманова. - Бишкек: Изд-во КРСУ, 2016. 297 с.



6. Как и от чего защищает закон Кыргызстана обличителей?

28 января 2019 года был принят **Закон Кыргызской Республики «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях»**.

Закон направлен на защиту прав и свобод граждан, обеспечение защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования, устанавливает правовые и организационные основы защиты данных лиц, а также направлен на укрепление доверия населения к государству и его структурам.

Действие Закона распространяется на лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, сообщения которых получили подтверждение в ходе проверки.

Решение об осуществлении государственной защиты принимают

- суд (судья),
- прокурор,
- начальник органа дознания или следователь, в производстве которых находится заявление (сообщение) о преступлении либо уголовное дело.

Меры безопасности в отношении защищаемых лиц по уголовным делам, находящимся в производстве суда или прокуратуры, осуществляются по решению суда (судьи) или постановлению прокурора органами внутренних дел, национальной безопасности, уголовно-исполнительной системы, по борьбе с экономическими

преступлениями, расположенными по месту нахождения защищаемого лица.

Меры безопасности в отношении защищаемых лиц из числа военнослужащих осуществляются также командованием соответствующих воинских частей и вышестоящим командованием.

Меры безопасности в отношении защищаемых лиц, содержащихся в следственных изоляторах или находящихся в исправительных учреждениях, осуществляются также учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы Кыргызской Республики.

В соответствии со статьей 5 указанного Закона после подтверждения сведений, изложенных в заявлении информация о лице, сообщившем о факте коррупционных правонарушений, может быть засекречена. Засекречивание должно производиться по заявлению защищаемого лица или с его согласия. Порядок засекречивания устанавливается в соответствии с законодательством Кыргызской Республики о защите государственных секретов.²⁰ Может быть наложен запрет на выдачу сведений о защищаемом лице из государственных и иных информационно-справочных фондов, а также могут быть изменены номера его телефонов и государственные регистрационные знаки используемых им или принадлежащих ему транспортных средств.

Лица, сообщившие в установленном порядке о коррупционном правонарушении, находятся под защитой государства.

Основаниями применения мер безопасности являются данные:

- о наличии реальной угрозы убийства защищаемого лица,
- насилия над ним,
- уничтожения или повреждения его имущества в связи с участием в уголовном судопроизводстве.

Меры безопасности применяются на основании письменного заявления защищаемого лица или с его согласия, выраженного в письменной форме, а в отношении несовершеннолетних - на основании письменного заявления его родителей или лиц, их заменяющих, а также уполномоченных представителей отделов по поддержке семьи и детей (в случае отсутствия родителей или лиц, их заменяющих) или с их согласия, выраженного в письменной форме.

Согласно **статье 12 Закона КР «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях»** в отношении защищаемого лица, могут применяться одновременно несколько либо одна из следующих мер безопасности:

- личная охрана, охрана жилища и имущества;
- выдача специальных средств индивидуальной защиты, связи и оповещения об опасности;
- обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом лице;
- переселение в другое место жительства;
- замена документов с изменениями анкетных данных, применяемая также, в случае необходимости, в отношении членов семьи защищаемого лица;
- изменение внешности;
- маскировка их внешности или дополнительная визуальная изоляция при выступлении на суде, а также не оглашение анкетных и других данных в ходе судебного следствия;
- изменение места работы (службы) или учебы;
- временное помещение в безопасное место;

²⁰ См. Закон КР «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» от 15 декабря 2017 года № 210 (15).

- применение дополнительных мер безопасности в отношении защищаемого лица, содержащегося под стражей или находящегося в исправительных учреждениях, в том числе перевод из одного места содержания под стражей или отбывания наказания в другое.

Меры безопасности в виде:

- переселения на другое место жительства;
- замены документов с изменениями анкетных данных, применяемые также, в случае необходимости, в отношении членов семьи защищаемого лица;
- изменения внешности;
- маскировки их внешности или дополнительная визуальная изоляция при выступлении на суде, а также не оглашение анкетных и других данных в ходе судебного следствия, осуществляются только по уголовным делам по тяжким и особо тяжким преступлениям.

В соответствии со статьей 10 Закона КР «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства» от 16 августа 2006 года № 170:

- Защищаемое лицо может быть переселено на другое, временное или постоянное, место жительства.
- При переселении защищаемого лица на другое постоянное место жительства ему за счет средств государственного бюджета предоставляется жилище, возмещаются расходы, связанные с переездом, оказывается материальная помощь, гарантируется трудоустройство и оказывается содействие в подборе места работы (службы) или учебы, аналогичного прежнему.
- При переселении защищаемого лица на другое временное место жительства, ранее занимаемое им жилище и гарантии трудоустройства на прежнее или аналогичное прежнему место работы (службы) или учебы сохраняются за ним в течение всего периода его отсутствия по указанной причине.
- В исключительных случаях может быть произведена замена документов, удостоверяющих личность, иных документов защищаемого лица с изменением его фамилии, имени, отчества и других сведений о нем, а также может быть изменена внешность защищаемого лица.
- Переселение на другое место жительства, замена документов и изменение внешности защищаемого лица производятся только в случаях, если безопасность указанного лица не может быть обеспечена путем применения в отношении его других мер безопасности.

Меры безопасности могут быть отменены в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики в сфере защиты прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства (см. статью 21 Закона КР «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства»).

Государственная защита осуществляется с соблюдением конфиденциальности сведений о защищаемом лице.

Согласно Закона КР «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» (статья 11)

- Лицу, сообщившему о коррупционном правонарушении, выплачива-

ется вознаграждение от возмещенной суммы коррупционного правонарушения.

- Лицу, сообщившему о коррупционном правонарушении, денежное вознаграждение подлежит к выплате за счет средств, возмещенных от коррупционных правонарушений, поступивших в бюджет государства, в размере одной трети от суммы, причитающейся соответствующим правоохранительным органам на стимулирование их деятельности, в соответствии с законодательством о правоохранительных и надзорных органах, но не более одного миллиона сомов.

