

# ВЕСТНИК



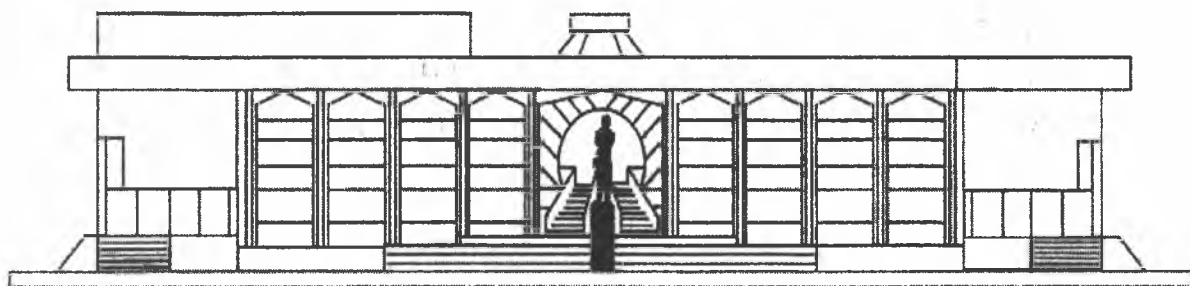
*Кыргызско-Российского  
Славянского университета*

*Всегда помни открытым сердцем  
Темновым провацант дум,  
А ошун, сик ошубо трудна,  
И чинил, парадное дум,  
И сирод, баа правотамин.*

*Александр Пушкин*

2017

Том 17, № 11



ISSN 1694-500 X

**КЫРГЫЗ-РОССИЯ СЛАВЯН  
УНИВЕРСИТЕТИНИН**

**КАБАРЧЫСЫ**

**ВЕСТНИК**

**КЫРГЫЗСКО-РОССИЙСКОГО  
СЛАВЯНСКОГО УНИВЕРСИТЕТА**

Серия

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ**

---

**2017**

**Том 17**

**№ 11**

УДК 343.358.3 (575.2)

## СОСТОЯНИЕ, СТРУКТУРА И ДИНАМИКА ДОЛЖНОСТНЫХ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.Ш. Сыдыков

На конкретном материале выявлено современное состояние должностной преступности в Кыргызстане; особое внимание уделяется криминологической характеристике данного негативного явления; раскрываются проблемы официальной статистической отчетности.

*Ключевые слова:* должностные преступления; уголовные дела; правоохранительные и судебные органы; органы прокуратуры; статистика; законодательство.

## STATE, STRUCTURE AND DYNAMICS OF MALFEASANCE IN THE KYRGYZ REPUBLIC

A.Sh. Sydykov

In the article on the specific material identified the current state of official crime in Kyrgyzstan; special attention is paid to the criminological characteristics of the negative effects; describes the problems of official statistical reports.

*Keywords:* crimes; criminal cases; law enforcement and judicial authorities; public prosecution bodies; statistics; legislation.

В криминологической литературе приводятся данные о наиболее распространенных, типичных обстоятельствах, порождающих преступность. Но в разных своих сочетаниях и проявлениях указанные обстоятельства могут порождать различные виды преступности, по-разному определять ее качественные и количественные характеристики. Поэтому всегда следует анализировать конкретные условия жизнедеятельности людей, проживающих в данном регионе, изменения этих условий, а также предшествующие там состояния преступности [1, с. 16]. Отсюда «важна не только сама по себе констатация связи какого-то обстоятельства с пре-

ступным поведением, но и выявление характера этой связи: в каких своих конкретных проявлениях, в совокупности с какими иными факторами и в каких ситуациях то или иное обстоятельство порождает преступное поведение. Именно это позволяет целенаправленно разрабатывать предупредительные меры с учетом конкретных условий» [2, с. 17].

Спецификой должностных преступлений является их высочайшая приспособляемость и латентность. Поэтому нигде нет сколько-нибудь полных или хотя бы репрезентативных данных об этом явлении, еще меньше виновных лиц, предстающих перед уголовным судом, и лишь единицам из них, причем самой низшей категории, назначается реальное уголовное наказание [3, с. 268]. Эта негативная тенденция, к сожалению, действительно стала сегодня для нашего государства самой большой проблемой, поскольку, несмотря на усилия правоохранительных органов, она с каждым годом крепнет и ширится.

