



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ  
СЕТЬ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ  
АЗИИ

# Антикоррупционные реформы в КЫРГЫЗСТАНЕ

**3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана  
действий по борьбе против коррупции**

Данный отчет был утвержден на пленарном заседании Сети по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии **24 марта 2015 г.** в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

## **Об ОЭСР**

ОЭСР является форумом, в рамках которого правительства сравнивают эффективность своей политики в разных сферах, делятся опытом, определяют хорошую практику с учетом новых вызовов, и поощряют принятие решений и рекомендации, направленных на обеспечение лучшей политики для лучшей жизни граждан своих стран. Миссия ОЭСР – поощрять политику, нацеленную на улучшение экономического и социального благополучия людей во всем мире. Больше информации на [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

## **О Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии**

Основной целью Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, основанной в 1998 году, является поддержка стран-членов в их усилиях по предотвращению и борьбе против коррупции, обмен информацией, разработка хорошей практики и координация донорской помощи в форме региональных встреч и семинаров, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. Стамбульский план действий по борьбе против коррупции является частью Сети. Больше информации на [www.oecd.org/corruption/acn/](http://www.oecd.org/corruption/acn/).

## **О Стамбульском плане действий по борьбе против коррупции**

Стамбульский план действий по борьбе против коррупции (далее – СПД) – это суб-региональная программа взаимной оценки, которая была начата в рамках Сети в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Украине и Узбекистане с помощью обзоров стран и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции против коррупции ООН, других международных стандартов и хорошей практики. Больше информации на [www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/](http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/).

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов Организации или правительств стран – членов.

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

© ОЭСР 2015

## Содержание

<b>Резюме.....</b>	<b>4</b>
<b>Третий раунд мониторинга .....</b>	<b>9</b>
<b>Общие сведения о стране .....</b>	<b>11</b>
<b>Раздел 1. Политика борьбы с коррупцией.....</b>	<b>15</b>
1.2. Политические документы по борьбе с коррупцией.....	15
1.3. Исследования коррупции .....	25
1.4. Участие общественности.....	29
1.5. Антикоррупционное просвещение и обучение .....	32
1.6. Институты по разработке и координации антикоррупционной политики и противодействию коррупции .....	34
<b>Раздел 2. Уголовное законодательство в отношении коррупционных преступлений.....</b>	<b>38</b>
2.1-2.2 Уголовные правонарушения и их элементы .....	38
2.3. Субъекты коррупционных преступлений.....	47
2.4. Санкции.....	50
2.5. Конфискация.....	51
2.6. Иммунитеты и сроки давности .....	53
2.8. Расследование и преследование коррупции .....	56
2.9. Специализация правоохранительных органов .....	59
2.10. Статистика .....	63
<b>Раздел 3. Предупреждение коррупции.....</b>	<b>64</b>
3.2. Добропорядочность на публичной службе.....	64
3.3. Прозрачность и дискреция в публичной администрации .....	74
3.4. Государственный финансовый контроль и аудит .....	80
3.5. Государственные закупки .....	83
3.6. Доступ к информации.....	87
3.7. Политическая коррупция.....	93
3.8. Коррупция в органах судебной власти .....	97
3.9. Добропорядочность в бизнес-секторе.....	111
<b>Приложение .....</b>	<b>115</b>
<i>Отдельные Законодательные Акты Кыргызской Республики.....</i>	<i>115</i>

## **Резюме**

Этот отчет содержит анализ прогресса, достигнутого Кыргызстаном в проведении антикоррупционных реформ посредством исполнения рекомендаций второго раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий в феврале 2012 года. Отчет содержит анализ в трех сферах: антикоррупционная политика, уголовная ответственность за коррупцию и расследование и преследование коррупции, и предотвращение коррупции. В отчете Кыргызстану дан ряд новых рекомендаций.

### **Антикоррупционная политика**

Со времени предыдущего раунда мониторинга в 2012 году был принят ряд новых документов, определяющих направления антикоррупционной политики в Кыргызстане. В августе 2012 года утверждена Программа и План мероприятий Правительства по противодействию коррупции на 2012-2014 годы, и по их исходу разработан и в марте 2015 года утвержден новый План мероприятий государственных органов на 2015-2017 годы. В ноябре 2013 года вышел Указ Президента «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти».

В 2013 году образована Рабочая группа Совета обороны по контролю реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики, в которую так же участвуют эксперты и представители гражданского общества. С 2014 года этой Рабочей группой изучены коррупционные риски и разработаны пошаговые детализированные планы по демонтажу системной коррупции в 21 государственном органе. Так же в 2014 года было проведено обширное исследование «Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и пути решения», которое было использовано в разработке нового Плана антикоррупционных мероприятий на 2015-2017 годы.

В отчете приветствуется более активная работа по координации и по мониторингу реализации антикоррупционной политики органами исполнительной власти по сравнению с ситуацией во время второго раунда мониторинга. Итоговый отчет по реализации Программы и Плана мероприятий Правительства на 2012 – 2014 годы показывает, что за 2012-2014 годы государственными органами из 98 запланированных мероприятий выполнено 73, 24 исполнены частично, а 2 не исполнено. В отчете отмечается, что при реализации плана мероприятий на 2015-2017 годы и в целом в Кыргызстане необходимо уделять больше внимания оценке результатов и влияния антикоррупционных мер.

Относительно поощрения участия гражданского общества и общества в целом в противодействии коррупции, в отчете отмечается несколько позитивных шагов. Так с 2012 года развиты Антикоррупционные форумы при государственных ведомствах, в частности с 2013 года при Министерстве экономики, готовятся альтернативные доклады по исполнению правительственной Программы и независимый мониторинг Общественными советами при государственных органах. В рамках Координационного совета Общественных советов создана постоянно действующая Рабочая группа по предотвращению коррупции. Одновременно, сотрудничество с гражданским обществом нужно расширить и обеспечить участие более обширного круга организации, а так же больше привлекать гражданское общество именно на этапе определения направлений антикоррупционной политики.

В отчете отмечается, что со времени предыдущего раунда мониторинга потенциал антикоррупционных институций в Кыргызстане вырос. В частности свою роль и специализацию укрепили Секретариат Совета обороны, ответственный за координацию и контроль исполнения Государственной стратегий и Министерство экономики, ответственное за развитие, координацию и мониторинг исполнения антикоррупционных мер правительством, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. В 2013 году было создано специальное подразделение в Министерстве экономики - Отдел политики предупреждения коррупции. Министерство экономики так же фактически стало центральным органом по предупреждению коррупции.