Следует отметить, что, так как с момента принятия Закона КР «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» прошло совсем немного времени, нормы Закона не начали работать в полную силу; не разработаны все механизмы реализации положений, содержащихся в Законе.

Но, если мы хотим, чтобы борьба с коррупцией была в Кыргызстане результативной, то ею должны заниматься не только правоохранительные органы. Простые граждане тоже должны внести свою лепту. И с этой точки зрения данный закон очень нужен Кыргызстану. Его главная цель в том, чтобы защитить тех, кто сообщил о коррупции. Причем не просто защитить, а мотивировать их.



7. Как и куда можно сообщить о коррупции?

Сообщение о коррупционном правонарушении, должно содержать информацию о нарушениях, сопряженных с коррупцией или создающих условия для коррупции, которые влекут установленную законодательством дисциплинарную или уголовную ответственность.

Каждый гражданин в Кыргызстане должен знать, как и куда сообщать о фактах коррупции. Обращение может быть, как устным, посредством телефонной связи, так и письменным – путем внесения заявления в органы прокуратуры, в правоохранительные органы.

При обращении гражданину необходимо изложить суть проблемы, рассказать, каким образом на него пытаются воздействовать. Здесь пригодятся все те подробности, которые гражданин запомнил в кабинете коррупционера.

Гражданин будет проинструктирован о том, что ему делать дальше, чтобы вывести преступника на чистую воду.

Даже если сообщение о коррупции не подтвердится, сообщивший не несет за это ответственности – только если сообщение не было заведомо ложным. И все же для тех, кто чего-то опасается, можно сообщить о коррупции анонимно, с помощью телефонов доверия²¹, установленных в органах прокуратуры республики

по номеру: + 996 (312) 54-28-18 (с 9:00 до 18:00 по будням).

В случаях вымогательства взятки со стороны сотрудников органов внутрен-

²¹ Полный список номеров телефонов доверия имеются на сайте Генеральной прокуратуры КР - <https://www.prokuror.kg/communication-with-the-public-m/telefony-doveriya.html>

них дел, безопасности, других правоохранительных органов вы можете обращаться непосредственно в подразделения собственной безопасности этих органов, которые занимаются вопросами пресечения преступлений, совершаемых сотрудниками.

К преступлениям коррупционной направленности относятся взяточничество (статьи 325-328 УК КР) и иные связанные с ним преступления, в том числе коррупционные (в частности, предусмотренные статьями 319-324, 329-331 УК КР):

- Статья 319. Коррупция
- Статья 320. Злоупотребление должностным положением
- Статья 321. Превышение власти
- Статья 322. Заключение заведомо невыгодного контракта
- Статья 323. Незаконное обогащение
- Статья 324. Незаконное участие должностного лица в предпринимательской деятельности
- Статья 325. Получение взятки
- Статья 326. Вымогательство взятки
- Статья 327. Посредничество во взяточничестве
- Статья 328. Дача взятки
- Статья 329. Служебный подлог
- Статья 330. Незаконная выдача паспорта
- Статья 331. Халатность

В соответствии с ч.3 статьи 153 УПК КР досудебное производство по уголовным делам о коррупционных и иных преступлениях против интересов государственной и муниципальной службы проводится следователями органов прокуратуры.

Помните: Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности за деяние, предусмотренное законодательством, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки.

Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» (статья 9) обязывает государственных и муниципальных служащих уведомлять в письменной форме представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры, уполномоченный орган в области национальной безопасности или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего.

Невыполнение государственным или муниципальным служащим должностной (служебной) обязанности, является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Государственный гражданский служащий или муниципальный служащий, уведомивший представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими

государственными гражданскими служащими или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредставления либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений в декларации в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, находится под защитой государства.

Под склонением к совершению к коррупционным правонарушениям законодатель понимает возбуждение у государственного или муниципального служащего решимости совершить те или иные деяния в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление им этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, вопреки интересам службы, общества или государства.

Для государственных и муниципальных служащих важно помнить, что сообщение о коррупции – их прямая обязанность, а ее невыполнение – правонарушение.

14 декабря 2011 года Указом Президента КР N 27 **была образована Антикоррупционная служба в Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики**. Эта служба призвана бороться с коррупцией в системе госслужбы, в системе правоохранительных органов.

3 июля 2018 года был открыт Единый депозитный счет «Общегосударственные мероприятия – единый депозитный счет правоохранительных органов» во исполнение Постановления Правительства КР от 22 июня 2018 года № 298 «Об открытии Единого депозитного счета для учета и аккумулирования денежных средств, поступающих от возмещения ущерба, причиненного государству по уголовным делам об экономических и должностных преступлениях, и утверждении Порядка распределения денежных средств, возмещаемых государству по результатам деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики».

По данным Центрального казначейства Министерства финансов КР²², по состоянию на 18 февраля 2019 года на Единый депозитный счет поступило всего 1 млрд 52 млн 665,0 тыс. сомов, из них:

- 497 млн. 916,1 тыс. сомов перечислено Государственной службой по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики;
- 194 млн. 905,5 тыс. сомов перечислено Государственным комитетом национальной безопасности Кыргызской Республики;
- 357 млн. 657,7 тыс. сомов перечислено Генеральной прокуратурой КР;
- 2 млн 185,6 тыс. сомов перечислено Министерством внутренних дел КР.

22 <http://www.minfin.kg/ru/novosti/novosti/na-edinyy-depozitnyy-schet-po-borbe-s-korrupsiyey-5479.html>



8. Как себя вести при возможном столкновении с коррупцией?