Динамику роста должностных преступлений в республике наглядно демонстрирует диаграмма (рисунок 1), основанная на анализе статистической отчетности Судебного департамента при Верховном суде КР.

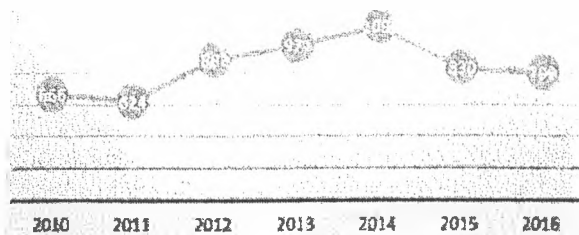


Рисунок 1 – Динамика уголовных дел по должностным преступлениям, рассмотренных судами Кыргызской Республики за период 2010–2016 гг.

Таблица 1 – Должностные преступления, рассмотренные местными судами в 2011–2016 гг.

Область	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Все-го
г. Бишкек	220	318	302	469	112	211	1632
Чуйская	100	139	170	174	294	97	974
Ошская	85	132	139	36	130	147	669
Джалал-Абадская	63	122	144	150	88	105	672
Баткенская	26	41	54	61	15	26	223
Иссык-Кульская	96	81	84	118	124	126	629
Нарынская	13	16	34	53	36	34	186
Таласская	21	33	44	30	31	53	212
Итого:	624	882	971	1091	830	799	5197

Если взять динамику в разрезе регионов, то картина выглядит следующим образом (см. таблицу 1).

Таким образом, за пять последних лет судами республики рассмотрено 5 197 дел, связанных с должностными преступлениями. Рассмотрим более детально динамику должностной преступности. Как видно из таблицы, наиболее старательно подошли к раскрытию должностных преступлений и доведению их до суда правоохранительные органы самых густонаселенных территорий – г. Бишкека, Чуйской, Ошской, Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей. В Нарынской и Таласской областях раскрываемость преступлений данной категории не такая высокая: за пять лет – 186 и 212 соответственно. Однако это не означает, что в этих регионах нет проблем с должностной преступностью. Наоборот, судя по материалам средств массовой информации, самые скандальные преступления связаны с должностными лицами именно этих районов [4]. Кыргызстанцы оценили личное представление об уровне коррупции в государственных органах исполнительной власти и органах местно-

го самоуправления на уровне -16,1 баллов. Согласно опросу, наибольший уровень коррумпированности должностных лиц в госорганах страны отметили жители г. Бишкека (-11,4 балла) и Нарынской области (-3,7) [5].

Всего в 2012–2016 гг. в рамках уголовных дел были предъявлены обвинения 6 695 должностным лицам: в 2012 г. – 1 508; 2013 г. – 1 343; 2014 г. – 1 302; 2015 г. – 1 528; 2016 г. – 1 011. Среди них: депутатам Жогорку Кенеша – 6; судьям – 38; руководителям госорганов – 535; руководителям АО и предприятий с госдолей – 110 [6]. Однако реально за четыре года осужденных оказалось почти в 10 раз меньше – всего, по данным Судебного департамента, 2 075 человек.

Низкие показатели раскрытия и доведения до суда должностных преступлений свидетельствуют, с одной стороны, о высокой степени латентности данного преступления в республике и трудностях расследования, а с другой – об определенном уровне коррумпированности самих работников правоохранительных и судебных органов. По последним данным Совета обороны, МВД КР по-прежнему держит пальму первенства. О многом говорит то, что в 2012–2016 гг. были предъявлены обвинения по должностным преступлениям 85 руководителям подразделений правоохранительных органов [6]. Вместе с тем, если в целом по должностным преступлениям в МВД КР можно обнаружить хотя бы небольшое количество статистических источников, то по этой категории дел в судебной системе официальную статистику отыскать практически невозможно.