### **Уголовная ответственность за коррупцию**

Определенные усилия были предприняты Кыргызстаном с целью обеспечения соответствия законодательства в сфере борьбы с коррупцией с международными стандартами. В докладе позитивно оцениваются некоторые изменения, в частности установление ответственности за взяточничество иностранных должностных лиц и незаконные действия должностных лиц, также новая статья «незаконное обогащение» и изменения, расширяющие перечень подлежащего конфискации имущества. В то же время, остаются множество вопросов, по которым изменения еще не вносились в законодательство, в том числе: некоторые элементы коррупционных преступлений, единое понятие субъекта коррупционных преступлений, ответственность юридических лиц и другие. Система конфискации была упорядочена, но не до такой степени, что позволила бы ее эффективную имплементацию на практике.

После второго раунда мониторинга новый Закон «О противодействии коррупции» был принят, однако, главный недостаток этого закона - невозможность его применения на практике - остаётся. Также, озабоченность вызывает статья 303 Уголовного кодекса Кыргызстана «коррупция», которая остаётся в силе и применяется на практике. Его расплывчатая формулировка, дублирующая положения других коррупционных преступлений, создаёт условия для злоупотребления, избирательного подхода и коррупции.

Также, в отчете отмечается, что Кыргызстан проделал значительную работу для подготовки нового материального и процессуального уголовного законодательства. Законопроекты, которые на момент принятия этого доклада находится на рассмотрении в комитетах Парламента Республики Кыргызстан, отражают несколько рекомендаций второго раунда мониторинга. Кыргызстану настоятельно рекомендуется пересмотреть законопроекты для обеспечения их полного соответствия с рекомендациями данного отчета.

Позитивные шаги намечаются в области сотрудничества финансовой разведки с правоохранительными органами. Однако трудности с доступом к банковской, налоговой и таможенной информации до возбуждения уголовного дела остаются.

Касательно специализации правоохранительных органов и разделения полномочий в области расследования и уголовного преследования коррупции, ситуация почти не изменилась после второго раунда мониторинга. Функции Антикоррупционной службы ГКНБ нечетко определены в отношении к другим правоохранительным органам. Расследованием и уголовным преследованием коррупционных преступлений на практике занимается Генеральная прокуратура Кыргызстана. Генеральная прокуратура сохраняет полномочия передавать уголовное дело от одного следственного органа другой по своему усмотрению без законодательно предусмотренных критериев для основания этого решения. Специализация следователей и прокуроров растет, так как антикоррупционные тренинги включены в ежегодные учебные планы соответствующих учебных центров.

Кыргызстан находится в процессе развития программного обеспечения для электронного сбора и анализа данных по уголовным делам, что соответствует рекомендации второго раунда мониторинга касательно статистики коррупционных преступлений. Отчет рекомендует продолжить работу в этом направлении.

## **Предотвращение коррупции**

В сфере **добропорядочности на государственной службе** в отчете отмечено, что Кыргызстан на пути важных реформ нацеленных на поощрение профессиональной и добропорядочной государственной службы. Однако на момент принятия данного отчета важные реформы остались на уровне проектов. Отмечаются некоторые позитивные шаги в отношении отбора кадров и продвижения по службе, на пример, выросло число проводимых конкурсов, введена новая система оценки и в феврале 2015 года был открыт Центр оценки и развития при Государственной кадровой службе. Одновременно нормы о предотвращении конфликта интересов государственных должностных лиц и об этике государственного служащего необходимо усовершенствовать и поощрять их применение на практике, в том числе Кыргызстану необходимо развивать обучение и практические пособия по этике на государственной службе. Работа по пересмотру оплаты труда в государственном секторе должна продолжаться. В 2014 году введен институт Уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в органах государственной власти. На начало февраля 2015 года Уполномоченные по вопросам предупреждения коррупции назначены в 47 ведомствах. Одновременно, в 2013 года начата проверка декларации о доходах, имуществе и обязательствах государственных служащих. Комиссия десяти государственных органов из количества 1854 деклараций о доходах за 2012 год, которые подлежат полной проверке, проверила 312. Кроме того, было принято решение предоставить публичный доступ к декларациям и часть их уже доступна в Интернете.

**Антикоррупционная экспертиза законодательства** проводится чаще, чем во время второго раунда мониторинга, но полезность результатов экспертизы и эффективность процесса нужно повысить. Так же, результаты экспертизы не публикуются. Законодательная база относительно развита в этой области. Несмотря на это, как сообщают кыргызские власти, планируется еще одна реформа. В отношении пересмотра действующей нормативной базы, работа по большому счету дублируется двумя государственными органами, с почти одинаковыми функциями – это Комиссия по инвентаризации законодательства и Совет для упрощения регулирования. Для того чтобы избежать дублирования их усилий, Кыргызстану рекомендуется координировать работу обоих органов, обеспечивая дальнейшее упрощение процедур и внедрение современных регуляторных систем, в том числе электронного управления и таким образом снижая коррупционные риски и уровень коррупции в стране. В целом, опасения вызывают темпы и объемы нормотворчества в Кыргызстане, поскольку законодательство, которое находится в постоянном пересмотре, не может эффективно выполняться. Не способствует это и развитию и функционированию бизнеса в стране. Отчет призывает кыргызские власти использовать системный, комплексный и тщательный подход в процессе реформирования законодательства. Помимо этого, в отчете отмечается, что в Кыргызской Республике все еще нет специализированных административных судов.

В сфере **государственного финансового контроля и аудита** в отчете приветствуется реформы по внедрения внутреннего аудита. На начало 2015 года, в Кыргызстане созданы 19 служб внутреннего аудита; усовершенствованы стандарты и подготовлен проект Нового Руководства по внутреннему аудиту. В 2012 – 2014 годах проведен ряд семинаров и тренингов по применению стандартов внутреннего аудита, в том числе для министров и стат-секретарей. Отчет рекомендует продолжить

обучение, совершенствовать методологию контроля качества внутреннего аудита, усилить роль Счетной палаты и сотрудничество внутреннего аудита и Счетной палаты.

Со времени проведения второго раунда мониторинга, в области **государственных закупок** наблюдается некоторый прогресс. С 2014 года закупочные подразделения обязаны публиковать свои планы закупок. Важным положительным шагом является то, что с 2013 года начал свою работу портал государственных закупок [www.zakupki.okmot.kg](http://www.zakupki.okmot.kg). Проект закона о государственных закупках был разработан в 2013 году. В отчете отмечается, что закон принят в парламенте во всех трех чтениях и находится на рассмотрении и подписании у Президента до конца марта 2015 года. Отчет призывает Кыргызстан принять этот закон и обеспечить надлежащее выполнение.