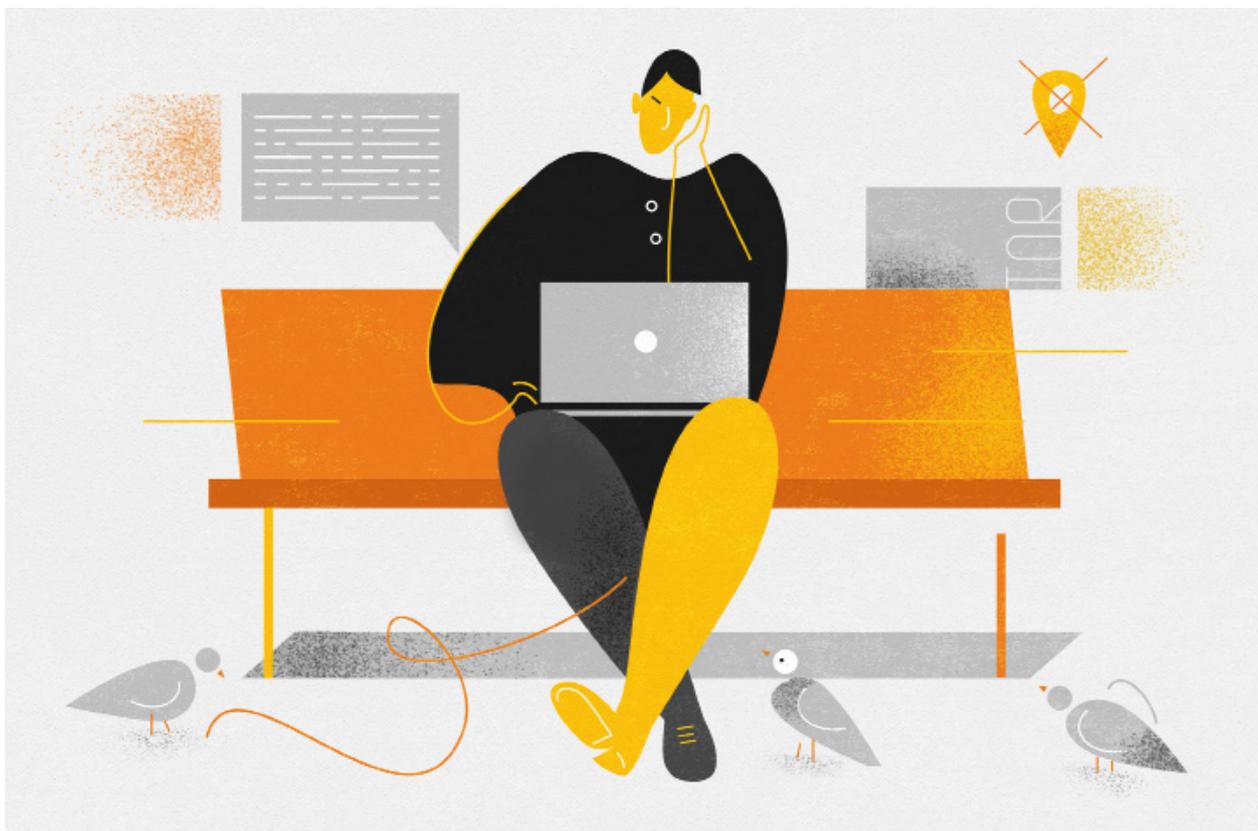
Если Вы обратились по какому-либо вопросу к должностному лицу в государственный орган, орган местного самоуправления, государственное (муниципальное) учреждение или организацию, и от Вас требуют передать денежные средства или ценности за те или иные действия, возникает вопрос **«Что делать в такой ситуации?»**

Если Вы столкнулись с фактами коррупции, Вам следует:

- не нервничать, не вступать с должностным лицом в конфликт;
- вести себя крайне осторожно, вежливо, но без заискивания, не допуская опрометчивых высказываний, которые могли бы трактоваться либо как готовность, либо как отказ дать взятку или совершить подкуп;
- внимательно выслушать и точно запомнить поставленные условия (размеры сумм, наименование товара и характер услуг, сроки и способы передачи взятки, форму подкупа, последовательность решения вопросов);
- постараться перенести выбор времени и места передачи взятки до следующей беседы или, если это невозможно, предложить хорошо знакомое место для следующей встречи;
- поинтересоваться у собеседника о гарантиях решения вопроса в случае дачи взятки или совершения подкупа;
- не беря инициативу в разговоре на себя, позволить потенциальному взяткополучателю «выговориться», сообщить как можно больше информации;
- чтобы пресечь деятельность взяточника, надлежит обратиться с устным

или письменным сообщением о готовящемся преступлении в отделение милиции или подготовить заявление в прокуратуру. При обращении гражданину необходимо изложить суть проблемы, рассказать, каким образом на него пытаются воздействовать. Здесь пригодятся все те подробности, которые гражданин запомнил в кабинете вымогателя.

Помните: правоохранительные органы располагают широчайшим спектром возможностей по борьбе с коррупцией, но без обращений и активной помощи граждан эта борьба значительно замедляется!



9. Советы по сохранению безопасности и анонимности обличителя

Необходимо оказывать противодействие взяточничеству и вымогательству, исходя из честного понимания, что только всем миром можно одолеть это зло, что человек должен в любых ситуациях сохранять свое достоинство и не становиться пособником преступления – а именно незамедлительно обратиться с устным или письменным сообщением о готовящемся преступлении.²³

Главное в любом деле – это уверенность в собственной позиции, которую может дать только ваша компетентность. Именно она заставит лицо, наделенное полномочиями, лишней раз задуматься, стоит ли в отношении конкретно вас злоупотреблять имеющейся властью или вымогать у вас взятку.