Еще сложнее обстоит дело с данными о тех высокопоставленных лицах, которые реально были осуждены за должностные преступления. Известно только, что с 2012 по июль 2014 г. Генеральной прокуратурой в отношении руководителей, представляющих исполнительную власть, возбуждены следующие дела: в отношении мэров Бишкека и Майлуу-Суу, одного вице-мэра города Кара-Куль, бывшего полномочного представителя правительства КР в Иссык-Кульской области, его заместителя и заместителя главы Таласской обладминистрации. Также были возбуждены уголовные дела в отношении депутатов и экс-депутатов парламента страны. В частности, шестерых парламентариев от фракции “Ата-Журт” (Н. Тюлеев, К. Ташиев, С. Жапаров, Т. Мамытов, К. Осмонов, А. Келдибеков), по одному депутату от фракции “Республика” и партии власти СДПК. Из восьми нардепов трое осуждены на основе вступления в силу решения Верховного суда КР (Н. Тюлеев, К. Ташиев, А. Келдибеков), один – районным судом Бишкека,

и еще одно дело сейчас находится на рассмотрении Первомайского суда Бишкека (С. Жапаров). В отношении одного дела прекращены на основании истечения срока давности (М. Орозбаев), у одного дело приостановлено из-за депутатского иммунитета, еще у одного парламентария – в связи с розыском (Н. Сулайманов) [7, с. 7]. В 2016 г. прокуратура возбудила уголовные дела в отношении начальника ДПС ГУВД З. Джанабаевой и начальника отдела кадров ГУВД; главы аппарата Кыргызской государственной медицинской академии; руководства “Кыргызтелекома”; экс-главы ОАО “Кыргызалтын” Д. Сарыгулова и т.д. [8]. Это дела, которые получили широкую огласку в прессе, однако большое количество дел, которые менее резонансны, как правило, спускают на тормозах.

Обратим внимание также на разноту в статистических данных. Так, по данным Судебного департамента, с 2011 по 2016 г. (см. таблицу 1) в республике доведено до суда 5 197 должностных преступлений. В статистическом сборнике “Кыргызстан-2016: цифры и факты” общее количество уголовных дел, рассмотренных судами в период с 2011 по 2016 г., оценивается уже в 6 744 [9]. По данным Судебного департамента, в 2016 г. было вынесено приговоров в отношении 189 должностных лиц. В то же время Генеральная прокуратура КР называет уже совсем другие цифры – по отчетам прокуроров, в 2016 г. суды Кыргызстана вынесли обвинительные приговоры в отношении 375 (!) должностных лиц, т.е. почти в 2 раза больше [10].

Причина такого цифрового расхождения, на наш взгляд, кроется в том, что в настоящее время оценка состояния должностной преступности в Кыргызстане носит сугубо ведомственный характер. Единых критериев на практике нет. Недостаточно разработан этот вопрос и в теории. Органы внутренних дел, прокуратура, суды и другие ведомства пользуются различными критериями. В частности, правоохранительные органы, как правило, оценивают состояние преступности лишь по фактам зарегистрированных преступлений. Органы прокуратуры оперируют обычно сведениями о лицах, привлеченных к уголовной ответственности (а порой и о количестве расследованных дел), что, конечно, неточно отражает статистику. Суды же анализируют сведения о поступивших делах и о количестве осужденных, а общее количество преступлений при составлении отчетности не учитывают и, естественно, не рассматривают. Отсюда разноту в цифрах, приводимых руководителями разных ведомств, разные данные о движении должностных преступлений и явная несопоставимость статистических индикаторов, характеризую-

щих общее состояние и развитие должностной преступности в Кыргызстане как во временном, так и пространственном аспектах. Считаем, что оценка состояния не только должностной, но и общей преступности должна быть единой, а не ведомственной.

