



**ACN**

**Сеть по борьбе с коррупцией  
для Восточной Европы и Центральной Азии**

Отдел по борьбе с коррупцией  
Директорат по финансам и предпринимательству  
Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)  
2, rue André Pascal  
75775 Paris Cedex 16, France  
Тел.: +33 (0)1 45249964; Факс: +33(0)1 44306307  
Эл. почта: [anti-corruption.contact@oecd.org](mailto:anti-corruption.contact@oecd.org),  
[www.oecd.org/corruption/acn](http://www.oecd.org/corruption/acn)

**Организация экономического сотрудничества и развития**

**Сеть по борьбе с коррупцией  
для стран Восточной Европы и Центральной Азии**

**Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией**

**Второй раунд мониторинга  
КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА**

**Отчет о мониторинге**

Отчет был утвержден на пленарном заседании Стамбульского плана действий 24  
февраля 2012 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже

## Содержание

<b>Резюме .....</b>	<b>4</b>
Политика борьбы с коррупцией .....	4
Уголовная ответственность за коррупцию.....	5
Предупреждение коррупции .....	5
<b>Второй раунд мониторинга.....</b>	<b>8</b>
<b>Общие сведения о стране .....</b>	<b>10</b>
Экономическая и социальная ситуация .....	10
Политическая структура.....	10
Тенденции в сфере коррупции .....	11
<b>1. Политика борьбы с коррупцией.....</b>	<b>13</b>
1.1. Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией .....	13
1.2. Политические документы по борьбе с коррупцией .....	14
1.3. Исследования коррупции.....	16
1.4. Участие общественности в борьбе с коррупцией .....	17
1.5. Повышение уровня знаний и обучения общественности .....	19
1.6. Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией.....	21
1.7. Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией.....	22
<b>2. Уголовная ответственность за коррупцию .....</b>	<b>23</b>
2.1. – 2.2. Уголовные правонарушения, их элементы.....	24
2.3. Определение должностного лица .....	31
2.4. Санкции .....	32
2.5. Конфискация.....	35
2.6. Иммунитеты и сроки давности привлечения к ответственности.....	38
2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь .....	43
2.8. Применение, толкование и процедура.....	43
2.9. Специальные правоохранительные органы для борьбы с коррупцией .....	45
2.10. Статистические данные о применении уголовного законодательства в отношении коррупции.....	49
<b>3. Предупреждение коррупции .....</b>	<b>50</b>
3.1. Органы по предупреждению коррупции.....	50
3.2. Добропорядочность на публичной службе .....	50
3.2.1. Политические и административные государственные должности .....	50
3.2.2. Подбор кадров на государственную службу и их продвижение по службе.....	51
3.2.3. Оплата труда .....	55
3.2.4. Законность и беспристрастность .....	55
3.2.5. Подарки.....	60
3.2.6. Ограничения после увольнения со службы.....	60
3.2.7. – 3.2.8. Обязательство сообщать о фактах коррупции и защита информаторов .....	60
3.3. Прозрачность и дискреция в публичной администрации.....	62

3.4. Государственный финансовый контроль и аудит .....	66
3.5. Государственные закупки.....	70
3.6. Доступ к информации .....	75
3.7. Политическая коррупция.....	80
3.8. Судебная власть .....	83
3.9. Добросовестность в частном секторе .....	89
<b>Сводная таблица .....</b>	<b>92</b>
<b>Приложение .....</b>	<b>94</b>
Конституция Кыргызской Республики (выдержки) .....	94
Уголовный кодекс КР (выдержки) .....	98
Уголовно-процессуальный кодекс КР (выдержки) .....	108
Закон КР “О борьбе с коррупцией” .....	112
Закон КР “О государственной службе” (выдержки).....	119

## Резюме

Этот отчет содержит анализ прогресса, достигнутого Кыргызской Республикой в проведении антикоррупционных реформ и исполнении рекомендаций, полученных во время обзора страны в рамках Стамбульского плана действий, со времени утверждения отчета первого раунда мониторинга в 2007 году. Отчет также содержит новые рекомендации в трех сферах: политика борьбы с коррупцией, уголовная ответственность за коррупцию и предупреждение коррупции.

### Политика борьбы с коррупцией

С 2007 года Кыргызская республика прошла через ряд серьезных политических изменений, вызванных в большой мере требованиями общественности искоренить коррупцию. Новые политические лидеры декларируют свою готовность бороться с коррупцией, подчеркивая, что этот вопрос является приоритетным в их работе. Однако реализация этих деклараций на практике продолжает вызывать сложности.

Общепризнанным как среди государственных, так и не государственных институций, включая руководство страны, является тот факт, что очень ограниченное число мер, предусмотренных в предыдущей «Национальной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике на 2006-2010 гг.» и в плане действий по ее реализации, было выполнено. Более того, в отчете подчеркивается, что из-за отсутствия механизма координации и мониторинга не было возможности сделать реальную оценку того, в каком объеме были выполнены те или иные мероприятия. Новая стратегия была разработана ни на базе анализа успехов и провалов предыдущих стратегических документов и без какого-либо привлечения гражданского общества.

Эта новая Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики была утверждена 2 февраля 2012 г. и секретариат Совета обороны определен ответственным за мониторинг и контроль над нею. Органам законодательной, исполнительной и судебной власти было рекомендовано разработать планы мероприятий по противодействию коррупции в рамках реализации этой стратегии. На данном этапе важно обеспечить выделение организациям-исполнителям соответствующих бюджетных ассигнований на ее реализацию.

Помимо всего прочего, при 41 государственном органе были созданы общественные наблюдательные советы, в состав которых вошли представители гражданского общества, научных кругов, бизнеса и других не государственных учреждений, в частности для оценки их антикоррупционной деятельности. В отчете отмечается, что в то время как это является шагом в правильном направлении, эту инициативу необходимо развивать далее и усовершенствовать, превратив ее в практический инструмент сотрудничества между государственными органами и широкой общественностью. Также особенно важным является активное привлечение гражданского общества к реализации и мониторингу новой антикоррупционной стратегии и планов действий по ее реализации, а также обеспечить широкое обнародование отчетов о выполненной работе.

Отсутствие институциональной базы по реализации мер профилактики коррупции в Кыргызской Республике вызывает особую озабоченность. Национальное агентство по предупреждению коррупции, которые ранее отвечало за это направление, было упразднено без передачи его функций другим органам. И хотя был создан новый орган –

Антикоррупционная служба в Государственном комитете национальной безопасности, его функции направлены на дальнейшее усиление правоохранительных возможностей противодействия коррупции и не включают в себя превенцию. Поэтому очень важно создать эффективный институциональный механизм повышения информированности общества и других превентивных мер противодействия коррупции в Кыргызской республике.

### **Уголовная ответственность за коррупцию**

В Уголовный кодекс Кыргызстана не было внесено каких-либо изменений для выполнения соответствующих рекомендаций после первого раунда мониторинга. Поэтому положения об уголовной ответственности за коррупцию в Кыргызстане по-прежнему не соответствуют международным стандартам, в частности Конвенции ООН против коррупции. Закон о борьбе с коррупцией остается недействительным и без необходимых механизмов реализации. В отчете приветствуется разработка проекта законодательных изменений для решения указанных проблем и делается ряд предложений по их улучшению.

Отчет рекомендует согласовать законодательство Кыргызстана с международными стандартами, среди прочего, установив уголовную ответственность за взяточничество иностранных должностных лиц, за обещание/предложение взятки, а также за просьбу и принятие обещания/предложения взятки как оконченные составы преступлений; установив, что предметом взятки могут быть нематериальные блага; пересмотрев составы преступлений злоупотребления полномочиями, коррупции в частном секторе, укрытия коррупции в соответствии с Конвенцией ООН. Также рекомендуется ввести эффективную ответственность юридических лиц за коррупцию и отмыwanie денег. Положения о конфискации средств совершения и доходов от коррупционных преступлений должны быть приведены в соответствие со статьей 31 Конвенции ООН против коррупции.

Признавая, что иммунитеты государственных должностных лиц и процедуры их снятия детально регулируются в соответствующих законах, отчет отмечает ряд существующих серьезных недостатков, которые могут препятствовать эффективному расследованию и уголовному преследованию коррупционных преступлений, совершенных должностными лицами, пользующимися неприкосновенностью. В частности, предлагается ввести функциональные иммунитеты, приостанавливать сроки давности привлечения к ответственности для лиц, пользующихся неприкосновенностью, и отменить абсолютный иммунитет экс-Президента.

Доступ правоохранительных органов к финансовой информации (банковская, таможенная и налоговая информация) остается проблематичным и требует законодательных изменений. Отчет также рекомендует устранить правовые и практические препятствия, которые не позволяют использовать отчеты о подозрительных операциях, собранные органом финансовой разведки, и результаты оперативной деятельности в качестве доказательств в уголовном процессе. Также рекомендуется установить эффективную специализацию в расследовании коррупционных дел и усовершенствовать статистику по коррупционным преступлениям.

### **Предупреждение коррупции**

В Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 2004 г. вносились неоднократные изменения. Он содержит современные принципы государственной администрации, в том числе разграничение между политическими и профессиональными служащими, однако, некоторые вопросы остаются открытыми по определению политических служащих. Законом также определяются понятия конфликта интереса и соответствующие ограничения, ограничения по устройству на работу после ухода с государственной службы, запрет на получение подарков. Однако реализация этих положений на практике остается

проблематичной. К тому же, низкий уровень заработной платы и значительные колебания численности кадрового состава государственной службы вызывают озабоченность, поскольку ставят под сомнение стабильность профессии государственного служащего. Существует четкая необходимость в усовершенствовании системы отбора кадров на высшие государственные должности, а также в повышении уровня прозрачности и беспристрастности проведения конкурсов. Целесообразно пересмотреть систему оплаты труда государственных служащих, обеспечив прозрачность и равенство, а также достойный уровень вознаграждения за их труд.

С точки зрения целей борьбы с коррупцией и предотвращения конфликта интересов существующая система декларирования имущества и доходов представляется неэффективной. Функционирует сложная система правил, касающихся раскрытия сведений, которые содержатся в декларациях об имуществе; в отчете отмечается, что эту систему необходимо усовершенствовать и выбрать единый подход к ее разработке, который бы обеспечил наиболее широкое обнародование информации. В то время как некоторые усилия по реформированию системы уже были предприняты, однако предлагаемые изменения не согласованы между собой, не устраняют наиболее серьезных недостатков действующей системы, а кроме того, поскольку все они существуют лишь в проекте, то пока неясно, что из всего этого выйдет.

В отчете приветствуются существующие положения об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов и рекомендуется дальнейшая реформа, в частности введение экспертизы действующих правовых актов и опубликование заключений антикоррупционной экспертизы. В сфере административных процедур рекомендуется провести оценку реализации соответствующего закона и организовать кампанию по повышению информированности для лучшего применения этого закона. В отчете также рекомендуется установить специальные процессуальные правила судебного рассмотрения жалоб частных лиц против органов публичной администрации и предлагается создать специализированные административные суды.

Кыргызской Республикой достигнут ощутимый прогресс в области внешнего аудита государственных средств путем усиления независимости и институциональных возможностей Счетной палаты, улучшения ее сотрудничества с правоохранительными органами и модернизации его рабочих процессов. Такой прогресс похвален и должен быть продолжен. Однако слабые институциональные возможности органов осуществляющих внутренний аудит в бюджетных организациях и отсутствие прозрачности в системе управления и контроля финансовой деятельности должны быть в срочном порядке исправлены кыргызскими властями.

На бумаге существующая система государственных закупок в Кыргызстане обеспечена должным контролем и может служить надежной основой для надлежащей системы государственных закупок. На практике основные проблемы, стоящие перед Кыргызской Республикой, это применение ее хорошо выписанного законодательства и качество проведения закупочных процедур. Это объяснимо рядом факторов, основной из которых – не адекватность институциональных возможностей для правильного проведения государственных закупок.

В Кыргызстане существуют относительно развитые правовые положения о доступе к информации, которые, однако, подрываются плохими правоприменением и информированностью о праве на информацию. Отчет рекомендует упорядочить соответствующие законодательные положения, объединить их в одном законе и провести общественную кампанию по вопросам реализации права человека на получение информации.

Финансирование политических партий является областью, в которой рейтинг Кыргызстана был повышен в связи с рядом законодательных изменений, которые вносились с 2007 г. Принятие Конституционного закона о выборах президента и депутатов в парламент от 2011 г. является одним из таких изменений, и четко демонстрирует усовершенствование системы регулирования финансирования политических партий. Введение ответственности за его нарушение, опубликование финансовых отчетов по использованию средств, а также мониторинг финансирования политических партий независимым государственным органом рекомендуются с целью дальнейшего усовершенствования существующей системы.

В 2011 году Кыргызстан провел комплексную судебную реформу; многие положения новых законов являются образцовыми. Однако, остается немалое количество недостатков в вопросе обеспечения судебной независимости и подотчетности. В отчете высказывается сожаление по поводу случаев массового увольнения судей в нарушение надлежащих процедур и рекомендуется усилить гарантии несменяемости судей. Также рекомендуются дальнейшие шаги по проведению судебной реформы. Отчет предлагает отменить процедуру пересмотра окончательных судебных решений в порядке надзора, так как она противоречит принципу верховенства права, и обеспечить функционирование Конституционной палаты Верховного суда. Отдельная рекомендация посвящена усилению независимости органов прокуратуры, которая должна быть на уровне независимости органов судебной власти.

Согласно ряду международных исследований, компании считают, что коррупция относится к самым серьезным проблемам в ведении бизнеса в Кыргызстане. Однако, создается впечатление того, что очень малое предпринимается правительство для разрешения этой проблемы. В отчете рекомендуется в первую очередь сфокусироваться на установлении диалога между бизнесом и правительством с целью повышения осведомленности о рисках коррупции и улучшения законодательства, а также на продвижении и применении корпоративных программ соблюдения правил.

## Второй раунд мониторинга

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией является субрегиональной инициативой Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии (Сеть ОЭСР), ориентированной на такие страны, как Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Украина и Узбекистан; в реализации этого плана также принимают участие другие страны, входящие в Сеть ОЭСР. Реализация Стамбульского плана действий включает проведение обзоров и мониторинг законодательства и институций стран в области борьбы с коррупцией.

Обзор Кыргызской Республики был проведен в декабре 2004 г.; по его результатам стране были 31 рекомендация. В ходе первого раунда мониторинга была проведена оценка выполнения рекомендаций и составлен рейтинг соответствия им Кыргызской Республики; в сентябре 2007 года был утвержден доклад: 2 рекомендации были выполнены полностью; 4 – выполнены в целом; 15 – выполнены частично и 10 – не выполнены. На пленарных заседаниях сети ACN Кыргызской Республикой предоставлялась периодическая информация о шагах, предпринимаемых для выполнения рекомендаций.

Второй раунд мониторинга Кыргызстана был начат в 2011 году. Ответы на вопросы анкеты Правительство Кыргызской Республики направило 31 декабря 2011 года.

Посещение страны состоялось 17-21 января 2012 г. Визит включал проведение 11 тематических встреч с государственными учреждениями, включая: Генеральную прокуратуру Кыргызской Республики; аппарат Президента Кыргызской Республики; аппарат Правительства Кыргызской Республики; Министерство финансов Кыргызской Республики; Государственный комитет по финансовому контролю Кыргызской Республики; Счетную палату Кыргызской Республики; Верховный суд Кыргызской Республики; Министерство образования Кыргызской Республики; Государственную службу финансовой полиции Кыргызской Республики; Министерство юстиции Кыргызской Республики; Министерство внутренних дел Кыргызской Республики; Государственную таможенную службу Кыргызской Республики; Государственную налоговую службу Кыргызской Республики; Государственную службу по кадровым вопросам Кыргызской Республики; Министерство здравоохранения Кыргызской Республики; Службу финансовой разведки Правительства Кыргызской Республики; Жогорку Кенеш (парламент); Антикоррупционную службу Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики; Центральную избирательную комиссию; аппарат Омбудсмена Кыргызской Республики и Совет национальной обороны Кыргызской Республики.

С содействия представительства ОБСЕ в Бишкеке и «Трансперенси Интернешнл – Кыргызстан» были организованы встречи с представителями гражданского общества и делового сектора. Также при содействии представительства ОБСЕ в Бишкеке было проведено заседание с участием представителей международного сообщества.

От имени Кыргызской Республики координация обеспечивается г-ном Бакытом Осмоналиевым, заместителем Генерального прокурора Кыргызской Республики, и г-ном Нурланом Сулайманкуловым, главой Департамента по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики. В группу по мониторингу, которую возглавлял г-н Даниэль Телесклаф (Княжество Лихтенштейн), входили г-н Владимир Георгиев (бывшая югославская республика Македония); г-жа Олена Кустова (США); г-жа Раза Тумене (Литва), а также г-жа Таня Хаванска и г-н Дмытро Котляр (представлявшие Секретариат Сети ОЭСР).



Доклад был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий 22-24 февраля 2012 г. В нем представлены оценки соответствия данным ранее рекомендациям: **2 рекомендации были выполнены полностью, 4 – выполнены в основном, 20 – выполнены частично и 5 рекомендаций не были выполнены.** В целом, со времени проведения первого раунда мониторинга из 31 рекомендации рейтинги были повышены по 7 рекомендациям. В доклад также включены **22 новые рекомендации.**

Доклад размещен на <http://www.oecd.org/corruption/acn>. Планируется провести еще один визит в Киргизскую Республику для представления доклада государственным учреждениям, гражданскому обществу, бизнесу и представителям международного сообщества. Кроме того, Правительству Кыргызской Республики будет предложено предоставлять на последующих пленарных заседаниях регулярную информацию о шагах, предпринимаемых для выполнения рекомендаций.

## Общие сведения о стране



### Экономическая и социальная ситуация<sup>1</sup>

Республика Кыргызстан охватывает территорию 200.000 квадратных километров (90% гористой местности) и насчитывает 5.3 млн. жителей. Официальные языки – кыргызский и русский. Природные ресурсы Кыргызской Республики включают гидроэнергию, значительные залежи золота и редких металлов, угля и природного газа, а также железа, бокситов, меди, олова, молибдена, ртути и сурьмы.

После приобретения независимости Кыргызстан успешно провел рыночные реформы, в том числе, усовершенствование системы лицензирования и земельные реформы. Кыргызстан стал первой страной Содружества Независимых Государств (СНГ) вступившей во Всемирную торговую организацию. В 2010 году экспорт составил 1.49 млрд. долларов (свыше 33% ВВП) и включал в себя ценные металлы, не органические химические материалы, топливо, одежду, овощи. Основными экспортными партнерами неизменно с 2007 г. остаются Швейцария, на долю которой приходится 26%, Объединенные Арабские Эмираты с долей 20%, Россия с долей 17%, Казахстан с долей 12%, Соединенные Штаты Америки с долей 6%.

Социально политические кризисы апреля и июня 2010 г. нанесли серьезный ущерб перспективам роста и значительно увеличить финансовые потребности в расходах; однако, экономика восстановилась быстрее, чем предполагалось. Реальный валовой внутренний продукт (ВВП) сократился на 1.4 процента в 2010 году, но вырос на 5.5 процента в первой половине 2011 года, частично отражая одноразовый эффект. Кризисы также подчеркнули необходимость борьбы с глубоко укоренившейся коррупцией. Общее доверие к государственной администрации и регулирующим органам, сильно подорванное при прежнем режиме, необходимо восстановить для установления конструктивного диалога с частным сектором с целью улучшения инвестиционного климата.

### Политическая структура<sup>2</sup>

Политические события 2010 года, которые повлекли за собой смену руководства страны и фундаментальные изменения в системе управления, прошли со значительными человеческими и социальными потерями. Открытый конституционный референдум июня 2010 года был проведенный в трудных условиях, а затем – в целом свободные и справедливые

<sup>1</sup> Источники: Transition report EBRD 2011 and EBRD Country Page 2012, US Department of State Background Notes 8/2011, Index Mundi Kyrgyzstan economy profile 2012.

<sup>2</sup> Источники: Transition report EBRD 2011 and EBRD Country Page 2012, US Department of State Background Notes 8/2011, Index Mundi Kyrgyzstan economy profile 2012 and Constitution of the Kyrgyz Republic.

парламентские выборы в октябре того же года и президентские выборы в октябре 2011 года; они стали основными вехами в развитии демократии.

Парламентская система управления с тремя ветвями власти была введена новой Конституцией, принятой на референдуме 27 июня 2010 года. Президент Кыргызской Республики является главой государства и избирается всенародным голосованием на 6 лет. Исполнительная власть включает в себя правительство во главе с премьер-министром. Законодательная власть представлена Жогорку Кенеш (парламентом), который состоит из 120 депутатов, избираемых на 5-летний срок на основе пропорциональной избирательной системы. Судебная власть состоит из Верховного суда и местных судов. Конституционный суд Кыргызстана был распущен в апреле 2010 года, а новый институт - Конституционная палата Верховного суда - до сих пор не сформирован. Другие государственные учреждения включают органы прокуратуры, возглавляемые Генеральным прокурором, Национальный банк, Центральную комиссию по выборам и проведению референдума, Счетную палату и аппарат Омбудсмана.

Благодаря множеству функционирующих политических партий, относительно свободным средствам массовой информации и сети активных организаций гражданского общества, Кыргызская Республика продолжает быть позитивно представленной в региональном контексте. Тем не менее, новая система остается неиспытанной и коренные причины межэтнического насилия на юге страны - в том числе бедность, безработица и глубоко укоренившаяся коррупция - еще предстоит решить.

Кыргызстан является членом Организации Объединенных Наций, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Всемирной торговой организации, Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Европейского банка реконструкции и развития, Международного валютного фонда и Всемирного банка.

### **Тенденции в сфере коррупции**

С баллами 2.1. Кыргызстан занимал 164 место из 182 стран в индекс восприятия коррупции «Трэнсперенси Интернэшнл» в 2011 году. Рейтинг Кыргызстана в 2006 году составлял 2.2. (142-ое место среди 163 стран), а затем упал до 2.1. в 2007 году и до рекордно низкого балла 1.8. в 2008 году, с 2009 года Кыргызстан начал постепенно подниматься обратно с рейтингом 1.9. в 2009 году и 2.0. в 2010 году.

Существенный прогресс был достигнут в связи с повышением уровня прозрачности в добывающем секторе, кульминационным моментом стало признание 1 марта 2011 года Инициативой прозрачности добывающих отраслей (EITI) соответствия Кыргызстана ее стандартам. В то же время рейтинг Кыргызстана в индексе Всемирного банка по «Ведению бизнеса» пошел вниз. Другие исследования также указывают на аналогичные тенденции (подробнее см. в таблице ниже, а также разделы доклада 3.3.2. и 3.9.). Опросы показывают, что коррупция широко рассматривается в качестве наиболее серьезной проблемы в Кыргызстане. По данным последнего опроса деловой среды и эффективности предприятий (BEEPS), проведенного в 2008-2009 годах, около 10 процентов всех предприятий и почти четверть средних предприятий считают коррупцию самым серьезным препятствием в своей работе.

<b>Рейтинг, организация</b>	<b>Рейтинг Кыргызской Республики</b>	<b>Общее количество стран, охваченных рейтингом</b>
"Ведение бизнеса" 2012 г., Всемирный банк	70	183
Индекс экономической свободы на 2012 г., Heritage Foundation	88	179
Индекс глобальной конкурентоспособности на 2011-2012 гг., Всемирный экономический форум:	126	142
- Бремя государственного регулирования	84	142
- Защита прав собственности	139	142
- Необычные выплаты и взятки	140	142
- Прозрачность формирования государственной политики	67	142
- Бремя таможенных процедур	134	142
Международный индекс прав собственности на 2010 г. <sup>3</sup>	97	125

<sup>3</sup> Кыргызская Республика не была включена в Индекс на 2011 г. из-за отсутствия информации.

# 1. Политика борьбы с коррупцией

## 1.1. Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией

После массовых народных волнений в апреле 2010 года к власти в республике пришло Временное правительство во главе с Розой Отунбаевой. За годы его пребывания у власти в 2010 - 2011 гг. политический режим в Кыргызстане претерпел серьезные изменения. В целом, считается, что деятельность правительства Розы Отунбаевой была более прозрачной и эффективной по сравнению с деятельностью своего предшественника; в своей работе Временное правительство уделяло внимание и вопросам борьбы с коррупцией. В 2010 г. был пересмотрен ряд сомнительных контрактов на государственные закупки, возбуждены проверки по фактам возможных хищений и коррупции среди бывших высокопоставленных должностных лиц государства.

До проведения в октябре 2011 года президентских выборов кандидаты на этот пост неоднократно заявляли о необходимости борьбы с коррупцией в правительстве и предотвращения возможных фальсификаций результатов выборов. Президентом Кыргызстана был избран бывший премьер-министр Алмазбек Атамбаев в результате выборов, которые, по общепринятому мнению, соответствовали международным стандартам. Впервые проведение президентских выборов в Центрально азиатском регионе соответствовало стандартам ОБСЕ. В своей инаугурационной речи 1 декабря 2011 г. Президент Атамбаев заявил, что после борьбы с организованной преступностью борьба с коррупцией является вторым по важности приоритетом государства. Он подчеркнул важность искоренения причин коррупции в обществе, и призвал тех, кто занимает ведущие государственные посты, не допускать, чтобы их личные интересы влияли на те решения, которые они принимают при осуществлении государственных полномочий<sup>4</sup>.

В подписанном 16 декабря 2011 г. Соглашении о формировании коалиции депутатских фракций Жогорку Кенеша Кыргызской Республики также указано, что одной из важнейших объединяющих задач всех ветвей власти, политических сил и партий страны должна стать «бескомпромиссная борьба с коррупцией и преступностью»<sup>5</sup>.

В Проекте Программы Правительства Кыргызской Республики «Стабильность и достойная жизнь» Премьер-министр Омурбек Бабанов заявляет, что борьба с коррупцией является одним из приоритетов Правительства, в связи с чем, необходимы наличие жестких законов и реальные механизмы наказания за коррупцию и злоупотребления служебным положением. Это программа, в частности, предусматривает проведение реформы системы правоохранительных органов, введение электронной системы проведения аукционов в системе государственных закупок и приватизации, сотрудничество государства с гражданским обществом в области борьбы с коррупцией, обновление антикоррупционного правительственного Интернет-сайта и усовершенствование системы электронного учета поданных заявлений и обратной связи о ходе рассмотрения заявлений граждан, сокращение влияния чиновников на бизнес, а также упрощение государственного регулирования<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> <http://www.knews.kg/ru/politics/7044/>.

<sup>5</sup> Соглашение о формировании коалиции депутатских фракций Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, <http://www.ar-namys.org/read/2102.html>.

<sup>6</sup> Проект Программы Правительства Кыргызской Республики «Стабильность и достойная жизнь», <http://republic.kg/ru/news/main/2058/>

Еще одним выражением декларируемой политической воли и решимости Правительства Кыргызстана в отношении борьбы с коррупцией является принятие Президентом Кыргызской Республики Указа от 14 декабря 2011 г. №27 «Об образовании Антикоррупционной службы в Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики». Этот указ предусматривает создание нового антикоррупционного органа, в задачи которого входит предотвращение и борьба с коррупционными правонарушениями, совершаемыми высшими административными государственными служащими и политическими публичными служащими.

Наконец, 11 января 2012 г. был создан отдельный парламентский Комитет по противодействию коррупции, в задачи которого входят исключительно вопросы борьбы с коррупцией. Как пояснили кыргызские власти во время визита в страну группы мониторинга, это было сделано для того, чтобы уделить указанным вопросам больше внимания и подчеркнуть их важность для Парламента. Следует отметить, что этот новый комитет был создан несмотря на то, что общее количество парламентских комитетов было сокращено с 16 до 13. Однако представители гражданского общества, а также международного сообщества, высказали некоторые опасения в связи с тем, что теперь, в результате процессов реструктуризации, этот комитет возглавляет уже не представитель от парламентской оппозиции. К тому же возможно дублирование функций с другими парламентскими комитетами.

## **1.2. Политические документы по борьбе с коррупцией**

### **Предыдущая рекомендация 1**

**Обновить Национальную стратегию по борьбе с коррупцией Кыргызской Республики на основе оценки выполнения существующих программ по борьбе с коррупцией с целью унификации многочисленных документов в единую комплексную стратегию.**

В сентябре 2007 г. было признано, что рекомендацию 1 Кыргызская Республика **выполнила в основном**.

Формально документы по борьбе с коррупцией существовали в Кыргызстане с 1997 г. После ратификации в 2005 г. Конвенции ООН против коррупции и с учетом соответствующей рекомендации Стамбульского плана действий указом Президента была принята Государственная стратегия по борьбе с коррупцией на 2006 - 2010 гг., а также План действий по ее реализации. В период с 2005 по 2010 гг. органом, ответственным за реализацию этой стратегии, было Национальное агентство по предупреждению коррупции; впоследствии эти функции были переданы Государственной кадровой службе Кыргызской Республики.

Национальная стратегия борьбы с коррупцией и План действий по ее реализации на 2009 - 2011 гг. были приняты Указом Президента от 11 марта 2009 г. №155. Оба эти документа составлены по стандартному образцу стратегии борьбы с коррупцией и плана действий по ее реализации. План действий, который содержит перечень из 50 четких и конкретных мер с указанием сроков и показателей их реализации, а также организаций, ответственных за их исполнение, можно оценить как комплексный и очень продуманный документ.

В соответствии с этим указом Президента, Правительству было поручено в месячный срок разработать комплекс мер по исполнению положений Плана действий по реализации Национальной стратегии борьбы с коррупцией, руководствуясь при этом соответствующими

положениями Постановления Правительства КР №352 от 5 июня 2009 г.. Координация действий по реализации Национальной стратегии борьбы с коррупцией была возложена на аппарат Совета безопасности, а контроль за исполнением Плана действий по ее реализации – на Национальное агентство по предупреждению коррупции (НАПК); однако в 2010 г. НАПК было ликвидировано и на практике никакой комплексный мониторинг не проводился.

И в своих ответах на вопросник, и в ходе общения с экспертами группы мониторинга во время их визита в страну власти Кыргызстана заявили, что в полном объеме были выполнены лишь некоторые из тех мер, которые были предусмотрены Национальной стратегией, а часть этих мер осталась невыполненной по объективным причинам в связи с событиями апреля 2010 года. Кроме того, как сообщила кыргызская сторона, оценить, в какой степени были реализованы меры по борьбе с коррупцией, из-за отсутствия надлежащих механизмов координации и контроля до настоящего времени не представлялось возможным. Этим заявлениям соответствует и содержание Указа Президента от 14 декабря 2011 №27 «Об образовании Антикоррупционной службы в Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики», в котором указано, что принятые ранее антикоррупционные программы носили, как правило, формальный и декларативный характер.

30 января под председательством Президента Кыргызстана Алмазбека Атамбаева состоялось заседание Совета обороны Кыргызской Республики, на котором был рассмотрен вопрос «О мерах по противодействию коррупционным проявлениям в обществе». На этом заседании Совет обороны одобрил новую Государственную стратегию антикоррупционной политики Кыргызской Республики, которая была утверждена Указом Президента 2 февраля 2012 года. Также Совет обороны рекомендовал Жогорку Кенешу (Парламенту), Правительству, органам судебной власти, иным государственным органам, а также органам местного самоуправления разработать планы мероприятий по противодействию коррупции в рамках реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики. Совет обороны также принял решение поручить Секретариату Совета обороны внести на рассмотрение Жогорку Кенеша проект закона «О противодействии коррупции» и предложения о внесении изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы и другие законодательные акты Кыргызстана.

Оценить новую стратегию борьбы с коррупцией эксперты группы мониторинга не смогли, поскольку текст этого документа был предоставлен только во время мониторингового заседания Сети. Кыргызская сторона отметила лишь, что новая стратегия предусматривает два основных направления деятельности: укрепление системы правоохранительных органов и предотвращение коррупции. Следует отметить, однако, что уже сам процесс работы над новой стратегией вызывает ряд серьезных вопросов. Этот документ, судя по всему, был разработан Советом обороны с участием правоохранительных органов, однако во время визита группы мониторинга в страну даже те структуры, которые непосредственно принимали участие в создании стратегии, могли говорить только о тех ее элементах, в подготовке которых они принимали участие. Таким образом, единственным органом, который был в курсе всего процесса работы над стратегией и всего ее содержания, был Совет обороны. Власти Кыргызстана заявили, что в ходе разработки стратегии были учтены положения предыдущей антикоррупционной стратегии и плана действий по ее реализации, а также различные аналитические документы - однако, ни одного такого конкретного документа они при этом назвать не смогли. Во время визита группы мониторинга в страну представители гражданского общества заявили, что неправительственные организации в создании новой Государственной стратегии антикоррупционной политики не участвовали. Не были привлечены к этому процессу и представители международного сообщества (ни в каком качестве). Согласно указу Президента от 2 февраля 2012 года, секретариат Совета обороны определен ответственным за мониторинг и контроль за исполнением недавно принятой Стратегии.

Данную рекомендацию Кыргызстан **в основном выполнил**.

#### **Новая рекомендация 1.2.**

*При разработке планов действий по выполнению стратегии оценить потребности в финансировании, необходимом для реализации конкретных мер и мероприятий, с тем, чтобы предусмотреть выделение организациям-исполнителям соответствующих бюджетных ассигнований, а также обеспечить составление обоснованных запросов на оказание технической помощи со стороны международного сообщества.*

*Обеспечить активное участие гражданского общества в предстоящей разработке планов действий по реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики.*

*Проводить регулярный мониторинг и оценку реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики с надлежащим включением неправительственных организаций, международное сообщество и экспертов в эти процессы.*

*Обеспечить широкое обнародование отчетов о реализации положений Государственной стратегии антикоррупционной политики в целом и планов действий по ее реализации в частности.*

#### **1.3. Исследования коррупции**

##### **Предыдущая рекомендация 4**

*Проводить дальнейшие обзоры и соответствующие исследования на основе прозрачной методики, сопоставимой с международными стандартами, для получения более точной информации об уровне коррупции в стране и установления истинной степени воздействия этого явления на определенные институты, такие как полиция, суды, органы государственных закупок, налоговые и таможенные службы, системы образования и здравоохранения и т.д.*

В сентябре 2007 г. было признано, что рекомендацию 4 Кыргызская Республика **выполнила частично**.

Как уже было отмечено в отчете о проведении первого раунда мониторинга, в 2006 году Национальным агентством по предупреждению коррупции была разработана и соответствующим приказом Комиссара НАПК утверждена методология проведения исследований коррупции. В этом отчете было также указано, что на базе этой методологии в Кыргызстане проводятся исследования коррупции. Вместе с тем Национальная стратегия борьбы с коррупцией и План действий по ее реализации на 2009 - 2011 гг., принятые Указом Президента от 11 марта 2009 года, предусматривали, что Национальное агентство по предупреждению коррупции должно было разработать и в 2009 году принять новую национальную методологию оценки и мониторинга уровня коррупции в стране и регулярно, два раза в год, проводить анализ применения этой методологии на практике. Однако, судя по ответам на вопросник и подтверждению этой информации представителями кыргызских властей во время визита группы мониторинга в страну, в настоящее время в Кыргызстане нет единой общенациональной методологии анализа тенденций развития ситуации с коррупцией, как нет и специализированного исследовательского центра, который занимался бы проведением таких исследований. Никакого анализа результатов предпринятых мер



проведено не было, а также не было приведено конкретных примеров проведения исследований в этой области представителями властей Кыргызстана, за исключением нескольких специальных отраслевых опросов, которые были проведены Министерством образования и Министерством здравоохранения.

К положительным моментам можно отнести разработку методологии оценки «индекса доверия населения» к деятельности государственных органов. Эта система была внедрена во всех государственных учреждениях Кыргызстана. С ее помощью каждое государственное ведомство измеряет уровень доверия к своей деятельности со стороны населения; результаты этих измерений публикуются на сайтах соответствующих государственных структур. Все государственные органы обязаны стремиться повышать этот показатель и отчитываться перед Правительством о работе, проделанной ими в этом направлении.

Признавая, что прогресс, достигнутый в этой области, незначителен, власти Кыргызстана выразили надежду, что вновь созданная Антикоррупционная служба придаст этой деятельности новый импульс, и системных исследований коррупции в стране будет проводиться больше, поскольку в обязанности этого органа входит в том числе и осуществление анализа и мониторинга тенденций ситуации с коррупцией в стране, а также публикация отчетов о реализации антикоррупционных мероприятий и других соответствующих документов.

Рекомендацию 4 Кыргызстан по-прежнему **выполнил частично**.

#### **Новая рекомендация 1.3.**

*Используя утвержденную комплексную и прозрачную, а также международно-сопоставимую методологию, продолжить проведение соответствующих исследований и опросов, позволяющих получить более точную информацию об уровне коррупции в стране и установить коррупционные риски и истинные масштабы коррупции в конкретных государственных институциях (в органах полиции, в судебной системе, в системе государственных закупок, в налоговых и таможенных органах, в секторах образования, здравоохранения и т.п.).*

*Обеспечить более широкое участие НПО в исследованиях коррупции, в основе которых будет не только восприятие коррупции, но и опросы с участием фокус-групп и лиц, ставших жертвами коррупции, оценки нормативно-правовой базы и т.д.*

#### **1.4. Участие общественности в борьбе с коррупцией**

##### **Предыдущая рекомендация 29**

*Расширить регулярное сотрудничество (формализованные советы и др.) между НПО и широкой общественностью, с одной стороны, и государственными учреждениями – с другой. Формализованные советы, на которых присутствуют представители государственных учреждений, но правом голоса обладают только представители НПО/ассоциаций, могут оказаться одной из эффективных форм для обеспечения свободного выражения общественных интересов. Решения таких советов имеют совещательный характер для государственных органов. Разработать процедуры постоянного участия гражданского общества (а не только представителей наиболее активно заинтересованных НПО) в разработке политики.*

В сентябре 2007 г. было признано, что рекомендацию 29 Кыргызская республика **выполнила в основном**.

В период президентства К. Бакиева (с 2005 г. по апрель 2010 г.) роль гражданского общества в Кыргызстане была ограничена и многие НПО подвергались репрессиям. Принято считать, что после смены режима в апреле 2010 г. местные НПО снова получили возможность действовать беспрепятственно; временное правительство было открыто для сотрудничества с НПО, и гражданское общество сыграло заметную роль в президентских выборах 2011 г..<sup>7</sup>

Как указано в отчете о проведении первого раунда мониторинга, формально в Кыргызстане предпринимались различные меры по расширению сотрудничества государства с гражданским обществом. В частности, в 2006 году Национальный Совет по противодействию коррупции включал 6 представителей гражданского общества; Национальное агентство по предупреждению коррупции подписало более 20 меморандумов о сотрудничестве с различными институтами гражданского общества в целях предотвращения коррупции и борьбы с ней; были разработаны механизмы постоянного участия представителей гражданского общества в разработке национальной антикоррупционной политики.

Во время визита в страну кыргызские власти заявили экспертам группы мониторинга, что в Кыргызстане много неправительственных организаций, которые осуществляют проекты и проводят мероприятия по борьбе с коррупцией в государственных учреждениях. Однако подтвердить это заявление и привести конкретные примеры НПО, которые занимались бы борьбой с коррупцией, кыргызские власти не смогли; единственной общественной организацией, которая была названа в этой связи, является Антикоррупционный деловой совет (АДС). Более того, представители НПО, напротив, заявили, что они не удовлетворены уровнем своего участия и сотрудничества с государственными органами. Эту точку зрения подтверждает и процесс разработки проекта новой Государственной стратегии антикоррупционной политики - см. раздел 1.2. (Политические документы по борьбе с коррупцией).

Одним из важных положительных сдвигов в этой области является создание при министерствах и других государственных органах общественных наблюдательных советов (ОНС), в соответствии с Указом Президента Кыргызской республики от 29 сентября 2010 года от №212 «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом». В состав таких советов входят представители гражданского общества, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества. В настоящее время создан уже 41 ОНС, из них 36 провели свои первые организационные заседания. Первоначально членов ОНС должна была назначать Администрация Президента, но с 5 марта 2011 года, после того как в этот президентский указ были внесены соответствующие поправки, данная функция была передана в ведение специальной комиссии по отбору членов общественных наблюдательных советов. В приложении к этим поправкам указаны три критерия отбора членов наблюдательных советов: (1) не состоять в близких родственных отношениях с руководством соответствующего государственного органа; (2) не находиться в прямой зависимости от того государственного органа, при котором создан Совет (например, получатель лицензии, поставщик товаров); и (3) обладать безупречной репутацией. Сведения о членах общественных наблюдательных советов, документация по их финансированию и отчеты об их деятельности являются достоянием гласности; вся эта информация публикуется на сайте [www.ons.kg](http://www.ons.kg). Одобряя создание института общественных наблюдательных советов, которые, как подтверждают представители гражданского общества Кыргызстана, являются одним из действенных

---

<sup>7</sup> Freedom House, Nations in Transit. Kyrgyzstan. 2011, p.307

инструментов сотрудничества государства и гражданского общества, группа мониторинга считает необходимым отметить, что этот механизм нуждается в доработке и усовершенствовании, чтобы стать реальным мостом между государством и обществом (населением в целом).

Учитывая незначительный прогресс, достигнутый в исполнении рекомендации 29, новая оценка - **выполнено частично**.