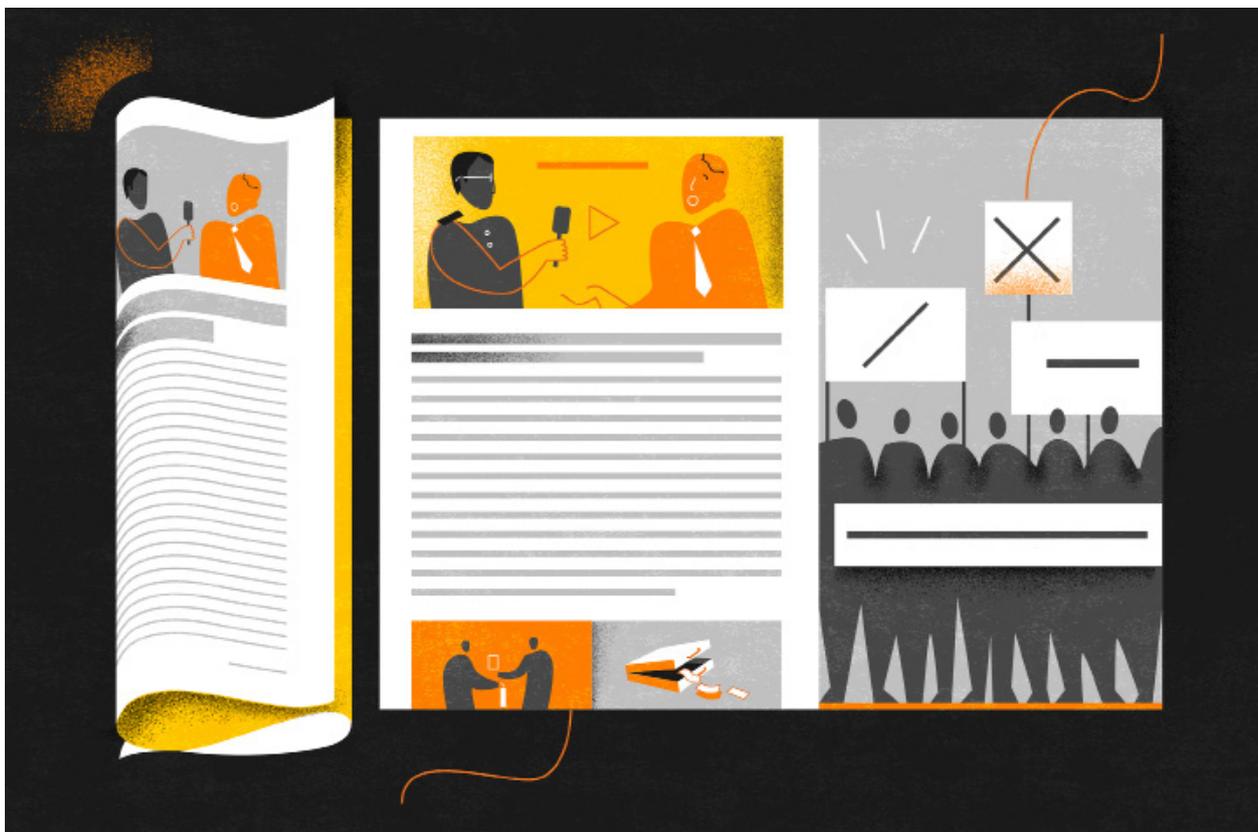
Выше мы описали какие действия необходимо предпринять если Вы столк-

²³ См. Что такое коррупция и как с ней бороться / автор-сост. Э.И. Атагимова. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2015. - 40 с. - Серия «Правовое просвещение населения».

нулись с фактами коррупции. Какие еще можно дать советы по обеспечению безопасности обличителя/ лица, сообщившего о коррупционном правонарушении?

Очень важно в случае вымогательства или провокации взятки (подкупа):

- вести себя крайне осторожно, вежливо, без заискивания, не допуская опрометчивых высказываний, которые могли бы вымогателем трактоваться как готовность дать взятку либо совершить подкуп;
- не брать инициативу в разговоре на себя, больше «работать на прием», а именно позволять потенциальному взяточполучателю «выговориться», сообщить вам как можно больше информации;
- при наличии у вас диктофона постараться записать (скрытно) предложение о взятке или ее вымогательстве;
- не обвиняйте конкретных людей, если у вас нет убедительных конкретных доказательств;
- помните, что не всей информации можно доверять, особенно размещенной в сети Интернет;
- не совершайте незаконных действий с целью разоблачения;
- не говорите посторонним людям, что вы собираетесь сообщить о коррупционном правонарушении.



10. Что еще можно сделать, чтобы преодолеть коррупцию? Важна публичность.

16 апреля текущего года Генеральный прокурор КР О. Джемшитов, отчитываясь в парламентском комитете по конституционному законодательству, судебно-правовым вопросам и регламенту ЖК КР, и отвечая на вопросы депутатов, перечислил самые коррумпированные госорганы Кыргызстана.

В списке Генерального прокурора оказались:

- Министерство внутренних дел;
- Министерство транспорта и дорог;
- Министерство здравоохранения;
- Министерство образования и науки;
- Государственная налоговая служба;
- Государственный комитет обороны;
- Госэкотехинспекция Кыргызстана.

«В министерствах юстиции, экономики и финансов нарушений законов зарегистрировано меньше. Такие данные определены по итогам рассмотрения поступивших в Генпрокуратуру заявлений», – добавил Генпрокурор КР.²⁴

В прошлом году за коррупцию были уволены 24 сотрудника Генеральной прокуратуры КР. Об этом также на заседании Жогорку Кенеша КР рассказал генпрокурор КР Откурбек Джемшитов.²⁵

²⁴ <https://kloop.kg/blog/2019/04/16/korotko-spisok-samyh-korrumpirovannyh-gosorganov-po-versii-genprokurora/>

²⁵ <https://ru.sputnik.kg/incidents/20190417/1043999198/kyrgyzstan-genprokuratura-korruptsiya>.

Опыт показывает, что одним из самых действенных инструментов противодействия коррупции является публичная огласка дела и общественное осуждение коррупционера.