Осмелимся также предположить, что одной из причин сложившегося положения дел здесь является громоздкая и оторванная от реальной действительности система отчетов о состоянии должностной преступности в республике в целом. На наш взгляд, влияет на показатель и то, что статистические данные являются благодатной почвой для разного рода манипуляций. Можно, например, с их помощью показать, что криминологическая ситуация ухудшается, а можно, наоборот, доказать, что ситуация в данной области имеет тенденцию к улучшению. Однако и в том, и в другом случае все будет правильно и основано на статистических данных. Улучшение статистических показателей чаще всего достигается простым способом – отказом в возбуждении уголовного дела. Общее количество заявлений и материалов о преступлениях, по которым в возбуждении уголовного дела отказывается, составляет в среднем 50–60 % от числа возбужденных дел [11]. В отдельных районах республики количество отказных материалов достигает 120–160 % от числа зарегистрированных преступлений [11]. Эту тенденцию легко проследить, если объединить разрозненные данные Верховного суда и Генеральной прокуратуры. Так, например, в 2013 г. из 1 282 выявленных в 2013 г. должностных преступлений (данные Генпрокуратуры) судами было рассмотрено только 971 (на стадии следствия было “заморожено” 311 дел), из которых конкретно вынесены приговоры только по 298 делам. В общей сложности более 900 дел (!) находились в движении – или были прекращены на стадии следствия, или возвращены прокурору для восполнения пробелов следствия, или по тем или иным причинам были прикрыты.

Далее перейдем к характеристике осужденных лиц конкретно за совершение должностных злоупотреблений. Анализ уголовных дел данной категории показал, что действия при злоупотреблении должностным положением наиболее часто совершаются в сфере налоговой и таможенной службы – 40 %, в правоохранительных органах – 38,0 %, контролирующих структурах – 14 %, в сфере хозяйственной деятельности – 8 %.

Злоупотребления должностным положением, выявленные в ходе анализа уголовных дел за 2010–2016 гг., в основном выражались в противоправном предоставлении льгот, преимуществ при заклю-



чении договоров в ущерб интересам учреждения, где работал виновный, или интересам государства (24,7 %), в сокрытии преступления (13, 7%) и в сокрытии налогового или таможенного правонарушения (8,2 %). Среди других наиболее типичных форм злоупотребления должностным положением следует назвать нарушение штатно-финансовой дисциплины, сокрытие хищения и недостач товарно-материальных ценностей, неосновательную передачу имущества в собственность или пользование третьих лиц, расходование ценностей не по назначению и др. В любом случае должностное лицо формально действовало в рамках своих полномочий, но объективно причинило вред служебным интересам, которые призвано было охранять.

В общем числе осужденных за должностные злоупотребления преобладают лица в возрасте 30–49 лет, на долю которых в 2011–2016 гг. приходилось в среднем от 44 до 46 %. Большинство из них были мужчины – 82 %, являющиеся должностными лицами – 37,0 %, с высшим образованием – 54 %. Около 13 % из общего числа осужденных в 2014–2016 гг. составляли женщины и более 77 % – трудоспособные лица.

Интересно заметить: на скамье подсудимых оказывались в основном представители среднего и низшего звена управления иерархии должностных лиц. Российский исследователь В.В. Лунеев, на наш взгляд, очень точно объяснил причины, по которым высшие должностные лица очень редко привлекаются к ответственности: 1) правонарушения должностных лиц обычно связаны с управленческой деятельностью ее субъектов, которая и при провозглашении открытости остается в значительной мере конфиденциальной; 2) должностные преступления в среде высшей должностной элиты совершаются с использованием высокоинтеллектуальных способов достижения противоправных целей и современных методов защиты от разоблачения; 3) высоким должностным лицам, нарушившим законы, в силу корпоративной солидарности всего истеблишмента намного чаще удается избежать уголовной ответственности, чем должностному лицу среднего звена управления [3, с. 331–332].

Лица, привлеченные к уголовной ответственности, как правило, ранее не судимы, положительно характеризуются по месту работы. Мотивом совершения должностного злоупотребления чаще всего является личный интерес. Другими словами, одной из основных целей является, по точному выражению казахстанского исследователя Б.Ш. Абишева, “желание виновного получить для

себя и своих близких различного рода материальных благ” [12, с. 72].