Отчет отмечает, что кыргызские государственные органы в целом открыты и отзывчивы к запросам граждан, однако касательно выполнения рекомендации второго раунда мониторинга о **доступе к информации** прогресс незначительный. Нет данных касательно количества запросов информации и ответов на них со стороны государственных органов, или относительно проактивной публикации информации, что указывает на отсутствие эффективного надзора за исполнением права на доступ информации. Некоторые изменения в законодательстве в отчете оцениваются позитивно, в том числе сокращение срока предоставления информации и электронный запрос. В то же время, комплексный пересмотр законодательства, в том числе закона о государственной тайне, не проводился. Также, не были предприняты шаги для усовершенствования государственного надзора в этой сфере. Прогресс отмечается относительно диффамации: решением Конституционной палаты Верховного Суда ответственность за оскорбление было признано неконституционным и соответствующие положения были признаны утратившими силу. Касательно гражданско-правовой ответственности, Пленум Верховного Суда Кыргызстана принял постановление о Судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации.

В сфере **финансирования политических партий и избирательных кампаний** прогресс почти что отсутствует. Отмечено, что Кыргызстан должен обеспечить ответственные органы необходимыми полномочиями и ресурсами с целью более тщательно проводить мониторинг повседневного финансирования политических партий и финансирования предвыборных кампаний, в том числе предоставлять информацию общественности и избирателям о финансовых потоках и о выявленных нарушениях.

В целом, со времени второго раунда мониторинга, Кыргызстаном не были предприняты существенные меры для выполнения рекомендаций второго раунда мониторинга в сфере **судебной власти**. Несмотря на внесенные в законодательство изменения после принятия новой Конституции с целью реформирования судебной системы, с точки зрения уязвимости для коррупции судебная система остается наиболее слабым звеном. Реформы пока не принесли ощутимых результатов с точки зрения сокращения масштаба коррупционной деятельности. Одним из положительных результатов работы, после второго раунда мониторинга является создание Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики. В докладе положительно оценивается повышение уровня прозрачности отбора судей и доступ к судебным решениям. В то же время, отбор судейского состава до сих пор политизирован и имеет многочисленные недостатки в процедуре. Автоматическое распределение дел все еще не функционирует. Отчет призывает власти Кыргызстана, более быстрыми темпами продолжить осуществление судебной реформы для скорейшего достижения значимых результатов, в том числе принять все необходимые меры, чтобы запретить внепроцессуальные (ex parte) контакты с судьями; обеспечить объективную и прозрачную процедуру оценки и назначения судей после истечения испытательного срока, если этот институт всё-таки сохранится; обеспечить деполитизацию отбора судей; пересмотреть Кодекс чести судьи и обеспечить его применение на практике; упорядочить дисциплинарное производство;

незамедлительно обеспечить функционирование автоматического распределения судебных дел на практике и продолжить реформирование прокуратуры.

Относительно **добропорядочности в бизнес секторе** усилен диалог с бизнесом посредством разных постоянных площадок для общения с бизнес кругами. Позитивно, что на таких встречах участвуют руководители государственных ведомств и представители отраслевых и бизнес-ассоциаций. В 2014 году в Кыргызстане разработана Хартия «Бизнес Кыргызстана против коррупции», которая подписана рядом бизнес-ассоциации и предприятий. Отчет рекомендует продолжить мероприятия по повышению информированности бизнес предприятий о коррупционных рисках и пояснить, какие практические меры могут быть приняты предприятиями в Кыргызстане.



## Третий раунд мониторинга

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией был одобрен в 2003 году. Он является главной субрегиональной инициативой Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии (Сеть ОЭСР). Стамбульский план действий охватывает Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Украину и Узбекистан, однако в его реализации принимают участие и другие страны, входящие в Сеть. Реализация Стамбульского плана действий включает проведение систематических периодических обзоров законодательства и институций в области борьбы с коррупцией в этих странах.

Первоначальный обзор правовой и институциональной базы Кыргызстана был проведен в декабре 2004 г. По его результатам стране были даны 31 рекомендация. Первый отчет по результатам мониторинга был принят в сентябре 2007 года. Отчет по результатам второго раунда мониторинга был утвержден 24 февраля 2012 г. Этот отчет включал обновленные рейтинги степени выполнения Кыргызстаном исходных рекомендаций, а также 22 новые рекомендации.

Все предыдущие отчеты по Кыргызстану доступны на веб-сайте Сети ОЭСР по адресу: [www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm](http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm).

В декабре 2012 года странами-участницами Стамбульского плана действий был одобрен Третий раунд мониторинга, который для Кыргызстана начался в 2014 году. Правительство Кыргызстана представило ответы на страновой вопросник третьего раунда мониторинга 18 декабря 2014 года.

Согласно методологии третьего раунда мониторинга, ответы на вопросник были также получены от негосударственных партнеров – «Transparency International Кыргызстан».

Визит в Бишкек состоялся 19-23 января 2015 года. Кыргызские власти организовали 10 тематических сессий с более чем 22 государственными учреждениями, в том числе с представителями Аппарата Президента, Аппарата Правительства, Комитета по противодействию коррупции Жогорку Кенеша, Секретариата Совета обороны, Генеральной прокуратуры, Министерства экономики, Министерства внутренних дел, Антиторрупционной службы ГКНБ, Государственной службы финансовой разведки, Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями, Министерства юстиции, Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда, Совета судей, Министерства финансов, Департамента государственных закупок, Счетной палаты, Национального банка, Государственной кадровой службы, Государственной налоговой службы, Центральной избирательной комиссии, Государственного финансового надзора и Омбудсмана. Секретариат ОЭСР также организовал встречи с представителями гражданского общества, бизнеса и международных организаций. Встречи с НПО и бизнесом были организованы «Transparency International Кыргызстан», встреча с международными представителями – Офисом ОБСЕ в Бишкеке.

От имени Кыргызской Республики координацию обеспечивала г-жа Галина Шин (Генеральная прокуратура). Мониторинговая группа для третьего раунда мониторинга Кыргызстана была представлена следующими экспертами: г-н Владимир Георгиев (бывшая Югославская республика Македонии), г-н Ион Настас (Молдова), г-н Дариус Бальчюнас (Литва), г-жа Лиан Лин (Эстония); г-жа Ирина Гончарова (Всемирный Банк), г-жа Инесса Куше и г-жа Русудан Михелидзе (Секретариат Сети ОЭСР).

Данный отчет был подготовлен на основе ответов на вопросник и выводов по результатам визита в страну, дополнительной информации, представленной властями Кыргызстана и НПО, исследований мониторинговой группы, а также соответствующей информации, полученной в ходе пленарного заседания.