#### **Новая рекомендация 1.4.**

***Продолжить и, по возможности, расширить практику применения постоянных форм сотрудничества (общественные наблюдательные советы) между гражданским обществом и государственными учреждениями.***

***Разработать процедуры, обеспечивающие вовлечение широкой общественности в разработку и мониторинг реализации антикоррупционных мер путем, например, проведения общественных консультаций и слушаний, публикации законопроектов с предоставлением возможности подачи комментариев в режиме он-лайн.***

#### **1.5. Повышение уровня знаний и обучения общественности**

##### **Предыдущая рекомендация 5**

***Проводить кампании по повышению информированности общественности и организовать обучение для общественных организаций, государственных служащих и представителей частного сектора об источниках и последствиях коррупции, о средствах предупреждения коррупции и борьбы с ней и о правах граждан при взаимодействии с государственными органами.***

В сентябре 2007 г. было признано, что рекомендацию 5 Кыргызская Республика **выполнила частично**.

В отчете о проведении первого раунда мониторинга было отмечено, что за отчетный период в Кыргызстане было проведено довольно мало мероприятий по антикоррупционному просвещению государственных служащих и представителей частного сектора. Авторы отчета констатировали, что проведенные в стране информационные кампании были непоследовательными и носили несистематический характер. Была также упомянута разработанная в Академии управления при Президенте Кыргызской Республики учебная программа, которая включала в себя курс административной этики. Во время визита группы мониторинга в страну представители гражданского общества рассказали экспертам, что они принимают активное участие в этой программе, и что в настоящее время она широко применяется для обучения как студентов, так и действующих государственных служащих.

В ответах на вопросник кыргызская сторона указывает, что одной из функций Национального агентства по предупреждению коррупции было антикоррупционное просвещение общества, но, как уже говорилось выше, в 2010 г. этот орган была упразднен. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 июня 2009 г. №352 «Об утверждении Комплекса мер по выполнению Плана действий по реализации Национальной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике» предусматривает только информирование общественности о борьбе с коррупцией через средства массовой информации, но выполнение этого положения никак не контролируется.

Власти Кыргызстана сообщают о проведении многочисленных отдельных мероприятий, направленных на антикоррупционное просвещение общества. Упомянуты, в частности, разработка в 2009 году методического руководства по борьбе с коррупцией для учащихся 7 - 10 классов средних школ; разработка и распространение на пограничных пунктах плакатов и листовок по вопросам таможенного законодательства; выпуск руководства для сотрудников таможенных органов общим тиражом в 25 420 экземпляров, которое было распространено в 2010-2011 гг. в рамках проводимого Антикоррупционным деловым советом проекта «Содействие госорганам в борьбе с коррупцией»; проведение при финансовой поддержке Фонда Сороса семинара по вопросам прозрачности и подотчетности бюджета, а также другие мероприятия.

По всей видимости, лидером в области антикоррупционного просвещения общества и единственным органом, который демонстрирует достаточно комплексный подход к этому вопросу, является Министерство образования и науки Кыргызстана. Министерство образования провело оценку рисков коррупции в конкретных секторах, в результате которой было обнаружено, что наиболее коррумпированным является сектор высшего образования. В этой связи Министерством образования и науки были предприняты меры по повышению информированности общества по вопросам формирования бюджетов учебных заведений, в частности, вузов; было широко распространено Постановление от 6 мая 2011 г. о запрете не предусмотренных законом денежных и иных поборов в государственных организациях; были предприняты и другие соответствующие меры. В Министерстве образования и науки была также создана горячая линия для приема от населения жалоб и сообщений о фактах коррупции; кроме того, организована общественная приемная, в работе которой принимает участие Министр образования и науки и его заместители.

Вместе с тем следует отметить, что в целом для повышения уровня знаний общества о коррупции и о методах борьбы с ней в Кыргызстане было сделано мало. Обучающие мероприятия по этой тематике проводятся нерегулярно, а их инициаторами являются в основном донорские организации и гражданское общество. Кроме того, кыргызские власти подтверждают, что никаких оценок эффективности работы в этой области не проводилось.

Оценка остается прежней: рекомендацию 5 Кыргызстан **выполнил частично**.

#### **Новая рекомендация 1.5.**

***Проводить кампании по повышению информированности общества о борьбе с коррупцией, организовать обучение для сотрудников государственных учреждений, правоохранительных и судебных органов, работников органов местного самоуправления и представителей частного сектора касательно источников и последствий коррупции, инструментов предупреждения коррупции и борьбы с ней и о правах граждан при взаимодействии с государственными органами, и подключить НПО к проведению таких тренингов и информационно-разъяснительных кампаний.***

***Поручить органу по предотвращению коррупции разработать комплексную методологию проведения информационно-разъяснительных кампаний и составить план обучающих мероприятий.***

## **1.6. Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией**

### **Предыдущая рекомендация 2**

*Обеспечить укрепление институциональной поддержки для разработки и мониторинга государственной политики в области борьбы с коррупцией; в краткосрочной перспективе это может быть обеспечено на основе Консультативного совета по добросовестному управлению и его секретариата; в долгосрочной перспективе рассмотреть возможность дальнейшей консолидации и укрепления с учетом опыта других стран, где работают специализированные независимые антикоррупционные агентства.*

В сентябре 2007 г. было признано, что данную рекомендацию Кыргызская Республика выполнила частично.

Решением Временного правительства от 12 июня 2010 года №78 было упразднено Национальное агентство по предупреждению коррупции, которое ранее отвечало за разработку национальной стратегии борьбы с коррупцией, за разработку и проведение мер по предупреждению коррупции, повышение нетерпимости общества к коррупции и участие общества в антикоррупционных мерах. Никакому другому органу эти функции переданы не были. Координацией осуществления национальной стратегии по борьбе с коррупцией ранее занимался аппарат Совета безопасности, но и этот орган также был Временным правительством упразднен.

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 14 декабря 2011 г. №27 был создан новый орган по борьбе с коррупцией - Антикоррупционная служба в Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики. Согласно этому указу, задачей Антикоррупционной службы является предупреждение и борьба с коррупционными преступлениями, совершаемыми лицами, занимающими политические и высшие административные государственные должности. Директором Антикоррупционной службы назначен первый заместитель председателя Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики Бектен Сыдыгалиев.

Серьезную озабоченность вызывает вопрос о координации деятельности и согласованности функций Антикоррупционной службы и Генеральной прокуратуры. Роль и задачи Антикоррупционной службы также четко не определены, поэтому Кыргызстану необходимо принять соответствующий документ, который регулировал бы все эти вопросы.

В Кыргызстане также идет работа над рядом других организационных преобразований и, соответственно, существует целый ряд вопросов, которые предстоит решить. В частности, до сих пор не ясно, кто будет отвечать за разработку и координацию антикоррупционной политики. В проекте закона о борьбе с коррупцией, который был рассмотрен 30 января на заседании Совета обороны, по-прежнему указаны два возможных ведомства, на которые могут быть возложены эти функции: сам Совет обороны и Генеральная прокуратура Кыргызстана; в ходе принятия этого законопроекта Президент, а затем и Парламент должны будут определиться с выбором. Нечетко распределены и функции, касающиеся предотвращения коррупции. Согласно Указу Президента от 2 февраля 2012 г. государственные органы и органы местного самоуправления должны разработать и представить планы действий по реализации принятой стратегии до 1 марта 2012 года, и тогда ситуация возможно будет прояснена.

Кроме того, был создан новый специальный парламентский комитет, который будет заниматься вопросами борьбы с коррупцией; предполагается, что этот орган обеспечит быстрые анализ, разработку и принятие необходимого антикоррупционного законодательства. Однако, нет четкости в том, каким образом этот комитет будет координировать свою деятельность с другими комитетами в этой области.

В заключение следует отметить, что в Кыргызстане, как представляется, проходят серьезные перемены. Однако в настоящее время в стране отсутствует уполномоченный орган по предупреждению и противодействию коррупции в соответствии со статьей 6 Конвенции ООН против коррупции. Вместе с тем в этой сфере были приняты некоторые организационные решения, и их следует привести в соответствие международными стандартами, а также обеспечить эффективную реализацию намеченных реформ.

Рекомендацию 2 Кыргызстан по-прежнему **выполнил частично**.

#### **Новая рекомендация 1.6.**

***Обеспечить, чтобы орган (органы), отвечающий за разработку и контроль над реализацией государственной антикоррупционной политики, был обеспечен ресурсами, специализированным персоналом, обучением, необходимыми для эффективного выполнения таких функций.***

***Создать эффективный механизм повышения информированности общества и других превентивных мер по предотвращению коррупции.***

#### **1.7. Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией**

##### **Предыдущая рекомендация 6**

***Ратифицировать Конвенцию ООН против коррупции.***

В сентябре 2007 г. было признано, что данную рекомендацию Кыргызская Республика **выполнила полностью**.

Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции 6 августа 2005 г. В соответствии с законом о ратификации, главным органом, отвечающим за реализацию этой конвенции, является Генеральная прокуратура.

Рекомендацию 6 Кыргызстан **выполнил полностью**.

## 2. Уголовная ответственность за коррупцию

### Предыдущая Рекомендация 10

*Рассмотреть возможность существенного пересмотра Закона о борьбе с коррупцией по следующим направлениям:*

- привести в соответствие и уточнить концепцию "коррупции" в Уголовном кодексе и Законе о борьбе с коррупцией;*
- устранить противоречия между этим законом и другими законами и кодексами, в частности в области декларирования имущества, конфискации собственности и незаконных доходов;*
- внести положения, обеспечивающие фактическое исполнение закона на практике.*

По состоянию на сентябрь 2007 г. Рекомендацию 10 Кыргызская Республика **выполнила частично**.

Серьезных изменений в Закон о борьбе с коррупцией 2003 года внесено не было. Поэтому оценка, сделанная в докладе 2004 года, все еще действительна. Многие положения, распространяющиеся на государственных служащих, дублируют положения соответствующего закона; так, например, статья 12 Закона о борьбе с коррупцией («Деятельность, не совместимая с осуществлением государственных функций»), которая распространяется исключительно на государственных служащих, перекликается со статьей 11 Закона о государственной службе и к тому же регулирует вопросы несовместимости несколько иначе, чем в Законе о государственной службе.

В целом, Закон о борьбе с коррупцией представляется декларативным и малоэффективным; большая часть его положений не имеет прямого действия и не несет практических последствий. В результате приходится ставить под сомнение необходимость этого закона в такой форме. Эту точку зрения разделили собеседники в ходе визита в страну. По сведениям кыргызских властей, идет работа над проектом новой редакции Закона о борьбе с коррупцией, который вскоре будет предложен в составе комплексного пакета поправок в законодательство по вопросам борьбы с коррупцией. Предоставленный группе по мониторингу законопроект, по сравнению с действующим законом, в целом является улучшением. Однако прежде, чем он будет принят, необходима его дальнейшая доработка и упрощение; законопроект следует сопровождать поправками в другие законы с целью обеспечения исполнения его положений и непротиворечия иным законам, в частности, закону о государственной службе, Уголовному кодексу, Кодексу об административной ответственности и т.д.

Закон о борьбе с коррупцией предусматривает два вида правонарушений: «правонарушения, создающие условия для коррупции» (статья 13) и «коррупционные правонарушения» (статья 14). Статья 13 распространяется только на государственных служащих, и в ней говорится, что за ее нарушение государственные служащие несут дисциплинарную ответственность, «включая увольнение с должности». В то же время в Законе о государственной службе – специальном законе, касающемся вопросов государственной службы, предусмотрены свои собственные положения о дисциплинарной ответственности и не упоминается о нарушении Закона о борьбе с коррупцией в качестве основания для применения дисциплинарного взыскания. То же самое можно сказать о статье 12 Закона о борьбе с коррупцией, в которой говорится об «освобождении от должности» как о наказании за нарушение требований о несовместимости, тогда как Закон о государственной службе за те же нарушения предусматривает различные

меры дисциплинарной ответственности, среди которых увольнение – лишь одна из мер. Поэтому не ясно, является ли увольнение единственной санкцией, которая применяется в таком случае, или лишь одной из возможных мер. Это также может приводить к нестыковке двух законов, что лишает Закон о борьбе с коррупцией эффективности.

Статья 15 Закона о борьбе с коррупцией предусматривает, что физические и юридические лица, предоставившие госслужащим незаконное материальное вознаграждение, подарки, льготы, т.д., – при условии, что в содеянном не содержится признаков уголовно наказуемого деяния, – привлекаются к административной ответственности в соответствии с законодательством. Как было подтверждено в ходе визита в страну, в Кодексе об административной ответственности отсутствует статья, которая бы соответствовала этому положению Закона о борьбе с коррупцией. Таким образом, статья 15 этого закона содержит положение, которое не может быть применено на практике.

Рекомендацию 10 Кыргызстан, как и прежде, **выполнил частично**.

См. новую рекомендацию в разделе 2.1.-2.2.

## **2.1. – 2.2. Уголовные правонарушения, их элементы**

### **Предыдущая Рекомендация 9**

*Внести поправки в положения, определяющие коррупционные правонарушения, с целью приведения их в соответствие с международными стандартами, установленными Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенцией ООН против коррупции и Конвенцией ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц при осуществлении международных деловых операций. Внести соответствующие изменения в Уголовный кодекс, чтобы обеспечить следующее:*

- предусмотреть уголовную ответственность за коррупционные деяния, включая взяточничество, иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций либо путем расширения понятия должностного лица, либо в качестве отдельных составов преступлений;*
- предусмотреть уголовную ответственность за обещание и предложение взятки как в государственном, так и в частном секторе;*
- предмет взятки, как в государственном, так и в частном секторе, должен охватывать незаконные преимущества, включающие материальные и нематериальные блага;*
- полностью охватить взяточничество через посредников;*
- уточнить определения преступлений, связанных с коррупцией в области злоупотребления должностным положением и властью, и обеспечить точные правовые дефиниции, которые бы не вызывали трудности с толкованием;*
- предусмотреть уголовную ответственность за "сокрытие", "злоупотребление полномочиями", "незаконное обогащение", в соответствии с их определениями в Конвенции ООН против коррупции.*

По состоянию на сентябрь 2007 года Рекомендацию 9 Кыргызская Республика **не выполнила**.

Вопросы, поднятые в ходе первоначального обзора Кыргызстана и подтвержденные во время первого раунда мониторинга, остаются актуальными, поскольку изменений в Уголовной



кодекс для выполнения Рекомендации 9 внесено не было. Согласно информации кыргызских властей, готовится пакет законодательных поправок, в котором предусмотрены изменения, направленные на приведение национального законодательства в соответствие с международными стандартами в области криминализации коррупции. Два соответствующих законопроекта были предоставлены группе по мониторингу и анализируются ниже.

### **Действующее законодательство**

В Уголовном кодексе Кыргызской Республики содержится **статья 303 «Коррупция»**, которая предусматривает чрезвычайно нечеткий состав преступления, допускающий широкое толкование<sup>8</sup>. Это преступление карается очень жесткими санкциями – лишением свободы на 8-15 лет с обязательной конфискацией для основного состава и 15-20 лет лишения свободы с конфискацией для квалифицированного состава преступления. Как показывает статистика, предоставленная кыргызскими властями, в 2010 году по данной статье было заведено 7 уголовных дел, а в течение 6 месяцев 2011 г. – 4 дела; согласно судебной статистике, по этой статье в течение первых 9 месяцев 2011 года было рассмотрено 2 дела с вынесением обвинительных приговоров. Во время визита в страну представители кыргызских органов власти признали, что данный состав преступления пересекается с другими и обычно вменяется вместе с другими, связанными с коррупцией преступлениями. Также отмечалось, что в большинстве случаев суды отказываются выносить обвинительный приговор по статье 303 УК и прекращают уголовное преследование по данному составу.

Преступление, предусмотренное статьей 303 Уголовного кодекса, частично совпадает с другими коррупционными составами (например, дачей и получением взятки, элементами преступлений, совершенных организованной группой) и противоречит принципу правовой определенности – составляющей принципа верховенства права. Несмотря на удобство, которое такой столь широко толкуемый состав преступления создает для правоохранительных органов, он противоречит основополагающим принципам справедливого судебного разбирательства и должен быть изъят из законодательства и практики. Если в составах других коррупционных преступлений существуют пробелы, их необходимо устранить, а не пытаться компенсировать такого рода «всеохватным» составом. Практики, с которыми проводились встречи во время визита в страну, согласились с тем, что целесообразно удалить это положение из Уголовного кодекса.

В ходе первоначального обзора Кыргызстана в 2004 году отмечалась расплывчатость формулировки составов таких преступлений, как **злоупотребление должностным положением** (статья 304 УК) и **превышение должностных полномочий** (статья 305 УК). Эта проблема и далее существует. Эти преступления также не соответствуют статье 19 Конвенции ООН против коррупции (КООНПК), которая предусматривает «получение неправомерного преимущества» в качестве обязательного элемента злоупотребления полномочиями. Данная проблема существует во многих странах Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией<sup>9</sup> и ставит вопрос о соблюдении принципа правовой определенности. Такие

---

<sup>8</sup> «...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, создающее угрозу интересам общества или государства».

<sup>9</sup> См., например, Резолюцию 1862 (2012) Парламентской Ассамблеи Совета Европы касательно Украины, где Ассамблея посчитала, что схожие статьи Уголовного кодекса Украины слишком широки в применении и в реальности позволяют постфактум криминализировать обычную политическую деятельность. «Это противоречит принципу верховенства права и неприемлемо». Источник: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta12/ERES1862.htm>.

нечеткие формулировки сами по себе могут приводить к появлению коррупции, так как допускают широкое усмотрение в ходе уголовного преследования.

В Уголовном кодексе Кыргызской Республики содержится несколько составов преступления **пассивного взяточничества** должностных лиц: «взятка-вознаграждение» в случае получения взятки без предварительной договоренности (статья 310), «взятка-подкуп» в случае получения взятки при предварительной договоренности (статья 311) и получение взятки за предоставление должности в системе государственной службы (статья 312). Имеется также отдельная статья – статья 313 УК – за вымогательство взятки. Для такого распыления, как кажется, нет достаточных оснований и в нем нет необходимости. Это может также создавать проблемы при квалификации преступления и приводить к злоупотреблениям, поскольку одни и те же деяния пассивного взяточничества можно квалифицировать по-разному, например, добавляя или исключая элемент состава, относящийся к предварительному сговору. Это само по себе создает возможности для коррупции в системе уголовной юстиции, особенно если учесть тот факт, что санкции, предусмотренные в статье 311 УК, существенно выше, чем в статье 310 УК, а санкции по статье 313 УК выше, чем по статьям 310-312. Поэтому рекомендуется упростить и по возможности объединить различные статьи, касающиеся получения взятки.

Также, в отличие от статьи 310, статья 311 УК охватывает получение заранее обусловленной взятки только в обмен на правомерное действие/бездействие, то есть за действие/бездействие в пределах полномочий должностного лица. Таким образом, получение заранее обусловленной взятки в обмен на совершение незаконного действия (бездействия) не предусматривается Уголовным кодексом, что является серьезным пробелом, требующим устранения.

**Глава 23 Уголовного кодекса** («Преступления против интересов службы на негосударственных предприятиях и организациях») предусматривает преступление в виде незаконного получения вознаграждения служащим (статья 225 УК). Статья карает незаконное получение служащим, который не является должностным лицом государственного органа, предприятия, учреждения, организации или общественного объединения, материального вознаграждения или имущественной выгоды в значительном размере за выполнение или невыполнение в интересах осуществляющего подкуп лица определенного действия, которое служащий должен был или мог совершить с использованием своего служебного положения. Как было разъяснено в ходе визита в страну, данная статья распространяется также и на служащих государственных органов власти и организаций (включая государственные лечебные заведения, университеты, школы), несмотря на то, что она помещена в Главу 23 УК, относящуюся к коррупции в частном секторе.

Ряд собеседников, с которыми группа по мониторингу встречалась в ходе визита в страну, указывали на то, что на практике встречаются проблемы с применением статьи 313 УК «Вымогательство взятки». Согласно этой статье, должностное лицо привлекается к ответственности, в частности, «за поставление лица в такие условия, которые его вынуждают дать взятку с целью предотвращения наступления вредных последствий его правоохраняемым интересам». Эта расплывчатая формулировка становится еще запутанней с учетом разъяснения Пленума Верховного суда в его Постановлении № 15 от 27.09.2003 «О некоторых вопросах применения судами Кыргызской Республики законодательства об ответственности за должностные преступления». В данном постановлении, помимо прочего, говорится о том, что вымогательства не происходит, если должностное лицо требует взятку под угрозой совершения в отношении взяткодателя законных действий (назначить ревизию при выявлении недостачи, сообщить о фактах хищения и т.д.). Также Верховный суд исключает вымогательство в случаях, когда лицо требует взятку за совершение незаконных действий, например,

прекращение уголовного дела при отсутствии к тому оснований, предоставление жилплощади лицу, не имеющему права на ее получение, и т.п. Некоторые из такого рода действий, которые, по мнению Верховного суда, не должны рассматриваться как вымогательство, были названы представителями правоохранительных органов в качестве реальных примеров вымогательства. Это подтверждает необходимость уточнения определения вымогательства.

Согласно Примечанию 3 к статье 314 («Дача взятки») «лицо, давшее взятку», освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки должностным лицом или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, «о предстоящей даче взятки». Из этой формулировки не понятно, наступает ли освобождение от ответственности ввиду **деятельного раскаяния** только в тех случаях, когда такое сообщение происходит до передачи взятки. Если это так, тогда существует противоречие в формулировке данного положения (лицо, «давшее» взятку, – «предстоящая» дача взятки). С тем, что это является проблемой, согласились представители правоохранительных органов на встречах в ходе визита в страну. Данное противоречие не устраняется и Постановлением № 15 Пленума Верховного суда. В нем содержится только важное замечание о том, что не может признаваться добровольным заявление, сделанное в связи с тем, что о даче взятки стало известно органам власти. Однако такое пояснение следует включить непосредственно в Уголовный кодекс.

Первоначальным обзором Кыргызстану рекомендовалось криминализировать **«укрывательство»** в соответствии с КООНПК. В статье 24 КООНПК рекомендуется установить уголовную ответственность за укрывательство или продолжающееся владение имуществом в случаях, когда соответствующим лицам известно о том, что данное имущество получено в результате того или иного преступления, предусматриваемого Конвенцией. Статья 35 Уголовного кодекса Кыргызской Республики устанавливает, что заранее не обещанное укрывательство преступника, а равно орудий и средств совершения преступления, следов преступления либо предметов, добытых преступным путем, влечет ответственность лишь в случаях, специально предусмотренных Кодексом. Однако ни один из коррупционных составов преступлений, включенных в Уголовный кодекс, не предусматривает ответственности за такое укрывательство. Также Уголовным кодексом Кыргызстана (статья 339) в качестве самостоятельного преступления предусматривается заранее не обещанное укрывательство тяжкого или особо тяжкого преступления. Не ясно, распространяется ли такое укрывательство на имущество, полученное в результате данных преступлений. Как бы то ни было, если даже если это так, это касается только тяжких и особо тяжких преступлений, в качестве которых квалифицируются только некоторые коррупционные преступления (см. ниже таблицу по срокам давности).

### **Проекты законов**

Кыргызские власти предоставили два законопроекта, предусматривающие изменения в Уголовный кодекс в отношении коррупционных преступлений: законопроект от 26 декабря 2011 г., предусматривающий изменения исключительно в Уголовный кодекс (Законопроект № 1), и проект изменений в различные законодательные акты, касающиеся борьбы с коррупцией (Законопроект № 2). Эти изменения отличаются по объему и содержанию, а некоторые из них предлагают разные поправки в одни и те же положения. Ниже представлен краткий анализ основных изменений (из обоих законопроектов), которые группе по мониторингу представляются проблематичными:

- 1) Законопроект № 1 предлагает резкое увеличение суммы штрафов за коррупционные правонарушения (максимальные штрафы в размере до 50 тысяч «расчетных

показателей»<sup>10</sup>). Хотя такие санкции в отдельных случаях могут быть более эффективны как средство предупреждения, штрафы не должны использоваться для того, чтобы лицо после совершения серьезных коррупционных преступлений могло купить себе свободу. Штрафы не должны стать единственно возможной санкцией, лишение свободы должно оставаться одной из возможностей для серьезных коррупционных преступлений. Все коррупционные преступления должны предусматривать обязательную конфискацию взятки и средств, полученных в результате совершения этих преступлений. Также не понятно, почему в случае ряда коррупционных преступлений в виде наказания предусматривается штраф определенного размера в абсолютном выражении (например, от 10 000 до 15 000 «расчетных показателей»), а в качестве альтернативы штраф, рассчитываемый в кратном размере суммы взятки (например, 20- или 30-кратный размер взятки). Это оставляет слишком много усмотрения органам уголовного преследования и суду.

- 2) Оба законопроекта распространяют преступление коммерческого подкупа на некоммерческие организации, на любое лицо, работающее в соответствующих организациях, а также на совершение любого действия или бездействия в обмен на ненадлежащее преимущество. Хотя криминализация взяточничества в частном секторе является устоявшимся международным стандартом, при введении/пересмотре такого рода преступлений странам надлежит действовать осторожно, чтобы не переусердствовать. Так, например, статья 21 КООНПК («Взяточничество в частом секторе») касается преступлений, совершенных в ходе хозяйственной, финансовой или коммерческой деятельности, тем самым исключаются некоммерческие лица. Также данной статьей в качестве обязательного элемента составов преступлений получения или дачи взятки в частном секторе предусматривается факт нарушения лицом своих служебных обязанностей (помимо элемента наличия «ненадлежащего преимущества»).
- 3) В обоих законопроектах предлагается новая редакция статьи 225 «Незаконное получение вознаграждения служащим», которая, как представляется, дублирует новую редакцию состава пассивного коммерческого подкупа (статья 224 УК). После пересмотра статьи 224, статью 225 Уголовного кодекса можно исключить, а состав преступления в виде получения взятки служащим, не являющимся должностным лицом государственного органа, можно переместить в Главу 30 УК (что, кстати, и предлагается одним из законопроектов).
- 4) Ни одним из двух законопроектов не предлагается криминализировать просьбу взятки (ненадлежащего преимущества) в государственном и частном секторах, а также принятие предложения или обещания взятки. Также преступление дачи взятки не включает, как самостоятельные оконченные составы, предложение или обещание взятки.
- 5) В обоих законопроектах сохранены несколько преступлений пассивного взяточничества в государственном секторе, которые различаются наличием предварительной договоренности. См. критические замечания выше в этом отчете.
- 6) В законопроекте № 1 термин «взятка» используется в ряде составов без определения этого термина, которое включало бы нематериальные выгоды. Кроме того, в новой редакции статьи 310-1 УК говорится только о материальных преимуществах, предоставляемых служащему.

---

<sup>10</sup> Около 80 000 евро.

- 7) Законопроектом № 2 предлагается декриминализировать провокацию взятки. Хотя международные стандарты не требуют признания провокации взятки уголовным преступлением, ее декриминализация требует тщательного рассмотрения. Она должна сопровождаться установлением в законе (а не в подзаконных актах) четкой процедуры и гарантий от злоупотребления при проведении имитации взяточничества в качестве инструмента следственно-оперативной деятельности. Также правоохранительным органам следует утвердить четкие правила, которые разделяли бы провоцирование преступления, которое запрещено стандартами справедливого суда, и правомерную имитацию дачи/получения взятки.

Наконец, предлагаемыми изменениями необходимо решить и другие вопросы, поднятые в этом докладе о мониторинге и в докладе о первоначальном обзоре Кыргызстана (в частности, в отношении криминализации «взяточничества иностранных должностных лиц», «злоупотребления полномочиями», «укрывательства» и т.д. в соответствии с международными стандартами).

Несмотря на некоторые положительные изменения, предлагаемые в рассматриваемых выше законопроектах, они не могут повлиять на рейтинг выполнения данной рекомендации до тех пор, пока не будут приняты и не вступят в силу. Поэтому Рекомендация 9 Кыргызстаном по-прежнему **не выполнена**.

#### **Предыдущая Рекомендация 11**

*Признавая тот факт, что ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения является международным стандартом, включенным во все международные правовые документы по борьбе с коррупцией, Кыргызской Республике необходимо с помощью международных организаций, имеющих опыт в области реализации концепции ответственности юридических лиц (таких как ОЭСР), рассмотреть возможности введения в свою правовую систему эффективной и действенной ответственности юридических лиц за коррупционные уголовные правонарушения.*

По состоянию на сентябрь 2007 г. Рекомендация 11 Кыргызской Республикой **не выполнена**.

Как представляется, Кыргызстан не рассматривал то, каким образом можно ввести ответственность юридических лиц за коррупцию. В двух законопроектах с изменениями в антикоррупционное законодательство, которые были предоставлены кыргызскими властями, о корпоративной ответственности не упоминается.

В то же время Кыргызстан ввел административную ответственность юридических лиц за ряд правонарушений. Например, для достижения соответствия стандартам в сфере противодействия отмыванию денег в октябре 2008 года были изложены в новой редакции соответствующие положения Кодекса об административной ответственности (статья 505-17) с тем, чтобы распространить их на юридических лиц. Теперь юридические лица караются штрафом (приостановлением или прекращением деятельности за повторное нарушение) за невыполнение норм законодательства в отношении борьбы с легализацией незаконно полученных доходов в том, что касается мер внутреннего контроля и сообщения подозрительных операций. В то же время в Кодексе об административной ответственности не определен стандарт ответственности юридических лиц. Кодекс распространяет требование виновности на юридических лица, но не разъясняет, как оно должна применяться к ним, поскольку ясно, что стандарт, применяемый в отношении физических лиц (психологическое отношение к содеянному), не может применяться к юридическим лицам. Поэтому данное положение не является эффективной нормой об ответственности юридических лиц. Как бы то

ни было, это положение касается только ответственности за правонарушения, связанные с требованиями противодействия легализации доходов, полученных незаконным путем.

Рекомендация 11 Кыргызстаном по-прежнему *не выполнена*.

### **Предыдущая Рекомендация 31**

***Принять законодательство, которое полностью охватывает международные стандарты в отношении отмывания денег, а именно установить уголовную ответственность за отмывание преступных доходов, в том числе от коррупции. Принять превентивное законодательство, предусматривающее, среди прочих мер, учреждение подразделения финансовой разведки.***

По состоянию на сентябрь 2007 года Рекомендация 31 Кыргызской Республикой была **выполнена частично**.

В октябре 2008 года Кыргызстаном были пересмотрены положения, касающиеся ответственности за легализацию доходов, полученных незаконным путем, а именно статью 183 Уголовного кодекса и статью 505-17 Кодекса об административной ответственности. Статья 183 УК охватывает легализацию доходов от любых видов преступлений, т.е. распространяется и на коррупционные преступления. Эти измененные положения, как представляется, в целом соответствуют международным стандартам.

В соответствии с Примечанием 3 к статье 183 УК, лицо, совершившее преступление в виде легализации незаконных доходов, освобождается от ответственности, если данное лицо содействовало его раскрытию и/или добровольно выдало денежные средства или иное имущество, приобретенные преступным путем (если в его действиях нет состава иных преступлений).

Также в октябре 2008 г. Кыргызстан ввел административную ответственность юридических лиц за нарушение законодательства в области противодействия легализации незаконных доходов, а именно положений о внутреннем контроле и обязательных требований о сообщении подозрительных операций. Однако эти положения не распространяются на ответственность юридических лиц за саму легализацию незаконных доходов, которой по-прежнему не предусмотрено. Кроме того, введенные в 2008 году положения об ответственности юридических лиц неэффективны (см. соответствующий раздел выше).

Орган финансовой разведки Кыргызстана был создан в сентябре 2005 года указом Президента (с февраля 2010 года он называется Государственной службой по финансовой разведке). Данная служба в настоящее время подчиняется Правительству Кыргызстана. Закон о противодействии легализации незаконных доходов был принят в ноябре 2006 г.

Согласно ответам кыргызского правительства на вопросы анкеты второго раунда мониторинга, в 2009 году по статье 183 УК было заведено одно уголовное дело, в 2010 году - 11 дел, а в первые 6 мес. 2011 года - 3 дела. В 2010 году судами вынесено 2 обвинительных приговора, и еще 2 - в течение 9 месяцев 2011 г.

Кыргызстан **в основном выполнил** Рекомендацию 31.

### **Новая рекомендация 2.1.-2.2.**

***Внести изменения в Уголовный кодекс в отношении коррупционных преступлений для приведения их в соответствие с международными стандартами с тем, чтобы:***

***- была установлена уголовная ответственность за взяточничество иностранных***

*должностных лиц либо путем расширения определения должностного лица, либо в качестве отдельных составов преступления;*

*- была установлена уголовная ответственность за обещание и предложение, а также просьбу и принятие обещания/предложения неправомерного преимущества как оконченные составы преступлений в частном и публичном секторах; составы получения взятки охватывали незаконные действия должностного лица, которое получает неправомерное преимущество;*

*- предмет составов преступлений взяточничества, как в частном, так и публичном секторе, охватывал нематериальные выгоды;*

*- составы преступлений взяточничества в частном секторе, злоупотребления полномочиями, сокрытия соответствовали Конвенции ООН против коррупции.*

*Отменить в Уголовном кодексе ответственность за «коррупцию» (статья 303) и изложить в новой редакции составы преступлений пассивного взяточничества в публичном секторе для упорядочивания и упрощения соответствующих положений, в том числе положений о вымогательстве взятки и деятельном раскаянии.*

*Ввести эффективную ответственность юридических лиц за коррупционные преступления и отмыwanie денег согласно международным стандартам.*

*Пересмотреть Закон о борьбе с коррупцией, упорядочив его положения и обеспечить возможность его применения на практике и согласованность с другими законами.*

### **2.3. Определение должностного лица**

Должностные лица, несущие ответственность за должностные преступления (Глава 30 Уголовного кодекса), включая коррупционные преступления, определяются в Примечаниях 1 и 2 к статье 304 Уголовного кодекса. «Должностное лицо» - это лицо, которое постоянно, временно или по специальному полномочию (1) осуществляет функции представителя власти или (2) выполняет организационно-распорядительные, административно-хозяйственные, контрольно-ревизионные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах и иных воинских формированиях. Лицами, несущими ответственность по определенным квалифицированным составам коррупционных преступлений, являются «должностные лица, занимающие ответственное положение», то есть лица, занимающие государственные должности, установленные Конституцией и конституционными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (например, Президент страны, члены парламента, министры, судьи). Государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не являющиеся «должностными лицами», не несут ответственности в соответствии с Главой 30 УК (но могут привлекаться к ответственности по другим статьям Уголовного кодекса – см. ниже).

Термины, используемые в статье 304, разъясняются далее в Постановлении Пленума Верховного суда № 15 от 27 сентября 2003 года:

- «представители власти» – это лица, осуществляющие законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работники государственных, налоговых или контролирующих органов, наделенные в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами. К этой категории относятся члены парламента, члены местных советов, члены правительства, руководители исполнительных органов, судьи,

сотрудники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов внутренних дел, национальной безопасности, государственные аудиторы, государственные инспекторы, контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка;

- «организационно-распорядительные функции» - это функции по осуществлению руководства трудовым коллективом, участком работы, отдельными работниками, подбору и расстановке кадров, организации труда подчиненных, контролю и проверке исполнения, поддержанию дисциплины, применению мер поощрения и наложению дисциплинарных взысканий. Любой сотрудник, имеющий в своем подчинении других сотрудников, относится к этой категории;
- «административно-хозяйственные функции» - полномочия по управлению и распоряжению государственным имуществом;
- «контрольно-ревизионные функции» означают проведение различного рода проверок, контрольных закупок, ревизий хозяйствующих субъектов (например, сотрудники Счетной палаты, государственного санитарного надзора, государственной пожарной охраны).

Лица, несущие ответственность за преступление коммерческого подкупа (статья 224 в Главе 23 УК), определены в Примечании 1 к статье 221 УК: «лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой организации», а именно лица, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации независимо от формы собственности.

Приведенные выше определения не охватывают иностранных государственных должностных лиц (см. раздел выше).

Закон о борьбе с коррупцией (статья 6) содержит собственное определение лиц, несущих ответственность за «коррупционные правонарушения»: все государственные служащие, а также сотрудники муниципальной службы, руководители учреждений, организаций и предприятий, чья деятельность финансируется из государственного бюджета, либо находящихся частично в собственности государства. Как представляется, это не должно создавать проблем, так как Уголовный кодекс предусматривает автономные определения и субъекты правонарушений.

#### **2.4. Санкции**

В отношении лиц, признанных виновными в совершении коррупционных преступлений, могут быть применены такие санкции: а) штраф; б) лишение права занимать определенные должности или осуществлять определенную деятельность; в) исправительные работы; г) ограничение свободы; д) лишение свободы; е) конфискация. Перечень санкций, которые могут применяться при различных коррупционных преступлениях согласно Уголовному кодексу, представлен ниже.

	<i>Штраф</i>	<i>Исправительные работы</i>	<i>Лишение права (основная / доп. санкция)</i>	<i>Конфискация</i>	<i>Ограничение свободы</i>	<i>Лишение свободы</i>
<b>«Коррупция» (ст. 303) – основной состав преступления</b>	Нет	Нет	Да (доп.)	Обязательна	Нет	8-15 лет
<b>«Коррупция» – квалифицированный</b>	Нет	Нет	Да (доп.)	Обязательна	Нет	15-20 лет



	<i>Штраф</i>	<i>Исправительные работы</i>	<i>Лишение права (основная / доп. санкция)</i>	<i>Конфискация</i>	<i>Ограничение свободы</i>	<i>Лишение свободы</i>
состав						
<b>Получение взятки-вознаграждения (ст. 310)</b> – основной состав преступления	Да	Нет	Да (доп.)	Нет	До 3 лет	До 3 лет
Получение взятки-вознаграждения – квалифицированные составы (лицом, занимающим ответственную должность; в крупном размере; за незаконное действие)	Нет	Нет	Да (доп.)	Обязательна	Нет	3-8 лет
<b>Получение взятки-подкупа (ст. 311)</b> – основной состав преступления	Нет	Нет	Да (доп.)	Обязательна	Нет	5-8 лет
Получение взятки подкупа – квалиф. составы (группой лиц; орг. преступной группой; лицом, занимающим ответственную должность; в крупном размере)	Нет	Нет	Да (доп.)	Обязательна	Нет	7-12 лет
<b>Получение взятки за предоставление должности (ст. 312)</b> – основной состав преступления	Нет	Нет	Да (доп.)	Обязательна	Нет	5-8 лет
Получение взятки за предоставление должности – квалиф. составы (в крупном размере; лицом, занимающим ответственную должность)	Нет	Нет	Да (доп.)	Обязательна	Нет	8-15 лет
<b>Дача взятки (ст. 314)</b> – основной состав преступления	Да	До 2 лет	Нет	Нет	До 3 лет	До 3 лет
Дача взятки – квалиф. составы (в крупном размере; в интересах орг. преступной группы; в обмен на незаконные действия; «с целью смены собственника	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	3-8 лет

	<i>Штраф</i>	<i>Исправительные работы</i>	<i>Лишение права (основная / доп. санкция)</i>	<i>Конфискация</i>	<i>Ограничение свободы</i>	<i>Лишение свободы</i>
помимо его воли») )						
<b>Злоупотребление должностным положением (ст. 304)</b> – основной состав преступления	Да	Нет	Нет	Возможна	Нет	До 3 лет
Злоупотребление должностным положением – квалиф. состав (с целью извлечения выгод и преимуществ)	Да	Нет	Нет	Возможна	Нет	3-5 лет
Злоупотребление должностным положением – квалиф. состав (лицом, занимающим ответственную должность)	Нет	Нет	Нет	Обязательна	Нет	8-12 лет
<b>Превышение должностных полномочий (ст. 305)</b> – основной состав преступления	Да	Нет	Да (осн.)	Нет	До 3 лет	До 3 лет
Превышение должностных полномочий - квалиф. составы (в т.ч. лицом, занимающим ответственную должность)	Нет	Нет	Да (доп.)	Возможна	Нет	4-8 лет
<b>Легализация незаконных доходов (ст. 183)</b> – основной состав преступления	Да	Нет	Нет	Обязательна (вместе с лишением свободы)	Нет	3-6 лет
Легализация доходов – квалиф. составы (в т.ч. с использованием служебного положения)	Нет	Нет	Нет	Обязательна	Нет	4-8 лет
Легализация доходов – квалиф. состав (в т.ч. в крупном размере)	Нет	Нет	Нет	Обязательна	Нет	7-10 лет
<b>Коммерческий подкуп (ст. 224)</b> – дача взятки	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	До 2 лет
<b>Коммерческий</b>	Да	Нет	Да (осн.)	Нет	Нет	До 4 лет

	<i>Штраф</i>	<i>Исправительные работы</i>	<i>Лишение права (основная / доп. санкция)</i>	<i>Конфискация</i>	<i>Ограничение свободы</i>	<i>Лишение свободы</i>
<b>подкуп (ст. 224) – получение взятки</b>						
<b>Незаконное получение вознаграждения служащим (ст. 225)</b>	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет
<b>Присвоение или растрата вверенного имущества (п. 4 статьи 171) – с использованием служебного положения.</b>	Нет	Нет	Да (дополнительная, факультативная)	Нет	Нет	5-8 лет

Уголовный кодекс Кыргызской Республики предусматривает широкий перечень возможных санкций за коррупционные преступления, которые в целом соответствуют требованиям эффективности, пропорциональности и действенности мер наказания, за исключением следующего:

- непропорционально жесткие санкции по статье 303 Уголовного кодекса «Коррупция», предусматривающие минимальное наказание в виде 8 лет лишения свободы по основному составу преступления. Ситуация еще больше усложняется чрезвычайно расплывчатыми формулировками самого состава (см. раздел 2.1.-2.2. данного доклада);
- статья 225 Уголовного кодекса касается получения неправомερных выгод и распространяется на служащих государственных органов, не являющихся должностными лицами. Статья предусматривает относительно небольшие санкции – общественные работы или штраф в размере 50 - 200 «расчетных показателей»<sup>11</sup>. Такие санкции представляются непропорциональным и недейственными по отношению к получению взятки служащим государственных органов, которое может наносить значительный вред.