Коррупцию невозможно искоренить полностью, это уже доказанный историей факт. Но можно значительно снизить ее уровень, уменьшить разрушительные последствия этого порока для экономики и общественной жизни.

Законодательство Кыргызстана на сегодняшний день вполне обеспечивает равные права и возможности для всех. Однако **избирательная практика его применения нивелирует все плюсы в действующих законах**, благодаря этому, многим коррупционерам удается избежать какого-либо наказания.

Катализаторами борьбы с коррупцией должны быть СМИ, неправительственные организации. Большой потенциал имеется у общественных советов. Важный аспект борьбы с коррупцией – создание идеологического фона нетерпимости к данному злу. Общественная поддержка является одним из ключевых элементов борьбы с коррупцией. Чтобы победить коррупцию, все средства хороши. Если для этого необходимо вывесить в Интернет список осужденных коррупционеров, то, возможно это нужно сделать. Однако следует четко понимать, что разовые меры, вне зависимости от степени их жесткости, желаемый эффект не дадут.

Основы противодействия коррупции должны заключаться в системности подхода, направленного не только на фактический контроль и наказание, но и на предотвращение коррупции.

К мерам по профилактике коррупции относятся:

- информационная работа с населением, нацеленная на донесение обществу идеи о недопустимости коррупции и необходимости сообщать о ней при любых обстоятельствах;
- повышение прозрачности госструктур;
- независимость СМИ;
- повышение уровня соцзащищенности госслужащих;
- упрощение бюрократических процедур, перевод их в электронную форму.

Для борьбы с коррупцией недостаточно принятия только одних нормативных актов. Необходимы существенные изменения системы противодействия, введение новых структур и механизмов. Поэтому меры противодействия коррупции включают:

- активное участие гражданского общества, создание и наделение полномочиями структур самоорганизации населения для борьбы с коррупцией;
- взаимодействие правоохранительных органов и гражданского общества;
- особое внимание к обеспечению беспристрастности судей;
- повышение ответственности всех причастных сторон.

Важно понимать, что ликвидировать коррупцию при помощи одних лишь правовых норм невозможно. Уголовно-правовые меры могут привести только к некоторому сокращению коррупционных преступлений. Противодействие коррупции прежде всего должно выражаться в нежелании граждан участвовать в коррупционных отношениях.²⁶

²⁶ Что такое коррупция и как с ней бороться / автор-сост. Э.И. Атагимова. – М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2015. - 40 с. - Серия «Правовое просвещение населения».

К числу антикоррупционных инструментов можно отнести:²⁷

Во-первых, это сами граждане Кыргызстана. Коррупция не бывает невидимой. От нее страдают простые люди, порядочные бизнесмены, честные госслужащие. Поэтому очень важно сообщать обо всех коррупционных ситуациях, где бы они ни возникали.

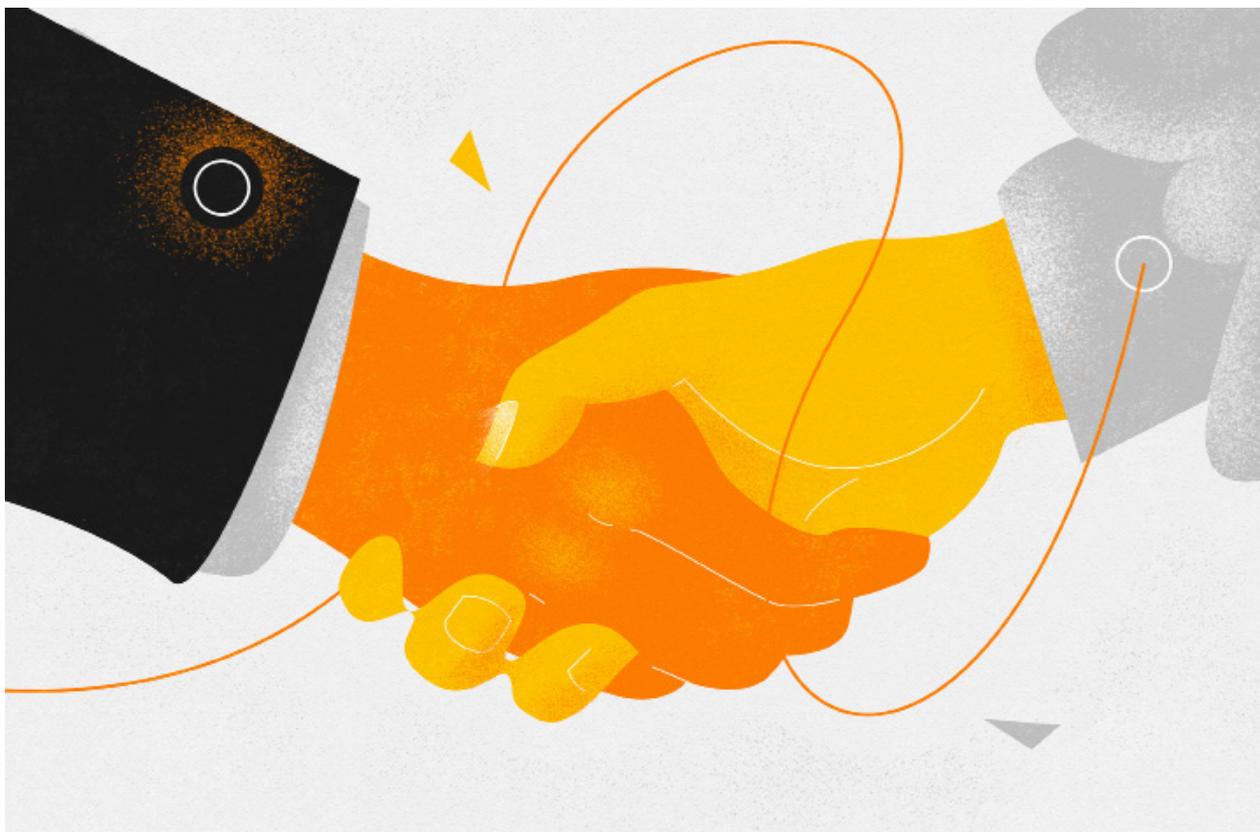
Второе. Это информационные ресурсы. Интернет, открытые реестры и доступные базы данных, юридические знания. Можно удивиться, насколько полную картину коррупционной схемы можно создать, просто сидя у компьютера. В наши дни не надо быть разведчиком, чтобы связать воедино открытые данные и понять, как, на чем, сколько воруют. И иногда даже – куда прячут или как тратят.