Мониторинговая группа хотела бы выразить свою благодарность Кыргызстану за эффективное сотрудничество во время третьего раунда мониторинга и, в частности, сотрудникам Генеральной прокуратуры и Министерства экономики. Мониторинговая группа также благодарна государственным органам, НПО и международным организациям за открытый и конструктивный диалог во время визита в Кыргызстан в январе 2015 г.

Данный отчет был принят на Пленарном заседании Стамбульского плана действий Сети ОЭСР в Париже 24 марта 2015 года. В отчете содержатся следующие рейтинги степени выполнения рекомендаций второго раунда мониторинга: **из 22 предыдущих рекомендаций Кыргызстан в основном выполнил 3 рекомендации, частично – 15 рекомендаций и не выполнил 4 рекомендации. В результате третьего раунда мониторинга сформулированы 16 новых рекомендаций, а 9 предыдущих рекомендаций признаны остающимися в силе (итого 25 рекомендаций в силе по результатам третьего раунда мониторинга).**

Отчет будет обнародован после заседания по адресу: [www.oecd.org/corruption/acn](http://www.oecd.org/corruption/acn).

Властям Кыргызстана предлагается обеспечить как можно более широкое распространение данного отчета. С целью представления и содействия имплементации результатов третьего раунда мониторинга Секретариат Сети организует повторный визит в Кыргызстан, который будет предусматривать встречи с представителями органов государственной власти, гражданского общества, деловых кругов и международного сообщества. Кыргызстану будет предложено регулярно информировать на Пленарных заседаниях Стамбульского плана действий о мерах, принятых 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 по предварительным данным на 2014 год 5.77 млн. жителей<sup>2</sup>. 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 увеличило 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 процентов 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>3</sup>

Политические события 2010 года, повлекшие за собой смену руководства страны и фундаментальные изменения в системе управления, прошли со значительными человеческими и социальными потерями. Открытый конституционный референдум июня 2010 года проведенный в трудных условиях, затем в целом свободные и справедливые парламентские выборы в октябре того же года и президентские выборы в октябре 2011 года 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

---

<sup>1</sup> Основные источники: EBRD (2011) *Transition report*, EBRD Country Page 2012, US Department of State (2011), Background Notes 8/2011, Index Mundi Kyrgyzstan economy profile 2012.

<sup>2</sup> Данные на 1 января 2014 года в отчете Статистического комитета Кыргызской Республики «Статистический сборник. Кыргызстан в цифрах», 2014 г.

<sup>3</sup> Основные источники: EBRD (2011) *Transition report*, EBRD Country Page 2012, US Department of State (2011), Background Notes 8/2011, Index Mundi Kyrgyzstan economy profile 2012.

Кенеш (парламентом), который состоит из 120 депутатов, избираемых на 5-летний срок на основе пропорциональной избирательной системы. Следующие выборы состоятся в октябре 2015 года. Судебная власть состоит из Верховного суда и местных судов. Конституционный суд Кыргызстана был распущен в апреле 2010 года. Новый институт - Конституционная палата Верховного суда – была сформирована в 2013 году. Другие государственные учреждения включают органы прокуратуры, 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**

В 2014 году Кыргызстан набрал 27 баллов из 100 и занял 136-ое место из 175 стран в индексе восприятия коррупции «Transparency International». <sup>4</sup> Рейтинг улучшился по сравнению с 2013 и 2012 гг. (в 2013 году – 24 балла и 150-ое место, в 2012 году – 24 балла и 154 место). <sup>5</sup> В 2006 году рейтинг Кыргызстана составлял 2.2 (142-ое место среди 163 стран), затем упал (2.1) в 2007 и (1.8.) 2008 годах, и с 2009 года Кыргызстан начал постепенно подниматься обратно с рейтингом 1.9. в 2009 году, 2.0. в 2010 году и 2.1. в 2011 году.

По итогам исследования «Глобальный барометр коррупции», проводимой «Transparency International», <sup>6</sup> коррупция остаётся серьёзной проблемой в Кыргызстане. 68% респондентов считает, что органы власти в Кыргызстане коррумпированы и действия государства по борьбе с коррупцией неэффективны. Данное исследование дает общее представление об уровне, проявлениях, причинах и тенденциях коррупции в стране (см. результаты в таблицах).

---

<sup>4</sup> Источник: <http://www.transparency.org/research/cpi/>

<sup>5</sup> Новая методология предусматривает шкалу 0-100 баллов.

<sup>6</sup> Источник: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=kyrgyzstan>

Таблица 1. Результаты по Кыргызстану в опросе «Глобальный барометр коррупции» 2013 г.

За последние 2 года, как изменился уровень коррупции в стране? % респондентов, выбравших соответствующий вариант ответа			По вашему мнению, в какой мере коррупция является проблемой в публичном секторе страны?			В какой мере органы власти страны подконтрольны нескольким большим группам, которые действуют в своих лучших интересах?	По вашему мнению, насколько эффективными являются действия власти в борьбе с коррупцией?		
Уменьшился	Остался тем же	Увеличился	Серьёзная проблема	Проблема	Не проблема	В большой мере или полностью (процент респондентов)	Эффективны	Неэффективны	Ни то, ни другое
14%	45%	41%	75%	23%	1%	69%	16%	68%	15%

Таблица 2. Восприятие коррупции в Кыргызстане по отраслям, «Глобальный барометр коррупции» 2013 г.

Процент респондентов, которые считают, что эта отрасль коррумпирована или очень коррумпирована											
Политические партии	Парламент	Армия	НПО	СМИ	Религиозные организации	Бизнес	Образование	Суды	Охрана здоровья	Полиция	Государственная служба
75	77	57	35	37	25	57	82	89	77	90	90

Таблица 3. Коррупционный опыт в секторах государственных услуг, «Глобальный барометр коррупции» 2013 г.

Платили ли вы взятку при получении услуг в указанных сферах в последние 12 месяцев? (процент людей, которые имели дело с получением указанной услуги и при этом платили взятку)							
Образование	Суды	Медицина	Полиция	Разрешительные процедуры и реестры	Коммунальные услуги	Сбор налогов и/или таможня	Земельные услуги
48	52	38	61	29	6	26	34

Рейтинг Кыргызстана в индексе Всемирного банка «Ведение бизнеса 2015» (Doing Business 2015) немного понизился в сравнении с 2014 годом. По данным последнего опроса по деловой среде и эффективности предпринимательства (BEEPS), проведенного в 2013 году, коррупция остаётся вторым самым серьезным препятствием для предприятий.<sup>7</sup>

**Таблица 4. Положение Кыргызстана в отдельных международных рейтингах**

Рейтинг, организация	Рейтинг Кыргызской Республики	Общее количество стран, охваченных рейтингом
«Ведение бизнеса» 2015 г., Всемирный банк	102 (99 в 2014 г.)	189
Индекс экономической свободы на 2015 г., «Heritage Foundation»	82	178
Индекс глобальной конкурентоспособности на 2014-2015 гг., Всемирный экономический форум: <sup>8</sup>	108	144
- Бремя государственного регулирования	87	144
- Защита прав собственности	128	144
- Необычные выплаты и взятки	132	144
- Прозрачность формирования государственной политики	82	144
- Бремя таможенных процедур	109	144
- Независимость судебной системы	119	144

<sup>7</sup> Источник: *Beeps at-a-glance 2013*. Kyrgyz Republic, 2014.