## **2.5. Конфискация**

Со времени первого раунда мониторинга положения Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов (УПК) Кыргызской Республики касательно конфискации не менялись. Кыргызское законодательство предусматривает два вида уголовной конфискации: как наказание по конкретным статьям Уголовного кодекса и в виде процессуальной конфискации согласно УПК (статьи 88 и 142). Общие положения о конфискации как уголовном наказании установлены в статье 52 Уголовного кодекса, которая определяет конфискацию как принудительное безвозмездное изъятие в государственную собственность имущества осужденного, которое служило или предназначалось для совершения преступления или было получено в результате него. Конфискация может быть назначена судом за тяжкие или особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений, если это предусмотрено статьей Особенной части Уголовного кодекса. Статья 88 УПК предусматривает конфискацию: орудий преступления, принадлежащих обвиняемому; денег и иных ценностей, «нажитых преступным путем»; денег и иных ценностей, являющихся предметом взятки. Если лицо добровольно заявило о вымогательстве у него взятки и способствовало задержанию взяткополучателя с поличным, то

<sup>11</sup> От 5000 до 20 000 сомов (примерно от 80 до 325 евро).

предмет взятки возвращается владельцу по решению суда. В соответствии со статьей 142 УПК, в случае преступлений, за которые Уголовным кодексом предусматривается конфискация имущества, следователь обязан принять необходимые меры для обеспечения исполнения приговора в части возможной конфискации имущества.

Как было разъяснено в ходе визита в страну, статья 88 УПК применяется только в отношении тех преступлений, по которым Уголовным кодексом прямо предусмотрена возможность конфискации. В самой статье 88 этого ограничения нет, и это может значительным образом ограничивать возможности конфискации, поскольку не все коррупционные преступления в Уголовном кодексе предусматривают такую санкцию, как конфискация.

В двух законопроектах с поправками в Уголовный кодекс, которые были предоставлены кыргызскими властями после посещения страны, предлагается внести изменения в соответствующие положения (статью 52 УК) и привести их в соответствие с международными стандартами. Несмотря на положительный характер этих законодательных изменений, они не решают всех проблемных вопросов, которые поднимаются в этом докладе в отношении конфискации и ареста имущества и средств, полученных в результате коррупционных преступлений.

В статье 17 Закона о борьбе с коррупцией предусматривается, что в случаях «незаконного обогащения» в результате коррупционных преступлений полученное имущество подлежит обращению в доход государства по решению суда на основе действующего законодательства. В ходе визита в страну представители правоохранительных органов Кыргызстана ссылались на гражданско-правовую процедуру, которая должна использоваться для осуществления такого изъятия; однако конкретные положения названы не были, не было предоставлено и информации о практике применения статьи 17 этого Закона.

#### **Предыдущая Рекомендация 12**

*Рассмотреть возможность внесения поправок в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс и проект Закона о борьбе с финансированием терроризма и отмыванием преступных доходов с тем, чтобы в определение доходов от преступной деятельности, подлежащих конфискации, были включены: i) имущество, в которое были превращены или преобразованы доходы от преступной деятельности; ii) часть имущества, к которому доходы от преступлений были приобщены; iii) прибыль, и другие выгоды от i) и ii), а также от самих доходов от преступлений.*

По состоянию на сентябрь 2007 года Кыргызская Республика **частично выполнила** Рекомендацию 12.

Изменений в законодательство Кыргызстана для выполнения данной рекомендации не вносилось (см. выше).

В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 183 УК (основной состав преступления легализации преступных доходов и квалифицированный состав при совершении группой лиц по предварительному сговору или лицом с использованием должностного положения), «конфискация имущества» предусматривается в качестве дополнительного наказания (согласно пункту 1, конфискация применяется только в том случае, если основным наказанием предусмотрено лишение свободы). При этом пункт 3 статьи 183 УК (легализация незаконных доходов при совершении преступления в крупных размерах или организованной преступной группой) требует конфискации «имущества, которое было объектом отмывания, а также доходов, полученных от такой деятельности, без ущемления прав третьих лиц». Необходимо уточнить, в чем заключается разница между «имуществом», которое конфискуется согласно

пп. 1-2, и «имуществом, которое было объектом легализации, а также доходами, полученными от такой деятельности» согласно п. 3 статьи 183 УК. Также из статьи не понятно, каким образом должны охраняться права третьих лиц; необходимо уточнить это положение, чтобы исключить возможность избежать конфискации путем передачи имущества третьему лицу.

Рекомендацию 12 Кыргызстан по-прежнему **выполнил частично**.

#### **Предыдущая Рекомендация 13**

***Внести изменения в Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс в отношении определения доходов и средств преступной деятельности с тем, чтобы привести положения обоих кодексов в соответствие между собой и с Конвенцией ООН против коррупции.***

По состоянию на сентябрь 2007 г. Кыргызская Республика **не выполнила** Рекомендацию 13.

Со времени первого раунда мониторинга никаких изменений внесено не было. Таким образом Кыргызстан по-прежнему **не выполнил** Рекомендацию 13.

#### **Предыдущая Рекомендация 14**

***Рассмотреть возможность введения в законодательство положения, требующего от обвиняемого доказать законность происхождения предполагаемых доходов от преступной деятельности и прочего имущества, подлежащего конфискации.***

По состоянию на сентябрь 2007 г. Кыргызская Республика **выполнила частично** Рекомендацию 14.

В докладе о первом раунде мониторинга упоминался законопроект, подготовленный Национальным агентством по предупреждению коррупции (агентство было ликвидировано в 2010 г.). Законопроект должен был устранить многочисленные недостатки в положениях о криминализации; также предлагалось перенести бремя доказывания в том, что касается конфискации. В докладе по первому раунду говорилось, что данный проект в части предложений по конфискации в экспертном и юридическом сообществе широко не обсуждался. Судя по всему, в какой-то момент работа над этим законопроектом была прекращена. В сведениях, предоставленных кыргызскими властями, нет упоминаний о каких-либо иных инициативах в этом направлении.

Кыргызстан по-прежнему **частично выполнил** Рекомендацию 14.

#### **Предыдущая Рекомендация 15**

***Пересмотреть положения Уголовно-процессуального кодекса с тем, чтобы обеспечить эффективность и действенность процедур идентификации, обнаружения и изъятия доходов и средств совершения коррупционных преступлений.***

По состоянию на сентябрь 2007 г. Кыргызская Республика **не выполнила** Рекомендацию 15.

В соответствии со статьей 142 УПК в случае преступлений, в отношении которых Уголовный кодекс предусматривает конфискации имущества, следователь должен принять необходимые меры для обеспечения исполнения приговора в том, что касается конфискации имущества. Следователь должен определить эти меры в постановлении. Только часть коррупционных

преступлений предусматривает факультативную или обязательную конфискацию имущества. Поэтому обязанность следователя обеспечить будущую конфискацию имеет ограниченное действие. Также данному положению не хватает точности и детализации в отношении того, как следует обеспечить конфискацию, например, какие меры должны быть приняты для выявления имущества и наложения на него ареста.

Также в соответствии со статьей 119 Уголовно-процессуального кодекса прокурор (или следователь с санкции прокурора) может арестовать имущество подозреваемого или обвиняемого в обеспечение исполнения приговора в отношении возможной конфискации. Арест может быть наложен на имущество, которое находится во владении иных лиц при наличии достаточных оснований полагать, что оно было получено в результате преступных действий подозреваемого или обвиняемого. Как отмечалось в ходе визита в страну, данное положение имеет ограниченное действие, так как не позволяет произвести арест имущества *in rem* (т.е. в отношении имущества без привязки к конкретному лицу) в тех уголовных делах, в которых пока не установлен ответчик, т.е. когда уголовное дело возбуждено по факту предполагаемого преступления, а не в отношении конкретного лица – возможного правонарушителя.

Рекомендацию 15 Кыргызстан по-прежнему **не выполнил**.

#### **Новая рекомендация 2.5.**

***Внести изменения в законодательство с целью обеспечения конфискации средств совершения и доходов от коррупционных преступлений и легализации преступных доходов в соответствии со статьей 31 Конвенции ООН против коррупции, а также предусмотреть эффективные процедуры выявления и наложения ареста на преступные доходы даже до определения подозреваемого.***

***Рассмотреть возможность введения в законодательство положения, требующего от обвиняемого доказать законность происхождения доходов, возможно полученных преступным путем, или иного имущества, подлежащего конфискации.***

#### **2.6. Иммунитеты и сроки давности привлечения к ответственности**

##### **Предыдущая Рекомендация 19**

***Обеспечить, чтобы иммунитет, предоставляемый некоторым категориям государственных служащих, не препятствовал расследованию и уголовному преследованию коррупционных деяний.***

По состоянию на сентябрь 2007 г. Кыргызская Республика **не выполнила** Рекомендацию 19.

Законодательство Кыргызской Республики предоставляет иммунитет от привлечения к уголовной ответственности и ряд привилегий в отношении следственных мер следующим категориям должностных лиц: Президенту, депутатам парламента, судьям, прокурорам и следователям, а также членам Правительства. Эти иммунитеты и привилегии различаются по объему и процедурам их снятия.

В соответствии с Конституцией (статья 67) и Законом о гарантиях деятельности Президента КР (статья 3), **Президент** может быть привлечен к уголовной ответственности (т.е. ему может быть предъявлено обвинение в совершении преступления) только после его импичмента. Обвинения в адрес Президента могут быть выдвинуты парламентом и должны быть подтверждены заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента

состава преступления; решение об импичменте принимается двумя третями голосов в парламенте. Закон о гарантиях деятельности Президента также запрещает привлекать Президента к административной ответственности, задерживать или арестовывать его, подвергать его обыску, личному досмотру или допросу. Неприкосновенность Президента Кыргызской Республики распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, иное имущество, документы, багаж, а также на членов его семьи. Слабым звеном представляется требование получить заключение Генерального прокурора о квалификации действий подвергаемого импичменту Президента, поскольку сам Генеральный прокурор назначается и снимается с должности Президентом.

Помимо этого, статья 12 Закона о гарантиях деятельности Президента предоставляет иммунитет **бывшему Президенту**, которого нельзя привлекать к административной или уголовной ответственности за любые действия, совершенные в период исполнения полномочий; он не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу или личному досмотру. Неприкосновенность экс-президента распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему архивы, иное имущество, документы, багаж и на его переписку. Это чрезвычайно широкий иммунитет, который гарантирует абсолютную защиту экс-президента в отношении любых преступлений, совершенных им во время нахождения на этом посту. Он гораздо шире, чем любой иной иммунитет, предусматриваемый в законодательстве для других должностных лиц; при этом отсутствует процедура снятия этой неприкосновенности. Это нарушает демократический принцип подотчетности и допускает безнаказанность в отношении любых преступных деяний, включая коррупцию. Такой режим защиты может также способствовать коррупции самого Президента, которому фактически дается карт-бланш и возможность избежать любой ответственности, если ему удастся скрыть свои действия и он не будет подвергнут импичменту во время пребывания на посту. Настоятельно рекомендуется отменить неприкосновенность экс-президента.

В соответствии со статьей 72 Конституции **член парламента** (депутат Жогорку Кенеша) может быть привлечен к уголовной ответственности (то есть ему может быть предъявлено обвинение в совершении преступления) с согласия большинства депутатов от общего состава парламента, за исключением совершения особо тяжких преступлений (список особо тяжких коррупционных преступлений см. ниже в таблице, посвященной срокам давности). Кроме того, член парламента не может быть задержан или арестован, подвергнут обыску и личному досмотру, за исключением случаев совершения особо тяжких преступлений (статья 24 Закона о статусе депутатов Жогорку Кенеша). Процедуры снятия иммунитета установлены в Законе о статусе депутатов и в Законе о Регламенте парламента. Уголовное дело на члена парламента может быть заведено только Генеральным прокурором. Представление о снятии неприкосновенности может быть внесено Генеральным прокурором или судом. По получении такого представления парламента в течение 48 часов должен создать специальную комиссию, которая должна в течение одного месяца рассмотреть представление о снятии неприкосновенности. Заключение специальной комиссии рассматривается на ближайшем пленарном заседании парламента. Если в удовлетворении представления отказано, уголовное дело должно быть закрыто. Требование о создании специальной комиссии в течение 48 часов оценивается положительно, однако продолжительность рассмотрения представления комиссией (один месяц), а также тот факт, что отчет комиссии рассматривается только на следующем очередном пленарном заседании, представляются проблематичными, так как это может значительно задержать проведение следствия и привести к его неэффективности.

В соответствии с Конституцией (статья 94) неприкосновенностью обладают **судьи**. Они не могут быть задержаны или арестованы, подвергнуты обыску или личному досмотру, за исключением тех случаев, когда они застигнуты на месте преступления. Привлечение судей к уголовной или административной ответственности допускается только с согласия Совета судей (органа

судейского самоуправления) в соответствии с Конституционным законом о статусе судей. Согласно последнему, уголовное дело на судью может быть заведено только Генеральным прокурором, который может предъявить судье обвинение в преступлении после получения согласия Совета судей. Запрос на снятие иммунитета должен быть рассмотрен Советом судей в течение 10 дней со дня соответствующего обращения. Согласно статье 30 Конституционного закона, установив, что привлечение судьи к уголовной или административной ответственности обусловлено позицией, занимаемой судьей при осуществлении им судебных полномочий, Совет судей отказывает в даче согласия на привлечение судьи к уголовной или административной ответственности. Не понятно, является ли это единственным основанием для отказа в даче согласия на снятие неприкосновенности судьи. Законом запрещено повторное обращение с просьбой о снятии неприкосновенности, в которой Совет уже отказывал. Также особо указывается, что оперативно-розыскные мероприятия, связанные с ограничением гражданских прав судьи либо с нарушением его неприкосновенности, допускаются только после возбуждения уголовного дела в отношении судьи.

Процедура снятия неприкосновенности судей представляется эффективной. Во время посещения страны сотрудники правоохранительных органов упоминали о том, что ограничение, в соответствии с которым только Генеральный прокурор может возбудить уголовное дело в отношении судьи, препятствует эффективному расследованию дел касательно судей из-за сложных географических условий страны, а также из-за того, что получение санкции Генерального прокурора может потребовать значительного времени; обсуждается предложение о том, чтобы позволить другим прокурорам открывать уголовное дело в отношении судей, что представляется разумным. Также рекомендуется рассмотреть возможность изменения положения, согласно которому оперативные меры в отношении судьи могут осуществляться только после возбуждения уголовного дела: это значительно сужает возможности правоохранительных органов по выявлению коррупции в судебском корпусе. Достаточно того, что орган судейского самоуправления (Совет судей) должен дать свое разрешение на возбуждение дела против судьи, что дает гарантию защиты от ненадлежащего преследования судьи.

**Члены правительства** пользуются ограниченным иммунитетом: они не могут быть задержаны или арестованы, подвергнуты обыску, допросу или личному досмотру, за исключением случаев, когда они застигнуты в момент совершения тяжкого или особо тяжкого преступления, а также «в других случаях, предусмотренных законодательством» (статья 19 Конституционного закона о Правительстве Кыргызской Республики). Других иммунитетов не предусмотрено. Сомнение вызывает исключение для случаев задержания в момент совершения тяжких или особо тяжких преступлений, так как может оказаться непросто или невозможно установить на месте преступления, как квалифицируется соответствующее деяние. Поэтому рекомендуется предусмотреть общее исключение для всех ситуаций задержания в момент совершения преступления. Следует также уточнить, что подразумевается под «другими случаями, предусмотренными законодательством».

**Прокуроры и следователи** также имеют ограниченный иммунитет. В соответствии со статьей 48 Закона о прокуратуре не допускается задержание, привод, доставление, личный досмотр прокурора и следователя, досмотр их вещей и используемого ими транспорта, за исключением случаев, когда последние застигнуты на месте совершения преступления. Уголовное дело против прокурора или следователя прокуратуры может возбуждаться и расследоваться только органами прокуратуры. Для данных должностных лиц иных иммунитетов или привилегий не предусмотрено (кроме Генерального прокурора – см. ниже).

Конституция Кыргызстана (статья 74) также наделяет иммунитетом от уголовного преследования **Генерального прокурора** и **Омбудсмена**, заместителей Омбудсмена. Снять их



неприкосновенность может парламент, который тем самым разрешает предъявить этим лицам обвинение. Соответствующие процедуры регулируются Законом о Регламенте Жогорку Кенеша (статья 126). Запрос о снятии неприкосновенности может быть направлен Генеральным прокурором или лицом, исполняющим его обязанности. Формируется специальная комиссия по расследованию в соответствии с общими правилами; комиссия должна предоставить свое заключение в течение 21 дня. Затем рассмотрение данного вопроса включается в повестку дня ближайшего пленарного заседания парламента. Иммуитет может быть снят большинством голосов присутствующих депутатов, отданных в ходе тайного голосования, но не менее чем 50 голосами (всего в парламенте 120 депутатов). Необходимо отметить, что Регламент парламента и Закон о прокуратуре (статья 12) предусматривают иной объем иммуитета Генерального прокурора, чем в Конституции, включая в него защиту не только от уголовного преследования, но и от ареста, и от административной ответственности. Также не ясна процедура направления запроса о снятии иммуитета с Генерального прокурора, а именно, кто вместо самого Генерального прокурора уполномочен направить такой запрос в парламента. Помимо этого, процедура снятия иммуитета парламентом не представляется эффективной, так как может быть значительно затянута на различных этапах.

Ни один из выше перечисленных иммуитетов не является функциональным, то есть распространяющимся только на действия, совершенные во время выполнения служебных обязанностей. Исключение из иммуитета при задержании в момент совершения преступления предусмотрено для судей, прокуроров/следователей и членов правительства (для последних – только в случае совершения тяжких и особо тяжких преступлений). Неприкосновенность депутатов парламента не действует в случае особо тяжких преступлений. Рекомендуются ввести функциональный иммуитет для всех категорий должностных лиц и гармонизировать исключения в отношении задержания в момент совершения преступления.

Уголовно-процессуальный кодекс (статья 221) предусматривает, что расследование приостанавливается, если оно не может быть продолжено, в частности, из-за неприкосновенности лица. В то же время срок давности в таких делах не приостанавливается, а продолжается, в результате чего исчезает возможность привлечь лицо к ответственности даже после того, как иммуитет прекращается или был снят.

Ввиду изменений в законах и в силу событий апреля 2010 года кыргызские власти не смогли представить соответствующую статистику по запросам о лишении неприкосновенности должностных лиц. По имеющимся сведениям, в 2011 году Генеральная прокуратура направила запросы в отношении 2 депутатов Жогорку Кенеша, которые сейчас находятся на рассмотрении. С июня 2011 г. (когда были внесены изменения в Конституционный закон о статусе судей) Генпрокуратура обратилась за снятием неприкосновенности 5 судей, и Совет судей отказал в одном случае (остальные находятся на рассмотрении). Данных об осуждении за коррупционные преступления лиц, пользующихся неприкосновенностью, предоставлено не было. Имеющейся информации недостаточно для оценки эффективности на практике процедур, связанных со снятием неприкосновенности.

Кыргызстан **выполнил частично** Рекомендацию 19.

**Сроки давности привлечения к ответственности.** Уголовным кодексом Кыргызской Республики в отношении коррупционных преступлений предусмотрены следующие сроки давности привлечения к ответственности.

<i>Преступление</i>	<i>Категория преступления</i>	<i>Срок давности</i>
<b>«Коррупция» (ст. 303) – основной состав</b>	Особо тяжкие	10 лет
<b>«Коррупция» – квалифицированный состав</b>	Особо тяжкие	10 лет
<b>Получение взятки-вознаграждения (ст. 310) - основной состав</b>	Менее тяжкие	3 года
<b>Получение взятки-вознаграждения – квалифицированные составы</b>	Тяжкие	7 лет

(лицом, занимающим ответственное положение; в крупном размере; за незаконное действие)		
<b>Получение взятки-подкупа (ст. 311) – основной состав</b>	Тяжкие	7 лет
Получение взятки-подкупа - квалифицированные составы (группой лиц; организованной преступной группой; лицом, занимающим ответственное положение; в крупном размере)	Особо тяжкие	10 лет
<b>Получение взятки за предоставление должности (ст. 312) – основной состав</b>	Тяжкие	7 лет
Получение взятки за предоставление должности – квалифицированные составы (в крупном размере; лицом, занимающим ответственное положение)	Особо тяжкие	10 лет
<b>Дача взятки (ст. 314) - основной состав</b>	Менее тяжкие	3 года
Дача взятки – квалифицированные составы (в крупном размере; в интересах организованной преступной группы; за незаконные действия; «с целью устранения собственника»)	Тяжкие	7 лет
<b>Злоупотребление должностным положением (ст. 304) – основной состав</b>	Менее тяжкие	3 года
Злоупотребление должностным положением – квалифицированный состав (с целью получения выгод и преимуществ)	Тяжкие	7 лет
Злоупотребление должностным положением – квалифицированный состав (лицом, занимающим ответственное положение)	Особо тяжкие	10 лет
<b>Превышение должностных полномочий (ст. 305) – основной состав</b>	Менее тяжкие	3 года
Превышение должностных полномочий – квалифицированные составы (в т.ч. лицом, занимающим ответственное положение)	Тяжкие	7 лет
<b>Легализация незаконных доходов (ст. 183) – основной состав</b>	Тяжкие	7 лет
Легализация незаконных доходов – квалифицированные составы (в т.ч. с использованием должностного положения)	Тяжкие	7 лет
Легализация незаконных доходов – квалифицированные составы (в т.ч. в крупном размере)	Тяжкие	7 лет
<b>Коммерческий подкуп (ст. 224) – дача взятки</b>	Небольшой тяжести	1 год
Коммерческий подкуп – получение взятки	Менее тяжкие	3 года
<b>Получение незаконного вознаграждения служащим (ст. 225)</b>	Небольшой тяжести	1 год
<b>Присвоение или растрата вверенного имущества (п. 4 ст. 171) – с использованием должностного положения</b>	Тяжкие	7 лет

В соответствии со статьей 67 Уголовного кодекса отсчет срока давности приостанавливается, если лицо, совершившее преступление, скрывается от следствия или суда. При этом приостановления отсчета срока давности не происходит в отношении лиц, пользующихся неприкосновенностью от уголовного преследования (см. также выше).

#### **Новая рекомендация 2.6.**

***Пересмотреть положения об иммунитете должностных лиц, обеспечив, чтобы они не препятствовали эффективному расследованию и уголовному преследованию коррупционных преступлений, в частности:***

***- ввести функциональные иммунитеты для всех пользующихся неприкосновенностью должностных лиц и гармонизировать исключения в случае задержания в момент совершения преступления;***

***- отменить неприкосновенность для экс-президента;***

***- упорядочить процедуры снятия неприкосновенности депутатов парламента, Генерального прокурора и Омбудсмана;***

*- предусмотреть приостановление срока давности привлечения к ответственности на период, пока лицо пользуется неприкосновенностью;*

*- рассмотреть возможность изменения положения, которое не позволяет применять оперативные меры в отношении судьи до возбуждения уголовного дела, а также возможность снятия ограничения, согласно которому только Генеральный прокурор может возбудить уголовное дело касательно судьи.*

## **2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь**

### **Предыдущая Рекомендация 18**

*Рассмотреть возможность внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс с тем, чтобы обеспечить экстрадицию и предоставление взаимной правовой помощи на взаимной основе, и способствовать эффективности международной взаимной правовой помощи при расследовании и уголовном преследовании дел о коррупции.*

По состоянию на сентябрь 2007 г. Кыргызская Республика **частично выполнила** Рекомендацию 18.

Со времени первого раунда мониторинга никаких изменений не вносилось и не рассматривалось, и сведений о выполнении данной рекомендации не было предоставлено. В соответствии со статьей 425 Уголовно-процессуального кодекса взаимная правовая помощь возможна при наличии международного договора или международного соглашения.

Рекомендацию 18 Кыргызстан по-прежнему **выполнил частично**.

## **2.8. Применение, толкование и процедура**

### **Предыдущая Рекомендация 16**

*Привести в соответствие между собой Закон о банковской тайне и Закон о банках и банковской деятельности касательно органа, дающего санкцию на доступ к банковской информации. Рассмотреть возможность предоставления права доступа к банковской информации до официального возбуждения уголовного производства на основании решения суда или решения прокурора.*

По состоянию на сентябрь 2007 г. Кыргызстан **не выполнил** Рекомендацию 16.

Проблема, описанная в первоначальном обзоре Кыргызстана, заключалась в том, что Законом о банках и банковской деятельности (статья 55) правоохранительным органам разрешалось пользоваться доступом к информации о банковских счетах физических и юридических лиц с санкции прокурора, тогда как согласно Закону о банковской тайне (статья 10) это допускалось только по решению суда. Это проблема, как представляется, была решена, так как в мае 2008 г. статья 55 Закона о банках и банковской деятельности была отменена. Статья 10 действующего Закона о банковской тайне предусматривает, что банковская тайна раскрывается банками по решению суда, а также по требованию компетентных органов с целью противодействия легализации незаконных доходов и осуществления контроля за налоговыми платежами.

В то же время, в соответствии с пунктом 7 статьи 119 Уголовно-процессуального кодекса, которая регулирует процедуру наложения ареста на денежные средства на банковском счете подозреваемого (обвиняемого), банки обязаны предоставить сведения о данных денежных средствах на основании запроса суда, а также требования прокурора (либо следователя с согласия прокурора). Как кажется, это противоречит упомянутой статье 10 Закона о банковской тайне.

В ходе визита в страну представители правоохранительных органов подтвердили, что проблема получения доступа к банковской информации до возбуждения уголовного дела не решена, и это сказывается на эффективности доследственной проверки по коррупционным делам. Рекомендуется изменить соответствующие положения и предоставить правоохранительным органам доступ к банковской тайне в отношении конкретных физических или юридических лиц, если такие сведения необходимы для проведения предварительного расследования возможного преступления и когда обращение за такими сведениями надлежащим образом санкционировано.

Рекомендацию 16 Кыргызстан **выполнил частично**.

Другой проблемой, на которую ссылались практики, был доступ к налоговым и таможенным сведениям, находящимся у соответствующих органов. Рекомендуется внести изменения, которые бы позволили правоохранительным органам, расследующим конкретные правонарушения, получить эффективный доступ и право использовать данные, собранные и хранящиеся в налоговых и таможенных органах. Законом должны быть предусмотрены необходимые гарантии (в том числе и санкции за нарушения) использования персональных данных только в целях расследования преступлений.

В Кыргызстане создана система финансового мониторинга, включая орган финансовой разведки. Согласно информации кыргызских властей, орган финансовой разведки заключил соглашения о сотрудничестве и обмене информацией с Финансовой полицией, Генеральной прокуратурой, Таможенной службой и т.д. Однако не хватает взаимодействия и «обратной связи» от правоохранительных органов. Рекомендуется, чтобы орган финансовой разведки более тесно сотрудничал с правоохранительными органами для выявления коррупционных моделей, обучения предоставляющих отчетность субъектов тому, как выявлять признаки таких моделей и сообщать о них. Также Кыргызстану следует устранить юридические препятствия, что позволило бы в тех случаях, когда сведения касаются национальной информации, использовать сообщения о подозрительных транзакциях, направляемые органом финансовой разведки в правоохранительные органы, в качестве доказательств.

Хотя Кыргызстан ввел уголовную ответственность за легализацию незаконных доходов, судебная практика применения статьи 183 УК остается незначительной. В 2010 году судами было рассмотрено 3 дела, по 2 из них вынесен обвинительный приговор; в 2011 году – 2 дела и 2 обвинительных приговора; ни в одном из этих дел коррупционные преступления не были предикатными. До сих пор не сложилось общего подхода к рассмотрению такого рода дел судами. Как было разъяснено во время визита судьей Верховного суда, среди практиков идет спор о том, как доказать, что легализованные средства были получены незаконным путем, а именно требуется ли наличие окончательного обвинительного приговора по предикатному преступлению. Поскольку ни одно из подобных дел еще не дошло до Верховного суда, он не имел возможности вынести свое решение по этому вопросу. Суды низших инстанций для доказательства факта легализации пока не требовали, чтобы сначала был обязательно вынесен приговор по предикатному преступлению. Такой подход соответствует международной передовой практике, и рекомендуется поддержать его постановлением (позицией) Верховного суда.

## Новая рекомендация 2.8.

***Внести изменения в законодательство с тем, чтобы разрешить эффективный доступ сотрудников правоохранительных органов к банковской тайне, налоговой и таможенной информации, в том числе до формального возбуждения уголовного дела, при этом обеспечив гарантии надлежащей защиты персональных данных. Согласовать положения о доступе к банковской информации в Законе о банковской тайне и в Уголовно-процессуальном кодексе.***

***Обеспечить тесное взаимодействие органа финансовой разведки с правоохранительными органами с целью выявления моделей возможной коррупции и организации эффективного обмена информацией и направления сведений о мерах, принятых правоохранительными органами на основании отчетов о подозрительных транзакциях. Устранить юридические препятствия, что позволило бы использовать направляемые в правоохранительные органы отчеты о подозрительных транзакциях в качестве доказательств в тех случаях, когда они касаются национальной информации.***

## 2.9. Специальные правоохранительные органы для борьбы с коррупцией

### Предыдущая Рекомендация 3

***Провести инвентаризацию и анализ существующих функций правоохранительных органов, вовлеченных в борьбу с коррупцией, с целью их дальнейшей консолидации и специализации. Координационные функции, которые в настоящее время осуществляются Генеральной прокуратурой, необходимо укрепить. Кроме того, обеспечить необходимые ресурсы для исполнения законодательства о борьбе с коррупцией.***

По состоянию на сентябрь 2007 года эту рекомендацию Кыргызская Республика **не выполнила**.

В августе 2011 года, согласно внесенным в УПК изменениям, прокуратуре было поручено проводить все антикоррупционные расследования. Это решение основывалось на положении Конституции Кыргызстана 2010 года (статья 104), которым в компетенцию прокуратуры включалось уголовное преследование всех государственных должностных лиц независимо от совершенного преступления. Закрепление подследственности в конституции является достаточно необычным. В результате, чрезвычайно сложно корректировать объем полномочий различных правоохранительных органов, включая создание специализированных антикоррупционных ведомств/подразделений. Рекомендуются в будущем пересмотреть данное конституционное ограничение.

В соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом, с внесенными в него в августе 2011 года поправками, расследование коррупционных преступлений попадает в сферу исключительных полномочий Генеральной прокуратуры (все преступления, совершенные государственными должностными лицами) и Финансовой полиции (экономические преступления и коррупция в частном секторе). Легализация незаконных доходов может расследоваться Министерством внутренних дел и Финансовой полицией в зависимости от того, кто первым выявил правонарушение. До внесения в августе 2011 г. поправок коррупционные преступления могли расследоваться различными правоохранительными органами (альтернативная подследственность). Несмотря на действующее теперь формальное разделение компетенции и, казалось бы, исключительные полномочия Генеральной прокуратуры в отношении расследования коррупционных преступлений, Уголовно-процессуальный кодекс позволяет Генпрокуратуре передавать любое уголовное дело любому следственному органу независимо от его следственных полномочий, закрепленных в УПК. Такая практика имеет широкое

распространение, как было разъяснено во время визита в страну. Такая ничем не ограниченная дискреция Генеральной прокуратуры вызывает опасения, так как может приводить к злоупотреблениям. Понятно, что в некоторых исключительных случаях (например, когда дело касается сотрудников прокуратуры или когда оно тесно связано с расследованием другого преступления в компетенции конкретного следственного органа) вполне обосновано допускать изменение подследственности, однако такая передача должна регламентироваться четкими инструкциями.

14 декабря 2011 г. Президент Кыргызской Республики издал указ о создании Антикоррупционной службы при Государственном комитете национальной безопасности. В указе говорится о том, что данная служба должна предотвращать, пресекать, вскрывать и расследовать – «в случаях, предусмотренных законом», - коррупционные преступления, совершаемые политическими и высокопоставленными административными государственными и муниципальными должностными лицами, сотрудниками правоохранительных органов, судьями, руководителями организаций, финансируемых из государственного бюджета или частично находящихся в собственности государства. Однако до сих пор не ясно, будет ли вновь созданная Антикоррупционная служба иметь исключительные полномочия по расследованию коррупционных преступлений в отношении выше перечисленных должностных лиц или сможет это делать только в тех случаях, когда прокуратурой ей будут передаваться конкретные дела о коррупции.

Новое ведомство входит в Государственный комитет национальной безопасности; его руководителем по должности является первый заместитель главы комитета. Во время оценки еще не было подробного Положения об Антикоррупционной службе и не было ясно, какими будут ее функции, полномочия и ресурсы. Поэтому на этом этапе невозможно сказать, соответствует ли новое ведомство международным стандартам для специализированных правоохранительных органов для борьбы с коррупцией.

Как уже отмечалось, существует целый ряд ведомств, обладающих правоохранительными функциями в отношении коррупционных преступлений (Министерство внутренних дел, Государственный комитет национальной безопасности, Финансовая полиция, Таможенная служба и Генеральная прокуратура). Все они уполномочены вести доследственную проверку по делам о коррупции. Только Таможенная служба ограничена в своих проверках собственными сотрудниками. Остальные могут собирать оперативные данные в отношении всех государственных должностных лиц. Такая система создает путаницу в том, какое из ведомств должно заниматься коррупцией в высших эшелонах власти. Этим, возможно, отчасти объясняется то, почему выявлено и расследовано так мало дел о коррупции среди высокопоставленных чиновников. Остается надеяться, что создание Антикоррупционной службы решит эту проблему (хотя по-прежнему существует проблема исключительных полномочий прокуратуры по расследованию дел в отношении государственных должностных лиц).

У ведомств, отвечающих за исполнение антикоррупционного законодательства, отсутствуют необходимые ресурсы. Так, например, по-прежнему на низком уровне находятся возможности для проведения криминалистических экспертиз; некоторые из важнейших видов экспертиз вообще не проводятся в Кыргызстане, так как отсутствуют нужное оборудование и знания. Закон о защите свидетелей, принятый в 2006 году, по-прежнему не действует и не исполняется на практике главным образом из-за отсутствия финансовых средств (см. также оценку по Рекомендациям 17 и 20).

Уровень сотрудничества между правоохранительными ведомствами представляется относительно высоким. Представители МВД, Генпрокуратуры, Финансовой полиции, Таможенной службы и других правоохранительных органов сообщали о том, что проводятся ежемесячные координационные совещания на высшем уровне. Генпрокуратура обеспечивает

координацию в расследованиях дел о коррупции. Такую практику следует продолжать и развивать путем обмена информацией и проведения совместных обучений.

Рекомендация 3 Кыргызстаном **частично выполнена**.

#### **Предыдущая Рекомендация 8**

***Продолжить мероприятия по профессиональному обучению в области борьбы с коррупцией для сотрудников полиции, прокуроров, судей и других должностных лиц правоохранительных органов; рассмотреть возможность проведения совместного обучения для этих органов по вопросам борьбы с коррупцией.***

По состоянию на сентябрь 2007 года Рекомендация 8 Кыргызской Республикой была **выполнена частично**.

Данных о проведении совместной специализированной подготовки в области борьбы с коррупцией предоставлено не было. Такая подготовка необходима для углубления специализации и реализации единых стандартов всеми правоохранительными ведомствами, которые отвечают за выявление коррупционных преступлений. Также необходимо совместное применение этих стандартов вместе с прокуратурой и судьями. Хотя некоторая обучающая деятельность ведется для начинающих профессионалов в правоохранительных органах и прокуратуре, требуется регулярное повышение квалификации для профессионалов среднего звена в сфере противодействия коррупции как отдельно, так и совместно с полицией, прокурорами и судьями.

Рекомендация 8 Кыргызстаном по-прежнему **частично выполнена**.

#### **Предыдущая Рекомендация 20**

***Изучить специальные следственные мероприятия по борьбе с коррупцией, рассмотреть возможность включения правовой базы для этих техник и методов в Уголовно-процессуальный кодекс с учетом международных стандартов в области защиты прав человека и обеспечить финансирование выполнения программы защиты свидетелей.***

По состоянию на сентябрь 2007 года Рекомендация 20 Кыргызской Республикой была **частично выполнена**.

Специальные меры расследования предусмотрены Законом об оперативно-розыскной деятельности (ОРД) и включают в себя ряд специальных мер, например, перехват коммуникаций по электронным средствам связи, операции под прикрытием и т.д. В соответствии со статьей 14 этого Закона результаты оперативно-розыскной деятельности могут служить поводом для возбуждения уголовного дела, представляться в орган дознания, следователю, прокурору или в суд, в производстве которого находится уголовное дело, а также использоваться в доказывании по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства. Согласно статье 8 Закона об ОРД применение специальных розыскных мероприятий допускается даже до того, как возбуждено уголовное дело. На практике, однако, использование результатов оперативных мероприятий в качестве доказательств проблематично, так как суды редко принимают их как допустимые. Это объясняется ограничением, установленным статьей 165 Уголовно-процессуального кодекса, согласно которому до возбуждения уголовного дела разрешается только осмотр места происшествия и назначение экспертизы. С началом расследования случаев коррупции риск утечки информации возрастает. Это может лишить смысла любые скрытые оперативные мероприятия, как например, имитация дачи взятки. Поэтому сотрудники правоохранительных

органов и судьи нуждаются в четких инструкциях о том, каким образом могут использоваться в качестве доказательств материалы, полученные в результате специальных оперативных мер. Также рекомендуется внести изменения в соответствующее законодательство, чтобы позволить использование оперативных материалов в качестве доказательства.

На практике используется такой инструмент как имитация дачи взятки, но формально он не регулируется в действующем законодательстве. Правоохранительные органы ссылаются на упоминаемую в законе контролируруемую поставку, которая однако по содержанию является другой мерой. Такая ситуация может считаться нарушением стандартов справедливого судебного производства и должна быть исправлена. Согласно имеющейся информации, правоохранительные органы также сталкиваются с практическими трудностями получения необходимых денежных средств для проведения контролируемой дачи взятки, поскольку ни у одного из ведомств нет специального фонда на проведение таких операций. Когда используются деньги лица, сообщившего о планируемой даче взятке и согласившегося сотрудничать с властями, их нередко оказывается невозможным вернуть помогавшему органам владельцу до тех пор, пока не вынесен приговор, так как такие деньги считаются вещественным доказательством.

Закон о защите свидетелей был принят в 2006 г. Тем не менее, он остается на бумаге и так не был реализован из-за отсутствия средств. Министерством внутренних дел составлен Национальный план реализации закона, но он еще не принят. В коррупционных делах никаких мер по защите свидетелей не принималось. В ходе визита в страну собеседники также упоминали о недостатках самого закона, которые мешают его эффективному исполнению.

Рекомендация 20 Кыргызстаном по-прежнему **выполнена частично**.

#### **Новая рекомендация 2.9.**

***Обеспечить, чтобы правоохранительные органы, занимающиеся коррупционными делами, были оперативно и структурно независимыми для создания возможности эффективной борьбы с коррупцией на высоком уровне власти. Обеспечить эффективную специализацию в расследовании коррупционных преступлений в соответствии с международными стандартами.***

***Организовать регулярное обучение по применению антикоррупционного законодательства для должностных лиц правоохранительных органов, прокуроров и судей, включая регулярную совместную подготовку.***

***Принять меры для обеспечения единообразной судебной практики по вопросу использования результатов специальных оперативно-розыскных мероприятий в качестве доказательств в суде по делам о коррупции и, в случае необходимости, внести изменения в законодательство. Урегулировать в законе проведение имитации дачи или получения взятки и разработать четкие инструкции для сотрудников правоохранительных органов в соответствии со стандартами в области прав человека.***

***Обеспечить финансирование для осуществления программ по защите свидетелей.***



## **2.10. Статистические данные о применении уголовного законодательства в отношении коррупции**

### **Предыдущая Рекомендация 7**

*Обеспечить более эффективный мониторинг и отчетность по фактам коррупции и правонарушений, связанных с коррупцией, на основе согласованной методологии. Обеспечить предоставление регулярной информации Консультативному совету по добросовестному управлению, охватывающей все сферы государственной службы, полиции, органов прокуратуры и суды, что позволит проведение сравнения между различными ведомствами.*

По состоянию на сентябрь 2007 года Рекомендация 7 Кыргызской Республикой была **частично** выполнена.

Отчетность по коррупционным преступлениям ведется централизованно: все данные поступают в информационный центр Министерства внутренних дел. Однако эти данные должны быть более полными: не хватает некоторых важных сведений, таких как, например, отличительные признаки коррупционеров среди должностных лиц; сферы государственных органов, в которых совершались коррупционные преступления; конкретные санкции, которые применялись в отношении должностных лиц, совершивших коррупционные правонарушения.