Третье. Гласность. Мало выявить коррупционную схему, надо отчетливо, громко сказать, в чем именно она незаконна и что грозит, тем, кто на свой страх и риск продолжит по ней работать. Замечено, что уже на этом этапе некоторые схемы рассыпаются сами по себе. Помните: коррупция любит тишину. Сорвите с нее покров тишины, и ее станет меньше.

Четвертое. Национальное законодательство Кыргызстана и международные документы. Хватит говорить, что нам не хватает законов! Хватит винить несовершенство законодательства в том, что коррупция разъела все наше общество! У наших правоохранителей и контролеров даже больше “силовых” прав, чем может позволить себе любая цивилизованная страна. Тот, кто говорит, что с коррупцией сложно справиться потому что правоохранительным органам, прокуратуре или чекистам не хватает полномочий, не читал, посвященные им законы.

Законодательство Кыргызстана позволяет эффективно расследовать преступления и **наказывать почти за все проявления коррупции**. Отдельные нестыковки законов не меняют общей ситуации.

²⁷ <http://stopcorruption.kg/instrumenty/> .



11. Анतिकоррупционная роль профсоюзов

Профессиональные союзы (**профсоюзы**) в Кыргызской Республике - добровольные общественные объединения граждан на основе общности интересов по роду деятельности как в производственной, так и непроизводственной сферах, создаваемые для защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членов.²⁸

Профсоюзы защищают права своих членов на труд, принимают участие в разработке государственной политики занятости, осуществляют общественный контроль за состоянием занятости граждан и соблюдением законодательства Кыргызской Республики о труде и занятости, предлагают меры по социальной защите лиц, высвобождаемых с предприятий, определяемые коллективным договором, соглашением на основе законодательства.

Профсоюзы выступают в качестве социального партнера в трудовых и социально-экономических отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления и объединениями работодателей, работодателями (их представителями).

Профсоюзы и их органы имеют право на ведение переговоров с администрацией работодателя, собственником или уполномоченным им органом отправления заключений коллективных договоров, соглашений от имени работников на республиканском, отраслевом и территориальном уровнях, контроль за их выполнением.

²⁸ См. Закон КР «О профессиональных союзах» от 16 октября 1998 года N 130.

Профсоюзы имеют право контролировать соблюдение нанимателем законодательства Кыргызской Республики о труде и занятости населения, исполнение коллективных договоров, соглашений и требовать устранения выявленных нарушений.

Законодательством Кыргызстана профсоюзам предоставлены широкие полномочия по защите прав работников. В этом смысле, профсоюзы, трудовое законодательство и другие законы, касающиеся прав работников, могут являться ключевыми антикоррупционными инструментами. Действующее трудовое законодательство, стоящее на страже прав работников от произвола работодателей, также предоставляет защиту лицам, причастным к антикоррупционной деятельности. Свободные профсоюзы могут сыграть важную роль в содействии прозрачности в государственных и частных учреждениях, и мобилизации общества на борьбу с коррупцией.

Профсоюзы могут сыграть важную роль в формировании в обществе гражданской позиции по нетерпимости к коррупции, выражении воли и намерения противодействовать ей, в принятии практических мер к ее искоренению.

Важно понимать, что снизить проявление коррупционных явлений возможно только совместно с государством и институтами гражданского общества.

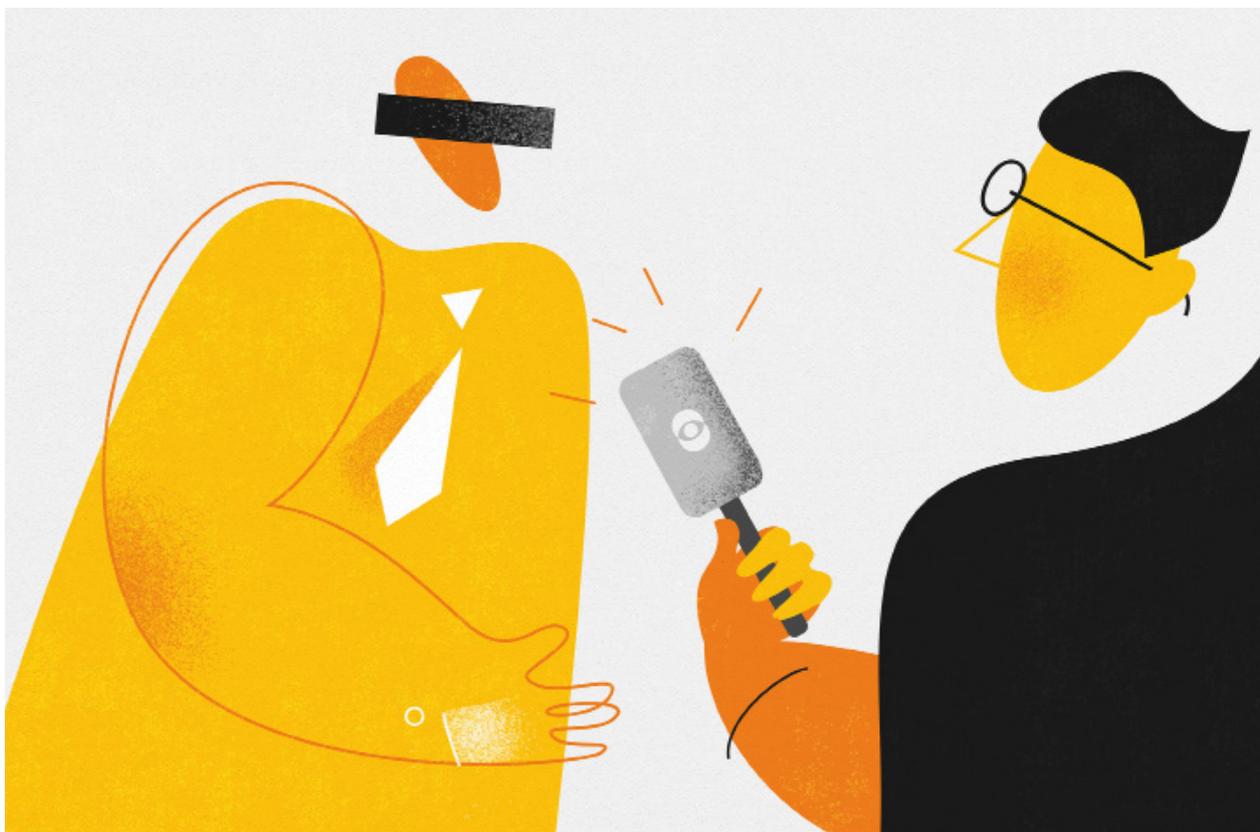
12. Что следует сделать для улучшения защиты обличителей?