<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/central-asia/BEEPS-At-A-Glance-2013-Kyrgyz-Republic-en.pdf>

<sup>8</sup> Источник: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#economy=KGZ>

## Раздел 1. Политика борьбы с коррупцией

### 1.2. Политические документы по борьбе с коррупцией

В соответствии с Законом "О противодействии коррупции" в Кыргызстане основные направления в борьбе с коррупцией определяет Президент.<sup>9</sup> Таким образом, основой антикоррупционной политики Кыргызстана является **Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики**, утвержденная Указом Президента № 26 от 2 февраля 2012 года (далее – Государственная стратегия).

Государственная стратегия содержит краткий анализ предыдущих усилий по борьбе с коррупцией, общие приоритеты, области применения антикоррупционных мер в рамках данной стратегии, а также некоторые положения, касающиеся ее реализации. Положительным моментом является то, что Государственная стратегия включает в себя критический анализ предыдущих усилий по борьбе с коррупцией и открыто говорится о таких важных проблемах как декларативный характер законов в сфере борьбы с коррупцией и слабая реализация антикоррупционных институциональных механизмов. В Государственной стратегии профилактика коррупции и участие гражданского общества определены как два важных приоритета. Два широких приоритета, названные в Государственной стратегии – это профилактика коррупции и участие гражданского общества. Области применения антикоррупционных мер носят очень общий характер, например, участие гражданского общества в предотвращении коррупции, создание системы правового просвещения населения, устранение коррупциогенных факторов, препятствующих созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций и т.д.

В соответствии со статьей 8 данного Указа разработка Планов действий по борьбе с коррупцией предусмотрена со стороны Правительства, Парламента, Верховного суда и органов местного самоуправления. Реализация этих планов мероприятий должна рассматриваться на заседаниях Совета обороны. Вместе с тем, такой План действий (см. ниже в этом разделе) был разработан Правительством, который ежегодно рассматривается на заседаниях Совета обороны (более подробно см. ниже в разделе о мониторинге).

С момента принятия отчета по второму раунду мониторинга в феврале 2012 года, был принят ряд других программных документов по борьбе с коррупцией, и борьба с коррупцией была включена в различные другие программы. Также более подробно антикоррупционная политика Кыргызстана была изложена в некоторых высказываниях Президента.

На заседании Совета обороны, состоявшемся 4 ноября 2013 года, были обсуждены усилия по борьбе с коррупцией в Кыргызстане, и Президент Алмазбек Атамбаев высказался о начале нового этапа в борьбе с коррупцией. Он подчеркнул, что основным приоритетом государственной стратегии должна стать борьба с политической и системной коррупцией. Он объявил о создании рабочей группы под эгидой Совета обороны с целью разработки комплекса мер по изучению и демонтажу всех коррупционных схем, существующих в государственных органах и коррупционно-затрагиваемых секторах экономики.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Закон КР «О противодействии коррупции» (версия от 17 мая 2014 г.)

<sup>10</sup> [http://www.president.kg/ru/news/3014\\_almazbek\\_atambaev\\_byit\\_korrupsionerom\\_v\\_kyrgyzystane\\_stalo\\_opasno\\_rano\\_ili\\_pozdno\\_zh\\_vorovstvo\\_pridetsya\\_otvechat/](http://www.president.kg/ru/news/3014_almazbek_atambaev_byit_korrupsionerom_v_kyrgyzystane_stalo_opasno_rano_ili_pozdno_zh_vorovstvo_pridetsya_otvechat/)

Кроме того, 30 августа 2012 года постановлением Правительства № 596 утверждены **Программа и План мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 годы** (далее – Программа и План мероприятий Правительства). Программа и План мероприятий Правительства представляют собой всеобъемлющий документ, содержащий приоритеты, основные цели и задачи, оценку результатов предыдущих усилий по борьбе с коррупцией, механизм мониторинга и оценки, в том числе качественные показатели и ожидаемые результаты, примерная оценка бюджетных потребностей (как указали власти Кыргызстана, изначально в мае 2012 года был принят План мероприятия Правительства, но его положения по реализации оказались слабыми, и Премьер-министром КР было поручено Министерству экономики доработать план совместно с технической группой Всемирного банка).

Приоритетами Правительства КР на 2012 – 2014 гг. являлись демонтаж коррупционных схем, реформа и модернизация государственного сектора для повышения прозрачности и подотчетности, а также сотрудничество с гражданским обществом и повышение информированности населения. В Программу также включены, меры по реализации рекомендаций второго раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий<sup>11</sup>. В Плате мероприятий, по каждому из приоритетов, дан перечень мер (разделенных на краткосрочные и среднесрочные), ответственные учреждения, ожидаемые результаты и сроки.

12 ноября 2013 г. вышел **Указ Президента Кыргызской Республики № 215 «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти»**. Данный указ дополняет нормативную правовую базу антикоррупционной политики, заложенную Государственной стратегией и Программой и Планом мероприятий Правительства (который был изменен после принятия данного Указа). Главной целью в Указе обозначено искоренение политической и системной коррупции, а тремя основными направлениями деятельности являются: - искоренение политической коррупции через ограничение возможностей политических групп влиять на принятие решений, выборы и найм государственных служащих с помощью неправомερных методов; - устранение системной коррупции путем проведения анализа коррупционных рисков; и - обеспечение преобладания прав человека в отношениях между гражданами и государственными органами. В данном Указе также перечислен ряд конкретных мер по борьбе с коррупцией, которые должны быть осуществлены.

Важно отметить, что настоящим Указом, была создана Рабочая группа Совета обороны Кыргызской Республики по контролю реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики (далее - Рабочая группа Совета обороны). Задачами данной группы является оценка выполнения мер по борьбе с коррупцией и в особенности - изучение рисков и разработка мер по искоренению системной коррупции в государственных учреждениях и государственных компаниях, перечисленных в Указе.