Рекомендация 7 Кыргызстаном по-прежнему **выполнена частично**.

### **Новая рекомендация 2.10.**

*Изменить методологию сбора и обработки статистики по коррупционным преступлениям с целью обеспечения сбора всесторонних данных, которые должны публиковаться и позволять государственным и неправительственным организациям вести надлежащий мониторинг и оценку деятельности системы уголовной юстиции.*

## **3. Предупреждение коррупции**

### **3.1. Органы по предупреждению коррупции**

Этот вопрос освещен в разделе 1.6 «Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией и органы по предупреждению коррупции».

### **3.2. Добропорядочность на публичной службе**

#### **3.2.1. Политические и административные государственные должности**

Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» был принят в 2004 г.; последние изменения были внесены в ноябре 2011 г. В этом законе установлены две основные категории государственных должностей: политические и административные. Политическая государственная должность – это государственная должность, назначение (избрание) и освобождение от которой производится Президентом, Жогорку Кенешем (Парламентом), Премьер-министром Кыргызской Республики в установленном законодательством порядке, предусмотренная реестром политических и специальных государственных должностей Кыргызской Республики и с определением круга полномочий, установленных для них Конституцией, законами Кыргызской Республики, указами Президента, постановлениями Правительства Кыргызской Республики. Административная государственная должность – это должность в аппарате государственного органа законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти, с установленным для нее объемом полномочий и ответственности по осуществлению задач и функций государственного органа, установленных Конституцией Кыргызской Республики. Действие закона «О государственной службе» распространяется на государственных служащих, занимающих административные государственные должности, а также в отношении государственных служащих аппаратов судов, Омбудсмана Кыргызской Республики, органов юстиции, прокуратуры, а также лиц, имеющих статус сотрудников правоохранительных органов. Определение политической государственной должности носит нечеткий характер; не вполне ясно также, действие каких законов и положений распространяется на лиц, занимающих политические государственные должности. В Кыргызстане ведутся реестры как политических, так и административных государственных должностей.

Закон «О государственной службе» вводит должности статс-секретарей государственных органов. Согласно этому закону, статс-секретарь является государственным служащим, занимающим высшую административную (не политическую) государственную должность в министерствах, государственных комитетах и административных ведомствах Кыргызской Республики. В соответствии со статьей 14 закона «О государственной службе», должность статс-секретаря является постоянной и не сменяемой в связи с отставкой или освобождением от должности руководителя государственного органа. В 2012 г. в Кыргызстане насчитывалось 22 статс-секретаря. После смены правительства в 2010 г. некоторые государственные ведомства были ликвидированы, некоторые объединены между собой, а кроме того, было создано 12 новых государственных органов, в результате чего было назначено 12 новых статс-секретарей. Если говорить точнее, то три статс-секретаря были смещены со своих должностей в связи с возбуждением против них уголовных дел, двое оставили свои посты в связи с переходом на другую работу, еще два новых статс-секретаря были назначены новыми руководителями государственных ведомств, а в пяти ведомствах статс-секретари сохранили свои посты, так как функции этих ведомств остались без изменений. Статья 14 закона «О государственной службе» обеспечивает несменяемость должности статс-секретаря, но,

принимая во внимание тот факт, что за последнее время было назначено достаточно много новых статс-секретарей (власти Кыргызстана говорят, что главным образом это объясняется проведенной структурной реорганизацией), этот вопрос нуждается в тщательном контроле, чтобы не допустить злоупотреблений и политизации государственной службы.

Закон «О государственной службе» содержит ряд положений, направленных на повышение профессионализма государственных служащих. В частности, в п. 12) статьи 4 закона указано, что государственная служба в Кыргызской Республике основывается и действует на принципах исключения политического влияния и неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих; аналогичное положение содержится и в статье 10, которая называется «Этика государственного служащего». В соответствии со статьей 29, смена в государственных органах лиц, занимающих политическую государственную должность, не является основанием для увольнения, понижения в должности, ротации и проведения аттестации государственных служащих, занимающих административные государственные должности. За период с 2007 по 2010 гг. было сокращено 25.6% государственных должностей, а в сравнении с 2008 г. процентное соотношение сокращения – еще выше и составляет 32.4%.

Период	Заполненные вакансии	Количество политических должностей	Количество административных должностей
За 2008 г.	27456	510	17009
За 2009 г.	25396	375	16980
За 2010 г.	18571	537	17561

Власти Кыргызстана сообщили также, что в 2012 г. планируется сократить численность государственных служащих еще на 20%. Столь значительные колебания численности кадрового состава государственной службы вызывают озабоченность, поскольку ставят под сомнение стабильность профессии государственного служащего.

### 3.2.2. Подбор кадров на государственную службу и их продвижение по службе

#### Предыдущая рекомендация 21

***Усовершенствовать систему найма и служебного роста гражданских служащих путем повышения значения объективно проверяемых критериев личных заслуг и максимально возможного ограничения возможностей принятия произвольных решений. Пересмотреть необходимость системы внутренних и общенациональных кадровых резервов, которая может предоставить преимущества внутренним кандидатам по сравнению с внешними.***

В сентябре 2007 г. было признано, что рекомендацию 21 Кыргызстан **выполнил частично**.

Основные положения, касающиеся подбора кадров на государственную службу, их продвижения по служебной лестнице и увольнения, установлены в законе «О государственной службе». В этом законе четко указано, что все граждане Кыргызской Республики имеют равные права на поступление на государственную службу, однако о том, что отбор кадров на государственную службу должен осуществляться на основании личных и профессиональных достоинств кандидатов, там ничего не сказано. В соответствии со статьей 24 закона «О государственной службе», поступление на государственную службу осуществляется путем участия в конкурсе. Допускается также поступление на государственную службу на контрактной основе. Вне конкурсного отбора замещать административные должности государственной службы имеют право советники, помощники и консультанты политических государственных служащих и прекратившие свои полномочия политические государственные

служащие. В 2008 – 2009 гг. без конкурсного отбора на государственную службу было зачислено в общей сложности 60% государственных служащих, однако сейчас ситуация в этой сфере очень сильно изменилась: в 2011 вне конкурса было зачислено всего 0,6% государственных служащих. Эта тенденция заслуживает всяческого одобрения, и ее необходимо поддерживать.

Государственным органом, ответственным за разработку единых стандартов проведения конкурсного отбора на замещение вакантных должностей системы государственной службы, является Государственная кадровая служба Кыргызской Республики. 29 ноября 2011 г. Постановлением Правительства Кыргызской Республики было принято Временное положение о проведении конкурса на замещение вакантной административной государственной должности государственной службы Кыргызской Республики. Согласно этому Временному положению, конкурс на замещение вакантной должности проводится в три этапа: (1) в первую очередь проводится внутренний конкурс среди лиц, числящихся во внутреннем резерве кадров государственного органа; (2) если по итогам внутреннего конкурса должность так и осталась вакантной, то проводится конкурс с участием лиц, состоящих в Национальном резерве кадров государственной службы Кыргызской Республики; (3) при отсутствии в Национальном резерве кандидатов, соответствующих предъявляемым квалификационным требованиям, или отказа от участия в конкурсе лиц, числящихся в Национальном резерве, проводится открытый конкурс, в котором имеют право принять участие все граждане Кыргызской Республики, в том числе и лица, числящиеся в Национальном и внутреннем резервах кадров. В действительности, однако, система внутреннего резерва и Национального резерва кадров практически не работает, поэтому кандидаты из этих кадровых резервов очень часто участвуют в открытых конкурсах. Так, например, в 2011 г. было организовано и проведено 918 открытых конкурсов на замещение 2787 вакантных должностей государственной службы, в которых принял участие 4291 кандидат; по итогам этих конкурсов на должности было назначено 1487 человек, и еще 149 было рекомендовано включить в Национальный кадровый резерв.

В СМИ должны публиковаться только объявления о проведении открытых конкурсов. Для проведения конкурса на замещение вакантной административной государственной должности создается аттестационно-конкурсная комиссия, председателем которой является статс-секретарь (руководитель аппарата) государственного органа либо руководитель государственного органа (т.е. лицо, занимающее политическую государственную должность). Процедура отбора кандидатов на замещение вакантной должности включает три основных этапа: (1) рассмотрение аттестационно-конкурсной комиссией заявлений участников конкурса и принятие решения об их соответствии установленным квалификационным требованиям к соответствующей административной государственной должности и допуске к тестированию; (2) проверка общих и профессиональных знаний, умений и навыков кандидатов, которая проводится в виде компьютерного тестирования в Центре тестирования; (3) собеседование с кандидатами, к которому допускаются те из них, кто при прохождении компьютерного тестирования получили оценки не ниже пороговых значений, устанавливаемых на уровне 50 процентов от общей суммы баллов. База тестовых вопросов включает 25 тысяч вопросов, из них 600 направлено на выявление уровня знаний законодательства Кыргызской Республики, 200 – тесты по менеджменту и управлению человеческими ресурсами, а остальные относятся к предметным тестам по конкретным отраслям знаний. В целях предотвращения мошенничества 10% тестов каждый месяц обновляется. При проведении собеседования кандидатам на одну и ту же должность задаются одинаковые вопросы, ответы на которые аттестационно-конкурсная комиссия оценивает по 10-бальной шкале. Свою оценку кандидату дает каждый член комиссии. Для оценки ответов кандидатов разработаны соответствующие правила. После собеседования аттестационно-конкурсная комиссия выбирает победителя конкурса и рекомендует его на соответствующую должность. На практике, количество членов комиссии

может быть слишком большим, и в случае участия представителей гражданского общества в проведении конкурсов, их мнение не имеет решающего веса при окончательном принятии решения. В таких случаях комиссией все равно могут быть избраны «желательные кандидаты» даже если против их принятия на работу высказывались представители НПО. Руководитель государственного органа может отклонить представленную комиссией кандидатуру только в случае установления факта нарушения процедур конкурсного отбора. Споры, связанные с проведением конкурса, рассматриваются Государственной кадровой службой. В 2011 г. была подана 81 жалоба такого характера, из них 18 удовлетворено.

В законе «О государственной службе» отсутствует конкретное положение, касающееся служебного роста государственных служащих, но есть положения об их аттестации (статья 20). Аттестацию государственных служащих проводят аттестационно-конкурсные комиссии. Существует два вида аттестаций: (1) по истечении испытательного срока – проводится после истечения испытательного срока для определения уровня соответствия государственного служащего занимаемой должности, выработки предложений по дальнейшему повышению квалификации государственного служащего; и (2) аттестация для оценки соответствия занимаемой должности и продвижения по службе – проводится на регулярной основе для оценки деятельности государственных служащих, а также для присвоения классного чина. Основа аттестации – краткий отчет о проделанной работе и достигнутых результатах по утвержденной аттестационно-конкурсной комиссией структуре, оценка уровня профессиональных знаний и выявление потенциальных возможностей государственного служащего, а также уровня его профессиональной подготовки для занятия более высокой должности. Если аттестацию проходит статс-секретарь государственного органа, то применяется так называемый «метод 360 градусов» (круговой оценки). Указом Президента от 24 октября 2005 г. было принято Временное положение о проведении аттестации государственных служащих Кыргызской Республики. Не ясно, были ли за период после проведения первого раунда мониторинга предприняты какие-то меры по повышению значимости объективно проверяемых критериев, в основе которых лежит оценка личных и профессиональных достоинств кандидатов (особенно применительно к процессам собеседований в ходе конкурсов на замещение вакантных должностей и аттестаций государственных служащих). При отборе кадров на государственную службу - как специалистов, так и управленцев - применяются одни и те же методы: тестирование для оценки общих знаний и навыков кандидатов и собеседование с ними.

Статья 18 закона «О государственной службе» содержит положения о системе резерва кадров государственной службы. Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 ноября 2011 г. были приняты Временное положение о порядке формирования и функционирования Национального резерва кадров государственной службы и Временное положение о порядке формирования и функционирования внутреннего резерва кадров государственного органа. Национальный резерв кадров формируется Государственной кадровой службой и может включать лиц из числа выпускников высших учебных заведений, государственных служащих, претендующих на служебное продвижение по представлению руководителя государственного органа, государственных служащих, освобожденных от должности в связи с ликвидацией учреждения или сокращением штата, и лиц, не состоящих на службе в качестве государственного служащего, которые были представлены для назначения на должность, но не назначены на должность по не зависящим от них причинам. Кандидатов на зачисление в кадровый резерв по рекомендации высших учебных заведений или руководителей государственных органов отбирает специальная комиссия по результатам компьютерного тестирования и собеседования. В 2011 г. по итогам открытых конкурсов в Национальный резерв кадров было рекомендовано включить 149 человек. Лица, включенные в кадровый резерв, имеют преимущественное право на повышение квалификации, а также

преимущества при отборе кадров на государственную службу. В кадровом резерве кандидат может находиться не более 3 лет.

Внутренний резерв кадров государственного органа формируется непосредственно из государственных служащих, занимающих административные государственные должности в данном государственном органе, рекомендованных по результатам аттестации на повышение и подавших заявку о включении их в резерв, а также лиц, показавших хорошие результаты в ходе проведения конкурса, но не назначенных на соответствующую вакантную должность. Каждый государственный орган разрабатывает собственную программу развития лиц, зачисленных в свой внутренний резерв кадров; лица, включенные во внутренний резерв кадров, имеют преимущества при проведении конкурсов на замещение соответствующих вакантных должностей в этом органе. При надлежащем управлении система Национального кадрового резерва и нескольких внутренних кадровых резервов может быть весьма полезным инструментом, но для такой маленькой страны, как Кыргызстан, она представляется чересчур громоздкой. Эта система накладывает дополнительное бремя на управленческое звено; те преимущества, которыми пользуются лица, зачисленные в кадровый резерв, - например, первоочередное право на повышение квалификации - должны быть в равной степени доступны всем государственным служащим; при этом те преимущества, которые предоставляются зачисленным в кадровый резерв при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей, подрывают право всех граждан быть зачисленными на государственную службу, в особенности на руководящие должности. По-видимому, вопрос о целесообразности системы внутренних и Национального резервов кадров в Кыргызстане не рассматривался.

Оценка остается прежней: рекомендацию 21 Кыргызстан **выполнил частично**.

### **Новая рекомендация 3.2.2.**

***Уточнить определения политической и административной государственных должностей, а также положения, применяющиеся в отношении лиц, занимающих политические государственные должности. Не допускать дальнейшей политизации государственной службы; для этого необходимо ограничить число политических государственных должностей и обеспечить стабильность профессиональной государственной службы и преемственность института статс-секретарей.***

***Усовершенствовать систему отбора кадров на высшие государственные должности путем применения особых процедур отбора и оценки не только знаний кандидатов, но и их способностей и компетенции.***

***Повысить уровень прозрачности и беспристрастности проведения конкурсов, ограничив число членов аттестационных комиссий и включив в их состав внешних экспертов для оценки уровня специальных знаний, навыков и компетенции кандидатов.***

***Повысить привлекательность государственной службы путем разработки системы служебного продвижения, которая мотивировала бы государственных служащих; создать систему критериев оценки для служебного продвижения на основе личных профессиональных достоинств.***

***Рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения системы внутреннего и Национального резервов кадров и либо обеспечить ее надлежащее функционирование, либо отказаться от нее как от неэффективного инструмента подбора кадров на государственную службу.***

### 3.2.3. Оплата труда

В статье 44 закона «О государственной службе» установлены положения о единой системе оплаты труда государственных служащих. Единая система оплаты труда государственных служащих предусматривает заработную плату, состоящую из должностного оклада и надбавок. Государственному служащему устанавливаются персональные надбавки, которые обеспечивают стимулирование работы, проявление инициативы и заинтересованности в результатах труда, а также надбавки за классный чин и выслугу лет на государственной службе. Кроме того, для решения социально-бытовых вопросов государственным служащим может оказываться материальная помощь из средств соответствующего государственного органа. В статье 44 закона «О государственной службе» содержится ссылка на приказ Министерства экономики, промышленности и торговли Кыргызской Республики от 10 февраля 2005 г., касающийся персональных надбавок за профессиональные достижения служащих центральных и территориальных управлений Министерства. Применяется ли это положение к другим государственным служащим, непонятно. Неясно также, существуют ли какие-либо положения, которые регулировали бы вопросы установления персональных надбавок и выделения материальной помощи с учетом личных и профессиональных достоинств государственных служащих, так чтобы материальное стимулирование не было сопряжено с оказанием неправомерного политического давления на них. Не было также предоставлено никакой информации о том, какую долю заработка государственных служащих составляет его фиксированная часть (должностной оклад), а какую надбавки. Зарплаты у государственных служащих в действительности очень маленькие, и, как признали кыргызские власти во время визита экспертов группы мониторинга в страну, на практике лишь некоторые государственные органы в состоянии платить надбавки своим служащим. В глазах граждан это обесценивает государственную службу как возможную перспективу для карьеры и еще больше подрывает возможности государственных органов по привлечению и удержанию квалифицированных кадров. До настоящего времени никакого сравнительного анализа уровней заработной платы государственных служащих и лиц аналогичной квалификации, занятых в частном секторе, не проводилось, но, как признают власти Кыргызстана, разрыв этот очень велик.

#### Новая рекомендация 3.2.3.

*Провести сравнительное исследование уровней заработной платы государственных служащих, работающих в различных государственных органах, и лиц, занятых в частном секторе, а также исследование того, какую долю заработка государственных служащих составляет его фиксированная часть (должностной оклад), а какую надбавки. На основании результатов этих исследований пересмотреть систему оплаты труда государственных служащих, обеспечив последним достойное вознаграждение за их труд, а также прозрачность и равенство оплаты труда всех служащих, выполняющих аналогичные обязанности во всех отраслях государственной службы.*

### 3.2.4. Законность и беспристрастность

В статье 4 Закона «О государственной службе» установлены **основные принципы** государственной службы. К ним относятся верховенство Конституции и законов Кыргызстана, приоритетность прав человека, профессионализм, честность, прозрачность, справедливость и беспристрастность, а также исключение политического влияния и неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

В этом законе есть также статья 9, регулирующая вопросы **конфликта интересов**; в ней, в частности, указано, что «конфликт интересов возникает в ситуации, когда решения должностных лиц могут быть подвержены влиянию их личной заинтересованности путем использования преимуществ своих должностных полномочий для продвижения личных интересов. Конфликт интересов приводит к тому, что должностные лица принимают решения,

которые не обязательно совпадают с более широкими интересами государства». Такое определение не в полной мере соответствует международным стандартам и не охватывает потенциальный и кажущийся конфликт интересов. В статье 12 закона говорится о том, что органом, ответственным за разработку порядка и процедур предотвращения конфликта интересов, которые должны применяться во всех государственных органах, является Государственная кадровая служба. Но при этом в стране нет специального государственного органа или должностного лица, который отвечал бы, в соответствии с этим законом, за проведение в жизнь правил, касающихся конфликта интересов; механизм контроля главой органа своих подчиненных государственных служащих на предмет наличия конфликтов интереса также не предусмотрен. Государственные служащие лишь обязаны докладывать своему начальству о наличии таких конфликтов в соответствии с требованиями Закона «О государственной службе». Создание механизма при котором задекларированные публичные и частные интересы могли бы проверяться начальниками, лицами отвечающими за кадровые вопросы и главами ведомств могло бы помочь разрешить эту проблему. Декларации же самих начальников и глав ведомств могли бы эффективно проверяться Государственной кадровой службой или другим новосозданным независимым органом, с опубликованием результатов таких проверок на их веб-странице.

В статье 11 закона «О государственной службе» говорится об **ограничениях**, связанных с государственной службой. В частности, в этой статье указано, что государственный служащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и творческой; заниматься лично предпринимательской деятельностью или использовать свое служебное положение для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности с получением в обмен за это любых прямых или косвенных выгод для государственного служащего или членов его семьи. В Законе «О Правительстве Кыргызской Республики» (статья 18) также содержатся аналогичные положения, касающиеся членов правительства. При этом, однако, неясно, существуют ли правила о конфликте интересов и подобные ограничения, которые применялись бы к государственным должностным лицам, занимающим выборные должности – например, к членам Парламента, а также к тем, кто занимает политические государственные должности (за исключением положений, содержащихся в Законе «О Правительстве Кыргызской Республики»).

## **Декларации об имуществе государственных должностных лиц**

### **Предыдущая рекомендация 23**

***Усовершенствовать систему публичного раскрытия и проверки деклараций об имуществе и доходах государственных служащих; изучить и использовать опыт других стран, имеющих успешную практику в этой области. Изучить возможности расширить круг родственников государственных служащих, от которых требуется подача деклараций о доходах и имуществе.***

В сентябре 2007 г. было признано, что рекомендацию 23 Кыргызская Республика **не выполнила**.

Функционирование системы публичного раскрытия информации о доходах и имуществе государственных должностных лиц и контроля за ними (декларации о доходах) регулируется тремя законами Кыргызской Республики: законом «О государственной службе» (Глава V, статьи 33 - 35) в отношении лиц, занимающих административные государственные должности; законом «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их



близких родственников» в отношении лиц, занимающих политические государственные должности, и законом «О борьбе с коррупцией» (статья 11 – в отношении граждан, претендующих на государственную службу).

В соответствии с законом «О государственной службе», все государственные служащие Кыргызской Республики обязаны представлять декларацию, содержащую сведения об имуществе и доходах, принадлежащих им и их ближайшим родственникам. Декларации об имуществе и доходах предоставляются в государственный орган по месту работы для их последующего направления этим государственным органом в Государственную кадровую службу. При этом руководители не проверяют содержание деклараций, поданных их подчиненными.

В случае непредставления декларации об имуществе или умышленного предоставления сведений, не соответствующих действительности, государственный служащий может быть освобожден от занимаемой должности. Во время визита в страну кыргызские власти сообщили экспертам, что за нарушение требований, касающихся предоставления деклараций об имуществе, выговоры были объявлены 17850 государственным служащим. К сожалению, кыргызская сторона не предоставила более подробной информации о видах санкций, применяемых в случае таких нарушений, поэтому судить о том, в какой мере эти санкции являются фактором сдерживания нарушений, довольно трудно.

Закон «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» был принят в 2004 г., а в 2006 г. в него были внесены некоторые изменения. В этом законе прописаны требования, касающиеся декларирования имущества и доходов лиц, занимающих политические и иные специальные государственные должности, а также членов их семей. Такие лица обязаны декларировать сведения о принадлежащем им имуществе, включая недвижимое имущество, средства транспорта, денежные средства и иные виды доходов. Декларация представляется в случае избрания или назначения на должность, затем ежегодно в течение всего срока пребывания в должности, а при освобождении от должности - в течение последующих двух лет. Существует стандартная форма декларации об имуществе и доходах. Заполненная в установленном порядке декларация (в бумажном виде) представляется в Государственную кадровую службу, которая изучает указанные там сведения, и в случае необходимости уточняет их совместно с декларантами.

Прозрачность и обеспечение доступа к сведениям, содержащимся в декларациях об имуществе, являются одним из самых важных элементов системы раскрытия информации об имуществе и доходах должностных лиц, поскольку это необходимо для формирования общественного доверия к органам государственного управления и обеспечения общественного контроля этих сведений. В Кыргызстане вопросы декларирования имущества государственных должностных лиц регулируются несколькими различными законами, которые устанавливают различные требования и исключения, касающиеся обнародования сведений, содержащихся в этих декларациях. Так, в статье 11 закона «О борьбе с коррупцией» указано, что поступающие в налоговые инспекции сведения о доходах и имуществе граждан, претендующих на государственную службу, а также сведения о банковских счетах, открытых определенными категориями должностных лиц и руководителями учреждений, организаций и предприятий, чья деятельность финансируется из государственного бюджета, либо в уставном капитале которых имеется государственная доля, составляют «служебную тайну». Это не соответствует определению «служебной тайны», которое содержится в Законе «О доступе к информации», более того, такие сведения должны являться открытой информацией (за некоторым исключением – например, данные о месте жительства, налоговый или другой личный идентификационный номер). (см. также раздел 3.6 «Доступ к информации»). В

соответствии с законом «О государственной службе» (Глава V), декларации лиц, занимающих высшие административные государственные должности, подлежат опубликованию в средствах массовой информации. Кроме того, Агентство по делам государственной службы (Государственная кадровая служба) обеспечивает доступ общественности и уполномоченным государственным органам к сведениям, содержащимся в декларации об имуществе и доходах государственных служащих (статья 35). Закон «О государственной службе» содержит перечень сведений, не подлежащих разглашению по соображениям конфиденциальности (включая сведения о доходах и имуществе близких родственников); в этом законе также говорится, что руководитель Агентства по делам государственной службы несет уголовную ответственность за разглашение конфиденциальной информации. Третьим законом является закон «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» (статья 7), который содержит другие требования: в частности, там указано, что Агентство по делам государственной службы «публикует в официальном бюллетене сводные сведения о доходах и имуществе» лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности и их близких родственников; разглашению же не подлежат сведения, отличные от тех, которые перечислены в законе «О государственной службе».

Упомянутые положения устанавливают сложную систему правил, касающихся раскрытия сведений, которые содержатся в декларациях об имуществе. Эту систему необходимо усовершенствовать и обеспечить единый подход, даже если различные компоненты этой системы регулируются разными законами. Необходимо выработать общие требования к раскрытию информации, содержащейся в декларациях об имуществе. Одним из таких требований должна быть обязательная публикация на веб-сайте Агентства по делам гражданского службы сведений, содержащихся в декларациях политических деятелей и лиц, занимающих специальные должности, а также высших административных должностных лиц. Также должны существовать одинаковые правила в отношении сведений, не подлежащих разглашению, которые абсолютно необходимы для защиты неприкосновенности частной жизни и перевешивают общественный интерес знать такую информацию. Подход, в соответствии с которым информация, содержащаяся в декларациях об имуществе политических деятелей и лиц, занимающих специальные государственные должности, публикуется только в виде сводных сведений, является неоправданным. Наоборот: лица, занимающие такие должности (к которым, согласно этому закону, относятся должности Президента, Премьер-министра, министров, судей, прокуроров), должны быть объектом наиболее серьезного общественного контроля; следовательно, в отношении таких лиц правило о неприкосновенности частной жизни должно применяться в наименее строгой форме. Декларации об имуществе и доходах всех государственных служащих также должны предоставляться по запросу в соответствии с законом о доступе к информации (с возможными исключениями, касающимися упомянутой выше конфиденциальной информации).

С точки зрения целей борьбы с коррупцией и предотвращения конфликта интересов действующая система декларирования имущества и доходов представляется неэффективной. В частности, должностные лица не обязаны предоставлять сведения о своем участии и об участии своих близких родственников в коммерческих и некоммерческих организациях, а также в правлениях компаний. Государственная кадровая служба может инициировать проверку сведений, содержащихся в декларациях, только в случае возбуждения против декларанта уголовного дела; проверить же сведения, представленные декларантом, Государственная кадровая служба не может, поскольку у нее нет доступа ни к каким другим базам данных – например, к базам данных о налогах, о недвижимом имуществе, о земельных участках, к другим реестрам. Вопросы раскрытия информации представляют серьезную проблему, а действующие механизмы не позволяют осуществлять действенный общественный

надзор и контроль за содержанием деклараций. На данный момент число сотрудников, в обязанности которых входит рассмотрение деклараций, в штате Государственной кадровой службы всего четыре.

Во время визита экспертов группы мониторинга в страну власти Кыргызстана сообщили о некоторых мерах, направленных на реформирование существующей системы. Эти меры включали: проект поправок к закону «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников», предусматривающих возможность доступа правоохранительных органов к декларациям об имуществе для использования их в качестве инструмента при проведении расследований фактов коррупции; публикация в СМИ сведений о лицах, не представивших декларации об имуществе в установленный срок или умышленно представивших заведомо ложные сведения, и направление таких материалов в правоохранительные органы, и т.п. Однако эти меры не согласованы между собой, не устраняют наиболее серьезных недостатков действующей системы, а кроме того, поскольку все они существуют лишь в проекте, то пока неясно, будут ли они реализованы на практике, и если да, то что из всего этого выйдет.

Таким образом, за период, прошедший после проведения первого раунда мониторинга, практически никаких мер по реформированию действующей системы декларирования имущества и доходов должностных лиц принято не было, поэтому оценка остается прежней: рекомендацию 23 Кыргызстан **не выполнил**.

#### **Кодекс этики и обучение**

В соответствии со статьей 7 закона «О государственной службе», государственный служащий обязан соблюдать Кодекс этики государственного служащего. В статье 10 этого закона дается определение понятия этики государственного служащего как системы норм, устанавливающих и регулирующих правила поведения государственного служащего, и перечень основных принципов этики. Правда, как признают кыргызские власти, на практике механизм, который должен обеспечивать соблюдение кодекса этики, не работает. Они сообщили также, что в настоящее время в Кыргызстане идет работа над новой редакцией Кодекса этики, которая должна быть принята в первой половине 2012 года, после чего, на базе уже нового Кодекса, будут проводиться соответствующие обучающие мероприятия для государственных служащих.

#### **Новая рекомендация 3.2.4.**

***Усовершенствовать определение понятия «конфликт интересов», содержащееся в законе «О государственной службе». Создать действенный механизм управления и контроля за соблюдением положений о предотвращении конфликта интересов посредством введения требования декларирования публичных и частных интересов и усиления роли начальников и глав ведомств в проведении контроля над ними.***

***Реформировать систему декларирования имущества и доходов государственных служащих, а именно:***

***- ввести действенные санкции за неподачу декларации об имуществе и доходах, а также за предоставление заведомо ложных или неполных сведений;***

***- рассмотреть вопрос о введении механизма проверки сведений, содержащихся в декларациях;***

***- упорядочить правила касательно обнародования сведений, содержащихся в декларациях об имуществе и доходах, ввести единые требования в отношении информации,***

*подлежащей и не подлежащей раскрытию, обеспечив обязательное опубликование на сайте Государственной кадровой службы сведений, содержащихся в декларациях об имуществе и доходах лиц, занимающих политические государственные должности, специальные государственные должности и высшие административные государственные должности;*

*- создать четкие механизмы передачи сведений, содержащихся в декларациях об имуществе и доходах, в правоохранительные органы.*

### **3.2.5. Подарки**

В соответствии со статьей 11 закона «О государственной службе», государственный служащий не вправе получать от третьих лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за осуществление действий или бездействия, связанных с исполнением своих должностных полномочий. Однако в этом положении ничего не сказано о тех случаях, когда государственный служащий принимает подарок, который непосредственно не относится к каким-то конкретным действиям, связанным с исполнением или не исполнением им своих должностных полномочий, что открывает государственным служащим широкие возможности для получения подарков. Это положение не охватывает и ситуации, когда подарок преподносят не самому должностному лицу, а его родственнику или другому третьему лицу, который с ним связан.

### **3.2.6. Ограничения после увольнения со службы**

Статья 11 закона «О государственной службе» предусматривает, что государственный служащий после прекращения государственной службы в течение года не может в интересах третьих лиц обращаться по месту своей прежней работы по вопросам, которые входили в его компетенцию, и действовать от имени какого бы то ни было физического или юридического лица по делам, находящимся в его ведении в период его нахождения на государственной службе, что дало бы дополнительные преимущества этому физическому или юридическому лицу. Закон «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» обязывает эти категории должностных лиц декларировать свое имущество и доходы в течение двух лет после освобождения от должности. Однако при этом неясно, какой механизм обеспечивает соблюдение этих положений, и существуют ли механизмы, позволяющие использовать эти декларации в целях контроля возможного конфликта интересов бывших государственных служащих или для осуществления каких-то других мер борьбы с коррупцией.

### **3.2.7. – 3.2.8. Обязательство сообщать о фактах коррупции и защита информаторов**

Согласно п. 9 статьи 7 закона «О государственной службе», государственный служащий обязан незамедлительно информировать руководство и соответствующие государственные органы о ставших ему известными фактах нарушения законодательства Кыргызской Республики. Кроме того, в Уголовном кодексе установлена уголовная ответственность всех граждан за сокрытие информации о преступлениях.

### **Предыдущая рекомендация 17**

***Принять действенный закон о защите свидетелей, экспертов, жертв и информаторов.***

В сентябре 2007 г. было признано, что рекомендацию 17 Кыргызская республика **выполнила в основном.**

В отчете о проведении первого раунда мониторинга упоминается принятый 16 августа 2006 г. закон «О защите свидетелей», в котором рассматриваются вопросы защиты свидетелей, экспертов, потерпевших и лиц, сообщающих о фактах коррупции. Однако во время проведения первого раунда мониторинга было непонятно, поддержан ли этот закон конкретным механизмом его проведения в жизнь и соблюдается ли он на практике.

Закон «О борьбе с коррупцией» с последними изменениями, внесенными в него в 2009 г., предусматривает гарантии государственной защиты лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией (статья 9). В этой статье, в частности, указано, что 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. Во время визита группы мониторинга в страну власти Кыргызстана довольно скептически отозвались о том, как это положение реализуется на практике, в частности, в той его части, которая касается защиты информаторов. Кроме того, Закон «О защите свидетелей» не соблюдается из-за отсутствия финансирования (в этой связи см. также раздел 2.9. и Новую рекомендацию 2.9).

Кыргызстан *частично выполнил* Рекомендацию 17.

#### **Предыдущая рекомендация 22**

***Обеспечить механизмы регулярного контроля за выполнением Законов о государственной службе, о декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников и о борьбе с коррупцией.***

В сентябре 2007 г. было признано, что рекомендацию 22 Кыргызская республика **выполнила частично**.

В соответствии с законом «О государственной службе», Агентство по делам государственной службы занимается мониторингом соблюдения законодательства в сфере государственной службы. Если говорить точнее, то Агентство выполняет следующие задачи: 1) разрабатывает и реализует единую государственную политику и проекты нормативных актов в сфере государственной службы; 2) разрабатывает и принимает нормативные акты и единые правила, которые являются обязательными для государственных органов при конкурсном отборе кандидатов на вакантные административные государственные должности, а также при оценке и межведомственной ротации государственных служащих; 3) отбирает кандидатов на должность статс-секретарей государственных органов; 4) разрабатывает предложения, касающиеся этики государственного служащего, предусматривающие, в том числе, положения о дисциплинарной ответственности государственных служащих за нарушения законодательства о государственной службе; 5) устанавливает формат и процедуру заполнения, подачи, регистрации и хранения деклараций о доходах и имуществе государственных служащих и осуществляет их прием; 6) разрабатывает процедуры и правила с целью предотвращения ситуаций конфликта интересов; 7) осуществляет рассмотрение жалоб государственных служащих на решения государственных органов; 8) разрабатывает программы подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировок государственных служащих; 9) анализирует эффективность государственной службы; 10) разрабатывает предложения по совершенствованию системы оплаты труда государственных служащих; 11) разрабатывает и ведет реестры государственных должностей.

Согласно закону «О государственной службе», к ведению Агентства по делам государственной службы (Государственная кадровая служба) относится также система декларирования имущества и доходов государственных служащих. Более подробно эти обязанности Агентства прописаны в законе «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и

имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников». В частности, Агентство по делам государственной службы ведет реестр декларантов и учет полученных деклараций, изучает сведения, указанные в декларации, в случае необходимости уточняет совместно с декларантами сведения, указанные в декларации, и публикует сводные сведения о доходах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников.

По всей вероятности, механизм постоянного контроля за соблюдением законов «О государственной службе» и «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» также осуществляется силами Агентства по делам государственной службы. Эффективность этого механизма оценить трудно.

В отчете о проведении первого раунда мониторинга было отмечено, что в Кыргызстане отсутствует специальный уполномоченный государственный орган, который отвечал бы за контроль соблюдения Закона «О борьбе с коррупцией»; этим вопросом, в меру своей компетенции, занимаются различные ведомства. В этом отчете было также указано, что проект нового закона о борьбе с коррупцией предусматривает создание уполномоченного органа, который такой постоянный контроль будет осуществлять. На состоявшемся 30 января заседании Совета обороны был рассмотрен проект нового Закона «О борьбе с коррупцией»; его текст был предоставлен группе мониторинга. Однако статьи 5 и 6 этого законопроекта снова предусматривают ответственность различных органов государственной власти за реализацию различных частей этого закона, а в качестве главных органов в области разработки, координации и мониторинга антикоррупционной политики Кыргызстана указаны либо Генеральная прокуратура, либо Совет обороны.

При этом специализированный орган, уполномоченный осуществлять контроль за соблюдением закона «О борьбе с коррупцией», в настоящее время отсутствует. В задачи Агентства по предупреждению коррупции, которое было создано в 2005 г., входила, в том числе, оценка эффективности мер по борьбе с коррупцией, но в июне 2010 г. по решению правительства этот орган был упразднен, и никакому другому ведомству его функции переданы не были. Более подробно об этом агентстве см. Раздел 1.

Оценка остается прежней: данную рекомендацию Кыргызстан **выполнил частично**.

#### **Новая рекомендация 3.2.8.**

***Вести эффективную систему защиты разоблачителей (служащих, сообщающих о фактах коррупции) от произвольного увольнения со службы и притеснений.***

### **3.3. Прозрачность и дискреция в публичной администрации**

#### **Антикоррупционная экспертиза правовых актов**

Статья 20 Закона о нормативных правовых актах Кыргызстана устанавливает общее требование о том, что проекты нормативных правовых актов должны проходить различные виды «научной экспертизы», включая антикоррупционную. Из этого закона не понятно, проекты правовых актов на какую тему должны анализироваться на предмет наличия коррупциогенных положений. В отношении законопроектов это уточняется в Стандартах по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку

Кенеше Кыргызстана, которые были утверждены постановлением парламента в январе 2008 г. Стандартами предусматривается, что антикоррупционная экспертиза обязательна для законопроектов, регулирующих: (1) конституционные права, свободы и обязанности человека, правовой статус общественных объединений и СМИ, вопросы государственного бюджета, налоговой системы, борьбы с правонарушениями, введение новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности; (2) полномочия публичных органов, должностных лиц, включая их нормотворческие, контрольные, разрешительные, регистрационные и юрисдикционные полномочия.

Новый Закон о Регламенте Жогорку Кенеша, принятый в октябре 2011 г., устанавливает ряд требований к антикоррупционной экспертизе законопроектов: все поданные в парламент законопроекты должны включать в себя описание их воздействия на коррупцию; экспертное управление аппарата парламента готовит антикоррупционную оценку законопроекта перед его первоначальным рассмотрением парламентской комиссией, а также поправок, внесенных в законопроект при подготовке ко второму чтению, и измененного законопроекта с учетом возражений президента (если они были). Регламент парламента также позволяет независимым экспертам и организациям гражданского общества представлять свои оценки законопроектов, в том числе по антикоррупционным вопросам; данные оценки должны быть рассмотрены соответствующей парламентской комиссией на заседании с участием лиц, проводивших оценку; затем комиссия готовит обоснованный ответ с объяснением, почему содержащиеся в оценке предложения были приняты или отвергнуты.

В декабре 2010 года Правительство Кыргызстана одобрило Инструкцию о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов. Сюда входят все проекты нормативных правовых актов, за исключением законопроектов, в частности проекты нормативных актов Президента, Правительства, Жогорку Кенеша, Национального банка и Центральной избирательной комиссии. Один из разделов Инструкции разъясняет, какие вопросы должны быть рассмотрены в ходе антикоррупционной экспертизы проектов актов.

Это положения, которые заслуживают одобрения и должны быть реализованы на практике. Чего не хватает, однако, так это требования публиковать результаты антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов. Это значительно повысило бы прозрачность процесса принятия решений, укрепило доверие к органам государственной власти, способствовало бы повышению информированности общества о коррупции и коррупциогенных правовых нормах, а также позволило бы гражданскому обществу лучшим образом контролировать деятельность властей.

Также рекомендуется рассмотреть возможность введения экспертизы действующих правовых актов, которую можно было бы осуществить постепенно, например, по областям регулирования, и начать прежде всего с областей, наиболее подверженных коррупции (налоговая, таможенная сферы, регулирование предпринимательства, лицензирование, государственные закупки, т.д.). Сообщалось, что Правительство работает над законопроектом об антикоррупционной экспертизе правовых актов. В данном законопроекте следует учесть приведенные выше рекомендации.

### **Упрощение регулирования**

В последние годы Кыргызстан добился значительных успехов в дерегулировании предпринимательской среды. Согласно индексу «Ведение бизнеса» Всемирного банка («Doing Business») за 2011 год, в последние пять лет Кыргызстан (вместе с Грузией и Казахстаном) входил в первую десятку мировых лидеров в упрощении регулирования бизнеса. Хотя в 2012

году рейтинг Кыргызстана уменьшился на три пункта<sup>12</sup> (продолжив падение с 41-го места в индексе 2010 г.). Занимая 70-е место среди 183 стран, Кыргызстан все равно находится довольно высоко по сравнению с некоторыми другими странами Стамбульского плана действий<sup>13</sup>. Достижения Кыргызстана в упрощении бизнес-регулирувания не равномерны, как видно ниже из рейтингов по различным темам индекса за 2012 г. Эти сферы должны стать объектом особых усилий для дальнейшего улучшения деловой среды.