Защита лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, должна осуществляться на принципах:

- 1) законности,
- 2) уважения прав и свобод человека и гражданина.

Крайне важно:

- создание в обществе условий для формирования атмосферы нетерпимости к проявлениям коррупции;
- обеспечение гарантий от неправомерного вмешательства в профессиональную (трудовую) деятельность лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от служебного преследования;
- проведение среди населения разъяснительной работы по предупреждению о вредных последствиях коррупционных правонарушений;
- предусмотреть ответственность лиц, раскрывших информацию о лицах, сообщивших о фактах коррупционных правонарушений;
- разработать в законодательстве реальные процедуры и механизмы защиты, которые сделают действующие правовые нормы на самом деле работающими, а не только декларативными.



13. Защита журналистов и обличителей при работе со СМИ

Качественная и своевременная подача информации заставляет власть реагировать и принимать меры. Роль СМИ в противодействии коррупции возрастает, коррупционные отношения предаются гласности, это останавливает тех, кто намеревается в них участвовать. СМИ обличают коррупционные процессы, в условиях публичности коррупция становится невозможной.

Средства массовой информации в соответствии с законодательством Кыргызской Республики формируют гражданскую позицию, направленную на предупреждение и профилактику коррупции, создание обстановки нравственной чистоты и правовой культуры в системах государственной и муниципальной служб.

Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» (статья 15) обязывает государственные органы и органы местного самоуправления через средства массовой информации информировать общественность по обнаруженным сведениям, о фактах проявления коррупции.

Сведения, предоставляемые средствам массовой информации, должны носить подтверждающий или опровергающий характер факта проявления коррупции.

Но, необходимо отметить, что в антикоррупционном законодательстве не регламентировано должным образом информационное освещение антикоррупционной политики. Поэтому освещение противодействия коррупции в СМИ носит несистемный, хаотичный характер. Акценты делаются на пресечении корруп-

ции: задержаниях, арестах, приговорах. Отсутствуют материалы, направленные на повышение имиджа государственного служащего, престижности государственной службы. Мало материалов, освещающих достижения в антикоррупционной политике, мало положительных примеров. Журналистика централизованно не формирует правовую культуру, не повышает морально-нравственный уровень общества.

Без государственной информационной политики в этой области затраченные силы и средства не дадут ожидаемых результатов. В целом должна быть разработана медиастратегия по освещению в СМИ о конкретных судебных прецедентах, о мерах, принятых в отношении тех или иных чиновников. В свою очередь, судебные органы обязаны предоставлять СМИ всю информацию по делам. Таким образом, над судебной системой посредством СМИ будет установлен общественный «контроль», который будет играть роль превентивного механизма от принятия заведомо незаконного судебного решения.

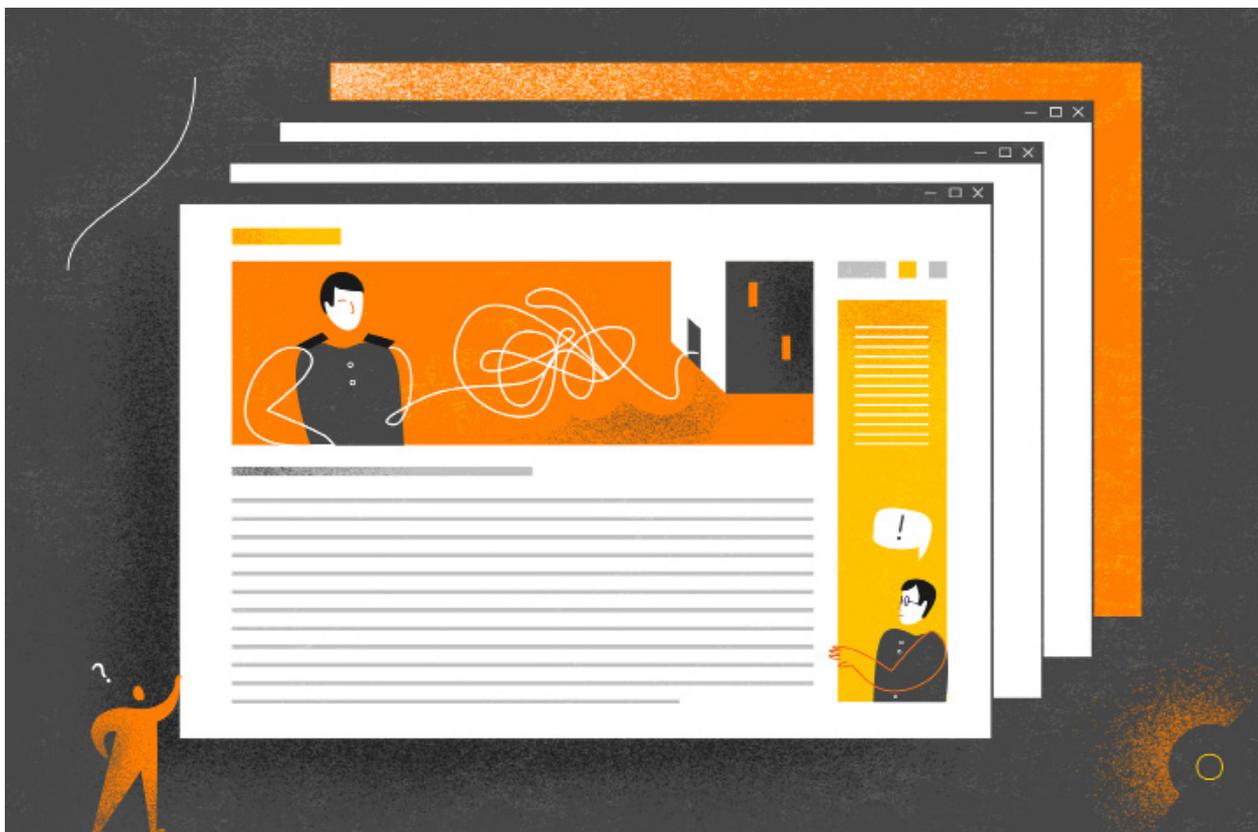
Журналистское расследование – трудный и опасный жанр.