По информации, предоставленной Кыргызстаном в марте 2015 года, в 2014 году Рабочей группой Совета обороны проведено 33 заседаний с привлечением круга экспертов и специалистов, изучены коррупционные риски и возможности в 21 государственном органе, в том числе в 12 государственных органах, 9 смежных с ними предприятиях и в подведомственных структурах. По итогам этой работы были выявлены свыше 500 основных коррупционных рисков и возможностей, в соответствии с которыми разработаны пошаговые детализированные планы по демонтажу системной коррупции.

---

<sup>11</sup> Промежуточный отчет по Кыргызстану в рамках Стамбульского плана действий, сентябрь 2013 г., стр. 3 (русская версия).



Кроме того, в соответствии с Программой и Планом мероприятий Правительства, министерства, государственные комитеты, административные ведомства и другие государственные учреждения должны разрабатывать **ведомственные планы по предупреждению коррупции**. Власти Кыргызстана сообщили в марте 2015 года, что ведомственные планы были разработаны во всех государственных органах Кыргызской Республики. В 2013 году, с целью оказания практической помощи при разработке ведомственных планов, Министерство экономики подготовило Методические рекомендации по разработке и реализации ведомственных программ и планов по противодействию коррупции. Группа мониторинга считает, что это был полезный шаг, с целью поддержать содержательность, а также последовательность реализаций этих планов.

Группа мониторинга изучила несколько примеров ведомственных планов Государственной кадровой службы, Государственной налоговой службы и Национального банка Кыргызской Республики. Из этих примеров видно, что ведомственные планы содержат мероприятия, которые включены в Программу и План мероприятий Правительства, а так же собственные специфические риски в этих ведомствах. Сейчас крайне важно поддержать внедрение этих планов в жизнь и проводить мониторинг их исполнения, в том числе мониторинг их влияния на коррупционные схемы, которые выявлены в этом ведомстве, на пример, во время заслушивания этих ведомственных планов на заседаниях Комитета по противодействию коррупции Жогорку Кенеша КР.

Новый План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы был утвержден в марте 2015 года.<sup>12</sup> Проект плана прошел согласование с государственными органами, так же были проведены общественные слушания, в том числе проект был предоставлен представителям гражданского общества и бизнес-ассоциаций. План был разработан Министерством экономики при поддержке Миссии ОБСЕ в Кыргызстане.

Необходимо также отметить два других важных политических документа, так как в них также отражены вопросы борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике: - Государственная стратегия Кыргызской Республики по устойчивому развитию на 2013-2017 годы, утвержденная Указом Президента КР № 11 от 21 января 2013 года (со специальным разделом о мерах по борьбе с коррупцией); и Программа и План по устойчивому развитию Кыргызской Республики на 2013-2017 годы, утвержденная Указом Президента КР No.218 от 30 апреля 2013 года (антикоррупционные меры предусматривают суммы и источники финансирования).

В целом, со времени проведения второго раунда мониторинга, наблюдается рост количества антикоррупционных программных документов и планов по борьбе с коррупцией – два стратегических документа на национальном уровне (Государственная стратегия и Указ Президента 2013 года), Программа и План мероприятий Правительства, планы учреждений и по многим из них – также детальные планы по устранению коррупционных рисков (данная мера описывается далее в отчете). Все это говорит о росте решимости в Кыргызстане в борьбе с коррупцией, а также о прогрессе в определении ключевых проблем и формулировке средств по их решению. Программные документы о борьбе с коррупцией, безусловно, являются необходимой основой для организации работы в этой области. Однако группа мониторинга напоминает, что важно обеспечить определенную последовательность и преемственность среди стратегиями и планами мероприятий и не потерять фокус в изобилии мероприятий. Кроме того, важно больше внимания

---

<sup>12</sup> План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы был утвержден постановлением Правительства КР от 30 марта 2015 года № 170.

уделить внедрению мероприятий указанных в этих документах на практике, особенно самих эффективных. Важно добиться того, чтобы с течением времени антикоррупционная политика оказывала влияние на коррупцию, что необходимо отслеживать посредством регулярного мониторинга в том числе результатов ее реализации и воздействия.

### **Рекомендация второго раунда мониторинга 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, международного сообщества 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.*

### **Оценка бюджетных потребностей для антикоррупционных мер**

В соответствии с постановлением О принятии Программы и Плана мероприятий Правительства на 2012-2014 годы, план мероприятий должен быть реализован в рамках имеющихся ресурсов в государственном бюджете, а также ресурсов, предоставляемых международными организациями и странами-донорами в рамках технической и консультативной помощи. Программа содержит раздел под названием «Индикативный выделенный бюджет»<sup>13</sup>. Это таблица с общими суммами имеющихся бюджетных ассигнований в государственном бюджете по каждому приоритету Программы в 2012, 2013 и 2014 годах, соответственно. Как поясняется Кыргызстаном в ответах на вопросник, данные цифры являлись оценочной сводкой того, какие объемы бюджетных ресурсов могут быть выделены различными государственными органами на реализацию заявленных ими направлений деятельности. Также, в ведомственных планах, как правило, содержится лишь строка о том, что план должен быть реализован с использованием имеющихся ресурсов.

Однако, в этой рекомендации речь идет о необходимости оценить бюджетные потребности организаций-исполнителей для выполнения конкретных антикоррупционных мер, а так же для составления запросов технической помощи. Информация о проведении такой оценки потребностей в финансировании запланированных Правительством антикоррупционных мероприятий не была предоставлена.

У группы мониторинга сложилось впечатление, что выделенных бюджетных ассигнований было недостаточно для покрытия основных приоритетов, определенных на 2012-2014 годы. Во время визита группы мониторинга, кыргызскими властями было указано, что ограниченные бюджетные ассигнования являются одним из основных препятствий и причиной слабого и ненадлежащего

<sup>13</sup> Постановление Правительства о принятии Программы и Плана мероприятий Правительства, Приложение 2, статья 6.

исполнения некоторых мер по борьбе с коррупцией, таких как деятельность по поощрению мер по борьбе с коррупцией, тренинги в странах с успешным опытом по борьбе с коррупцией, практическая реализация системы защиты свидетелей, ограниченные ресурсы для поддержки различных платформ для диалога с гражданским обществом и ассоциациями бизнеса, антикоррупционные тренинги и обучение в целях информирования общественности о борьбе с коррупцией.

10-11 июля 2013 года Правительство Кыргызской Республики организовало на высоком уровне конференцию с донорами, на которой с подробным обоснованием были представлены несколько сфер по борьбе с коррупцией для поддержки донорами: разработка и исполнение законодательства по борьбе с коррупцией, антикоррупционное обучение; разработка и внедрение национальной системы по борьбе с коррупцией и системы по предотвращению и сокращению политической коррупции, меры по совершенствованию правоприменительных практик в борьбе с коррупцией и внедрение международного опыта для обеспечения прозрачности судов, а также другие проблемы, относящиеся к этой области.