Темы индекса «Ведение бизнеса» за 2012 г.	2012	2011	Изменение
Регистрация предприятий	17	13	-4
Получение разрешений на строительство	62	59	-3
Подключение к системе электроснабжения	181	179	-2
Регистрация собственности	17	17	0
Кредитование	8	8	0
Защита инвесторов	13	12	-1
Налогообложение	162	155	-7
Международная торговля	171	171	0
Обеспечение исполнения контрактов	48	50	+2
Решение неплатежеспособности	150	144	-6

Рейтинг конкурентоспособности Кыргызстана, рассчитываемый Всемирным экономическим форумом, остается примерно на одном (с учетом количества проанализированных стран)<sup>14</sup> и довольно низком уровне<sup>15</sup>. По ключевым показателям эффективности государственного регулирования Кыргызстан занимает следующие места (среди 142 стран в рейтинге конкурентоспособности 2011-2012 гг.<sup>16</sup>):

	Бремя государственного регулирования	Защита имущественных прав	Прозрачность выработки государственной политики	Бремя таможенных процедур	Поборы и взятки
Азербайджан	33	90	68	105	118
Армения	52	95	35	132	97
Грузия	7	120	36	27	33
Казахстан	65	107	53	102	99
<b>Кыргызстан</b>	<b>84</b>	<b>139</b>	<b>67</b>	<b>134</b>	<b>140</b>
Таджикистан	25	93	83	99	87
Украина	130	137	116	136	134

Согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности в 2012 г., представители бизнеса Кыргызстана назвали следующие проблемные факторы ведения бизнеса в стране: нестабильность правительства (22,8% ответов), коррупция (20,4%), нестабильность государственной политики (20%) и неэффективная государственная бюрократия (8,4%).

<sup>12</sup> Источник: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/kyrgyz-republic>.

<sup>13</sup> Места в рейтинге 182 стран: Грузия – 16-е, Казахстан – 47-е, Армения – 55-е, Азербайджан – 66-е, Таджикистан – 147-е, Украина – 152-е, Узбекистан – 166-е. Средний рейтинг по региону Восточной Европы и Центральной Азии - 77.

<sup>14</sup> 126-е место среди 142 стран в докладе за 2011-2012 гг.; 121-е место среди 139 стран в 2010-2011 гг. и 123-е место среди 133 стран в 2009-2010 гг.

<sup>15</sup> В докладе 2011-2012 гг.: у Азербайджана 55- место, Казахстана – 72-е, Украины – 82-е, Грузии – 88-е, Армении – 92-е, Таджикистана – 105-е (Узбекистан в докладе не анализировался).

<sup>16</sup> Источник: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf).



Опрос 1200 предпринимателей Кыргызстана, проведенный в 2011 г.<sup>17</sup>, показал, что тремя главными барьерами для предпринимательства в стране являются политическая нестабильность, коррупция и доступ к финансированию. Одной из упомянутых серьезных проблем был низкий профессионализм государственных должностных лиц и волокита, а также отсутствие подотчетности чиновников, неудовлетворительный доступ к информации, слабые государственные институции. Помимо этого, 34% респондентов стали жертвами рейдерства и еще 34% знали кого-то, чей бизнес подвергся рейдерской атаке, что указывает на слабую защиту собственности в Кыргызстане. Налоговые и таможенные органы были названы в числе наиболее коррумпированных органов государственного управления; за ними идут Министерство внутренних дел и прокуратура. Административные барьеры представляют проблему для всех респондентов, прежде всего в сборах налогов, таможенном регулировании и доступе к финансированию. 78% предприятий-респондентов в течение прошедшего года проверялись государственными органами, в среднем по 22 проверки в год. Среди мер по улучшению ситуации наиболее популярными были борьба с коррупцией и реформа налогового кодекса. См. также Главу 3.9. настоящего доклада о коррупции в частном секторе.

Согласно ответам кыргызских властей на вопросы анкеты мониторинга, анализ коррупционных рисков в конкретных секторах либо план действий по их устранению не проводился и не составлялся.

В соответствии с Законом о нормативных правовых актах (статья 19) проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование предпринимательской деятельности, подлежат анализу регулятивного воздействия (Оценка регулятивного воздействия - ОРВ). ОРВ должна проводиться ведомством-разработчиком в соответствии с методологией, которая была утверждена Правительством в 2007 г. Отсутствие выводов по ОРВ должно приводить к отклонению проекта акта. В государственных ведомствах сформированы специальные рабочие группы по проведению ОРВ. Деловое сообщество положительно отзывалось о внедрении ОРВ. Некоторое беспокойство вызывает неодинаковое применение ОРВ различными ведомствами<sup>18</sup>.

### **Административные процедуры**

Административные процедуры в Кыргызстане регулируются специальным законом 2004 г. и рядом других законов, например, Законом о порядке рассмотрения обращений граждан. Направление административной жалобы не исключает одновременное или последующее обращение в суд. Закон об административных процедурах 2004 года в целом соответствует международным стандартам и передовому опыту. Тем не менее, не известно, выполняется ли он должным образом на практике. Согласно некоторым сообщениям, Закон редко используется гражданами или государственными органами. Поэтому рекомендуется провести оценку реализации Закона и принять необходимые меры для обеспечения его применения (обучение государственных служащих, кампания по информированию населения и т.д.).

Судопроизводство по административным делам (обжалование актов или решений государственных органов) регулируется в Кыргызстане Гражданско-процессуальным кодексом (Глава 26). Специализированных административных судов не существует: административные дела рассматриваются местными судами; апелляции и кассационные жалобы по таким делам – судебными коллегиями по административным и экономическим делам областных судов; пересмотр в порядке надзора осуществляется судебной коллегией Верховного суда по

<sup>17</sup> Проведено компанией «Promotank HQA» для CIPE. Источник: <http://www.cipeeurasia.org/articles/Promotank%20Survey%20Results%20Russian.docx>.

<sup>18</sup> Бюллетень Национального союза бизнес - объединений, № 41, сентябрь 2011 г., с которым можно ознакомиться по адресу: [http://www.bdk.kg/?page\\_id=65](http://www.bdk.kg/?page_id=65).

административным и экономическим делам. При рассмотрении административного дела суд может отменить часть или весь правовой акт (нормативный или индивидуальный), на который поступила жалоба.

Судопроизводство по административным делам требует специальных процедур разбирательства, которые должны быть приспособлены к особой природе споров между частным лицом и государственным органом, гарантировать защиту прав частного лица перед публичной администрацией, смещать бремя доказывания и устанавливать презумпцию виновности государственного органа, а также включать иные элементы, которые не характерны для гражданского судопроизводства. Этого лучше всего добиться путем принятия специальных правил рассмотрения таких дел в суде. Поэтому рекомендуется урегулировать процедуру рассмотрения такого рода дел отдельными процессуальными нормами и рассмотреть возможность создания специализированных судов (судебных коллегий) для рассмотрения жалоб против органов публичной администрации.

### **Новая рекомендация 3.3.**

***Реализовать на практике положения об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов и обеспечить опубликование выводов такой экспертизы. Ввести антикоррупционную экспертизу действующих правовых актов, в первую очередь в наиболее подверженных коррупции сферах регулирования.***

***Провести кампанию по улучшению информированности о правах лиц в административных процедурах согласно соответствующему закону.***

***Принять специальные процессуальные правила рассмотрения в судах административных дел, то есть жалоб частных лиц на публичные органы власти, а также рассмотреть возможность создания специализированных административных судов.***

### **3.4. Государственный финансовый контроль и аудит**

Государственный финансовый контроль и аудит – важные инструменты для выявления коррупционных схем; их эффективное проведение и согласованный подход способствуют снижению уровня коррупции в государстве.

#### **Управление и контроль над финансовой деятельностью**

От кыргызских властей была получена ограниченная информация по этому вопросу, что не позволило сделать обоснованных выводов. В соответствии с оценкой государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA) Кыргызстана, проведенной Всемирным банком в 2009 г., выполнение закона о годовом бюджете, а значит, и реалистичность бюджета, не улучшились по сравнению с аналогичной оценкой в 2005 году; распределение дополнительных фондов проводилось непрозрачным образом за рамками годового бюджетного процесса, а задержки с выделением дополнительных бюджетов приводили к скоропалительным решениям о закупках. Также отмечается, что по-прежнему отсутствует систематический процесс, в рамках которого правительство могло бы комплексным образом отслеживать уровень задолженности по расходам, и исправление ситуации возможно только с проведением запланированной модернизации казначейства, которой предусматривается введение системы учета принятых обязательств<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Оценка государственных расходов и финансовой подотчетности Киргизской Республики, 2009 г., Доклад об эффективности управления государственными финансами (PEFA), декабрь 2009 г. Источник: <http://www.minfin.kg>.

Казначейство Министерства финансов Кыргызской Республики является главным институтом, отвечающим за управление государственной бюджетной и налоговой деятельностью государственных учреждений и органов местного самоуправления. Оно играет ведущую роль в осуществлении контроля за государственными расходами и доходами, в управлении денежными ресурсами государства, в контроле за государственным долгом и государственными активами.

В его обязанности входит составление и выполнение плана счетов для:

- ведения учета по всем республиканским и местным бюджетным учреждениям;
- составления месячных и годовых балансовых отчетов Казначейства, в которых отражаются кредитно-денежные операции, совершаемые государственными учреждениями и органами местного самоуправления;
- ведения учета финансовых активов правительства.

Месячные и квартальные сверки счетов бюджетных организаций и центрального казначейства ведут к составлению на ежеквартальной основе отчетов Президенту, парламенту и премьер-министру. Ежегодно правительством составляется отчет об исполнении бюджета на кассовой основе по завершившемуся финансовому году, который направляется в Жогорку Кенеш к середине мая. За проверку отчета об исполнении бюджета, подготовленного Министерством финансов, отвечает Счетная палата. Счетная палата готовит отчет об ошибках и нарушениях в сентябре-октябре без включения в него аудиторского заключения. Согласно результатам доклада PEFA 2009, отсутствие финансовой отчетности, подготовленной в соответствии с международно-признанными стандартами учета, ограничивает возможности Счетной палаты.

В том же докладе обращается внимание на недостаток прозрачности не только в том, как выделяются ассигнования, но и в доступности бюджетной информации для парламента, гражданского общества и других участников, желающих следить за бюджетными процессами. Это подрывает легитимность бюджетного процесса и вызывает недоверие к работе Казначейства. В ходе посещения страны представители гражданского общества выражали резкое недовольство тем, как предоставляется основная бюджетно-налоговой информация, которую найти сложно или вообще невозможно.

### **Внешний аудит**

Счетная палата является основным органом, отвечающим за внешний аудит исполнения государственных и местных бюджетов, использования внебюджетных фондов и государственной и муниципальной собственности, как это и предусмотрено статьей 107 Конституции Кыргызской Республики 2010 года. В соответствии с Законом о Счетной палате, это независимый орган, подотчетный президенту страны и парламенту (статья 3); в его Совет (высший орган Счетной палаты) входит 9 аудиторов, со штатом сотрудников с общей численностью в 201 человек. Аудиторы назначаются парламентом весьма сбалансированным образом: 3 кандидата выдвигаются коалиционным большинством, 3 – оппозиционным меньшинством Парламента и 3 – Президентом Кыргызской Республики. В 2011 году Счетная палата приступила к работе в новом составе. Она пользуется высокой репутацией, что было подтверждено в ходе визита в страну различными государственными учреждениями и представителями гражданского общества, которые отзывались о Счетной палате как об образце независимости и добропорядочности.

Счетная палата действует на основе стратегического, годового и текущего плана проверок и может проводить и внеплановые контрольные мероприятия. План работы Счетной палаты

утверждается ее Советом (статья 11); в нем могут учитываться поручения президента, парламента и его соответствующего комитета, а также правительства. Кроме того, проводятся внеплановые проверки по требованию президента, парламента и его соответствующего комитета, правительства, а также правоохранительных органов в отношении возбужденных уголовных дел; на такие проверки приходится 40% аудиторской работы Счетной палаты, что составляет очень высокую долю. Также Счетная палата анализирует работу и отчеты служб внутреннего аудита, может полагаться на результаты отчетов, подготовленных службами внутреннего аудита, и планирует собственные проверки оценки рисков на основе этих сведений.

Счетная палата осуществляет финансовый аудит, аудит на соответствие (оценка соблюдения объектом аудита законодательства), а также аудит эффективности. Также законом предусмотрена возможность рассмотрения вопросов, связанных с честностью и законностью сделок, проводимых учреждениями, должностными лицами и организациями. Счетная палата является членом международных организаций высших органов финансового контроля - ИНТОСАИ, АЗОСАИ и ЭКОСАИ; она применяет международные стандарты аудита и недавно разработала руководство по проведению финансовых проверок и аудита эффективности на основе этих стандартов.

Законом (статья 55) предусматривается аудит самой Счетной палаты независимым аудитором, который отбирается по конкурсу и назначается парламентом. Это заслуживающее одобрения положение соответствует передовой международной практике.

Хотя Счетная палата не проводит целенаправленный аудит на предмет отсутствия случаев расхищения государственных средств или коррупции, она может указать на обнаруженные коррупционные схемы при осуществлении своей основной деятельности. Кроме того, в ходе визита в страну кыргызские власти отмечали резко возросший уровень взаимодействия между Счетной палатой и правоохранительными органами. Так, в 2009 году Счетная палата передала в правоохранительные органы материалы по 168 делам; в 2010 году их количество выросло до 333 дел, а в 2011 году представлены материалы по 245 делам, из которых 84 уже завершены и по ним вынесено 7 обвинительных приговоров; 12 находятся на стадии судебного рассмотрения, а по остальным либо ведется расследование, либо в возбуждении уголовного преследования отказано. Для дальнейшего развития взаимодействия был создан специальный Отдел по работе с правоохранительными органами и правовым вопросам, который, помимо выполнения иных функций, отслеживает результаты рассмотрения, переданных Счетной палатой, материалов и обеспечивает оперативный обмен информацией. Кроме того, была составлена специальная Инструкция «О порядке оформления и передачи материалов аудита и аудита эффективности в органы прокуратуры и другие правоохранительные органы республики».

Каждый год, помимо результатов проверок, Счетная палата представляет парламенту отчет о своей деятельности, и в отчете содержатся рекомендации правительству, государственным институциям, включая правоохранительные органы, а также сведения о выполнении прежних рекомендаций. Среди прочего, видное место занимают рекомендации, в том или ином виде относящиеся к предупреждению коррупции. Так, в отчете за 2011 год Счетная палата выдвинула множество предложений аппарату правительства по законодательным изменениям, направленным на предупреждение коррупции.

С целью повышения прозрачности и снижения уровня коррупции в собственной деятельности Счетная палата работает над внедрением автоматизированной системы для работы инспекторов, через которую каждый инспектор должен будет сообщать обо всех обнаруженных им нарушениях в текущем режиме онлайн, а его руководители смогут незамедлительно отреагировать на выявленные факты. При поддержке проекта GIZ было

закуплено соответствующее программное обеспечение и проводится обучение сотрудников работе в данной программе. Такие достижения заслуживают одобрения, а также поддержки, и должны быть продолжены.

## **Внутренний аудит**

### **Предыдущая Рекомендация 26**

***Обеспечить систему внутреннего аудита в структуре исполнительных органов власти для выявления фактов коррупции, а также создать возможность для непрерывного и свободного сотрудничества между органами финансового контроля и аудита.***

По состоянию на сентябрь 2007 года эта рекомендация Кыргызской Республикой **частично выполнена**.

Со времени первого раунда мониторинга Кыргызской Республики в этой области произошли значительные перемены. Наиболее важной является принятие 29 января 2009 г. Закона «О внутреннем аудите». Программа создания и развития системы внутреннего аудита государственных органов и учреждений Кыргызской Республики на 2008-2013 гг. была принята 27 июня 2008 г. и тем же постановлением правительства были утверждены и приняты стандарты внутреннего аудита государственных органов и учреждений Кыргызской Республики.

Законом о внутреннем аудите заложены основы для организации и проведения внутреннего аудита в государственных учреждениях. В соответствии с требованием закона предполагается создание служб внутреннего аудита в министерствах, государственных комитетах и других органах исполнительной власти. Во исполнение положений закона создана система текущего внутреннего аудита. Таким образом, внутренний аудит проводится через децентрализованную систему, в которой службы внутреннего аудита (отделы) созданы в 14 государственных органах. Эти службы подотчетны напрямую руководителю учреждения, в котором они созданы, и структурно не связаны ни с одним другим подразделением этого учреждения. Политика внутреннего аудита разрабатывается и согласовывается Министерством финансов Кыргызской Республики, в которой также действует собственная служба внутреннего аудита.

Основные функции служб (отделов) внутреннего аудита включают в себя следующие:

- разработка долгосрочных и годовых планов проведения внутреннего аудита;
- составление ежеквартальных отчетов о выполнении планов работы и докладов по ним перед руководителем объекта внутреннего аудита;
- оценка эффективности системы внутреннего контроля и ее соответствия целям объекта внутреннего аудита;
- оценка достоверности и достаточности финансовой, бухгалтерской, управленческой и другой информации;
- проверка соответствия деятельности структурных подразделений объекта внутреннего аудита требованиям законодательства, указанным функциям и утвержденным планам деятельности;
- оценка мер контроля над эффективностью использования ресурсов и защиты от потерь;
- внесение рекомендаций по совершенствованию работы объекта внутреннего аудита;
- координация деятельности служб внутреннего аудита подведомственных организаций, консультации и методологическая поддержка этих служб;
- разработка планов профессиональной подготовки внутренних аудиторов.

По информации кыргызских властей, как показывает их практика, проверки и анализ системы внутреннего контроля объекта внутреннего аудита зачастую позволяет выявить факты мошенничества и коррупции.

Аудиторские проверки проводятся в соответствии с детальными процедурами, описанными в Руководстве по внутреннему аудиту для государственных органов и учреждений, принятом в апреле 2008 г. В этом руководстве предлагается рекомендованная методология, и среди аудиторов проводится регулярное обучение по применению руководства. Тем не менее, отмечалось, что данное руководство требует доработки, так как оно излишне теоретическое; общий уровень подготовки персонала остается недостаточным; для успешного обучения необходимо разработать справочник/инструкции или иные виды учебных материалов. Другая проблема, по мнению кыргызских властей, которым они поделились в ходе визита в страну, заключается в низком уровне информированности и знания соответствующих процедур со стороны руководителей учреждений, в которых были созданы такие службы (отделы). Это сдерживает эффективное внедрение этой недавно созданной системы.

Принимая во внимание проведенные масштабные реформы, данную рекомендацию Кыргызская Республика **выполнила в основном**.

#### **Новая рекомендация 3.4.**

***Внести в Руководство по внутреннему аудиту изменения, которые бы позволили сделать его более практическим и понятным.***

***Разработать учебные материалы по стандартам внутреннего аудита и обязанностям внутренних аудиторов, а также специальные обучающие материалы, предназначенные для руководства учреждений, где созданы службы внутреннего аудита; проводить регулярное обучение с использованием созданных учебных материалов.***

#### **3.5. Государственные закупки**

Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках» регулирует закупки, осуществляемые всеми государственными органами и предприятиями, службами и фондами, а также акционерными обществами, в которых имеются государственные и муниципальные доли; законом также регулируются концессии. Однако закон не регулирует закупки непосредственно связанные с государственной безопасностью, национальной обороной, защитой государственной тайны, обеспечением продовольственной безопасности и стихийными бедствиями; порядок организации таких закупок регулируются в рамках специальных процедур, определяемых Правительством Кыргызской Республики. Такой подход не является исключительным, и при наличии должного контроля может служить надежной основой для надлежащей системы государственных закупок.

Со времени проведения первого раунда мониторинга в закон четырежды вносились поправки – в 2008, 2009 гг. и дважды в 2011 г. Внесенные законодательные поправки отражают ряд позитивных изменений, среди которых запрет на снижение конкурсной цены или дробления конкурсных закупок на части, чтобы избежать применения обычных процедур; создание четких критериев отстранения от участия в конкурсе с одновременным созданием базы данных ненадежных подрядчиков; введение положения о предупреждении подкупа, нарушение которого является одним из критериев для включения в базу данных; запрещение проведения закупочного конкурса, если он не предусмотрен планом закупок закупочной

организации и т.д. Кроме того, со времени проведения первого раунда мониторинга были введены стандартные тендерные документы для всех видов закупок<sup>20</sup>.

Другим важным изменением со времени первого раунда мониторинга стала институциональная реорганизация системы государственных закупок Кыргызской Республики, которая была децентрализована. В 2010 году было ликвидировано Агентство по государственным закупкам и материальным резервам при Правительстве, и большая часть его функций была передана в Отдел методологии государственных закупок в составе Министерства финансов Кыргызской Республики (далее «Отдел закупок»), а ряд функций были отданы Отделу внутреннего аудита министерства.

«Отдел закупок» отвечает за разработку политики в области государственных закупок, нормативно-правовой базы и методологии; за создание и совершенствование единых республиканских реестров закупочных организаций, контрактов и базы данных ненадежных подрядчиков; за организацию обучения, а также контроль и координацию деятельности по закупкам, и рассмотрение жалоб.

Кроме того, были созданы закупочные подразделения (отделы) во всех учреждениях, осуществляющих государственные закупки; для каждого тендера формируется тендерная комиссия минимум из трех человек. В 2011 году были приняты положения об отделах и тендерных комиссиях покупающей организации, вместе с перечнем данных, которые должны направляться в «Отдел закупок», включая ежегодные планы закупок, которые готовятся каждым закупочным подразделением в течение 10 дней после принятия государственного бюджета.

Были введены ряд институциональных мер, гарантирующих непредвзятость и справедливость тендерных процедур, в том числе:

- запрет на участие в тендерных комиссиях руководителей ведомств, осуществляющих закупки;
- требование того, чтобы хотя бы один из членов тендерной комиссии был сертифицированным специалистом по закупкам;
- запрет на участие в тендерах членов тендерной комиссии или представителей покупающего ведомства;
- требование к проведению проверки, подтверждающей выполнение требований конкурса, перед тем, как будет определен победитель тендера.

Притом что выше перечисленные законодательные и институциональные основы заслуживают одобрения, основные проблемы, стоящие перед Кыргызской Республикой, по-прежнему связаны с выполнением хорошо выписанного законодательства и с качеством практики организации государственных закупок. Это вызвано рядом факторов, главным из которых является недостаток институциональных ресурсов для надлежащего проведения закупок. Например, для выполнения всех перечисленных выше функций «Отдел закупок» располагает персоналом из 5 человек и ни одного представителя в регионах. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), при проведении анализа систем организации закупок в странах своей деятельности также отмечает, что недостатки исполнения законов в странах Центральной Азии, Кавказа и в Монголии объясняются недостатком ресурсов у органов

---

<sup>20</sup> Постановление Правительства КР от 25 февраля 2011 года № 74 "Об утверждении Стандартной тендерной документации на закупку товаров методом неограниченных, ограниченных и двухэтапных торгов, Стандартной тендерной документации на закупку товаров методом запроса котировок, формы протокола процедур закупок товаров, формы протокола процедур закупок товаров по методу запроса котировок, формы протокола вскрытия тендерных заявок".

регулируемости<sup>21</sup>. Кроме того, в ходе визита кыргызские власти сообщили, что многие из обязанностей отдела сложно выполнить не только из-за нехватки персонала, но и потому, что правила и требования в целом не выполняются закупочными подразделениями в различных учреждениях государственной власти. Например, планы закупок в «Отдел закупок» подаются не вовремя или не подаются вообще; часто игнорируются рекомендации, которые разрабатываются «Отделом закупок» на основе анализа поступивших жалоб, более того зачастую отсутствует информация об их выполнении. Такая ситуация серьезно подрывает эффективность системы и, по мнению кыргызских властей, объясняется не только нежеланием сторон следовать правилам, но нередко является результатом незнания этих правил. Предлагаемое «Отделом закупок» обучение ограничено, опять-таки из-за нехватки персонала. основополагающим принципом эффективности системы государственных закупок является обеспечение выполнения правил, и это заслуживает серьезного внимания со стороны кыргызского правительства.

Наконец, необходимо внедрение надлежащей системы обжалования. В настоящее время система обжалования предлагает административные (сначала жалоба поступает в закупочную организацию, потом в «Отдел закупок») и судебные средства рассмотрения обращений, связанных со спорами в области государственных закупок в Кыргызской Республике. Эта система была оценена как понятная и простая: Кыргызстан занимает в регионе самое высокое место по этому критерию согласно исследованию ЕБРР в 2011 г., притом, что действующие сроки для вынесения решений по жалобам можно было бы сократить. С другой стороны, вызывает большую обеспокоенность вопрос о затратах, связанных с обжалованием в системе государственных закупок, в силу того, что стоимость иска составляет 2% от стоимости тендерного контракта, что потенциально может оказаться запретительно высокой суммой<sup>22</sup>. Также обеспокоенность вызывает очень низкое количество жалоб, рассмотренных «Отделом закупок» (10 в 2011 г.), принимая во внимание общее количество проведенных тендеров. Однако этот факт может объясняться и тем, что такие жалобы представляют уже второй уровень системы обжалования.

Кыргызские власти приводили цифру в 14 млрд. кыргызских сомов, израсходованных в 2011 г. в ходе примерно 4000 тендеров на государственные закупки, что составляет более 14% от совокупных расходов государственного бюджета<sup>23</sup>. Принимая во внимание сложности в Кыргызской экономике в период кризиса, такой значительный объем должен тщательно контролироваться на предмет потенциальных злоупотреблений и коррупции. Однако, согласно той же оценке ЕБРР, недостатки сконцентрированы как раз на тех направлениях, которые призваны укреплять сопротивляемость коррупции. В докладе названы проблемы отсутствия или невыполнения кодексов поведения; недостатки в регулировании внутренних процессов закупок и, аналогично выводам нашего доклада, среди основных выявленных проблем – нехватка обучения и ресурсов<sup>24</sup>.

Для тендеров чрезвычайно важно обеспечить конкуренцию, равное отношение ко всем участникам тендера, при полной честности и прозрачности процесса. Одним из возможных

---

<sup>21</sup> Более подробно см. «Оценка государственных закупок: анализ законов и практики в регионе деятельности ЕБРР», ЕБРР 2011, с.58.

<sup>22</sup> Более подробно см. «Оценка государственных закупок: анализ законов и практики в регионе деятельности ЕБРР», ЕБРР 2011, с. 137-138.

<sup>23</sup> С учетом изменений в Законе о республиканском бюджете на 2011 г. и прогноза на 2012-2013 гг., общая величина бюджетных расходов была скорректирована до 97,6 млрд. на 2011 г.// официальный сайт Министерства финансов - 20.10.2011.

<sup>24</sup> Более подробно см. «Оценка государственных закупок: анализ законов и практики в регионе деятельности ЕБРР», ЕБРР 2011 г., с.98.



решений этого вопроса могло бы стать внедрение системы электронных закупок, что является одной из целей кыргызских властей и отражено в Рекомендации 24.

#### **Предыдущая Рекомендация 24**

***Изучить возможности для внедрения электронной системы проведения государственных закупок для повышения прозрачности процедуры закупок. Вся информация о государственных закупках, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, должна быть доступна для общественности.***

По состоянию на сентябрь 2007 года эта рекомендация Кыргызской Республикой **полностью выполнена**.

В докладе по первому раунду мониторинга перечислялись различные возможности, используемые кыргызскими властями для внедрения такой системы, что было достаточно для выполнения данной рекомендации. Кроме того, 8 июля 2011 г. в статью 37-1 Закона «О государственных закупках» были внесены поправки, предусматривающие введение электронных закупок и процедуры «обратного аукциона». Закон предусматривает, что электронные государственные закупки и процедура «обратного аукциона» являются двумя методами, согласно которым государство устанавливает первоначальную цену, а участники торгов делают предложения ниже установленной цены, а победителем становится участник, первым предложивший наименьшую цену. Однако кроме создания раздела на официальном сайте министерства,<sup>25</sup> в котором пока нет никакой информации, из-за отсутствия ресурсов больше ничего по реальному внедрению этой системы сделано не было.

Передовой опыт требует, чтобы прозрачность и доступ к информации о государственных закупках также обеспечивались за счет широкого опубликования планов будущих закупок на каждый финансовый год; публикации извещений для возможных подрядчиков или широкого распространения приглашений к участию в конкурсе; основания для исключения из конкурсной процедуры должны быть ясно и исчерпывающе прописаны и не должны быть дискриминирующими; наконец, необходимо публиковать результаты самих тендеров.

Законодательство Кыргызстана предлагает немало инструментов для выполнения этих рекомендаций, и со времени первого раунда мониторинга многое было сделано с целью дальнейшего совершенствования. В частности, всекупающие учреждения обязаны составлять свои планы закупок с принятием государственного бюджета, а объявления о проведении государственных закупок публикуются в СМИ и в *Бюллетене государственных закупок*. Кроме того, статья 17 Закона «О государственных закупках» требует, чтобы информация о закупках на сумму не ниже максимального установленного предела опубликовывалась в *Бюллетене государственных закупок*. Также в законодательство были внесены поправки, согласно которым теперь требуется публиковать сообщения о тендерах, которые не достигают максимального предела; во время первого раунда мониторинга это не было обязательным требованием. В статье 30 Закона «О государственных закупках» содержится требование информировать о результатах конкурсов и публиковать их в *Бюллетене государственных закупок*. Кроме того, после внесения изменений статья 58 Закона «О государственных закупках» теперь предусматривает, что закупочная организация должна опубликовывать информацию о проведенных закупках (с указанием названия поставщика, даты тендера, сведений о закупленном товаре, цене и т.п.) в течение 5 рабочих дней после заключения контракта на закупку. Это заслуживающая одобрения и очень прогрессивная поправка для региона Стамбульского плана действий. Однако ее следует дополнить требованием о публикации на веб-сайте и предусмотреть предоставление по

<sup>25</sup> «Электронные закупки» на сайте <http://www.goszakupki.gov.kg>.

запросу следующих документов: конкурсной документации, протоколов о процедурах закупок, основных сведений о закупках из одного источника.

В действующем законодательстве все еще существует ряд недостатков, требующих устранения. Например, статья 20 Закона «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления» в соответствии с передовым опытом требует, чтобы государственные органы и органы местного самоуправления публиковывали «ежегодно и в доступной форме» правила проведения тендеров; процедуры участия в них; состав конкурсных комиссий; протоколы конкурсных комиссий и процедуры обжалования конкурсов. Однако это положение не эффективно, так как оно не требует публикации этой информации по каждому из проведенных тендеров на государственную закупку, и в этом законе используется терминология, отличная от терминов в Законе «О государственных закупках». Эти недостатки, разумеется, следует исправить.

И, наконец, статья 16 Закона «О государственных закупках» («Принцип конфиденциальности») представляется излишне ограничительной. Она запрещает раскрытие любой информации, составляющей коммерческую тайну, и компания сама, за некоторыми исключениями, перечисленными в законе, определяет, что является такой тайной. Также данная статья запрещает закупочным организациям раскрывать информацию, если ее раскрытие не соответствует государственным интересам, наносит ущерб важным коммерческим интересам сторон либо принципам честной конкуренции, равно как информацию относительно изучения, оценки и сопоставления представленных тендерных заявок, котировок или их цен. Это слишком общее и расплывчатое положение, которое может приводить к сокрытию общественно важной информации о государственных закупках.

Оценка по выполнению данной рекомендации остается прежней: **полностью выполнена**.

#### **Предыдущая Рекомендация 25**

***Ограничить возможность осуществления государственных закупок из одного источника.***

По состоянию на сентябрь 2007 года Рекомендация 25 Кыргызской Республикой **не выполнена**.

Что касается закупок из единственного источника, то поправки в статью 38 Закона «О государственных закупках» («Закупки из единственного источника и применение этого способа») были внесены в июле 2011 г., и они более подробно описывают примеры ситуаций, в которых может использоваться способ закупок из единственного источника. Данная мера предусматривает более узкое и детально прописанное применение и тем самым исполняет, по крайней мере, на бумаге, Рекомендацию 25. Практическое применение этого способа и реальный прогресс в этом отношении сложно оценить, поскольку статистическая информация, предоставленная кыргызскими властями, показывает, что способ единственного источника применялся примерно в 4,3% закупочных процедур, а сравнительных данных по периоду до первого раунда мониторинга не имеется.

С учетом достижений в выполнении данной рекомендации, новая оценка - рекомендация **частично выполнена**.

#### **Новая рекомендация 3.5.**

***Обеспечить основной орган, отвечающий за государственные закупки, достаточными ресурсами необходимыми для выполнения его функций, а также обеспечить тщательное выполнение существующих правил и требований, дополнив их эффективной системой внутреннего контроля в закупочных организациях.***

*Предоставлять непрерывное обучение по вопросам добропорядочности в сфере государственных закупок, особенно нацеленное на должностных лиц закупочных организаций.*

*Обеспечить достижение баланса между принципом конфиденциальности и потребностью обеспечить публичный доступ к информации о закупках, в частности обеспечить предоставление по запросу любого лица тендерной документации, протоколов о процедурах закупок и основной информации о закупках из одного источника.*

*Пересмотреть политику по затратам, связанным с процедурами обжалования, с целью обеспечения более широкого доступа к системе рассмотрения жалоб.*

### **3.6. Доступ к информации**

#### **Предыдущая Рекомендация 27**

*Предусмотреть в законе (а не в каком-либо внутреннем документе, инструкции и т.п.) максимально точный список документации, находящейся в распоряжении органов государственной власти и не подлежащей раскрытию; максимально ограничить право должностных лиц принимать произвольные решения в отношении того, что относится к подобному рода информации.*

По состоянию на сентябрь 2007 года Рекомендация 27 Кыргызской Республикой **выполнена частично**.

**Доступ к публичной информации** является важным условием для выявления и предотвращения коррупции путем обеспечения открытости деятельности органов власти и осуществления общественного контроля со стороны негосударственных организаций и СМИ. Законодательство Кыргызстана устанавливает гарантии такого доступа в Конституции 2010 года, статья 33 которой предусматривает отдельное право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов. Этой же статьей гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Это прогрессивные положения, которые должны найти свое детальное развитие в законах и применении на практике.

В Кыргызстане действует два специальных закона, которые регулируют вопросы доступа к информации: Закон «О гарантиях и свободе доступа к информации» 1997 года (в редакции от декабря 2006 г.) и Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от декабря 2006 г. Многие положения этих двух законов пересекаются, иногда противоречат друг другу и могут приводить к неодинаковому применению на практике. Рекомендуется систематизировать регулирование доступа к информации в одном законе и отменить Закон 1997 года.

Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от декабря 2006 г. (далее – Закон о доступе) содержит много положительных норм, соответствующих передовому мировому опыту. Вместе с тем Закону 2006 года присущ ряд серьезных недостатков, которые могут

препятствовать эффективной реализации права на доступ к информации и которые не соответствуют международным стандартам. Это, в частности, следующие положения:

1. Закон регулирует отношения, связанные с доступом к информации, «находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления». Из-за использования слова «ведение» под объектом регулирования Закона может пониматься информация, создание или получение которой предусмотрено компетенцией органа. Тогда как доступ должен гарантироваться к любой информации, которая находится во «владении» (контроле) органа, независимо от того, каким образом и на каком основании она у него оказалась;
2. Следует уточнить определение «государственных органов», которое ссылается на органы, уполномоченные осуществлять функции законодательной, исполнительной или судебной власти. Как представляется, таким образом не охвачены «иные государственные органы», предусмотренные Конституцией КР (прокуратура, Национальный банк, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов, Счетная палата, Омбудсмен), которая не относит их к указанным ветвям власти;
3. Сферой действия Закона не охвачены коммерческие организации, которые могут владеть общественно важной информацией (например, естественные монополии, предприятия, доминирующие на рынке, организации, владеющие информацией об экологической ситуации, и т.д.);
4. Из-под действия Закона исключена информация, «доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством Кыргызской Республики». Это значительным образом подрывает эффективность всего Закона, который должен устанавливать базовые положения о доступе, в том числе определять основания для исключений из доступа и иметь приоритет перед другими законами, которые могут регулировать отдельные виды информации с ограниченным доступом, например государственные секреты. Проблемным также является упоминание «законодательства», которое, согласно Закону КР о нормативных правовых актах, включает также подзаконные акты. Это позволяет делать исключения из общего режима доступа путем принятия подзаконных актов и тем самым лишает смысла положения Закона. К тому же это противоречит другому положению Закона – «Ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом» (ст. 3);
5. Закон не содержит условий, которым согласно международным стандартам должно соответствовать любое ограничение доступа к информации, а именно: 1) ограничение может иметь место лишь в целях защиты предусмотренных законом интересов, когда 2) разглашение информации может причинить существенный вред такому законному интересу и если 3) такой вред преобладает над общественным интересом в разглашении информации (над правом общества знать такую информацию). Отнесение любых сведений к информации с ограниченным доступом, а также отказ в предоставлении информации, которая была признана ранее информацией с ограниченным доступом, должны проходить проверку на соответствие всем трем указанным критериям;
6. Следует рассмотреть вопрос сокращения сроков предоставления информации; максимальный срок в 4 недели является чрезмерным, поскольку Закон регулирует предоставление информации, которая уже существует и требует только технической обработки (копирования, печати и т.д.). Также в Законе необходимо предусмотреть основания для отсрочки (например, необходимость поиска среди большого массива информации);

7. Не предусмотрено опубликование информации, указанной в статье 20 Закона («Обязанности государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению распространения информации»), на официальных веб-сайтах органов. Также не указано, что соответствующая информация должна публиковаться регулярно и периодически обновляться (а не обнародоваться «ежегодно»);
8. Не предусмотрен государственный орган с полномочиями по контролю за соблюдением закона о доступе, рассмотрению жалоб и реагированию на нарушения.

В законе следует также предусмотреть освобождение от ответственности в случае разглашения информации с ограниченным доступом, если право общественности знать такую информацию преобладает над защитой соответствующих интересов (например, отдельная информация персонального характера лиц, занимающих государственные должности). Это важное положение для стимулирования разоблачения коррупционных правонарушений и защиты СМИ, которые проводят журналистские расследование и вскрывают факт коррупции.

Закон «О защите государственных секретов» необходимо привести в соответствие с Законом о доступе 2006 года, среди прочего, в части определения «негосударственных секретов», удалив такие категории как «информация для служебного пользования», «не для печати», а также согласовав понятия «служебная тайна», которые используется в обоих законах. Закон о доступе (после устранения его указанных выше недостатков) должен быть главным законом, регулирующим вопросы статуса информации и ограничения доступа к ней.

Вызывают беспокойство также отдельные положения Закона «О гарантиях и свободе доступа к информации». Статья 7 последнего предусматривает возможность ознакомления любого лица с источниками получения информации СМИ «в предусмотренных законом случаях». Это положение противоречит международным стандартам. Его следует заменить правом СМИ и журналиста не раскрывать свои источники информации и определить случаи принудительного раскрытия источников в судебном порядке в соответствии с международными стандартами<sup>26</sup>. Согласно ст. 11 этого же Закона, СМИ несут совместно с источником информации ответственность за ее достоверность; СМИ обязаны проверить достоверность публикуемой информации. Это слишком широкие требования: обязанность проверять достоверность должна ограничиваться практическими возможностями и требованиями профессиональной этики журналистов; СМИ не должны нести ответственность за распространение информации, которая была ранее опубликована в других СМИ, официальных источниках или сообщениях организаций.

Ответственность за нарушения законов о доступе к информации предусмотрена ст. 63 («Необоснованный отказ в ознакомлении с документами») и ст. 409-1 («Нарушение обязанностей по предоставлению информации») Кодекса об административной ответственности, а также ст. 138 Уголовного кодекса («Отказ в предоставлении гражданину информации»). Указанная статья Уголовного кодекса, а также ст. 63 КоАО, исходя из их содержания, направлены на привлечение к ответственности за нарушение Закона «О гарантиях и свободе доступа к информации» 1997 года, а ст. 409-1 Кодекса об административной ответственности – за нарушение Закона о доступе к информации 2006 года.

При этом эти три статьи дублируют друг друга, что может привести к уходу от ответственности за нарушения права на доступ к информации. Это также не соответствует принципу юридической определенности, что особо недопустимо в вопросах привлечения к ответственности. В целом, будет достаточно административной ответственности за нарушения

---

<sup>26</sup> См., например, Рекомендацию Комитета Министров Совета Европы № R (2000) 7 о праве журналистов не раскрывать свои источники информации, <http://www.coe.int>.

права на информацию, в случае установления действенных и пропорциональных санкций. Также рекомендуется изменить формулирование ст. 409-1 КоАО с тем, чтобы точнее изложить состав правонарушения, например, предусмотрев ответственность за неправомерный отказ в предоставлении информации, нарушение сроков дачи ответа на информационный запрос, необоснованное отнесение сведений к информации с ограниченным доступом и т.д. со ссылкой на специальный Закон о доступе к информации.

Согласно статистике, предоставленной Кыргызстаном, в 2009-2011 гг. никто не был привлечен к ответственности по ст. 409-1 КоАО, а по ст. 138 Уголовного кодекса в 2009 г. было возбуждено одно дело, которое было прекращено.

В 2010-2011 гг. организация «Трансперенси Интернешнл – Кыргызстан» провела социологическое исследование<sup>27</sup> по вопросам доступа к информации и открытости органов власти, которое показало очень малую осведомленность граждан о своем праве получения информации (около 60% респондентов не знали о том, что государственные органы должны предоставлять информацию). Обращений в государственные органы очень мало: обращалось только 8-10% опрошенных физических лиц и около 5% юридических лиц (при этом эти цифры включают не только информационные запросы, но и обращения граждан). Случаев необоснованного отказа госорганов в предоставлении информации достаточно мало (5,7%), что, однако, можно объяснить крайне низким количеством запросов как таковых. Только 2 респондента пытались обжаловать в каких-либо инстанциях отказ в доступе к информации (один обратился в прокуратуру, другой - в районный суд). Эти данные указывают на то, что органам власти совместно с общественными организациями следует провести массовую кампанию по информированию граждан об их праве на информацию и возможности подачи информационных запросов.