В соответствии с Законом КР «О защите профессиональной деятельности журналиста» (статьи 8 и 9):

- профессиональные права, честь и достоинство журналиста охраняются законом;
- журналист при исполнении профессиональных обязанностей пользуется гарантией неприкосновенности личности;
- преследование журналиста за публикацию критических материалов не допускается;
- государство гарантирует журналисту свободное получение и распространение информации, обеспечивает его защиту при осуществлении им профессиональной деятельности;
- запрещается вмешательство в профессиональную деятельность журналиста, требование от него каких-либо сведений, полученных при исполнении профессиональных обязанностей.

Журналист имеет право проводить журналистское расследование. Журналист вправе распространять в средствах массовой информации результаты своего профессионального расследования, добровольно предоставлять их государственным органам, органам самоуправления граждан, общественным объединениям, предприятиям, учреждениям, организациям и должностным лицам.

У журналиста не могут быть изъяты или подвергнуты досмотру материалы и документы, полученные в ходе журналистского расследования, не иначе как в судебном порядке.



14. Полезные ресурсы

- Конвенция ООН против коррупции от 10 декабря 2003 года (ратифицирована Законом КР от 6 августа 2005 года N 128).
- Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года.
- Закон Кыргызской Республики «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» от 28 января 2019 года.
- Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы.
- Антикоррупционные реформы в Кыргызстане. Четвертый раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. – Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2018 год. - <http://www.oecd.org/>.
- Борьба с коррупцией по-кыргызски. Исследование. М.Укушов, засл. юрист КР - <http://center.kg/article/132>.
- **Общество и коррупция в Кыргызской Республике. ОБСЕ Центр в Бишкеке. Доклад. 2014 год.** <https://www.osce.org/ru/bishkek/140511?download=true>.
- Transparency International Kyrgyzstan. **Индекс Восприятия Коррупции (ИВК, Corruption Perception Index).** <https://www.transparency.kg/index.html>.
- Индекс восприятия коррупции за 2018 год. Восточная Европа и Центральная Азия. - https://rus.azattyk.org/a/transparency_international_corruption_2018/29741026.html.

- Коррупция в Кыргызской Республике и ее предупреждение / сост. Л.Ч. Сыдыкова, Н.Н. Сулайманова. - Бишкек: Изд-во КРСУ, 2016 год. 297 с.
- Общество и коррупция в Кыргызской Республике. ОБСЕ, 2014 год. - Агентство SIAR research & consulting (Кыргызстан) и Фонд ИНДЕМ (Россия).
- Что такое коррупция и как с ней бороться / автор-сост. Э.И. Атагимова. - М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2015. - 40 с. - Серия «Правовое просвещение населения».
- Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии - www.oecd.org/corruption/acn.
- Официальный сайт Президента КР - <http://www.president.kg/ru>.
- Общественный фонд «Антикоррупционная общественная инициатива» - <http://stopcorruption.kg/ob-iniciative/>.
- Официальный сайт премьер-министра Республики Армения. Ссылки: <https://www.primeminister.am> и <https://www.primeminister.am/ru/pm-pashinyan>.
- Официальный сайт Генеральной прокуратуры КР - <https://www.prokuror.kg/communication-with-the-public-m/telefony-doveriya.html>.

Солидарность Против Коррупции - партнерство между профсоюзами и гражданским обществом, направленное на укрепление свободы ассоциации для противодействия коррупции в Кыргызстане.

Все права на распространение и издание этой публикации принадлежат Центру Солидарности. Копировать и распространять информацию, указанную в пособии разрешено только с согласия ее владельцев с указанием источника информации.

Автор: Чолпон Бабадиева

Соавторы: Абдукадырова Лола, Рубцова Елена

Редактирование: Мамбеталиева Марал, Карачалов Элдияр

Перевод на кырг. яз.: Байжигитов Назарбек

Пилотная версия пособия разработана ОО «Трудовые инициативы» (www.trudovi.org) при поддержке Transparency International - Ukraine (<https://ti-ukraine.org/en/>), в рамках проекта «Солидарность Против Коррупции» Центра Солидарности (www.solidaritycenter.org).

Автор: Александр Калитенко

Соавтор: Тристан Масат

Верстка и иллюстрации: Artishok.kg

Русское издание пособия

Сентябрь 2019 г.