Во время визита группе мониторинга стало известно, что со времени проведения второго раунда мониторинга появилось много проектов по борьбе с коррупцией, реализуемых при поддержке доноров и международных партнеров. Группе мониторинга было интересно узнать, что между международными партнерами существует координация, также и с национальными органами по вопросам технической и консультативной помощи в борьбе с коррупцией. Положительным моментом является то, что в целом донорские проекты осуществляются с соблюдением государственных приоритетов. Международные партнеры, с которыми прошли встречи во время визита, подтвердили, что в их проектах и мероприятиях борьба с коррупцией продолжает оставаться приоритетом.

Некоторые неправительственные источники выражают озабоченность по поводу этого вопроса. По-видимому, не существует какой-либо реальной оценки финансовых потребностей для осуществления деятельности по борьбе с коррупцией в Кыргызстане, и неизвестно, какое финансирование предоставляется в области борьбы с коррупцией. Кроме того, представление заявок на оказание технической помощи международными донорами не является прозрачным процессом. У группы мониторинга осталось впечатление, что большую часть мер по борьбе с коррупцией спонсируют международные доноры.

### **Участие гражданского общества в разработке планов действий**

Власти Кыргызстана утверждают, что при разработке Плана мероприятий Правительства 2012 – 2014 гг. проходило обсуждение с участием гражданского общества. Ведомственные планы должны быть перед их принятием утверждены Общественными советами. При разработке плана мероприятий 2015-2017 гг. была создана рабочая группа для его разработки, в которой участвовали из гражданского общества общественная организация «Антикоррупционный Деловой совет», бизнес-сообщество «Международный деловой совет», общественная организация Союз Местных самоуправлений и член Общественного Наблюдательного Совета при Министерстве финансов. Касательно Плана мероприятий на 2015 – 2017 гг., Кыргызстан так же указал, что проводилось общественное слушание и что план был представлен общественным организациям и бизнес-ассоциациям.

Однако, во время визита команды мониторинга, некоторые собеседники указали, что в целом организации гражданского общества не были вовлечены должным образом в разработку Программы и Плана мероприятий Правительства на 2012 – 2014 гг. По всей видимости, имело

место лишь публичное обсуждение при участии отдельных приглашенных НПО. Мониторинговая группа также отметила, что гражданское общество не в курсе факта участия или принципов отбора этих НПО и того вклада, который они внесли в подготовку Программы Правительства и Плана мероприятий на 2012 – 2014 гг. Похоже, в ходе второго раунда мониторинга в отношении Государственной стратегии отмечалось, что она разрабатывалась в спешке, без согласования с ответственными органами или гражданским обществом.

Одновременно, в 2013 года создана Рабочая группа Совета обороны по контролю реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики, где 4 представителя неправительственных организации и независимых экспертов являются ее членами. Так же привлекаются независимые эксперты из соответствующих сфер и отраслей в экспертных группах. Эта группа в 2014 году проводила оценку рисков коррупции в государственных органах и предприятиях и разработала Планы мероприятий по демонтажу коррупции в отдельных ведомствах.

Кыргызстан согласен, что необходимо проработать эффективные механизмы привлечения независимых экспертов в антикоррупционную деятельность, но отмечает проблему в дефиците квалифицированных, компетентных специалистов из гражданского сообщества.

В целом, представляется, что гражданское общество принимает более активное участие в оценке коррупционных рисков и в контроле реализации мер по борьбе с коррупцией Правительством и ведомствами, но гражданское общество могло бы более обширно и открыто вовлекаться и в разработку программ антикоррупционной политики.

### **Мониторинг реализации Государственной стратегий антикоррупционной политики**

Как указано в Государственной стратегии, для обеспечения её успешной реализации, важно разработать систему мониторинга и оценки ее реализации. В Государственной стратегии также говорится о том, что в целях объективности и беспристрастности можно привлекать к участию в мониторинге и оценке также и неправительственные организации и независимых экспертов.

Указ об утверждении Государственной стратегии возложил на Секретариат Совета обороны ответственность за координацию действий по ее реализации. Согласно Указу Президента № 215 от 12 ноября 2013 года, при Совете обороны была создана Рабочая группа Совета обороны по контролю за реализацией Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики, о которой уже говорилось в этом отчете.

Задачей Рабочей группы Совета обороны является оценка хода реализации мер по борьбе с коррупцией. Более точно, в соответствии со статьей 5 Указа Президента, Рабочая группа Совета обороны на своих заседаниях должна проводить оценку реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики и мер, осуществляемых в министерствах, государственных органах, местных учреждениях вплоть до декабря 2014 года, и представить в Совет обороны два отчета (по состоянию на 1 июля 2014 г. и 25 декабря 2014 г.), а также информировать общественность о результатах таких оценок.

На практике, в 2012 и 2013 годах были проведены заседания Совета обороны, где были представлены доклады о реализации Государственной стратегии Генпрокуратурой, Министерством экономики и Службой по борьбе с коррупцией, по итогам которых были приняты решения<sup>14</sup> Совета обороны. 11 ноября 2013 года Президент утвердил решения Совета обороны по реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики, и они были опубликованы (но сама оценка не была опубликована).

Что касается Рабочей группы Совета обороны, то она состоит из 13 членов, в ее составе кроме представителей органов власти входит представитель «Transparency International Кыргызстане», представители академической среды, независимые эксперты. Кыргызстан сообщил, что Рабочая группа Совета обороны проводит еженедельные совещания.

Группа мониторинга не получила информацию о результатах деятельности Рабочей группы Совета обороны непосредственно по оценке реализации антикоррупционных мер, предусмотренных Государственной стратегией в государственных органах, местных самоуправлениях и что общественность информирована о результатах таких оценок. Тем не менее, Рабочая группа Совета обороны проделала важную работу по оценке рисков в органах власти и в государственных предприятиях, это широко освещалось в информационном пространстве Кыргызстана и вызвало большой резонанс (об оценках риска см. в следующем разделе этого отчета).

Министерство экономики является Секретариатом Правительства по мониторингу и оценке органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам исполнения антикоррупционных мер, а также организации и координации в сфере предупреждения коррупции. Ежеквартально государственные органы КР предоставляют в Министерство экономики отчеты о реализации мер, предусмотренных в Плана мероприятий Правительства. Министерство экономики, так же на ежеквартальной основе проводит свод, обобщение и мониторинг отчетов и направляет Сводные отчеты в Совет обороны и в Правительство Кыргызской Республики.