По изученным нами делам только один осужденный при совершении преступления руководствовался интересами службы. Остальные чиновники стремились к личному обогащению. Должностные злоупотребления в основном совершались в одиночку – 74 % человек, и только 26 % – с привлечением помощи других лиц.

Отдельно следует сказать и о том, что осужденные за должностные злоупотребления были семейными людьми – 76 %; холостых, по анализируемым уголовным делам совершивших этот вид преступления, намного меньше – 24 %.

В большинстве случаев уголовные дела по преступлениям данного рода были возбуждены органами прокуратуры (54,8 %) и МВД (23,3 %). Поводом для возбуждения уголовного дела являлось, как правило, заявление потерпевшего или материалы проверки – 23,3 %, заявления граждан – 16,9 %, сообщение должностных лиц государственных органов или учреждений – в 10,9 % случаев.

В 2014–2016 гг. в общем числе приговоренных судебными органами к лишению свободы 42 % наказаний пришлось на сроки от 3 до 5 лет, 23 % – на сроки от 6 до 8 лет и 12 % – от 1 года до 2 лет.

Таким образом, проанализировав конкретные уголовные дела по должностным преступлениям, мы пришли к следующим вполне определенным выводам:

1. Статистические данные свидетельствуют не только о глобальном росте динамики должностной преступности, но и о негативных процессах, связанных с небольшой долей привлечения виновных к ответственности. Мешает составить реальную картину преступлений данного вида следующее:

- громоздкая и оторванная от реальной действительности система отчетов о состоянии должностной преступности в республике в целом;
- ведомственный характер оценки состояния должностной преступности.

2. Спецификой злоупотреблений должностным положением является их высочайшая приспособляемость и латентность. Как правило, дела данной категории в основном возбуждаются прокуратурой.

3. На скамье подсудимых оказываются в основном представители среднего и низшего звена должностной иерархии. Привлеченные к уголовной ответственности, как правило, ранее не судимы, положительно характеризуются по месту работы, мотивом совершения должностного злоупотребления чаще всего является личный интерес.

*Литература*

1. *Каиржанов Е.* Причинность в криминологии: учеб. пособие / Е. Каиржанов. Алматы: Респ. издат. каб., 1995. 202 с.
2. *Долгова А.И.* Криминология: краткий курс / А.И. Долгова. М.: Норма; Инфра-М, 2001. 272 с.
3. *Лунеев В.В.* Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции. 2-е изд., перераб. и доп. / В.В. Лунеев. М.: Волтерс Клувер, 2005. 912 с.
4. За митингом в Нарыне может стоять первый заместитель губернатора // Информационный портал "Вести.kg". [Электронный ресурс]. URL: [http://www.vesti.kg/index.php?id=20832&Itemid=83&option=com\\_k2&view=item#ixzz4g5QztHaX](http://www.vesti.kg/index.php?id=20832&Itemid=83&option=com_k2&view=item#ixzz4g5QztHaX).
5. Топ-5 самых коррумпированных органов, по мнению кыргызстанцев. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tazabek.kg/news:1379351>
6. Отчет о предварительных итогах реализации Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013–2017 годы. [Электронный ресурс]. URL: <http://yandex.ru/click/jsredir?from=yandex.ru>
7. Генпрокуратура заводила уголовные дела на 8 депутатов парламента // Вечерний Бишкек. 2014. 18 июля.
8. Десять резонансных арестов в Кыргызстане в 2016 году. [Электронный ресурс]. URL: <http://zanoza.kg/doc/339928...html>
9. Кыргызстан-2016: цифры и факты / Нацстатком КР. Бишкек, 2017. 342 с.
10. Генпрокуратура отчиталась за 2016 год. [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.sputnik.kg/Kyrgyzstan/20170217/1031799329/>
11. Отчет межведомственной комиссии по проверке деятельности МВД КР за 2014 год [Электронная ресурс]. URL: <http://www.paruskg.info/2014/12/17/73190>
12. *Абишев Б.Ш.* Ответственность за злоупотребления полномочиями субъектов преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях / Б.Ш. Абишев // Вестник КРСУ. 2017. Т. 17. № 2. С. 70–73.