**Диффамация.** В прошлом положения о диффамации использовались в Кыргызстане для преследования и ограничения работы СМИ<sup>28</sup>. Поэтому следует приветствовать принятие в июне 2011 г. закона, которым из Уголовного кодекса была исключена ответственность за клевету. Кыргызстан стал первой страной в Центральной Азии, которая декриминализовала клевету<sup>29</sup>. Также еще в июне 2007 г. из Уголовного кодекса была исключена ответственность за оскорбление представителя власти (ст. 342).

Вместе с тем в Уголовном кодексе сохраняется ответственность за оскорбление (ст. 128), а в Кодексе об административной ответственности – за оскорбление должностного лица таможенного органа (ст. 504-32). При этом статья 128 УК активно применяется на практике: в 2009 г. было возбуждено 143 уголовных дела и осуждено 19 человек; в 2010 г. – 104 дела и 24 осужденных; за 9 мес. 2011 г. – 48 дел и 5 осужденных.

Эти положения также следует исключить, что будет соответствовать международным стандартам свободы слова и статье 33 Конституции Кыргызской Республики (*«Никто не может быть подвергнут уголовному преследованию за распространение информации, порочащей или унижающей честь и достоинство личности»*).

В соответствии со ст. 4 Закона о гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики, в случаях распространения сведений, порочащих честь и достоинство Президента, Генеральный прокурор обязан, если другие меры прокурорского реагирования не принесли необходимых

---

<sup>27</sup> «Оценка доступа к информации государственных органов различного уровня для населения Кыргызстана», ТИ-Кыргызстан, Бишкек, 2010-2011.

<sup>28</sup> Например, закрытие газет «Назар» и «Ачык саясат» в марте 2010 г. по иску Генеральной прокуратуры Кыргызстана с иском о защите чести и достоинства президента страны.

<sup>29</sup> <http://www.osce.org>.

результатов, обратиться в суд от имени Президента за защитой его чести и достоинства. Выступление Генерального прокурора в роли личного адвоката Президента не соответствует демократическим стандартам. Честь и достоинство Президента должны защищаться в гражданском суде в общем порядке без каких-либо привилегий. Наличие такого положения, даже если оно активно не применяется, как и нормы об уголовной ответственности за клевету/оскорбление, имеют сдерживающий эффект и негативно сказываются на свободе слова и журналистских расследованиях.

Следует также пересмотреть положения о гражданско-правовой ответственности за диффамацию, в частности: установить освобождение от ответственности за выражение оценочных суждений и сообщение информации, которая соответствует действительности; распространить на возмещение морального вреда, причиненного распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию, условие наличия вины.

Кыргызстан занимает низкое место в международном индексе **бюджетной открытости** за 2010 год – наименьший рейтинг среди стран региона (15 баллов из 100)<sup>30</sup>. Это связано с предоставлением недостаточной информации о бюджете и финансовой деятельности правительства страны, а также со слабым контролем за исполнением бюджета.

Следует приветствовать активное участие Кыргызстана в **Инициативе прозрачности добывающих отраслей (EITI)**. Кыргызстан был одной из первых стран, которые обязались реализовать стандарты Инициативы, и в марте 2011 года страна получила статус соответствия (EITI Compliant). Следует продолжить подготовку и опубликование отчетов согласно методике Инициативы.

Кыргызстан по-прежнему **частично соответствует** рекомендации 27.

#### **Предыдущая Рекомендация 28**

***Обеспечить, чтобы информация, которая содержится в непубличных жалобах, не могла использоваться для необоснованного преследования за клевету. Принять дополнительные меры, повышающие защиту граждан, обращающихся с жалобами и предложениями в государственные органы по вопросам коррупции.***

По состоянию на сентябрь 2007 года Рекомендация 28 Кыргызской Республикой была **выполнена в основном**.

Кыргызстан декриминализовал клевету в июле 2011 г., хотя в Уголовном кодексе (статья 128) сохранена ответственность за оскорбление. В то же время, Закон 2007 года о рассмотрении обращений граждан (статья 11) ввел запрет на преследование лица за его обращение в государственный орган власти (включая жалобы и критику властей). Этот закон упоминался в докладе по первому раунду, но его оказалось недостаточно для того, чтобы считать рекомендацию полностью выполненной. Из доклада следовало, что причиной являлось наличие уголовной ответственности за клевету (статья 127 УК). Хотя клевета и декриминализована в 2011 году, ответственность за оскорбление остается (и может теоретически применяться к тем заявителям, которые подают в государственные органы власти жалобы, содержащие оскорбительные заявления). Поэтому Рекомендацию 28 Кыргызстан по-прежнему **выполнил в основном**.

*Вопрос о защите лиц, сообщивших о нарушениях (второе предложение в Рекомендации 28) рассматривается в Рекомендации 17.*

<sup>30</sup> [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/KyrgyzRepublic\\_Russian.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/KyrgyzRepublic_Russian.pdf).

В статье 9 Закона о борьбе с коррупцией говорится, что лицо, направившее заведомо ложную информацию о фактах коррупции, должно нести ответственность в порядке, предусмотренном законодательством. Не понятно, какой правовой акт устанавливает этот порядок. В Уголовном кодексе (статья 329) карается «заведомо ложный донос о преступлении», что охватывает любое преступление, включая коррупционное. Преследование обычно должно ограничиваться ложными доносами о преступлениях, которые направляются в следственные органы или прокуратуру; в противном случае, сообщения о нарушениях, поступающие к руководству государственного органа власти, можно будет также посчитать ложным доносом, и этим положением можно будет злоупотреблять путем начала уголовного преследования по статье 329 УК в отместку за сообщение о коррупции. Уголовная ответственность за ложный донос не исчерпывает статьи 9 Закона о борьбе с коррупцией, потому что коррупция шире, чем соответствующие уголовные правонарушения. Эти положения необходимо доработать, и если никакой иной закон, кроме Уголовного кодекса, не предусматривает такой ответственности, соответствующее положение из статьи 9 Закона следует исключить.

### **Новая рекомендация 3.6.**

***Реформировать законодательство о доступе к информации в соответствии с международными стандартами и передовым опытом, объединив соответствующие положения в одном законе и согласовав с законом о доступе другие законодательные акты, прежде всего закон о государственных секретах. Провести кампанию по повышению осведомленности граждан о реализации права на доступ к информации.***

***Отменить уголовную и административную ответственность за оскорбление, а также пересмотреть положения о гражданско-правовой ответственности за диффамацию, в частности установить освобождение от ответственности за выражение оценочных суждений. Отменить обязанность Генерального прокурора защищать честь и достоинство Президента.***

### **3.7. Политическая коррупция**

В Кыргызской республике зарегистрировано 156 политических партий; в последних парламентских выборах 2011 г. участвовало 29 из них; места в Парламенте получили представители пяти партий.

#### **Предыдущая рекомендация 30**

***Обеспечить, чтобы финансовая отчетность партий и кандидатов адекватно отражала реальное положение дел. Обеспечить максимальную общественную отчетность (в том числе перед гражданским обществом) органов, которые отвечают за контроль финансирования партий, кандидатов и избирательных кампаний с тем, чтобы не возникало возможностей для дискриминации в отношении отдельных партий и кандидатов, гарантировать прозрачность в формировании и использовании избирательных фондов. Дать определение понятию "административные ресурсы", используемые действующими кандидатами для финансирования своих предвыборных кампаний, и запретить использование этих "административных ресурсов". Ежегодная отчетность политических партий должна не только представляться в соответствующие организации, но и публиковаться. Необходимо также составлять и публиковать отчеты об использовании избирательных фондов.***



В сентябре 2007 г. было признано, что рекомендацию 30 Кыргызская Республика **не выполнила**.

### **Финансирование политических партий и избирательных кампаний**

Правила, касающиеся финансирования политических партий, изложены в Главе 4 (Финансирование и материальное обеспечение деятельности политических партий) Закона 1999 г. «О политических партиях», а также в Главе 8 (Финансирование выборов) Конституционного закона 2011 г. «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Закон «О политических партиях» с 1999 г. не обновлялся, но во время визита группы мониторинга в страну кыргызские власти сообщили экспертам, что в настоящее время готовится проект нового закона о политических партиях.

В соответствии с действующим Законом «О политических партиях», финансовые средства для осуществления рутинной (не связанной с выборами) деятельности политических партий образуются за счет добровольных пожертвований физических лиц и частных предприятий. Запрещено финансирование деятельности партий иностранными государствами, зарубежными партиями, а также юридическими и физическими лицами иностранных государств. Источниками финансовых средств политических партий могут быть членские взносы, добровольные пожертвования, кредиты, доходы от имущества, от мероприятий, распространения печатных изданий и публикаций, а также другие поступления, не запрещенные законом. Размер пожертвований не ограничен.

Согласно Закону «О политических партиях», финансирование избирательных компаний политических партий может осуществляться за счет ассигнований из государственного бюджета. Во время визита в страну группы мониторинга власти Кыргызстана подтвердили экспертам, что механизм государственного финансирования политических партий, участвующих в избирательных кампаниях, все еще действует, и все организаторы избирательных кампаний получают равные ассигнования из бюджета.

Для целей проведения избирательной кампании их организаторы открывают специальный банковский счет избирательного фонда, сумма средств на котором не может превышать 100,000,000 кыргызских сомов (что эквивалентно примерно 2,000,000 USD). Как было заявлено, размер пожертвования частного предприятия на избирательную кампанию не может превышать 500.000 кыргызских сомов (примерно 10,000 USD), а размер пожертвования от физического лица - 100.000 кыргызских сомов (примерно 2.000 USD). Несмотря на содержащееся в статье 41 закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» требование о создании специального счета избирательного фонда, ограничение размера фонда этим законом не регулируется.

В соответствии со статьей 42 Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», контроль за порядком формирования и расходования средств избирательных фондов кандидатов, политических партий осуществляет Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики. Для этого создается специальная контрольно-ревизионная группа в составе не более 7 человек, порядок организации и деятельности которой регулируются Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов. Контрольно-ревизионная группа проверяет финансовые отчеты политических партий, составляет документы о финансовых нарушениях при финансировании выборов и ставит перед соответствующей избирательной комиссией вопросы о применении мер ответственности за такие нарушения.

В ходе избирательной кампании ее организаторы (политические партии) представляют в Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов промежуточную и окончательную отчетность о своих источниках финансирования и о расходах на избирательную кампанию. Кроме того, в соответствии со статьей 41 Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», банковские и иные учреждения обязаны еженедельно, а по требованию Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов - в течение 24 часов представлять ей информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на специальном счете политической партии. Эта информация публикуется на сайте Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов. Как утверждают кыргызские власти, публикуются также подробные отчеты политических партий о проведении ими своих избирательных кампаний; в этих отчетах содержится, в том числе, информация о донорах. Вместе с тем представители неправительственных организаций утверждают, что они не участвуют в мониторинге финансирования избирательных кампаний.

В отношении раскрытия информации об источниках финансирования и финансовой отчетности политических партий в статье 20 Закона «О политических партиях» указано только, что необходимо принять дополнительные документы, регулирующие эти вопросы, включая правило о финансовой подотчетности. Были ли приняты такие документы, неизвестно, - как неизвестно и то, были ли предприняты какие-то меры для того, чтобы их принять. Политические партии обязаны предоставлять квартальную и годовую финансовую отчетность о своей деятельности (не связанной с избирательными кампаниями). Деятельность политических партий не подлежит регулярным проверкам Счетной палаты Кыргызской Республики; такие проверки проводят либо внутренние ревизионные комиссии, либо частные аудиторские фирмы. В соответствии со статьей 22 Закона «О политических партиях», контроль за источниками доходов политической партии, размерами полученных ею средств и уплатой налогов осуществляют территориальные органы государственной налоговой службы Кыргызской Республики.

В Кодексе об административной ответственности предусмотрены санкции за невыполнение руководителями территориальных избирательных комиссий требования о публикации отчетов о расходах политических партий, однако об ответственности и санкциях за нарушения порядка финансирования политических партий власти Кыргызстана никакой информации не предоставили, поэтому сделать какие-либо выводы в этой связи трудно.

В отчете о проведении первого раунда мониторинга указано, что в действующем законодательстве отсутствует положение, запрещающее кандидатам, занимающим государственные посты, использовать в своих избирательных кампаниях «административный ресурс». Однако в статье 12 закона «О политических партиях», которая называется «Деятельность, несовместимая с выполнением государственных функций», содержится положение о том, что использование материально-технических, финансовых, информационных ресурсов, служебного транспорта и другого государственного имущества или служебной информации для целей, не связанных с государственной службой, запрещено. Надзор за соблюдением этого закона осуществляют органы прокуратуры.

### **Конфликт интересов**

В соответствии с Законом «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», депутат парламента не может одновременно находиться на иной государственной или муниципальной службе, не может осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации или иностранной неправительственной организации, представленной в Кыргызской Республике. Депутат Жогорку Кенеша может заниматься только научной, педагогической и иной

творческой деятельностью. В эти положения 8 июля 2011 г. были внесены некоторые поправки, и теперь их формулировка немного отличается от той, которая была в период проведения первого раунда мониторинга.

В Закон «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» была добавлена статья 8 «Депутатская этика». В ней сказано, что в своей деятельности депутат должен придерживаться общепризнанных норм морали, сохранять собственное достоинство, уважать честь и достоинство других депутатов, иных должностных лиц и граждан, воздерживаться от действий, заявлений и поступков, которые компрометируют Жогорку Кенеш, избирателей и государство в целом. Пункт 2 статьи 8 запрещает использование депутатского мандата в личных целях. И, наконец, согласно этой статье, в своей деятельности депутат должен придерживаться требований Кодекса депутатской этики. Однако сам этот Кодекс депутатской этики власти Кыргызстана в распоряжение экспертов группы мониторинга не предоставили, поэтому оценить содержание этого документа не представилось возможным.

В соответствии со статьей 18 Закона «О Правительстве Кыргызской Республики», член Правительства Кыргызской Республики обязан не допускать в своей деятельности превышения личных интересов над обязанностями члена Правительства (конфликт интересов), а также соблюдать моральные и этические нормы. Кодекса этики членов Правительства в Кыргызстане нет.

Учитывая те успехи, которые были достигнуты в выполнении данной рекомендации, можно утверждать, что эту рекомендацию Кыргызстан **выполнил частично**.

#### **Новая рекомендация 3.7.**

***Установить предельный размер членских взносов и разовых пожертвований физических и юридических лиц на обычную (не связанную с выборами) деятельность политических партий. Обеспечить публикацию детальных подаваемых партиями отчетов о их доходах и расходах, а также обеспечить мониторинг вопросов их финансирования независимым государственным органом в соответствии с международными стандартами.***

***Ввести ответственность за нарушения порядка финансирования политических партий и избирательных кампаний.***

***В целях обеспечения прозрачности и контроля целевого использования средств избирательных фондов более активно привлекать к мониторингу финансирования избирательных кампаний представителей гражданского общества.***

### **3.8. Судебная власть**

***Предыдущая рекомендация отсутствует.***

#### **Судебная власть**

Суды играют важнейшую роль в противодействии коррупции и в поддержании доверия к органам власти в целом. Это обуславливает большое внимание, которое уделяется вопросам независимости судов, а также обеспечению добропорядочности судей и неотвратимости привлечения судей к ответственности за совершение правонарушений, в первую очередь коррупционных. Согласно исследованию пользователей судов, проведенному Мировым

банком, в 2008 году менее 30% опрошенных согласились, что суды в Кыргызстане являются доступными, быстрыми, некоррупцированными<sup>31</sup>.

После принятия новой Конституции Кыргызстана в июне 2010 года, было существенным образом пересмотрено законодательство о судостроительстве, статусе судей, порядке отбора судей, их дисциплинарной ответственности и т.д. В июне 2011 г. на основании новых конституционных положений были приняты или пересмотрены следующие законы: конституционные законы «О статусе судей Кыргызской Республики» и «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», законы «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», «О Совете по отбору судей Кыргызской Республики», «Об органах судейского самоуправления». В октябре 2011 г. был принят Закон «Об утверждении структуры местных судов и штатной численности судей местных судов Кыргызской Республики».

Многие положения указанных законов можно считать образцовыми в вопросах установления законодательных гарантий независимости судебной власти. Поскольку это может быть полезным для формулирования соответствующих стандартов, ниже указаны основные положительные моменты новой системы организации судебной власти в Кыргызстане:

- 1) Правительство включает в проект республиканского бюджета предложения Совета судей о бюджете судов без изменений и в случае наличия разногласий прилагает свое заключение. Председатель Совета судей непосредственно участвует в обсуждении проекта республиканского бюджета в Жогорку Кенеше;
- 2) создание, реорганизация и упразднение местных судов, изменение численности судей местных судов осуществляется только законом;
- 3) отбор судей осуществляется Советом по отбору судей, который формируется из судей и представителей гражданского общества. Совет судей, парламентское большинство и парламентская оппозиция избирают по одной трети состава Совета по отбору судей (однако см. ниже замечания касательно состава Совета по отбору судей);
- 4) вопросы досрочного освобождения, привлечения к дисциплинарной ответственности, снятия неприкосновенности судей, формирования бюджета судов и многие другие решаются Советом судей – выборным органом судейского самоуправления. Совет судей состоит из 15 членов, избираемых на съезде всех судей из числа членов судейского сообщества (судьи и судьи в отставке);
- 5) предусмотрен конкурсный отбор на все вакансии судей, в том числе судей Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда;
- 6) информация о вакантной должности судьи, списки претендентов на должность судьи и результаты отбора судьи публикуются, в т.ч. на интернет-сайте Совета по отбору судей. Заседания Совета по отбору судей проводятся открыто и подлежат обязательной аудиозаписи и видеосъемке;
- 7) Президент, который назначает судей местных судов и вносит в парламент представления на кандидатов в судьи Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда, вправе возратить Совету по отбору судей внесенную им кандидатуру, мотивируя свое решение. При этом в случае повторного внесения той же кандидатуры Советом по отбору судей Президент обязан утвердить такую кандидатуру (или внести ее в парламент) в течение 10 дней;

---

<sup>31</sup> Kyrgyz Republic Judicial System Diagnostic: Measuring Progress and Identifying Needs, World Bank, 06.08.2011. Source: <http://www-wds.worldbank.org>.

- 8) избрание председателя и заместителей председателя суда производится собранием судей соответствующего суда;
- 9) решение о снятии неприкосновенности судей от административной или уголовной ответственности принимает Совет судей – орган судейского самоуправления;
- 10) предусмотрено декларирование доходов и имущества судей (см. соответствующий раздел отчета, в частности замечания касательно раскрытия соответствующей информации).

Вместе с тем можно отметить и ряд недостатков, которые, по мнению мониторинговой группы, могут негативно влиять на независимость судей или содействовать коррупции<sup>32</sup>:

- 1) сохраняется назначение судей на первый пятилетний срок, по прошествии которого судья должен пройти собеседование в Совете по отбору судей (см. также замечания к процедуре собеседования). Это может привести к политическому воздействию на таких судей, особенно с учетом замечаний к составу Совета по отбору судей;
- 2) Совет по отбору судей только на треть состоит из судей, избираемых другими судьями, тогда как по международным стандартам их должно быть не менее половины. Этот недочет частично компенсируется тем, что большое количество вопросов карьеры судей отнесено к компетенции Совета судей, который полностью состоит из представителей судейского сообщества. Также непонятно, почему парламент должен утверждать полный состав Совета по отбору судей, даже в той части, которая избирается Советом судей. Рекомендуется также рассмотреть возможность избрания членов Совета по отбору судей не Советом судей, состоящим из 15 членов, а съездом судей как наивысшим органом судейского самоуправления;
- 3) сохраняется процедура избрания и освобождения от должности судей политическим органом – парламентом. Назначение судей Президентом не представляет проблемы, поскольку его дискреция ограничена рекомендациями Совета по отбору судей;
- 4) Законом о Верховном суде и местных судах предусмотрено, что председатели судов самостоятельно осуществляют формирование судебных составов и распределение дел в случае технической неисправности соответствующей автоматизированной системы. В ходе визита в страну отмечалось, что система автоматического распределения дел в судах Кыргызстана пока не действует, что означает, что председатели судов продолжают формировать судебные составы и распределять все дела. Следует обеспечить, чтобы информация об автоматическом распределении дел была в открытом доступе, т.е. могла быть получена любым лицом по запросу;
- 5) слишком широкие полномочия председателя Верховного суда, в частности касательно назначения руководителей уполномоченного органа по обеспечению судов и Учебного центра судейской системы. Рекомендуется подчинить Уполномоченный орган и Учебный центр Совету судей как независимому органу судейского самоуправления;

---

<sup>32</sup> При анализе использовались соответствующие международные стандарты, в частности, содержащиеся в таких документах: Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии, ОБСЕ, 2010, <http://www.osce.org/ru/odihhr/73487>; Заключение Консультационного совета европейских судей, Совет Европы, [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp); Рекомендация Комитета Министров Совета Европы CM/Rec(2010)12 касательно судей: независимость, эффективность и ответственность, ноябрь 2010 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>; заключения Венецианской Комиссии к проектам законов и Конституции Киргизстана по вопросам судебной реформы, [http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N\\_Country\\_ef.asp?C=45&L=E](http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Country_ef.asp?C=45&L=E).

- 6) квалификационные классы судьям присваиваются Президентом по представлению Совета судей; при этом учитывается среди прочего «качество осуществления правосудия, безупречное поведение» - это субъективные критерии, которые к тому же не определены в законе. Рекомендуется ограничиться объективными критериями (например, стаж и должность) при присваивании квалификационных классов, а также передать эту функцию Совету судей;
- 7) конкурсный отбор состоит только в устном собеседовании; при этом не установлены критерии отбора и то, что в результате избирается кандидат, который наиболее полным образом отвечает этим критериям; при проведении собеседования Совет по отбору судей «вправе» запросить в отношении кандидата декларации о доходах и «иную информацию, подтверждающую безупречность поведения кандидата» - это может привести к избирательному подходу при оценивании;
- 8) запрет на судебное обжалование решений Совета по отбору судей о конкурсном отборе и решений Совета судей о привлечении к дисциплинарной ответственности противоречит праву человека на справедливый суд;
- 9) судьи обязаны соблюдать установленную законодательством этику государственных служащих, в дополнение к Кодексу чести судьи (ст. 5-1 Конституционного закона о статусе судей); при этом нарушение ст. 5-1 Закона является основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности. Такое требование является вмешательством в независимость судей, поскольку стандарты этического поведения госслужащих устанавливаются исполнительной властью и не все такие стандарты применимы к судьям (например, обязанность сохранять лояльность к руководству);
- 10) слишком широкие основания для привлечения к дисциплинарной ответственности, в т.ч. в виде освобождения от должности, за нарушение безупречности (например, нарушение таких обязанностей, как «быть верным присяге судьи», «избегать всего, что могло бы опорочить авторитет и достоинство судьи» и т.д.);
- 11) как члены дисциплинарной комиссии, так и член Совета судей – докладчик по дисциплинарному делу принимают участие в принятии решения Советом судей о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности. Это противоречит принципам справедливого разбирательства («никто не может быть судьей в своем деле»);
- 12) условия оплаты труда судей, в т.ч. размеры судейского вознаграждения, должны определяться прямо в законе, а не подзаконных актах, как предусмотрено Конституционным законом о статусе судей (Президентом по предложению Совета судей).

Следует также отметить, что новое законодательство о судебной системе и статусе судей Кыргызстана состоит из пяти основных законов, отдельные положения которых пересекаются и дублируются. Рекомендуется разработать и принять единый закон, который будет системно регулировать указанные вопросы.

После событий апреля 2010 г. в Кыргызстане была проведена массовая кампания по увольнению судей без соблюдения действующих процедур. Было уволено более 60 судей (общее количество судей в Кыргызстане – около 440), некоторые из которых в конце 2011 г. были восстановлены в должности. При этом ведущую роль в вопросе составления списков кандидатов на увольнение играла Генеральная прокуратура, что является недопустимым и будет крайне негативно влиять на реальную независимость судей и в дальнейшем. Такая практика создает плохой прецедент и грубо нарушает принцип несменяемости и независимости судей. Следует избегать необоснованного досрочного увольнения судей без строгого соблюдения законных процедур.

Согласно статистике, предоставленной Кыргызстаном, в 2009-2011 гг. Совет судей применил такие дисциплинарные санкции к судьям: досрочное освобождение от занимаемой должности - 28 судей; выговор - 31 судья; замечание - 28 судей. Также во время визита в страну представителем судебной власти указывалось, что в 2011 г. в Совет судей было сделано 8 представлений о снятии неприкосновенности с судей, из которых только по одному представлению был отказ. Это свидетельствует о том, что Совет судей способен самостоятельно рассматривать вопросы ответственности судей и привлекать нарушителей к ответственности.

В Кыргызстане отсутствует возможность доступа к судебным решениям в электронном виде. При помощи донорской помощи планируется внедрить систему электронного делопроизводства в судах. В связи с этим рекомендуется обеспечить опубликование в интернете всех решений судов, что будет способствовать открытости судов, единой практике применения и выявлению решений, принятых под коррупционным влиянием.

Процессуальным законодательством Кыргызстана предусмотрена возможность пересмотра судебных решений, которые вступили в законную силу, в порядке надзора. Такой надзор осуществляется Верховным судом и может быть инициирован как сторонами по делу, так и прокурором, даже если он не принимал участие в процессе ранее для защиты «государственных или общественных интересов». Процедура пересмотра решений в порядке надзора нарушает принцип окончательности судебных решений (*res judicata*), подрывает юридическую определенность и таким образом противоречит верховенству права<sup>33</sup> и создает возможности для коррупции. Тем более недопустимым является предложение введения «инициативного надзора», который может быть самостоятельно инициирован Президиумом Верховного суда. Это приведет к появлению пятой инстанции судебного рассмотрения. Рекомендуется отменить возможность пересмотра дел в порядке надзора как таковую.

Группа по мониторингу разделяет обеспокоенность гражданского общества и национальных экспертов по поводу значительной задержки с началом деятельности нового органа конституционной юрисдикции в Кыргызстане. Конституционный Суд Кыргызстана был распущен в апреле 2010 г. и согласно Закону, принятому в июне 2011 года, должен быть создан новый орган – Конституционная палата Верховного суда. Однако, к моменту рассмотрения отчета Конституционная палата так и не была сформирована, хотя процесс отбора судей этого органа был начат еще летом 2011 года. Отсутствие действующего органа конституционной юрисдикции является серьезной проблемой, поскольку лишает возможности обжалования нормативно-правовых актов в связи с их неконституционностью, в частности актов, принятых под коррупционным влиянием или содержащих положения, которые способствуют коррупции и противоречат Конституции. Поэтому настоятельно рекомендуется как можно скорее сформировать и обеспечить функционирование в Кыргызстане органа конституционного обжалования.

В Кыргызстане сохраняются военные суды, судьи которых являются военнослужащими и, соответственно, находятся в подчинении воинской администрации и зависят в вопросах продвижения по военной службе от руководства министерства обороны. Это противоречит принципам судебной независимости и также может препятствовать противодействию коррупции в вооруженных силах и органах их управления. Следует рассмотреть возможность ликвидации военных судов и передачи соответствующих дел другим судам.

Согласно предоставленной информации Учебным центром в 2008-2009 гг. было проведено несколько семинаров, которые касались вопросов судейской этики. Информация о

---

<sup>33</sup> См., например, практику Европейского суда по правам человека (*Brumarescu v. Romania*, заявление № 28342/95, решение от 28.10.1999; *Ryabykh v. Russia*, заявление № 52854/99, решение от 24.07.2003; и другие решения).

проведении обучения по вопросам применения антикоррупционного законодательства не была приведена.

**Прокуратура.** Органы прокуратуры являются важной составляющей системы правосудия и должны обладать гарантиями независимости и невмешательства в их деятельность наравне с судьями. В отличие от судебной системы, реформа прокуратуры в Кыргызстане не проводилась и не известны планы по ее проведению. По сравнению с предыдущими положениями Конституция 2010 г. сократила полномочия прокуратуры, ограничив функцию общего надзора прокуратуры надзором за соблюдением законности органами государственной власти.

В Конституции и законодательстве Кыргызстана отсутствуют достаточные положения о гарантиях независимости органов прокуратуры. Согласно Конституции, Генеральный прокурор назначается Президентом с согласия Жогорку Кенеша; Генеральный прокурор, «в случаях, предусмотренных законом», освобождается от должности Президентом с согласия 1/3 депутатов парламента либо по решению 2/3 депутатов парламента. При этом ни Закон о прокуратуре, ни какой-либо другой закон, не содержат указанных оснований для освобождения Генерального прокурора от должности. Также проблематичным является то, что срок полномочий всех прокуроров составляет 5 лет (кроме Генерального прокурора, срок полномочий которого – 7 лет), по истечении которых прокурор может быть уволен. Это значительным образом подрывает независимость отдельных прокуроров, делает их полностью зависимыми от вышестоящего руководства.

В целом, рекомендуется установить такие гарантии несменяемости, условия назначения и прохождения службы прокуроров, их материального вознаграждения и т.д., которые были бы максимально приближены к тем, что установлены для судей. Это должно включать создание коллегиального органа, который будет отвечать за вопросы назначения, продвижения по службе, увольнения, повышения квалификации, дисциплинарной ответственности прокуроров.

### **Новая рекомендация 3.8.**

***Продолжить реформу законодательства о судебной власти с целью усиления гарантий независимости судей, их несменяемости и устранения возможностей для коррупции, в частности:***

***- исключить или значительным образом ограничить роль парламента в назначении судей; пересмотреть состав и порядок формирования Совета по отбору судей; установить единые критерии отбора судей на основании личных качеств;***

***- предусмотреть четкие основания и изменить процедуру привлечения судей к дисциплинарной ответственности в целях соблюдения гарантий процессуальной справедливости и недопущения произвольных увольнений, при этом обеспечить действительную ответственность судей;***

***- закрепить размеры вознаграждения судей в законе.***

***Обеспечить внедрение на практике системы автоматического распределения судебных дел, открытость информации о таком распределении и опубликование в интернете судебных решений.***

***Рассмотреть возможность отмены процедуры пересмотра судебных решений в порядке надзора.***

***Обеспечить формирование состава и функционирование органа конституционной юрисдикции.***



**Реформировать органы прокуратуры в целях обеспечения их независимости и подотчетности, в частности определить исчерпывающий перечень четких оснований для освобождения от должности Генерального прокурора и других прокуроров.**

### **3.9. Добропорядочность в частном секторе**

**Предыдущая рекомендация отсутствует.**

Статья 12 Конвенции ООН против коррупции требует от Кыргызской Республики принятия мер по предотвращению коррупции с участием частного сектора, совершенствования стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и, где необходимо, введения санкций за невыполнение этих мер.

Кроме того, Рекомендация ОЭСР от 29 ноября 2009 года о дальнейших мерах борьбы с подкупом должностных лиц иностранных государств в международных деловых операциях также призывает правительства приложить усилия по информированию частного сектора о вопросах борьбы с коррупцией и надлежащих требований к бухгалтерскому учету, внешнему аудиту, внутреннему контролю, а также этике и мерам контроля за соблюдением закона, позволяющим предупредить и вскрыть взяточничество.

Основным фактором, сдерживающим развитие здоровой деловой конкуренции в Кыргызской Республике, согласно мнению «Freedom House» в 2011 г. и Фонда Бертельсмана в 2010 г., является коррупция. Согласно опросам предприятий, проведенным Всемирным банком и МФК в 2009 году, почти 59% респондентов отмечали коррупцию в Кыргызстане как основное препятствие деловой активности. Как показывает исследование ВЕЕПС ЕБРР и Всемирного банка в Кыргызстане в 2008 г., компании считают, что коррупция, связанная с налогообложением и сбором налогов, относится к самым серьезным проблемам в бизнесе. Многие малые и средние предприятия предпочитают работать в неформальном секторе, чтобы не платить налоги и взятки налоговым инспекторам, которые произвольно применяют налоговые нормы<sup>34</sup>. Как отмечалось ранее, представители бизнеса в Кыргызской Республике определяют коррупцию и волокиту как наиболее неблагоприятные факторы для ведения бизнеса, и компании продолжают считать поборы и взятки в стране довольно распространенным явлением<sup>35</sup>.

В том же докладе отмечаются неудовлетворительные результаты Кыргызской Республики в том, что касается этики поведения компаний в их отношениях с государственными должностными лицами, политиками и другими компаниями. Согласно докладу, из-за коррупции государственные средства довольно часто присваиваются компаниями, частными лицами или группами. Кроме того, по мнению Госдепартамента США, местные компании со связями пользуются ими для достижения бизнес целей. Тем не менее, Госдепартамент предупреждает об ответственности за коррупционные деяния и подчеркивает, что компаниям необходимо развивать, внедрять и укреплять системы борьбы с коррупцией и действовать особо осмотрительно при планировании и осуществлении деятельности в Кыргызстане<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Всемирный банк, «Исследование ВЕЕПС 2008», Кыргызская Республика, январь 2010 г.

<sup>35</sup> Всемирный экономический форум, Доклад о конкурентоспособности в мире, 2011 – 2012 гг.

<sup>36</sup> Более подробно см. «Заявление об инвестиционном климате в 2011 г. - Кыргызская Республика» по адресу: <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2011/157306.htm>

Международные инвесторы невысоко отзываются о том, как работает судебная система, из-за чего «Антикоррупционный бизнес-портал» (Business Anti-Corruption Portal), например, рекомендует компаниям включать в контракты положение о международном арбитраже в связи с возможными юридическими осложнениями и недостатками судебной системы<sup>37</sup>.

Кыргызскими властями по этому вопросу была предоставлена очень ограниченная информация, с утверждением о том, что компании теперь больше внимания уделяют вопросам этики, создают собственные службы внутренней безопасности/обеспечения соблюдения законов и развивают меры внутреннего контроля. В ответах на вопросы анкеты говорилось, что этика и меры по соблюдению законов пользуются поддержкой государства, но не уточнялось, как именно это делается. Ни в ответах на вопросы анкеты, ни во время посещения страны не было представлено данных о каких-либо конкретных усилиях, предпринимаемых правительством Кыргызской Республики по повышению осведомленности о борьбе с коррупцией или развитию диалога с представителями частного сектора.

### **Бухгалтерский учет и аудит**

Кыргызская Республика в целом соблюдает международные стандарты бухгалтерского учета: создание двойной отчетности, проведение не отраженных в счетах или не верно отраженных в счетах операций, включение несуществующих расходов, учет обязательств с неверным указанием их назначения и использование подложных документов запрещены законом. Кодекс об административной ответственности предусматривает административную ответственность и санкции в виде штрафа.

Закон «О бухгалтерском учете» предусматривает, что единственной методологической основой бухгалтерской отчетности являются международные стандарты финансовой отчетности, они действуют в отношении всех организаций (кроме индивидуальных предпринимателей), включая частные предприятия, а также филиалы и представительства иностранных предприятий. Государственная комиссия по стандартам финансовой отчетности и аудиту является главным органом регулирования в этой области, однако лицензирование и сертификация бухгалтеров не входят в ее обязанности и не осуществляются государством.

В соответствии с Законом «Об аудиторской деятельности» банковские учреждения, страховые компании, компании, чьи акции обращаются на рынке, инвестиционные фонды, негосударственные пенсионные фонды подлежат проверке внешним аудитом, стандарты которого разрабатываются государством. При обнаружении аудитором или аудиторской компанией незаконных действий, включая коррупцию, они обязаны сообщить о них в Государственную комиссию по стандартам финансовой отчетности и аудиту, а также проверяемому предприятию не позднее 5 дней со времени подписания аудиторского заключения.

Закон «Об акционерных обществах» предусматривает, что в целях контроля за финансовой и хозяйственной деятельностью предприятия общее собрание избирает из числа акционеров ревизионную комиссию. Отчеты ревизионной комиссии должны предоставляться внешнему аудиту, государственным органам и обществу в целом.

---

<sup>37</sup> См. <http://www.business-anti-corruption.com>.

### Новая рекомендация 3.9.

*Установить диалог с бизнесом с целью повышения осведомлённости о рисках коррупции и методов противодействия коррупции для частного сектора; обратиться к бизнесу с предложением предоставлять предложения во время пересмотра законодательства, затрагивающие интересы частного сектора, с целью сократить возможности для коррупции.*

*Содействовать, в тесном сотрудничестве с объединениями предпринимателей и общественными организациями, продвижению и применению корпоративных программ соблюдения правил (compliance) с надлежащим учетом передовой международной практики и стандартов, в частности Приложения 2 к Рекомендации Совета ОЭСР от 26 ноября 2009 г.*

## Сводная таблица

	Новые рекомендации	Предыдущая рекомендация	Новый рейтинг по предыдущей рекомендации			
			Полностью	В основном	Частично	Не выполнено
<b>Раздел 1. Антикоррупционная политика</b>						
1.1-1.2. Выраженная политическая воля и антикоррупционная стратегия	✓	1. Стратегия		+		
1.3. Исследования на тему коррупции	✓	4. Методология исследований коррупции			+	
1.4. Участие общественности	✓	29. Участие общественности			+	
1.5. Повышение информированности и обучение общественности	✓	5. Информационные кампании и тренинги			+	
1.6. Координирующие органы	✓	2. Органы по разработке политики и мониторингу			+	
1.7. Международные конвенции		6. Ратификация Конвенции ООН	+			
<b>Раздел 2. Криминализация коррупции</b>						
2.1-2.2 Составы преступлений и их элементы	✓	10. Гармонизировать определение коррупции			+	
		9. Коррупционные правонарушения				+
		11. Ответственность юридических лиц				+
		31. Отмывание денег		+		
2.3. Определение государственного должностного лица						
2.4. Санкции						
2.5. Конфискация	✓	12. Определение доходов от коррупции			+	
		13. Доходы и инструменты				+
		14. Незаконное обогащение			+	
		15. Выявление и изъятие доходов от коррупции				+
2.6. Иммунитет, срок давности	✓	19. Иммунитеты			+	

2.7. Международное сотрудничество, взаимная правовая помощь		18. Правовая помощь			+	
2.8. Применение, процедура	✓	16. Доступ к банковской информации			+	
2.9. Специализированные правоохранительные органы	✓	3. Специализированные правоохранительные органы			+	
		8. Тренинги			+	
		20. Специальные следственные действия			+	
2.10. Статистика	✓	7. Статистика			+	
<b>Раздел 3. Предупреждение коррупции</b>						
3.1. Орган по предупреждению		См. 1.6.				
3.2. Добропорядочность на публичной службе	4 новых рекомендации	21. Прием и продвижение по службе			+	
		23. Декларирование доходов				+
		17. Защита лиц сообщающих о фактах коррупции			+	
		22. Применение законодательных актов			+	
3.3. Административная дискреция	✓					
3.4. Финансовый контроль	✓	26. Внутренний аудит		+		
3.5. Государственные закупки	✓	24. Электронные государственные закупки	+			
		25. Закупки из одного источника			+	
3.6. Доступ к информации	✓	27. Информация не подлежащая разглашению			+	
		28. Защита от преследования		+		
3.7. Политическая коррупция	✓	30. Финансирование партий			+	
3.8. Суды	✓					
3.9. Частный сектор	✓					

## Приложение

### *Конституция Кыргызской Республики (выдержки)*

Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года

#### **КОНСТИТУЦИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

(Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года)

[...]

#### РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ

#### ПРЕЗИДЕНТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

##### **Статья 64.**

[...]

##### 3. Президент:

1) представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда по предложению Совета по отбору судей;

2) представляет Жогорку Кенешу для освобождения от должности судей Верховного суда по предложению Совета судей;

3) назначает судей местных судов по предложению Совета по отбору судей;

4) освобождает судей местных судов по предложению Совета судей в случаях, предусмотренных конституционным законом.

##### 4. Президент:

1) назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора; в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Генерального прокурора с согласия не менее одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, одобренной двумя третями депутатов Жогорку Кенеша; по предложению Генерального прокурора назначает и освобождает от должности его заместителей;

2) назначает и освобождает от должности членов Правительства - руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей.

##### 5. Президент:

[...]

2) вносит в Жогорку Кенеш для избрания и освобождения от должности кандидатуры одной трети членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов;

3) вносит в Жогорку Кенеш для избрания и освобождения от должности кандидатуры одной трети членов Счетной палаты;

4) назначает председателя Счетной палаты из числа избранных Жогорку Кенешем членов Счетной палаты и освобождает его в случаях, предусмотренных законом.

[...]

##### **Статья 67.**

1. Президент может быть привлечен к уголовной ответственности после отрешения его от должности.

2. Президент может быть отрешен от должности только на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в совершении преступления, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления.

3. Решение Жогорку Кенеша о выдвигании обвинения против Президента для отрешения его от должности должно быть принято большинством от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Жогорку Кенешем.

4. Решение Жогорку Кенеша об отрешении Президента от должности должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша не позднее

чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения против Президента. Если в этот срок решение Жогорку Кенеша не будет принято, обвинение считается отклоненным.

[...]

#### РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

##### **Статья 72.**

1. Депутат Жогорку Кенеша не может подвергаться преследованиям за высказываемые им в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования в Жогорку Кенеше. Привлечение депутата к уголовной ответственности допускается с согласия большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, за исключением случаев совершения особо тяжких преступлений.

2. Депутат Жогорку Кенеша не может совмещать депутатскую деятельность с иной государственной или муниципальной службой, не может осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации.

Депутат Жогорку Кенеша может заниматься научной, педагогической и иной творческой деятельностью.

[...]

##### **Статья 74.**

[...]

4. Жогорку Кенеш:

1) по представлению Президента избирает судей Верховного суда; в случаях, предусмотренных конституционным законом, освобождает их от должности по представлению Президента;

2) утверждает состав Совета по отбору судей в порядке, предусмотренном законом;

[...]

4) избирает членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов: одну треть состава - по представлению Президента, одну треть - парламентского большинства и одну треть - парламентской оппозиции; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом;

5) избирает членов Счетной палаты: одну треть состава - по представлению Президента, одну треть - парламентского большинства и одну треть - парламентской оппозиции; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом;

6) избирает и в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Акыйкатчы (Омбудсмена); дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности;

7) избирает и в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности по представлению Акыйкатчы (Омбудсмена) заместителей Акыйкатчы (Омбудсмена); дает согласие на привлечение их к уголовной ответственности;

8) дает согласие на назначение Генерального прокурора; дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности; дает согласие на освобождение от должности Генерального прокурора не менее чем одной третью от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;

9) одобряет большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша инициативу одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша об освобождении от должности Генерального прокурора в случаях, предусмотренных законом.

[...]

6. Жогорку Кенеш:

1) заслушивает выступления Президента, представителей иностранных государств, международных организаций;

2) заслушивает ежегодный доклад Акыйкатчы (Омбудсмена);

3) заслушивает ежегодные отчеты Премьер-министра, Генерального прокурора, председателя Национального банка, председателя Счетной палаты.

7. Жогорку Кенеш в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией, выдвигает обвинение против Президента; принимает решение об отрешении Президента от должности.

8. Заслушивание ежегодных отчетов и докладов должностных лиц, указанных в настоящей статье, осуществляется с учетом положений настоящей Конституции и законов о самостоятельности и независимости государственных органов и их должностных лиц.

[...]

#### РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ

## СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

### Статья 93.

1. Правосудие в Кыргызской Республике осуществляется только судом.

В предусмотренных законом случаях и порядке граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в отправлении правосудия.

2. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства.

3. Судебная система Кыргызской Республики устанавливается Конституцией и законами, состоит из Верховного суда и местных судов.

В составе Верховного суда действует Конституционная палата.

Законом могут учреждаться специализированные суды.

Создание чрезвычайных судов не допускается.

4. Организация и порядок деятельности судов определяются законом.

### Статья 94.

1. Судьи независимы и подчиняются только Конституции и законам.

2. Судья обладает правом неприкосновенности и не может быть задержан или арестован, подвергнут обыску или личному досмотру, кроме случаев, когда он был застигнут на месте совершения преступления.

3. Никто не вправе требовать от судьи отчета по конкретному судебному делу.

Запрещается всякое вмешательство в деятельность по осуществлению правосудия. Лица, виновные в воздействии на судью, несут ответственность, предусмотренную законом.

4. Судья обеспечивается соответственно его статусу социальными, материальными и иными гарантиями его независимости.

5. Судьей Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет.

6. Судьи Верховного суда избираются до достижения предельного возраста.

7. Судьи Верховного суда из своего состава избирают председателя Верховного суда и его заместителей сроком на 3 года.

Одно и то же лицо не может быть избрано председателем, заместителем председателя Верховного суда два срока подряд.

Порядок избрания и освобождения председателя Верховного суда и его заместителей определяется законом.

8. Судьей местного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 30 лет и не старше 65 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет.

Судьи местных судов назначаются Президентом по представлению Совета по отбору судей в первый раз сроком на 5 лет, а в последующем - до достижения предельного возраста. Порядок представления и назначения судей местных судов определяется конституционным законом.

Собрание судей местного суда из своего состава избирает председателя, заместителя председателя суда сроком на 3 года.

Одно и то же лицо не может быть избрано председателем, заместителем председателя местного суда два срока подряд в одном и том же суде.

9. Статус судей Кыргызской Республики определяется конституционным законом, которым могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должности судей Верховного суда и местных судов.

### Статья 95.

1. Судьи всех судов Кыргызской Республики занимают свои должности и сохраняют свои полномочия до тех пор, пока их поведение является безупречным. Нарушение требований безупречности поведения судей является основанием для привлечения судьи к ответственности в порядке, определяемом конституционным законом.

2. Судьи Верховного суда могут быть досрочно освобождены от занимаемой должности Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по представлению Президента на основании предложения Совета судей.



3. В случае смерти судьи, объявления его умершим или безвестно отсутствующим, признания недееспособным, утраты гражданства, выхода из гражданства либо приобретения гражданства иного государства полномочия судьи прекращаются органом, его избравшим или назначившим, со дня появления основания в соответствии с конституционным законом.

4. Отбор кандидатур на должности судей местных судов, представление их на назначение и перевод (ротацию) осуществляются Советом по отбору судей в порядке, определяемом конституционным законом.

5. Отстранение и освобождение от должности судей местных судов осуществляются Президентом по предложению Совета судей в случаях и порядке, определяемых конституционным законом.

6. Привлечение судей всех судов Кыргызской Республики к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, допускается с согласия Совета судей в порядке, определяемом конституционным законом.

7. Совет по отбору судей формируется из судей и представителей гражданского общества.

Совет судей, парламентское большинство и парламентская оппозиция избирают по одной трети состава Совета по отбору судей соответственно.

8. Организация и деятельность Совета по отбору судей, его полномочия и порядок формирования определяются законом.

[...]

#### **Статья 98.**

1. Государство обеспечивает финансирование и надлежащие условия для функционирования судов и деятельности судей.

Финансирование судов производится за счет средств республиканского бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия.

2. Бюджет судебной системы формируется судебной властью самостоятельно и по согласованию с исполнительной и законодательной ветвями власти включается в республиканский бюджет.

[...]

#### **Статья 102.**

1. Для решения вопросов внутренней деятельности судов действует судейское самоуправление.

2. Органами судейского самоуправления в Кыргызской Республике являются съезд судей, Совет судей и собрание судей.

Съезд судей является высшим органом судейского самоуправления.

Совет судей является выборным органом судейского самоуправления, действующим в период между съездами судей и осуществляющим защиту прав и законных интересов судей, контроль за формированием и исполнением бюджета судов, организацию обучения и повышения квалификации судей, рассмотрение вопросов о привлечении судей к дисциплинарной ответственности.

Собрание судей является первичным органом судейского самоуправления.

3. Организация и порядок деятельности органов судейского самоуправления определяются законом.

[...]

### **РАЗДЕЛ СЕДЬМОЙ ИНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ**

#### **Статья 104.**

Прокуратура составляет единую систему, на которую возлагается:

1) надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами;

2) надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие;

3) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан;

4) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом;

5) поддержание государственного обвинения в суде;

б) уголовное преследование должностных лиц государственных органов.

## **Уголовный кодекс КР (выдержки)**

### **УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ (по состоянию на 21.12.2011 г.)**

#### **ОБЩАЯ ЧАСТЬ**

[...]

#### **Статья 9. Классификация преступлений**

(1) Преступления, в зависимости от характера и степени общественной опасности, подразделяются на небольшой тяжести, менее тяжкие, тяжкие и особо тяжкие.

(2) Тяжесть преступления определяется максимальным сроком более строгого наказания, предусмотренного санкцией статьи.

[...]

#### **Статья 35. Укрывательство**

(1) Заранее не обещанное укрывательство преступника, а равно орудий и средств совершения преступления, следов преступления либо предметов, добытых преступным путем, влечет ответственность лишь в случаях, специально предусмотренных настоящим Кодексом.

(2) Не подлежат ответственности за заранее не обещанное укрывательство супруг или близкие родственники подозреваемого, обвиняемого или подсудимого.

[...]

#### **Статья 52. Конфискация имущества**

(1) Конфискация имущества состоит в принудительном безвозмездном изъятии в собственность государства имущества осужденного, которое служило или было предназначено для совершения преступления либо получено в результате него, за исключением имущества, подлежащего возврату в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. Если подлежит конфискации только часть имущества, то суд должен указать, какая именно часть имущества подлежит конфискации, или перечислить конфискуемые предметы.

(2) Конфискация имущества может быть назначена судом только за тяжкие или особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса.

(3) При конфискации имущества государство не отвечает по долгам и обязательствам осужденного, если они возникли после принятия органами следствия или судом мер по сохранению имущества и притом без согласия этих органов.

(4) В отношении претензий, подлежащих удовлетворению за счет конфискованного имущества, государство отвечает лишь в пределах актива, причем, в отношении очередности удовлетворения претензий соблюдаются правила, установленные Гражданским процессуальным кодексом Кыргызской Республики.

(В редакции Закона КР от 19 ноября 2001 года N 92)

[...]

#### **Статья 54. Обстоятельства, смягчающие ответственность**

[...]

(4) При наличии явки с повинной или активном способствовании раскрытию преступления и при отсутствии отягчающих обстоятельств срок или размер наказания при совершении преступления небольшой тяжести и менее тяжкого преступления не может превышать половины, при совершении тяжкого преступления - двух третей, при совершении особо тяжкого преступления - трех четвертей максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного

соответствующей статьей Особенной части настоящего Кодекса.

[...]

#### **Статья 67. Давность привлечения к уголовной ответственности**

(1) Лицо освобождается от уголовной ответственности, если со дня совершения преступления истекли следующие сроки:

- 1) один год после совершения преступления небольшой тяжести;
- 2) три года после совершения менее тяжкого преступления;
- 3) семь лет после совершения тяжкого преступления;

4) десять лет после совершения особо тяжкого преступления, кроме случая, предусмотренного частью пятой настоящей статьи.

(2) Сроки давности исчисляются со дня совершения преступления и до момента вступления приговора суда в законную силу.

(3) В случае совершения лицом нового преступления сроки давности по каждому преступлению исчисляются самостоятельно.

(4) Течение сроков давности приостанавливается, если лицо, совершившее преступление, скрывается от следствия или суда. В таких случаях течение сроков давности возобновляется с момента задержания лица или явки его с повинной.

[...]

(В редакции Закона КР от 25 июня 2007 года N 91)

### **ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ**

[...]

**Статья 127. Клевета** *(Утратила силу в соответствии с Законом КР от 11 июля 2011 года N 89)*

#### **Статья 128. Оскорбление**

(1) Оскорбление, то есть умышленное унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме, -

наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста расчетных показателей.

(2) Оскорбление в публичном выступлении, публично выставленном произведении или средствах массовой информации, -

наказывается штрафом в размере от ста до трехсот расчетных показателей.

(В редакции Закона КР от 11 июля 2011 года N 89)

[...]

### **РАЗДЕЛ VIII**

#### **ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ**

##### **Глава 21**

##### **Преступления против собственности**

[...]

#### **Статья 166. Мошенничество**

(1) Мошенничество, то есть завладение чужим имуществом или приобретение права на имущество путем обмана или злоупотребления доверием, -

наказывается привлечением к общественным работам на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов или тройным айыпом или исправительными работами на срок до двух лет либо лишением свободы на срок до одного года.

(2) То же действие, совершенное:

- 1) группой лиц;
- 2) группой лиц по предварительному сговору;
- 3) в значительном размере, -

наказывается штрафом в размере от пятидесяти до трехсот расчетных показателей или тройным айыпом либо исправительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок от одного года до трех лет.

(3) То же действие, совершенное в крупном размере, -

наказывается лишением свободы на срок от трех до пяти лет.

(4) То же действие, совершенное:

- 1) организованной преступной группой;
- 2) в особо крупном размере;
- 3) с использованием служебного положения;
- 4) лицом, ранее судимым два или более раза за хищение либо вымогательство, - наказывается лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с конфискацией имущества.

(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 17 декабря 2009 года N 309)

[...]

#### **Статья 171. Присвоение или растрата вверенного имущества**

(1) Присвоение или растрата вверенного имущества - наказываются штрафом в размере до ста расчетных показателей или тройным айыпом либо исправительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до одного года.

(2) То же деяние, совершенное:

- 1) группой лиц;
- 2) группой лиц по предварительному сговору;
- 3) в значительном размере, - наказывается тройным айыпом либо штрафом в размере от ста до пятисот расчетных показателей, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

(3) То же деяние, совершенное в крупном размере, - наказывается лишением свободы на срок от пяти до семи лет с конфискацией имущества или без таковой.

(4) То же деяние, совершенное:

- 1) в особо крупном размере;
- 2) с использованием служебного положения;
- 3) лицом, ранее судимым два или более раза за хищение либо вымогательство, - наказывается лишением свободы на срок от пяти до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без таковой.

(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 17 декабря 2009 года N 309)

[...]

## **Глава 22**

### **Преступления в сфере экономической деятельности**

[...]

#### **Статья 183. Легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем**

(1) Умышленное совершение лицом операций или сделок (приобретение, владение или использование либо преобразование или передача) с денежными средствами или иным имуществом, приобретенными преступным путем, в том числе и за рубежом, в целях получения выгоды или сокрытия незаконного их происхождения либо оказание помощи указанному лицу, в целях придания правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, а равно сокрытие лицом подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения денежных средств или имущества, а также подлинных прав в отношении них, -

наказываются штрафом в размере от одной тысячи до десяти тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок от трех до шести лет с конфискацией имущества.

(2) Те же деяния, совершенные:

- 1) группой лиц по предварительному сговору;
- 2) лицом с использованием своего служебного положения, - наказываются лишением свободы на срок от четырех до восьми лет с конфискацией имущества.

(3) Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные в крупном размере или организованной преступной группой, - наказываются лишением свободы на срок от семи до десяти лет с конфискацией имущества, явившегося объектом отмывания, а также доходов, полученных от такой деятельности, без ущемления прав третьих лиц.

Примечания.

1. В настоящей статье под денежными средствами или иным имуществом, заведомо приобретенными преступным путем, понимаются денежные средства или иное имущество, полученные в результате совершения преступлений, порождающих преступные доходы.

2. Операциями или сделками с денежными средствами или иным имуществом, совершенными в крупном размере, в настоящей статье признаются операции или сделки с денежными средствами или иным имуществом, совершенные на сумму, превышающую десять тысяч расчетных показателей, установленных законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

3. Лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности, если оно способствовало его раскрытию и (или) добровольно выдало денежные средства или иное имущество, приобретенные преступным путем, и если в его действиях не содержится состава иного преступления.

(В редакции Законов КР от 17 октября 2008 года N 223, 19 января 2009 года № 8)  
[...]

## Глава 23

### Преступления против интересов службы на негосударственных предприятиях и организациях

#### **Статья 221. Злоупотребление полномочиями служащими коммерческих или иных организаций**

(1) Использование служащим коммерческой или иной организации своих распорядительных или иных управленческих полномочий вопреки интересам этой организации и в целях извлечения выгод либо преимуществ для себя, а также других лиц, либо нанесения вреда другим лицам, если это повлекло причинение существенного вреда правам или законным интересам граждан, организаций либо государства, -

наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста расчетных показателей либо общественными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов.

(2) То же деяние, повлекшее тяжкие последствия, а равно смену собственника коммерческой или иной организации помимо его воли, -

наказывается штрафом в размере от ста до пятисот расчетных показателей либо лишением свободы на срок до трех лет.

Примечания. 1. Выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации в статьях настоящей главы признается лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации независимо от формы собственности, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением.

2. Если деяние, предусмотренное настоящей статьей либо иными статьями настоящей главы, причинило вред интересам исключительно коммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием, уголовное преследование осуществляется по заявлению этой организации или с ее согласия.

3. Если деяние, предусмотренное настоящей статьей либо иными статьями настоящей главы, причинило вред интересам других организаций, а также интересам граждан, общества или государства, уголовное преследование осуществляется на общих основаниях.

(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 24 июля 2009 года N 246)

#### **Статья 222. Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами**

(1) Использование частным нотариусом или частным аудитором своих полномочий вопреки задачам своей деятельности и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, если это деяние причинило существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, -

наказывается штрафом в размере от ста до двухсот расчетных показателей с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок до трех лет.

(2) То же деяние, совершенное в отношении заведомо несовершеннолетнего или недееспособного лица, -

наказывается штрафом в размере от трехсот до пятисот расчетных показателей с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет.

(В редакции Законов КР от 15 ноября 2003 года N 223, 25 июня 2007 года N 91, 17 декабря 2009 года N 309)

#### **Статья 223. Превышение полномочий служащими частных детективных служб**

(1) Превышение руководителем или служащим частной детективной службы своих полномочий, если деяние совершено с применением насилия или угрозой его применения, - наказывается лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

(2) То же деяние:

1) совершенное с применением оружия;

2) причинившее тяжкие последствия, -

наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

(В редакции Закона КР от 25 июня 2007 года N 91)

#### **Статья 224. Коммерческий подкуп**

(1) Незаконная передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебного положения -

наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот расчетных показателей либо лишением свободы на срок до двух лет.

(2) Те же деяния, совершенные:

1) группой лиц по предварительному сговору;

2) организованной преступной группой, -

наказываются штрафом в размере от трехсот до восьмисот расчетных показателей либо лишением свободы на срок до трех лет.

(3) Незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное пользование услугами имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебного положения -

наказываются штрафом в размере от пятисот до восьмисот расчетных показателей либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

(4) Деяния, предусмотренные частью третьей настоящей статьи, если они:

1) совершены группой лиц по предварительному сговору;

2) сопряжены с вымогательством;

3) совершены организованной преступной группой, -

наказываются штрафом в размере от восьмисот до одной тысячи расчетных показателей либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Примечание. Лицо, совершившее деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении его имело место вымогательство или если это лицо добровольно сообщило о подкупе органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

(В редакции Закона КР от 25 июня 2007 года N 91)

#### **Статья 225. Незаконное получение вознаграждения служащим**

Заведомо незаконное получение служащим, не являющимся должностным лицом государственного органа, предприятия, учреждения, организации, общественного объединения, органа самоуправления граждан, материального вознаграждения или имущественной выгоды в значительном размере за выполнение или невыполнение в интересах осуществляющего подкуп лица определенного действия, которое служащий должен был или мог совершить с использованием своего служебного положения, -

наказывается привлечением к общественным работам до ста восьмидесяти часов или штрафом в размере от пятидесяти до двухсот расчетных показателей.

Примечание. Деяние, предусмотренное настоящей статьей, признается совершенным в

значительном размере, если стоимость вознаграждения или имущественной выгоды в три раза превышает расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

(В редакции Закона КР от 25 июня 2007 года N 91)

[...]

## **Глава 30** **Должностные преступления**

### **Статья 303. Коррупция**

(1) 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, создающее угрозу интересам общества или государства, -

наказываются лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет с конфискацией имущества и лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

(2) Те же деяния, совершенные в интересах организованной преступной группы, преступного сообщества или повлекшие иные тяжкие последствия, -

наказываются лишением свободы на срок от пятнадцати до двадцати лет с конфискацией имущества и лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

### **Статья 304. Злоупотребление должностным положением**

(1) Использование должностным лицом своего служебного положения вопреки интересам службы, если это деяние повлекло нарушение прав и законных интересов граждан или юридических лиц либо охраняемых законом интересов общества или государства, -

наказывается штрафом в размере от ста до трехсот расчетных показателей либо лишением свободы на срок до трех лет с конфискацией имущества или без таковой.

(2) То же деяние, совершенное с целью извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц, а также иной личной заинтересованности, -

наказывается штрафом в размере от трехсот до пятисот расчетных показателей либо лишением свободы на срок до пяти лет с конфискацией имущества или без таковой.

(3) Деяние, предусмотренное частью второй настоящей статьи, совершенное:

1) с причинением особо крупного ущерба;

2) в интересах организованной преступной группы или преступного сообщества;

3) с целью смены собственника помимо его воли, -

наказывается лишением свободы на срок до пяти лет с конфискацией имущества или без таковой.

(4) Деяния, предусмотренные частями второй и третьей настоящей статьи, совершенные должностным лицом, занимающим ответственное положение, -

наказываются лишением свободы от восьми до двенадцати лет с конфискацией имущества.

Примечания. 1. Должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные, контрольно-ревизионные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Кыргызской Республики и иных воинских формированиях.

2. Должностными лицами, занимающими ответственное положение, в статьях настоящего Кодекса признаются лица, занимающие государственные должности, установленные Конституцией Кыргызской Республики, конституционными законами Кыргызской Республики для непосредственного исполнения полномочий государственных органов.

3. Государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не относящиеся к числу должностных лиц, несут уголовную ответственность по соответствующим статьям настоящего Кодекса.

4. Деяние, предусмотренное в данной статье, признается совершенным с причинением особо

крупного ущерба, если он в двадцать тысяч раз превышает расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 24 июля 2009 года N 246, 27 октября 2011 года N 185)

#### **Статья 304-1. Проведение незаконных проверок должностным лицом государственного контролирующего органа**

1) Проведение должностным лицом государственного контролирующего органа незаконных проверок, если эти проверки повлекли нарушение прав и законных интересов физических и юридических лиц, -

наказывается штрафом в размере от пятисот до одной тысячи расчетных показателей или исправительными работами на срок до одного года, или ограничением свободы на срок до трех лет, или лишением свободы от одного года до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2) То же деяние, совершенное с целью извлечения выгод и преимуществ для себя или для других лиц, а также иной личной заинтересованности, -

наказывается штрафом в размере от одной тысячи до пяти тысяч расчетных показателей или ограничением свободы на срок от трех до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового либо лишением свободы на срок до трех лет с конфискацией имущества или без таковой.

3) Деяние, предусмотренное частью второй настоящей статьи, повлекшее тяжкие последствия, -

наказывается лишением свободы на срок от шести до десяти лет с конфискацией имущества.

(В редакции Законов КР от 5 августа 2003 года N 192, 25 июня 2007 года N 91)

#### **Статья 305. Превышение должностных полномочий**

(1) Совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших нарушение прав и законных интересов граждан или юридических лиц либо охраняемых законом интересов общества или государства, -

наказывается штрафом в размере от одной тысячи до двух тысяч расчетных показателей либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы до трех лет.

(2) То же деяние, совершенное:

1) в интересах организованной преступной группы или преступного сообщества;

2) должностным лицом, занимающим ответственное положение;

3) с применением физического насилия или угрозы его применения;

4) с применением оружия или специальных средств;

5) с причинением тяжких последствий;

6) с целью смены собственника помимо его воли, -

наказывается лишением свободы на срок от четырех до восьми лет с конфискацией имущества или без таковой с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 8 мая 2009 года N 150, 24 июля 2009 года N 246, 27 октября 2011 года N 185)

#### **Статья 305-1. Пытка**

Умышленное причинение какому-либо лицу физических или психических страданий с целью получить от него сведения или признания, наказать его за действие, которое оно совершило или в совершении которого оно подозревается, а также запугать и принудить к совершению определенных действий, когда такое действие совершается должностным лицом либо с его ведома или согласия любым иным лицом, -

наказывается лишением свободы на срок от трех до пяти лет с лишением права заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет или без такового.

(В редакции Закона КР от 15 ноября 2003 года N 223)

#### **Статья 305-2. Нарушение земельного законодательства Кыргызской Республики**

Предоставление должностным лицом земли, находящейся в государственной и муниципальной собственности, в собственность или во временное пользование физическим и юридическим лицам с



нарушением земельного законодательства Кыргызской Республики -

наказывается штрафом от пятидесяти до пятисот расчетных показателей либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Примечание. Должностным лицом в настоящей статье признается должностное лицо соответствующих уполномоченных органов по регулированию земельных отношений.

(В редакции Закона КР от 7 марта 2004 года N 17)

### **Статья 306. Заключение контракта, осуществление государственной закупки вопреки интересам Кыргызской Республики**

(1) Заключение должностным лицом заведомо невыгодного контракта для государства, а равно осуществление государственной закупки, повлекшие ущерб в крупном размере, -

наказываются штрафом в размере от одной тысячи до пяти тысяч расчетных показателей с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок от трех до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

(2) Те же деяния, совершенные:

1) группой лиц по предварительному сговору;

2) в интересах организованной преступной группы, -

наказываются лишением свободы на срок от пяти до восьми лет с конфискацией имущества.

Примечание. Деяния, предусмотренные в настоящей статье, признаются совершенными в крупном размере, если стоимость ущерба составляет от ста расчетных показателей до десяти тысяч расчетных показателей, а в особо крупном размере, - если стоимость ущерба составляет свыше десяти тысяч расчетных показателей, установленных законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

(В редакции Закона КР от 25 июня 2007 года N 91)

### **Статья 307. Незаконное использование служебного положения при осуществлении приватизации, налоговой, таможенной или лицензионно-разрешительной деятельности**

(1) Использование должностным лицом своего служебного положения, заключающееся в передаче в собственность не подлежащих приватизации объектов либо занижении налогов, таможенных платежей или стоимости приватизируемых объектов, а равно в незаконном освобождении от налогов или таможенных платежей, либо незаконной выдаче лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства) на занятие определенной деятельностью, -

наказывается штрафом в размере от одной тысячи до двух тысяч расчетных показателей или ограничением свободы на срок от трех до пяти лет, или лишением свободы на срок от трех до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

(2) То же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору либо причинившее крупный ущерб, -

наказывается лишением свободы на срок от пяти до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 8 мая 2009 года N 150)

### **Статья 308. Незаконное использование бюджетных средств**

Незаконное использование должностным лицом бюджетных средств, причинившее ущерб общественным или государственным интересам, -

наказывается штрафом в размере от пятисот до одной тысячи расчетных показателей с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок от пяти до восьми лет с конфискацией имущества.

### **Статья 309. Незаконное участие в предпринимательской деятельности**

Учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме, -

наказываются лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет со штрафом в размере от ста до двухсот расчетных

показателей либо лишением свободы на срок до двух лет.  
(В редакции Закона КР от 25 июня 2007 года N 91)

#### **Статья 310. Взятка-вознаграждение**

(1) Получение должностным лицом лично или через посредника не обусловленной заранее взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действие (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такое действие (бездействие) входит в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), -

наказывается штрафом в размере от двух тысяч до пяти тысяч расчетных показателей или ограничением свободы на срок до трех лет, или лишением свободы до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

(2) Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, если оно совершено:

- 1) должностным лицом, занимающим ответственное положение;
- 2) в крупном размере;
- 3) за незаконное действие (бездействие), -

наказывается лишением свободы на срок от трех до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет с конфискацией имущества.

Примечание. Крупным размером взятки в данной статье, а также в статьях 311, 312, 313 настоящей главы признается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера в одну тысячу раз превышающая расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

(В редакции Закона КР от 25 июня 2007 года N 91)

#### **Статья 311. Взятка-подкуп**

(1) Получение должностным лицом лично или через посредника обусловленной заранее взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действие (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такое действие (бездействие) входит в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать такому действию (бездействию), а равно за общее покровительство, попустительство по службе, -

наказывается лишением свободы на срок от пяти до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет с конфискацией имущества.

(2) То же деяние, совершенное:

- 1) группой лиц по предварительному сговору;
- 2) организованной преступной группой;
- 3) должностным лицом, занимающим ответственное положение;
- 4) в крупном размере, -

наказывается лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет с конфискацией имущества.

(В редакции Закона КР от 25 июня 2007 года N 91)

#### **Статья 312. Получение взятки за предоставление должности**

(1) Получение должностным лицом взятки лично или через посредника за предоставление должности в системе государственной службы -

наказывается лишением свободы на срок от пяти до восьми лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и конфискацией имущества.

(2) То же деяние, совершенное:

- 1) в крупном размере;
- 2) должностным лицом, занимающим ответственное положение, -

наказывается лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и конфискацией имущества.

(В редакции Закона КР от 25 июня 2007 года N 91)

### **Статья 313. Вымогательство взятки**

(1) Вымогательство взятки, то есть требование должностным лицом взятки за выполнение или невыполнение в интересах дающего действия (бездействия), нарушающего его законные права, а равно поставление его в такие условия, которые его вынуждают дать взятку с целью предотвращения наступления вредных последствий его правоохраняемым интересам, -

наказывается лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет с конфискацией имущества.

(2) Вымогательство взятки:

1) в крупном размере;

2) должностным лицом, занимающим ответственное положение, -

наказывается лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет с конфискацией имущества.

(В редакции Закона КР от 25 июня 2007 года N 91)

### **Статья 314. Дача взятки**

(1) Дача взятки должностному лицу лично или через посредника -

наказывается штрафом в размере до двух тысяч расчетных показателей либо исправительными работами на срок до двух лет, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы до трех лет.

(2) То же деяние, совершенное:

1) в крупном размере;

2) в интересах организованной преступной группы, а равно дача взятки за совершение заведомо незаконного действия (бездействия);

3) с целью смены собственника помимо его воли, -

наказывается лишением свободы на срок от трех до восьми лет.

Примечания. 1. Посредником-пособником признается лицо, способствовавшее достижению и реализации соглашения о получении или даче взятки другому лицу.

2. Лицо, являющееся посредником-пособником в получении или даче взятки другому лицу, освобождается от уголовной ответственности, если оно добровольно сообщило об этом органу, имеющему право возбуждения уголовных дел.

3. Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о предстоящей даче взятки.

(В редакции Законов КР от 13 февраля 2006 года N 57, 25 июня 2007 года N 91, 24 июля 2009 года N 246)

### **Статья 315. Служебный подлог**

Служебный подлог, то есть внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности, а также совершенное с целью смены собственника помимо его воли,

-

наказывается штрафом в размере двухсот расчетных показателей с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо исправительными работами сроком до двух лет или лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 8 мая 2009 года N 150, 24 июля 2009 года N 246)

### **Статья 316. Халатность**

(1) Халатность, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло

причинение крупного ущерба или нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, -

наказывается штрафом в размере от ста до двухсот расчетных показателей либо исправительными работами на срок до одного года.

(2) То же деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, -  
наказывается лишением свободы на срок до пяти лет.

(3) Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц, -

наказывается лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Примечание. В настоящей статье крупным ущербом признается причинение ущерба в сумме, превышающей в тысячу раз расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 29 декабря 2008 года N 274, 27 октября 2011 года N 185)

### Глава 31

#### Преступления против правосудия

[...]

#### **Статья 327. Провокация взятки либо коммерческого подкупа**

Провокация взятки либо коммерческого подкупа, то есть попытка передачи должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческих или иных организациях, без его согласия денег, ценных бумаг, иного имущества или оказания ему услуг имущественного характера в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа, -

наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот расчетных показателей либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

[...]

#### **Статья 339. Укрывательство преступления**

(1) Заранее не обещанное укрывательство тяжкого преступления -  
наказывается лишением свободы на срок до двух лет.

(2) То же деяние в отношении особо тяжкого преступления -  
наказывается лишением свободы на срок до четырех лет.

Примечание. Лицо не подлежит уголовной ответственности за заранее не обещанное укрывательство преступления, совершенного его супругом (супругой) или близким родственником.

(В редакции Закона КР от 26 июля 2004 года N 99)

[...]

### Глава 32

#### Преступления против порядка управления

[...]

**Статья 342. Оскорбление представителя власти** (Исключена в соответствии с Законом КР от 25 июня 2007 года N 91)

### **Уголовно-процессуальный кодекс КР (выдержки)**

#### **УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

(по состоянию на 16.11.2011 г.)

[...]

**Статья 34. Полномочия прокурора при производстве уголовных дел**

- (1) В ходе производства по уголовному делу прокурор уполномочен:
- 1) возбуждать уголовное дело, поручать, передавать для расследования следователям в соответствии с подследственностью, в исключительных случаях - независимо от подследственности;
  - 2) осуществлять надзор за законностью расследования уголовных дел.
- (2) Осуществляя надзор за законностью расследования уголовных дел, прокурор управомочен:
- 1) проверять исполнение требований закона о приеме, регистрации и разрешении сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях;
  - 2) поручать расследование уголовного дела следователю или группе следователей;
  - 3) разрешать отвод, заявленный следователю, а также его самоотвод;
  - 4) давать следователю письменные указания о расследовании дела, квалификации преступления, производстве процессуальных действий, если они, в соответствии с настоящим Кодексом, входят в полномочия прокурора;
  - 5) рассматривать предусмотренные настоящим Кодексом возражения следователя, не согласного с указаниями прокурора, осуществляющего надзор;
  - 6) отменять незаконные и необоснованные постановления следователя и нижестоящего прокурора, выносить постановления о приостановлении, прекращении производства по делу;
  - 7) разрешать жалобы на решения и действия органа дознания, следователя и нижестоящего прокурора;
  - 8) отстранять следователя и нижестоящего прокурора от дальнейшего участия в осуществлении уголовного судопроизводства по данному делу, если ими допущено нарушение закона;
  - 9) обращаться в соответствующие органы с представлениями о лишении иммунитета от уголовного преследования лиц, пользующихся им, если эти лица подлежат привлечению в качестве обвиняемого;
  - 10) поддерживать обвинение в суде;
  - 11) возвращать уголовное дело следователю с указаниями о восполнении пробелов следствия;
  - 12) отказываться от уголовного преследования обвиняемого и изменять предъявленное ему обвинение;
  - 13) давать органу дознания письменные указания о проведении оперативно-розыскных мероприятий в связи с производством по уголовному делу, а также по принятию мер по обеспечению явки вызванных в судебное заседание лиц;
  - 14) давать поручения о применении мер защиты потерпевшего, свидетеля и других лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве;
  - 15) освобождать лиц, задержанных с нарушением требований статей 94 и 95 настоящего Кодекса;
  - 16) продлевать сроки следствия;
  - 17) давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу или домашнего ареста, о продлении срока содержания под стражей подозреваемого или обвиняемого, которые допускаются на основании судебного решения.
- (3) Прокурор осуществляет также другие полномочия, предусмотренные настоящим Кодексом.
- (4) Указания прокурора органам дознания и следствия в связи с рассмотрением заявлений, сообщений о преступлениях и расследованием уголовного дела, данные в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, являются для этих органов обязательными. Обжалование полученных указаний вышестоящему прокурору не приостанавливает их исполнения.
- (В редакции Законов КР от 28 июня 2001 года N 62, 25 июня 2007 года N 91, 14 июля 2008 года N 142, 9 августа 2011 года N 152)
- [...]

### **Статья 81. Доказательства**

- (1) Доказательствами по уголовному делу являются любые фактические данные, на основе которых в определенном законом порядке следователь, прокурор, суд устанавливают наличие или отсутствие деяния, предусмотренного Уголовным кодексом, совершение или несовершение этого деяния подозреваемым, обвиняемым, подсудимым и виновность либо невиновность подсудимого, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.
- (2) Эти данные устанавливаются:
- 1) показаниями подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, потерпевшего, свидетеля;
  - 2) заключением эксперта;
  - 3) вещественными доказательствами;
  - 4) протоколами следственных и судебных действий;

5) другими документами.  
[...]

#### **Статья 88. Меры, применяемые в отношении вещественных доказательств при разрешении уголовного дела**

В приговоре, определении или постановлении о прекращении дела должно содержаться решение о вещественных доказательствах, при этом:

1) орудия преступления, принадлежащие обвиняемому, подсудимому, подлежат конфискации;  
2) вещи, запрещенные к обращению, не выдаются и подлежат передаче в соответствующие организации или уничтожению;

3) вещи, не представляющие никакой ценности и не пригодные для использования, подлежат уничтожению, а в случае ходатайства заинтересованных лиц или организаций - выдаются им;

4) деньги и иные ценности, нажитые преступным путем, по приговору, определению суда, постановлению судьи, а при прекращении дела в связи со смертью обвиняемого или признанием его невменяемым - постановлением следователя подлежат обращению в доход государства, остальные вещи выдаются законным владельцам, а при неустановлении последних переходят в собственность государства. Спор о принадлежности этих вещей подлежит разрешению в порядке гражданского судопроизводства;

5) деньги и иные ценности, являющиеся предметом взятки или контрабанды, по приговору суда подлежат обращению в доход государства в соответствии с уголовным законодательством. В случае если лицо добровольно заявило о вымогательстве у него взятки и способствовало задержанию взяткополучателя с поличным, то предмет взятки возвращается владельцу по решению суда;

6) документы, являющиеся вещественными доказательствами, хранятся при деле в течение всего срока хранения последнего либо передаются соответствующим организациям или гражданам.

(В редакции Закона КР от 28 июня 2001 года N 62, 29 декабря 2006 года N 232)

[...]

#### **Статья 119. Наложение ареста на имущество**

(1) Для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий или возможной конфискации имущества прокурор, а также следователь с санкции прокурора налагают арест на имущество подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия.

(2) Наложение ареста на имущество состоит в запрете, адресованном собственнику или владельцу имущества, распоряжаться и в необходимых случаях пользоваться им, а также в изъятии имущества и передаче его на хранение.

(3) Арест может быть наложен на имущество, находящееся у других лиц, если есть достаточные основания полагать, что оно получено в результате преступных действий подозреваемого, обвиняемого.

(4) Арест не может быть наложен на имущество, указанное в Перечне имущества, не подлежащего конфискации по приговору суда, предусмотренном Уголовно-исполнительным кодексом Кыргызской Республики.

(5) При наложении ареста на имущество может участвовать специалист.

(6) Имущество, на которое наложен арест, может быть изъято либо передано по усмотрению лица, производившего арест, на хранение собственнику или владельцу этого имущества либо иному лицу, которые должны быть предупреждены об ответственности за сохранность имущества, о чем делается соответствующая запись в протоколе.

(7) При наложении ареста на принадлежащие подозреваемому, обвиняемому денежные средства и иные ценности, находящиеся на счете, во вкладе или на хранении в банках и иных кредитных организациях, операции по данному счету прекращаются полностью или частично в пределах денежных средств и иных ценностей, на которые наложен арест. Руководители банков и иных кредитных организаций обязаны предоставить информацию об этих денежных средствах и иных ценностях по запросу суда, а также прокурора либо следователя с согласия прокурора.

(8) При наложении ареста на имущество составляется протокол в соответствии с требованиями статей 184 и 186 настоящего Кодекса. При отсутствии имущества, подлежащего аресту, об этом указывается в протоколе. Копия протокола вручается лицу, на имущество которого наложен арест.

(9) Наложение ареста на имущество отменяется на основании постановления, определения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, когда в применении этой меры отпадает необходимость.

(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 14 июля 2008 года N 142)  
[...]

**Статья 142. Обязанность обеспечения гражданского иска и предусмотренной законом конфискации имущества**

(1) При наличии достаточных данных о причинении преступлением имущественного ущерба орган дознания, следователь, прокурор и суд обязаны принять меры обеспечения предъявленного или возможного в будущем гражданского иска.

(2) По делам о преступлениях, за которые уголовным законом предусмотрена конфискация имущества, следователь или орган дознания обязан принять необходимые меры для обеспечения исполнения приговора в части возможной конфискации имущества, составив об этом постановление.

(3) Обеспечение гражданского иска и возможной конфискации имущества производится путем наложения ареста в соответствии с описанием имущества на вклады, ценности и иное имущество обвиняемого, подсудимого или лиц, которые несут по закону материальную ответственность за действия обвиняемого или подсудимого, а также путем изъятия имущества, на которое наложен арест.

[...]

**Статья 161. Органы следствия**

Следствие по уголовным делам производится в соответствии с определенной настоящим Кодексом подследственностью следователями органов прокуратуры, внутренних дел, национальной безопасности, по контролю наркотиков, уголовно-исполнительной системы, финансовой полиции и таможенных органов.

(В редакции Закона КР от 9 августа 2011 года N 152)

[...]

**Статья 163. Подследственность**

[...]

(3) По уголовным делам о должностных преступлениях (статьи 303-316 Уголовного кодекса Кыргызской Республики), о преступлениях против правосудия (статьи 321-1 - 323, части вторая и третья статьи 324, статья 325, часть вторая статьи 326, статья 328 Уголовного кодекса Кыргызской Республики), о преступлениях против здоровья населения и общественной нравственности (часть вторая статьи 257 Уголовного кодекса Кыргызской Республики) и о преступлениях, совершенных должностными лицами государственных органов, следствие производится следователями органов прокуратуры.

(3-1) Следствие по уголовным делам о преступлениях, совершенных должностными лицами государственных органов, под которыми признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя государственной власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные, контрольно-ревизионные функции в государственных органах, а также в Вооруженных Силах Кыргызской Республики и иных воинских формированиях, военнослужащими, а также призванными на сборы военнообязанными, может производиться органами прокуратуры независимо от подследственности, установленной настоящей статьей.

Следствие по уголовным делам о преступлениях, совершенных Президентом Кыргызской Республики, депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Премьер-министром Кыргызской Республики, первым вице-премьер-министром Кыргызской Республики, вице-премьер-министрами Кыргызской Республики, руководителями аппаратов Президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики, членами Правительства Кыргызской Республики, первыми руководителями административных ведомств и иных органов исполнительной власти, представителями Правительства Кыргызской Республики в областях, судьями, первыми руководителями Счетной палаты Кыргызской Республики, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики, главами местных государственных администраций и прокурорскими работниками, производится только органами прокуратуры вне зависимости от подследственности.

[...]

(5) По уголовным делам о преступлениях в сфере экономической деятельности, о преступлениях против интересов службы на негосударственных предприятиях и организациях (статьи 179-186, 188-193, 195-203, 208, 209, 211-225 Уголовного кодекса Кыргызской Республики) следствие производится следователями органов финансовой полиции.

[...]

#### **Статья 221. Основания, порядок и сроки приостановления следствия**

(1) Следствие приостанавливается при наличии одного из следующих оснований, препятствующих его продолжению и окончанию:

- 1) неустановления местонахождения обвиняемого;
- 2) психического или иного тяжкого заболевания обвиняемого, удостоверенного врачом, работающим в государственном медицинском учреждении;
- 3) неустановления лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого;
- 4) когда местонахождение обвиняемого известно, однако отсутствует реальная возможность его участия в деле в связи с решением вопроса о лишении обвиняемого иммунитета либо его выдаче иностранным государством.

[...]

### ***Закон КР “О борьбе с коррупцией”***

#### **Закон Кыргызской Республики «О борьбе с коррупцией»**

(В редакции Закона КР от 26 февраля 2009 года N 71)

Настоящий Закон является основным нормативным правовым актом, направленным на выявление, предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений, привлечение виновных лиц к ответственности, а также определяет правовые и организационные основы борьбы с коррупционными правонарушениями.

#### **Статья 1. Понятие коррупции**

Коррупция (коррупционное правонарушение) представляет собой корыстное деяние должностных лиц, выполняющих определенные функциональные обязанности в государственном секторе, которое ведет к нарушению функциональных обязанностей, возложенных на них по статусу государственного служащего, и иного рода отношений, имеет целью получение незаконных выгод для себя и других и создает угрозу интересам общества и государства.

Она включает:

- взяточничество, кражу, хищение, халатность и присвоение государственной и частной собственности должностными лицами;
- злоупотребление служебным положением для получения любых незаконных выгод (льгот, преимуществ) для себя и других в результате неофициального использования официального статуса.

#### **Статья 2. Основные задачи настоящего Закона**

Основными задачами настоящего Закона являются:

- предупреждение коррупционного правонарушения, а также его выявление и пресечение;
- обеспечение защиты прав, свобод граждан и интересов общества;
- восстановление нарушенных прав и законных интересов граждан и юридических лиц, ликвидация иных последствий, причиненных коррупцией;
- обеспечение безопасности государства и эффективного функционирования органов государственной власти;
- укрепление авторитета государственной службы, формирование у граждан уважения к государственной службе и государственному служащему;
- обеспечение неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений;



- создание условий, обеспечивающих неподкупность лиц, выполняющих государственные функции.

### **Статья 3. Сфера применения настоящего Закона**

Настоящий Закон действует на всей территории Кыргызской Республики в отношении граждан и юридических лиц Кыргызской Республики, включая их руководителей и работников, а также в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Кыргызской Республики.

За пределами территории Кыргызской Республики настоящий Закон действует в отношении граждан и юридических лиц Кыргызской Республики, включая их руководителей и работников, если иное не предусмотрено международными договорами Кыргызской Республики.

### **Статья 4. Правовое регулирование в области борьбы с коррупцией**

1. В Кыргызской Республике вопросы борьбы с коррупцией регулируются на основе Конституции Кыргызской Республики настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами и международными договорами Кыргызской Республики.

2. Если международными договорами Кыргызской Республики установлены иные положения, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются положения международных договоров Кыргызской Республики.

3. Дисциплинарная, административная, гражданско-правовая и уголовная ответственность применяется в порядке и условиях, предусмотренных законодательными актами Кыргызской Республики.

### **Статья 5. Основные принципы борьбы с коррупцией**

Регулирование вопросов борьбы с коррупцией осуществляется на основе следующих принципов:

- обеспечения закрепленных в Конституции Кыргызской Республики прав и свобод человека и гражданина;

- равенства всех перед законом и судом;

- недопустимости какой-либо дискриминации, ущемления прав и свобод по мотивам происхождения, пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, политических и религиозных убеждений или по каким-либо иным условиям и обстоятельствам личного или общественного характера;

- восстановления нарушенных прав и законных интересов физических и юридических лиц, ликвидации иных вредных последствий правонарушений, связанных с коррупцией;

- обеспечения защиты чести, достоинства и деловой репутации личности и гражданина;

- обеспечения правовой регламентации деятельности системы органов государственной власти, законности и гласности их деятельности, государственного и общественного контроля за ней;

- совершенствования структуры государственного аппарата, кадровой работы и процедуры решения вопросов, обеспечивающих защиту прав и свобод, законных интересов государственных служащих;

- недопустимости делегирования полномочий по государственному регулированию и контролю за предпринимательской деятельностью физическим и юридическим лицам, не уполномоченным осуществлять такую деятельность.

### **Статья 6. Субъекты коррупционных правонарушений**

1. К субъектам коррупционных правонарушений относятся все государственные служащие независимо от занимаемой должности и порядка их избрания или назначения на эти должности, совершившие коррупционные правонарушения.

2. К числу субъектов коррупционных правонарушений относятся также граждане, осуществляющие деятельность в муниципальной службе; руководители учреждений, организаций и предприятий, деятельность которых финансируется из государственного бюджета либо в уставном капитале которых имеется государственная доля, совершившие коррупционные правонарушения; а также физические и юридические лица, включая их должностных лиц и работников, противоправно предоставляющие материальные и иные блага и преимущества государственным служащим и служащим муниципальной службы.

#### **Статья 7. Органы, осуществляющие борьбу с коррупцией**

Борьбу с коррупцией в пределах своей компетенции обязаны осуществлять все государственные органы и государственные служащие. Руководители государственных органов и учреждений в пределах своих полномочий обеспечивают исполнение требований настоящего Закона и применение предусмотренных настоящим Законом мер. Руководители министерств, государственных комитетов, административных ведомств, органов местного самоуправления и юридических лиц независимо от их форм собственности, а также граждане оказывают содействие и необходимую помощь уполномоченным органам в борьбе с коррупцией.

Выявление, предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений и привлечение лиц, виновных в их совершении, к ответственности в пределах своей компетенции осуществляются правоохранительными органами.

#### **Статья 8. Освещение в средствах массовой информации коррупционных правонарушений**

1. 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.

2. Государственные органы через средства массовой информации информируют общественность по обнародованным сведениям о фактах проявления коррупции. Данная информация публикуется в тех же средствах массовой информации, где она была первоначально обнародована.

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

#### **Статья 9. Гарантии государственной защиты лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией**

1. Лицо, сообщившее о факте коррупции или каким-либо иным образом оказывающее содействие в борьбе с коррупцией, обеспечивается государственной защитой.

2. 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.

3. Лицо, сообщившее заведомо ложные сведения о фактах проявления коррупции, несет ответственность в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

#### **Статья 10. Специальные требования, предъявляемые к лицам, претендующим на государственную службу**

Граждане Кыргызской Республики, претендующие на государственную службу, добровольно принимают на себя установленные настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами

ограничения в целях недопущения коррупционных правонарушений. При этом они ставятся в известность о правовых последствиях запрещаемых действий.

Принятие ограничений отражается в письменном обязательстве. Непринятие ограничений (полностью или частично) влечет за собой отказ в приеме на работу на государственную службу.

#### **Статья 11. Меры финансового контроля**

1. Граждане Кыргызской Республики, претендующие на государственную службу, представляют в соответствующие органы государственной налоговой службы сведения о всех доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности, в том числе права требования на имущество.

2. Государственные служащие, а также граждане, осуществляющие деятельность в муниципальной службе, руководители учреждений, организаций и предприятий, чья деятельность финансируется из государственного бюджета, либо в уставном капитале которых имеется государственная доля, при открытии личных счетов в банковском учреждении или финансово-кредитных учреждениях Кыргызской Республики или иностранного государства обязаны в трехдневный срок письменно уведомить налоговую инспекцию по месту жительства о номерах своих счетов и реквизитах банковского учреждения.

Непредставление такого уведомления влечет за собой ответственность в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Поступающие в налоговые инспекции сведения, предусмотренные настоящей статьей, составляют служебную тайну. Лица, разгласившие эти сведения, несут ответственность в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

#### **Статья 12. Деятельность, не совместимая с выполнением государственных функций**

1. Государственным служащим запрещается:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой;

- заниматься лично предпринимательской деятельностью, а также использовать свое служебное положение для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с получением за это вознаграждения в любой форме;

- быть представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором они состоят на службе либо который им непосредственно подчинен или подконтролен;

- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, служебные автотранспортные средства, другое государственное имущество и служебную информацию;

- получать от физических и юридических лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за осуществление действий или бездействие, связанных с исполнением служебных полномочий;

- участвовать в забастовках, манифестациях и иными действиями препятствовать функционированию государственных органов и выполнению государственными служащими должностных полномочий;

- участвовать в деятельности политических партий в связи со служебной деятельностью;

- находиться на государственной должности в государственных органах, в которых их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью лицам, находящимся с ними в близких родственных отношениях (родители, супруг(а), братья, сестры и дети).

2. Государственный служащий, имеющий долю в уставном капитале коммерческих организаций либо иное имущество, используемое в целях получения дохода, в течение месяца после вступления в

государственную должность обязан на время нахождения его на государственной службе передать эту долю и имущество в установленном законодательством порядке в доверительное управление.

3. Государственные служащие, занимающиеся деятельностью, запрещенной настоящим Законом и законодательством о государственной службе, несут ответственность и подлежат освобождению от занимаемой должности в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

### **Статья 13. Правонарушения, создающие условия для коррупции, и ответственность за них**

1. Правонарушениями, создающими условия для коррупции, являются следующие действия или бездействия государственных служащих:

- неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов и юридических лиц;

- использование своих полномочий при решении вопросов, затрагивающих их личные интересы, интересы близких родственников или свойственников;

- предоставление непредусмотренных законом преимуществ лицу при поступлении и продвижении его в государственной службе;

- оказание неправомерного предпочтения физическим и юридическим лицам при подготовке и принятии решений;

- участие в качестве поверенных физических и юридических лиц по делам государственных органов, государственных предприятий и учреждений, в которых они состоят на службе или которые им подчинены, подконтрольны или подотчетны;

- использование в личных или групповых интересах информации, не подлежащей официальному распространению и полученной при выполнении государственных функций;

- необоснованный отказ физическим и юридическим лицам в информации, предоставление которой предусмотрено нормативными и правовыми актами, несвоевременное ее предоставление или передача недостоверной либо неполной информации;

- требование от физических или юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законом;

- передача государственных или коммунальных финансовых и иных материальных ресурсов в избирательные фонды кандидатов и общественных организаций, а также неправомерная передача их другим гражданам и юридическим лицам;

- нарушение установленного законом порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц и решения вопросов, входящих в их компетенцию;

- 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;

- создание препятствий физическим и юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов;

- участие в азартных играх денежного или иного имущественного характера с вышестоящими или нижестоящими либо находящимися в иной зависимости по службе или работе должностными лицами;

- 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.

2. Совершение государственным служащим какого-либо из указанных в пункте 1 настоящей

статьи правонарушения, если оно не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет наложение дисциплинарного взыскания, включая освобождение от занимаемой должности с последующим увольнением с государственной службы.

#### **Статья 14. Коррупционные правонарушения**

1. Коррупционными правонарушениями являются следующие деяния:

а) принятие за исполнение своих функциональных обязанностей в интересах других физических и юридических лиц любого вознаграждения в виде денег, услуг от организаций, в которых лицо не выполняет соответствующие функции, а также от граждан, если иное не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики;

б) принятие подарков в связи с исполнением своих функциональных обязанностей либо принятие их от лиц, зависимых по службе, за исключением символических сувениров в соответствии с общепринятыми нормами вежливости или при проведении протокольных и иных официальных мероприятий;

в) принятие приглашений на внутригосударственные и в зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет иностранных физических и юридических лиц, физических и юридических лиц Кыргызской Республики, за исключением поездок:

- по приглашению близких родственников за их счет;

- по приглашению иных физических лиц, если отношения с ними не затрагивают вопросов служебной деятельности приглашаемых;

- осуществляемых в соответствии с международными договорами Кыргызской Республики или на взаимной основе по договоренности между государственными органами Кыргызской Республики и иностранными государственными органами за счет средств соответствующих государственных органов и (или) международных организаций;

- осуществляемых с согласия вышестоящего должностного лица либо коллегиального органа управления для участия в международных научных, спортивных, творческих, профессиональных, гуманитарных мероприятиях, осуществляемых в рамках уставной деятельности общественных объединений по приглашениям и за счет партнеров;

г) использование в личных, групповых и иных внеслужебных интересах предоставляемых им для осуществления своих функциональных обязанностей средств транспорта и связи, электронно-вычислительной техники, денежных средств, недвижимого и иного имущества.

2. Совершение субъектами какого-либо из коррупционных правонарушений, указанных в пункте 1 настоящей статьи, если оно не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет наложение дисциплинарного взыскания, включая освобождение от занимаемой должности с последующим увольнением со службы.

3. Денежные средства, поступившие на счет субъекта коррупционного правонарушения, а также средства, полученные им в нарушение подпункта "а" пункта 1 настоящей статьи, подлежат в течение десяти дней после их обнаружения перечислению в бюджет государства с предоставлением объяснения об обстоятельствах поступления таких средств.

Подарки, поступившие без ведома указанного лица, а также подарки, полученные им в связи с выполнением функциональных обязанностей в нарушение положений подпункта "б" пункта 1, подлежат в десятидневный срок сдаче в специальный государственный фонд, либо в эти сроки перечисляется в государственный бюджет сумма, равная рыночной стоимости подарков.

Незаконно полученные подарки и денежные средства подлежат обращению в доход государства по решению суда. Стоимость незаконно полученных услуг взыскивается с виновного лица по решению суда и перечисляется в государственный бюджет.

**Статья 15. Ответственность физических и юридических лиц за незаконную выплату вознаграждений лицам, уполномоченным на выполнение функциональных обязанностей**

Граждане и руководители юридических лиц, предоставившие государственным служащим незаконное материальное вознаграждение, подарки, льготы либо услуги, в случаях, если в содеянном не содержится признаков уголовно наказуемого деяния и если не было вымогательства, привлекаются к административной ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

**Статья 16. Ответственность за осуществление незаконной предпринимательской деятельности и получение незаконных доходов государственными органами, органами местного самоуправления и юридическими лицами**

1. Занятие государственными органами, органами местного самоуправления и юридическими лицами предпринимательской деятельностью вне возложенных на них законодательством функций либо принятие материальных, любых иных благ и услуг, помимо установленных источников финансирования, влечет привлечение к административной ответственности руководителей этих органов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

2. Повторное совершение правонарушения, предусмотренного пунктом 1 настоящей статьи, влечет увольнение виновного руководителя указанных органов с должности или иное освобождение от выполнения своих функциональных обязанностей.

**Статья 17. Взыскание незаконно полученного имущества или стоимости незаконно предоставленных услуг**

1. В случаях незаконного обогащения в результате коррупционных правонарушений полученное имущество подлежит обращению, а стоимость незаконно полученных услуг - взысканию в доход государства по решению суда на основе действующего законодательства.

2. В случае если лицо, допустившее коррупционное правонарушение отказывается добровольно сдать незаконно полученное имущество либо оплатить государству его стоимость или стоимость незаконно полученных услуг, это имущество или соответствующая стоимость подлежит взысканию судом в доход государства по иску правоохранительных органов.

Правоохранительные органы до вынесения судом решения вправе наложить арест в порядке гражданского судопроизводства на имущество, денежные средства и иные принадлежащие правонарушителям ценности.

**Статья 18. Ответственность руководителей государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц за непринятие мер по борьбе с коррупцией**

Руководители государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц, не применяющие в пределах своих полномочий меры, предусмотренные настоящим Законом, в отношении подчиненных им лиц, виновных в совершении правонарушений, связанных с коррупцией, либо применяющие указанные меры с нарушением настоящего Закона, наказываются судом в административном порядке по представлению правоохранительных органов.

**Статья 19. Контроль и надзор за исполнением настоящего Закона**

Соответствующие комитеты и комиссии Жогорку Кенеша Кыргызской Республики контролируют проведение в жизнь настоящего Закона.

Надзор за точным и единообразным исполнением настоящего Закона осуществляют органы прокуратуры Кыргызской Республики в пределах своей компетенции.

(В редакции Закона КР от 26 февраля 2009 года N 71)

**Статья 20. Вступление в силу настоящего Закона**

1. Настоящий Закон вступает в силу со дня опубликования.

2. Правительству Кыргызской Республики в шестимесячный срок в установленном порядке внести на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики соответствующие законопроекты, вытекающие из настоящего Закона.

Президент Кыргызской Республики А.Акаев

Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 30 января 2003 года

### **Закон КР “О государственной службе” (выдержки)**

#### **Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» (по состоянию на 18.11.2011 г.)**

[...]

#### **Статья 7. Основные обязанности государственного служащего**

Государственный служащий обязан:

- 1) соблюдать Конституцию Кыргызской Республики и законодательство Кыргызской Республики;
- 2) добросовестно исполнять свои должностные полномочия;
- 3) соблюдать Кодекс этики государственного служащего государственного органа;
- 4) исполнять свой служебный долг беспристрастно, руководствуясь в принятии решений Конституцией Кыргызской Республики, законами и нормативными правовыми актами;
- 5) не выступать и не оценивать публично (в том числе и в средствах массовой информации) деятельность государственных органов, их руководителей, их решения без получения на то соответствующих полномочий;
- 6) выполнять приказы, распоряжения, указания и иные решения вышестоящих руководителей и соответствующих государственных органов, издаваемые в пределах их полномочий. В случае получения приказа, распоряжения или указания, противоречащего закону, государственный служащий обязан руководствоваться положениями закона;
- 7) не допускать нарушений прав, свобод и интересов граждан;
- 8) рассматривать обращения граждан, коммерческих и некоммерческих организаций, органов местного самоуправления и государственных органов, своевременно и объективно принимать по ним решения в соответствии с законодательством;
- 9) незамедлительно информировать руководство и соответствующие государственные органы о ставших ему известными фактах нарушения законодательства Кыргызской Республики;
- 10) иметь уровень профессиональной квалификации, необходимый для исполнения своих должностных обязанностей;
- 11) хранить государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну, в том числе и после прекращения государственной службы в течение периода, в установленном законом порядке;
- 12) сохранять в тайне получаемые при исполнении служебных обязанностей сведения, затрагивающие личную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать от них представления такой информации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;

13) обеспечивать бережное отношение и сохранность государственного имущества и собственности;

14) принимать на себя ограничения, связанные с прохождением государственной службы, установленные настоящим Законом.

Государственный служащий может иметь иные обязанности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

[...]

#### **Статья 9. Конфликт интересов**

Конфликт интересов возникает в ситуации, когда решения должностных лиц могут быть подвержены влиянию их личной заинтересованности путем использования преимуществ своих должностных полномочий в продвижении личных интересов. Конфликт интересов приводит к тому, что должностные лица принимают решения, которые не обязательно совпадают с более широкими интересами государства.

Государственный служащий, которому известно о конфликте интересов, должен принимать меры, чтобы не допустить возникновения реального или потенциального конфликта интересов.

При наличии конфликта интересов государственный служащий обязан незамедлительно сообщить об этом непосредственному руководителю, который обязан принять меры по предотвращению негативных последствий конфликта интересов:

- временно отстранить государственного служащего от выполнения обязанностей (реализации функций), в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов, либо;

- усилить контроль за выполнением государственным служащим обязанностей, в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов.

#### **Статья 10. Этика государственного служащего**

Этика государственного служащего - это система норм, устанавливающих и регулирующих правила поведения государственного служащего. Соблюдение этики является обязанностью каждого государственного служащего.

Государственный служащий должен соблюдать следующие основные принципы этики:

- всегда вести себя так, чтобы формировать, сохранять и укреплять веру граждан в честность, беспристрастность и эффективность деятельности государственных органов, органов местного самоуправления;

- быть вежливым, корректным, терпеливым, принципиальным, стремиться глубоко разобраться в существе вопроса, уметь выслушать собеседника и понять его позицию, а также взвешивать и аргументировать принимаемые решения; на высокопрофессиональном уровне выполнять возложенные на него обязанности, повышать свой общеобразовательный и профессиональный уровень;

- принимать меры, предусмотренные Кодексом этики государственного служащего, в случае обнаружения фактов нарушения норм этики со стороны других государственных служащих;

- не принуждать своего подчиненного принимать неправомерные решения или совершать незаконные действия;

- не допускать конфликта интересов в своей деятельности;

- уважительно относиться к обычаям и традициям народов;

- не допускать незаконного влияния или воздействия со стороны кого-либо, в том числе иных



должностных лиц, независимо от занимаемой ими должности и положения, в свою служебную деятельность.

Другие принципы и нормы этики государственного служащего устанавливаются специальным законом.

Руководитель государственного органа обязан принимать все меры к предотвращению и пресечению нарушений этики со стороны подчиненных государственных служащих.

Статс-секретарь государственного органа несет ответственность за создание в коллективе рабочей атмосферы, исключающей нарушения этики со стороны подчиненных государственных служащих.

### **Статья 11. Ограничения, связанные с государственной службой**

Государственный служащий не вправе:

- 1) состоять на муниципальной службе;
- 2) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и творческой деятельности в той мере, в какой она не мешает исполнению основных функциональных обязанностей;
- 3) заниматься лично предпринимательской деятельностью или использовать свое служебное положение для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности с получением в обмен за это любых прямых или косвенных выгод для государственного служащего или членов его семьи;
- 4) быть представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на службе либо который ему непосредственно подчинен или подконтролен;
- 5) использовать в неслужебных целях государственное имущество, финансовые средства, служебную информацию, подчиненных ему других государственных служащих;
- 6) получать от третьих лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за осуществление действий или бездействия, связанных с исполнением должностных полномочий;
- 7) участвовать в деятельности политических партий, общественных объединений и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью и в служебное время; подчинение государственной служебной деятельности партийным программам и решениям запрещается;
- 8) находиться на государственной службе, связанной с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью лицам, находящимся с ним в близких родственных отношениях (родители, супруг(а), братья, сестры и дети);
- 9) брать на себя обязательства и давать обещания, связанные с его службой, на которые он не уполномочен;
- 10) использовать свое служебное положение в целях решения вопросов, которые непосредственно затрагивают личные интересы самого государственного служащего и членов его семьи, а также лиц, являющихся его близкими родственниками.

Установление факта несоблюдения предусмотренных настоящей статьей ограничений является основанием для применения к государственному служащему мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных настоящим Законом.

Государственный служащий после прекращения государственной службы в течение года не может:

- в интересах третьих лиц обращаться по месту своей прежней работы по вопросам, которые входили в его компетенцию;

- действовать от имени какого бы то ни было физического или юридического лица по делам, находящимся в его ведении в период его нахождения на государственной службе, что дало бы дополнительные преимущества этому физическому или юридическому лицу.

Государственные служащие не могут состоять в органах управления коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных законами Кыргызской Республики.

Государственные служащие, имеющие двойное гражданство, не могут занимать руководящие должности в органах государственной власти.

(В редакции Законов КР от 27 февраля 2007 года N 27, 9 августа 2007 года N 140, 1 декабря 2008 года N 248, 11 мая 2009 года N 152)

[...]

#### **Статья 14. Статс-секретарь государственного органа**

Статс-секретарь является государственным служащим, занимающим высшую административную государственную должность в министерствах, государственных комитетах и административных ведомствах Кыргызской Республики. Должность статс-секретаря может быть учреждена и в других органах исполнительной, судебной власти.

См.:

Указ Президента КР от 3 ноября 2004 года УП N 376 "Об учреждении высшей административной государственной должности статс-секретаря государственного органа"

В иных государственных органах, не вошедших в перечень, указанный в части первой настоящей статьи, исполнение положений настоящего Закона возлагается на руководителей аппаратов этих органов, назначаемых руководителями соответствующих государственных органов.

Должность статс-секретаря является постоянной, не сменяемой в связи с отставкой или освобождением от должности руководителя государственного органа.

Должность статс-секретаря по правовому статусу приравнивается к первому заместителю руководителя государственного органа.

Статс-секретарь в государственном органе:

- реализует единую государственную политику в сфере государственной службы;
- реализует выработанную руководителем государственного органа политику по вопросам, относящимся к компетенции данного государственного органа;
- готовит представления на назначение, перемещение, ротацию и освобождение от должности государственных служащих, занимающих административные государственные должности;
- подотчетен и ответственен перед руководителем государственного органа в части финансового менеджмента и использования государственных средств в сфере государственной службы.

Отбор на замещение вакантной должности статс-секретаря осуществляется Советом на конкурсной основе. Кандидаты рассматриваются и рекомендуются Советом с учетом их профессиональных и личностных качеств, наличия соответствующего стажа и навыков управленческой деятельности с согласия руководителя государственного органа.

Статс-секретарь в органах исполнительной власти назначается и освобождается Премьер-министром Кыргызской Республики по рекомендации Совета и согласия руководителя государственного органа. При учреждении должности статс-секретаря в иных органах исполнительной и судебной власти порядок назначения статс-секретаря устанавливается Советом.

Статс-секретарь может быть освобожден от занимаемой должности по основаниям, предусмотренным статьями 31-34 настоящего Закона.

Статс-секретарь освобождается от занимаемой должности:

- по представлению руководителя государственного органа - с согласия Совета;
- по представлению Совета - с согласия руководителя государственного органа.

Аттестацию статс-секретаря проводит Агентство в порядке, установленном для иных административных государственных служащих.

Иные вопросы деятельности статс-секретаря, не урегулированные настоящим Законом, определяются положением о статс-секретаре, которое разрабатывается Агентством и утверждается Советом.

См.:

Положение о статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики (утверждено постановлением Совета по госслужбе от 10 декабря 2004 года N 4)

[...]

#### **Статья 18. Резерв кадров государственной службы**

Резерв кадров государственной службы (далее - резерв кадров) - это группа специально сформированных кандидатов на замещение административных государственных должностей государственной службы. Резерв кадров государственной службы состоит из национального и внутреннего резерва кадров.

Национальный резерв кадров формируется Агентством посредством проведения соответствующих конкурсов среди следующих кандидатов:

- лиц, из числа выпускников высших учебных заведений, прошедших национальный конкурс на замещение младших административных государственных должностей;
- государственных служащих, претендующих на служебное продвижение по представлению руководителя государственного органа с учетом мнения статс-секретаря государственного органа;
- государственных служащих, освобожденных от должности в связи с ликвидацией учреждения, сокращением штата, продолжительной нетрудоспособностью или ввиду временного несоответствия по состоянию здоровья;
- лиц, не состоящих на службе в качестве государственного служащего, которые были представлены для назначения на должность, но не назначены на должность по не зависящим от них причинам.

Внутренний резерв кадров государственного органа формируется непосредственно из государственных служащих, занимающих административные государственные должности в данном государственном органе, рекомендованных по результатам аттестации на повышение и подавших заявку о включении их в резерв.

См.:

Временное положение о порядке формирования и функционирования внутреннего резерва кадров государственного органа

[...]

#### **Статья 20. Аттестация государственных служащих**

В целях определения соответствия профессиональных знаний и навыков работы государственного служащего его занимаемой должности и перспектив служебного роста проводится аттестация.

Аттестация является формой выявления профессиональных знаний и навыков работы государственного служащего и стимулирует его профессиональное развитие, определяет результативность его деятельности в государственном органе.

Общими принципами аттестации государственных служащих являются:

- объективность - беспристрастное, непредвзятое отношение к аттестуемому государственному служащему и его деятельности в государственном органе;

- единообразие - установленный по единому образцу перечень оценочных показателей и критериев при оценке государственных служащих на основе констатации фактов;

- прозрачность - открытая процедура аттестации государственных служащих, результаты которой сообщаются всем государственным служащим государственного органа с разъяснением всех причин и мотивов их принятия;

- регулярность - периодически, в установленные сроки организуемая процедура аттестации государственных служащих.

Для проведения аттестации формируется аттестационно-конкурсная комиссия (далее - комиссия) государственного органа.

Аттестация государственных служащих может проводиться в следующих видах:

- аттестация по истечении испытательного срока - проводится после истечения испытательного срока для определения уровня соответствия государственного служащего занимаемой должности, выработки предложений по дальнейшему повышению квалификации государственного служащего;

- аттестация для оценки соответствия занимаемой должности и продвижения по службе (далее - очередная аттестация) - проводится на регулярной основе для оценки деятельности государственных служащих, а также для присвоения классного чина; основа аттестации - краткий отчет о проделанной работе и достигнутых результатах по утвержденной аттестационно-конкурсной комиссией структуре, оценка уровня профессиональных знаний и выявление потенциальных возможностей государственного служащего, а также уровня его профессиональной подготовки для занятия более высокой должности.

Государственный служащий подлежит аттестации не чаще 1 раза в три года.

Очередной аттестации не подлежат государственные служащие:

- замещающие государственную должность соответствующей категории менее одного года, если они сами не выразили такого желания;

- беременные женщины, если они сами не выразили такого желания;

- находящиеся в отпуске по беременности и родам, в отпуске по уходу за ребенком, если они сами не выразили такого желания.

Очередная аттестация указанных государственных служащих проводится не ранее чем через год после выхода из вышеуказанных социальных отпусков.

Государственный служащий, находящийся в отпуске, командировке, а также те, которые временно не могут работать, должны пройти аттестацию через месяц после выхода на работу.

В результате аттестации государственному служащему дается одна из следующих оценок:

- соответствует замещаемой государственной должности;

- соответствует замещаемой государственной должности при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии по его служебной деятельности с повторной аттестацией через 6 месяцев;

- не соответствует замещаемой государственной должности;

- рекомендуется на повышение.

Проведение внеочередных аттестаций не допускается.

Положение об аттестации государственных служащих вносится Президентом Кыргызской Республики и утверждается Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

См.:

Положение о порядке проведения аттестации государственных служащих Кыргызской Республики (утверждено Указом Президента КР от 25 июля 2000 года N 191) (УТРАТИЛО СИЛУ);

Положение о порядке проведения квалификационных экзаменов государственных служащих Кыргызской Республики (утверждено Указом Президента КР от 25 июля 2000 года N 191) (УТРАТИЛО СИЛУ);

Временное положение о порядке проведения аттестации государственных служащих Кыргызской Республики (утверждено Указом Президента КР от 24 октября 2005 года N 485);

Положение о порядке проведения квалификационного экзамена государственных служащих Кыргызской Республики (утверждено Указом Президента КР от 24 октября 2005 года N 485)

[...]

#### **Статья 24. Порядок поступления на государственную службу**

Поступление на государственную службу осуществляется путем участия в конкурсе.

Агентство координирует работу государственных органов по отбору кандидатов на государственную службу и оказывает методическую помощь.

Агентство распространяет информацию о вакансиях на административные государственные должности и проведении национального конкурса путем размещения информации о проведении конкурса в официальных средствах массовой информации, а также на Портале государственных служб Кыргызской Республики не позднее одного месяца до начала конкурсного отбора.

Допускается поступление на государственную службу на контрактной основе в случаях и порядке, предусмотренных Президентом Кыргызской Республики.

Вне конкурсного отбора замещать административные должности государственной службы, при соответствии к квалификационным требованиям, имеют право:

- государственные служащие внутри одной категории должностей в том же государственном органе;

- советники, помощники и консультанты политических государственных служащих;

- прекратившие свои полномочия политические государственные служащие.

Государственные служащие, занимающие политические, а также главные и старшие административные должности государственной службы, освобожденные от занимаемой должности в связи с дискредитацией звания государственного служащего, не могут восстанавливаться на прежней должности и повторно занимать равноценную государственную должность.

Руководители государственных органов, принявшие решения несут ответственность,

предусмотренную законодательством Кыргызской Республики в случаях:

- если лицо, занимающее административную должность государственной службы, доказало обоснованность своего увольнения;
- принятия на административную должность государственной службы лиц, не прошедших конкурсный отбор, за исключением лиц, предусмотренных настоящим Законом.

[...]

#### **Статья 29. Прекращение работы на государственной службе**

Основаниями для прекращения работы на государственной службе являются:

- увольнение по собственному желанию;
- увольнение по инициативе администрации государственного органа;
- по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон.

Увольнение государственного служащего по инициативе администрации государственного органа осуществляется руководителем государственного органа с согласия статс-секретаря после выполнения надлежащих процедур в соответствии с настоящим Законом. В случае если статс-секретарь не согласен с увольнением государственного служащего, руководитель государственного органа вправе уволить государственного служащего. Статс-секретарь вправе обжаловать это решение в Совете. Решение Совета является окончательным.

Смена в государственных органах лиц, занимающих политическую государственную должность, не является основанием для увольнения, понижения в должности, ротации и проведения аттестации государственных служащих, занимающих административные государственные должности.

[...]

### **Глава V**

#### **Декларирование имущества и доходов государственных служащих**

См. также:

Закон КР от 7 августа 2004 года N 108 "О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников"

#### **Статья 33. Сведения об имуществе и доходах государственного служащего и ближайших членов его семьи**

Государственные служащие Кыргызской Республики представляют декларацию, содержащую сведения об имуществе и доходах (далее - декларация), принадлежащих им и ближайшим членам их семей.

В декларации должно быть указано следующее имущество, находящееся в Кыргызской Республике и за ее пределами и принадлежащее государственным служащим и ближайшим членам их семей на праве собственности:

- недвижимое имущество - земельные участки, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного их назначению ущерба невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения и другие;
- движимое имущество:

а) транспортные средства;

б) собственность, имеющая культурную ценность, и предметы старины, признанные таковыми в установленном порядке;

в) денежные средства (в национальной и иностранной валюте);

г) ценные бумаги;

д) скот и другая живность.

Государственный служащий, представляющий декларацию, указывает все доходы, фактически полученные им и ближайшими членами его семьи за прошедший период в Кыргызской Республике и за ее пределами, а также источники их поступления.

Доходами лица, представляющего декларацию, будут считаться вещи и суммы, полученные в национальной и иностранной валюте в качестве:

а) вознаграждения за труд и иные выплаты, приравненные к нему;

б) выплаты за авторское право и вознаграждение (авторский гонорар), полученные за использование произведений литературы, художественных и научных работ или за право пользования, возникающее в результате любого авторского права, за использование или право использовать любое ноу-хау, торговую марку, устройство или воспроизведение, план, секретную формулу или технологический процесс, программы для компьютеров и базы данных, промышленное, коммерческое или научное оборудование или за предоставление информации производственного, технического, организационного, коммерческого или научного характера;

в) процентов или других компенсаций, начисленных за предоставление займов;

г) дивидендов, процентов;

д) доходов (выигрышей), полученных от казино и азартных игр;

е) подарков или денежной оплаты (денежных призов), полученных на соревнованиях и конкурсах, а также выигрышей в лотерее;

ж) имущества (включая денежные средства), полученного в качестве дара или материальной помощи;

з) имущества (включая денежные средства), полученного в качестве наследства;

и) страховых выплат, включая выплаты по страхованию, произведенные организацией для лица, представляющего декларацию;

к) доходов, полученных от предпринимательской деятельности;

л) вознаграждений и иных доходов, полученных от гражданско-правовых сделок;

м) всех видов пособий, стипендий, пенсий и единовременных платежей;

н) доходов из любых других источников, не указанных выше.

Сведения, указанные в пунктах "д-з" и "л", подлежат декларированию, если их размер (стоимость) превышает 100-кратный размер расчетного показателя, установленный законодательством Кыргызской Республики.

В соответствии с настоящим Законом ближайшими членами семьи государственного служащего считаются супруг (супруга), родители, дети, братья и сестры, находящиеся на его иждивении.

Ближайшими членами семьи, находящимися на иждивении государственного служащего,

признаются лица, которые финансово зависят от государственного служащего в части покрытия своих расходов на проживание, образование, здравоохранение и других необходимых расходов.

Исполнение обязанности по представлению декларации об имуществе и доходах не освобождает государственного служащего, а также членов его семьи от обязанности представлять декларации, предусмотренные налоговым законодательством Кыргызской Республики.

Декларации лиц, занимающих высшие административные государственные должности, определенные Реестром административных должностей, подлежат опубликованию в средствах массовой информации в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

(В редакции Закона КР от 28 декабря 2006 года N 221)

#### **Статья 34. Порядок и сроки представления декларации**

Государственный служащий представляет декларацию:

- в случае назначения на административную государственную должность в течение тридцати дней со дня замещения должности - за отчетный год, предшествующий году поступления на государственную службу, и за период текущего года;

- в период нахождения на административной государственной должности, включая время перехода с одной должности на другую должность, в том числе в порядке ротации, - ежегодно до 1 марта за период с 1 января до 31 декабря включительно;

- в случае прекращения работы на государственной службе в течение тридцати дней со дня освобождения от должности - за период с 1 января текущего года до 1-ого числа месяца, в котором государственный служащий освобождается от занимаемой должности.

Декларации представляются по месту поступления или работы на государственной службе для последующего направления государственным органом в Агентство.

Форма деклараций, порядок их заполнения, представления, учета и хранения определяются Агентством совместно с налоговой службой.

См.:

приказ Агентства КР по делам госслужбы от 5 апреля 2005 года N 18 (Об утверждении Положения о порядке, условиях и сроках представления деклараций о полученных доходах, обязательствах и имуществе государственных служащих и их близких родственников, учете, хранении деклараций и публикации сведений, содержащихся в них)

#### **Статья 35. Гарантия конфиденциальности и обеспечение доступа общественности к сведениям, содержащимся в декларации государственного служащего**

Государственный орган, в котором работает государственный служащий, до 1 июня года, следующего за отчетным, представляет заверенную копию деклараций об имуществе и доходах государственных служащих и ближайших членов их семей в Агентство, кроме деклараций, составленных в соответствии с Законом Кыргызской Республики "О подготовке к представлению единой налоговой декларации гражданами Кыргызской Республики.

Агентство изучает сведения, указанные в декларации, информацию, поступившую от государственных органов, относящуюся к доходам, обязательствам и имуществу лиц, подпадающих под действие настоящего Закона, в случае необходимости уточняет совместно с декларантами сведения, указанные в декларации. Декларация, составленная в соответствии с Законом Кыргызской Республики "О подготовке к представлению единой налоговой декларации гражданами Кыргызской Республики", не может быть изменена либо дополнена со стороны государственных органов.

Агентство обеспечивает доступ общественности и уполномоченным государственным органам к сведениям, содержащимся в декларации об имуществе и доходах государственных служащих, в



порядке, определяемом Агентством. Отказ в предоставлении государственным органом требуемой информации может быть обжалован в административном или судебном порядке.

Не подлежит разглашению, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики, следующая информация:

а) об адресе, телефонных номерах и других средствах личных контактов государственного служащего, представляющего декларацию, и ближайших членов его семьи;

б) об индивидуальном наименовании и местонахождении имущества, указанного в декларации;

в) об имуществе и доходах ближайших членов семьи государственного служащего;

г) об имуществе и доходах государственного служащего и ближайших членов его семьи согласно Закону Кыргызской Республики "О подготовке к представлению единой налоговой декларации гражданами Кыргызской Республики".

Государственный орган гарантирует сохранение конфиденциальности информации, содержащейся в декларации, которая согласно части четвертой настоящей статьи не может быть предоставлена и не подлежит разглашению.

Не подлежащая согласно положениям настоящего Закона разглашению информация может предоставляться другим лицам после получения нотариально заверенного согласия лица, представившего декларацию, кроме деклараций, составленных в соответствии с Законом Кыргызской Республики "О подготовке к представлению единой налоговой декларации гражданами Кыргызской Республики".

Руководитель Агентства несет уголовную ответственность за разглашение конфиденциальной информации.

(В редакции Закона КР от 25 февраля 2010 года N 35)

[...]

#### **Статья 44. Оплата труда государственных служащих**

Единая система оплаты труда государственных служащих определяется в соответствии с Законом Кыргызской Республики "О предельной штатной численности и об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики.

Единая система оплаты труда государственных служащих предусматривает заработную плату, состоящую из должностного оклада и надбавок. Государственному служащему устанавливаются персональные надбавки, которые обеспечивают стимулирование работы, проявление инициативы и заинтересованности в результатах труда, а также надбавки за классный чин и выслугу лет на государственной службе.

Приказ Минэкономпромторга КР от 10 февраля 2005 года N 17 (Об утверждении Положения о персональных надбавках (за профессионализм) работникам центрального аппарата и территориальных органов Минэкономпромторга КР с 1 января 2005 года)

Стаж государственной службы для выплаты процентных надбавок за выслугу лет исчисляется в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики. При исчислении стажа государственной службы деятельность граждан в аппаратах партийных, советских, профсоюзных и комсомольских органов, в министерствах, ведомствах, предприятиях, учреждениях и организациях, состоящих на государственном бюджете бывшего СССР, а также срочная служба в Вооруженных Силах СССР и Кыргызской Республики, исполнение депутатских обязанностей на постоянной основе, а также период прохождения переподготовки и повышения квалификации по специализации государственного управления по направлению и рекомендации государственного органа, учитываются как государственная служба.

Для решения социально-бытовых вопросов государственным служащим может оказываться материальная помощь из средств соответствующего государственного органа.

Заработная плата и другие выплаты государственным служащим подлежат индексации в порядке, установленном законодательством.

(В редакции Закона КР от 18 ноября 2011 года N 215)

[...]