Как уже указано в этом отчете, в 2013 году, Министерством экономики были разработаны Методические рекомендации по разработке и реализации ведомственных программ и планов по противодействию коррупции.<sup>15</sup> Эти рекомендации также содержат методологию по подготовке отчетов по выполнению в требуемой форме. Министерство экономики также проводило тренинги для сотрудников министерств и ведомств, которые уполномочены проводить эту работу.

Группа мониторинга убедилась в том, что за период реализации Программы и Плана мероприятий Правительства на 2012 – 2014 годы Министерство экономики подготовило отчеты по итогам каждого полугодия, за каждый год, а так же два итоговых отчета - сводный отчет в виде таблицы с разьяснениями и аналитический доклад за весь период реализации. Эти доклады каждые полгода представлялись Министром экономики на заседаниях Правительства<sup>16</sup> и были опубликованы для всеобщего доступа на веб-сайте Министерства<sup>17</sup>. Позитивно, что на телевидении и в социальных

---

<sup>14</sup> <http://www.nbkr.kg/searchout.jsp?item=2465&material=44769&lang=RUS> (заседание Совета обороны в 2012 г.); <http://anticorruption.kg/2013/11/12/proshlo-ocherednoe-zasedanie-soveta-oborony-kyrgyzskoj-respubliki/> (заседание Совета обороны в 2013 г.)

<sup>15</sup> [http://www.mineconom.kg/Docs/antikor/89\\_06\\_05\\_13.pdf](http://www.mineconom.kg/Docs/antikor/89_06_05_13.pdf)

<sup>16</sup> Например, отчет Министерства экономики по итогам 6 месяцев 2013 г., представленный на заседании правительства 29 августа 2013 г.: <http://mineconom.gov.kg/Docs/korrupsia/Doklad-o-hode-ispolnenia-gosorganami-Plana-meropriyati-Pravitelstvo.pdf>

<sup>17</sup> См. опубликованные отчеты здесь:

сетях транслируется заседании Правительства КР, где представляются отчеты о реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики и планов действий по ее реализации. Для ознакомления с итогами проделанной работы, в сфере противодействия коррупции, сотрудники Министерства экономики проводят выездные обзоры (в регионы, ВУЗы, в мероприятиях проводимых бизнес-ассоциациями и др.).

Группа мониторинга приветствует регулярную и про-активную работу Министерства экономики по координации и поддержке в вопросах антикоррупционной политики органами исполнительной власти и по исполнению ее функций по мониторингу реализации Программы и Плана мероприятий Правительства.

Итоговый отчет по реализации Программы и Плана мероприятий Правительства на 2012 – 2014 годы государственными органами Кыргызской Республики (выше указанный аналитический доклад) был опубликован в феврале 2015 года. В отчете указано, что по результатам проведенного мониторинга за 2012-2014 годы из 98 запланированных мероприятий 73 или 73,5% выполнено, 24 мероприятия исполнены частично, а 2 - не исполнено. Эти данные ясно показывают улучшения после второго раунда мониторинга, когда в отчете было отмечено, что из-за отсутствия механизма мониторинга невозможно оценить должным образом уровень реализации и было лишь известно об исполнении нескольких мер. В целом итоговый отчет дает хороший обзор мер, принимаемых в различных областях (антикоррупционная экспертиза, расследование и уголовное преследование коррупции, искоренение коррупционных схем, государственные закупки и т.д.). В докладе также приводится информация, при ее наличии, об уровне реализации различных мер либо об отсутствии их реализации, а также об анализе реализации и возникающих проблемах при этом. Похвален также искренний язык доклада. В докладе делается вывод о том, что «в большинстве отчетов, представленных государственными органами и органами местного самоуправления, по-прежнему не хватает надлежащего содержания, информации о достигнутом прогрессе и эффективности принятых мер. Частая смена ответственных должностных лиц по предупреждению коррупции привела к нарушению учебного процесса и потере институциональной памяти».<sup>18</sup>

Также заслуживает позитивной оценки проведение мониторинга выполнения программы гражданским обществом посредством подготовки альтернативных отчетов и создания площадок для участия в мониторинге гражданскому обществу. Кыргызские власти использовали итоги альтернативного доклада в одном из отчетов Министерства экономики по итогам полугодия.<sup>19</sup>

Подготовку альтернативных докладов проводит Антикоррупционный Деловой совет (АДС) и Антикоррупционный форум. Эта работа ведётся в соответствии с Меморандумом о взаимодействии между государственными органами, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества по выработке и реализации антикоррупционных мер Правительства Кыргызской Республики между Министерством экономики и АДС.

АДС – это кыргызская НПО, в которую входят двадцать пять кыргызских организаций гражданского общества. Антикоррупционный форум (площадка) при Министерстве экономики был утвержден в 2013 году приказом Министерства экономики. В соответствии с Положением об Антикоррупционном форуме по предупреждению коррупции, Форум является открытым и

---

[http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3957&Itemid=982&lang=ru](http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=3957&Itemid=982&lang=ru)

(Отчеты и доклады в сфере противодействия коррупции)

<sup>18</sup> Итоговый отчет по реализации государственными органами Кыргызской Республики Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 гг.

<sup>19</sup> См. отчеты и другую информацию здесь: [Антикоррупционный форум](#)

формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан и представителей институтов гражданского общества Кыргызской Республики, с возможностью представления альтернативных отчетов и сведений, подготовленных со стороны общественности.

Между тем, мониторинговой группе была высказана озабоченность по поводу того, что не все организации гражданского общества имеют возможность участвовать в подготовке альтернативных докладов, а Антикоррупционный форум не является представителем гражданского общества Кыргызстана. Мониторинговая группа считает, что Кыргызстану следует обеспечить доступ к подготовке Альтернативных докладов всем желающим НПО.

Кроме того, независимый мониторинг реализации антикоррупционных мер отдельными министерствами и ведомствами на национальном и местном уровнях осуществляется Общественными советами государственных органов Кыргызской Республики<sup>20</sup>. В государственных органах созданы Антикоррупционные комиссии, которые возглавляют Статс-секретари этих органов. В их состав включены представители Общественных советов и на них заслушиваются и обсуждаются альтернативные отчеты Общественных советов. Тем не менее, нет информации о количестве таких отчетов и об их выводах. Такие отчеты Общественными советами могут быть выложены на соответствующих веб-сайтах министерств и ведомств и самое главное их выводы могут быть использованы этими министерствами и ведомствами.

В Кыргызстане есть намерение ввести систему мониторинга эффективности антикоррупционных мер. Методология антикоррупционного мониторинга и оценки была утверждена распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 12 февраля 2014 года № 44-р. Для ее реализации разработан проект Инструкции комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мероприятий государственными органами. Мониторинг принимаемых различными государственными органами мер будет проводиться на трех уровнях: самооценка на уровне каждого учреждения; внешняя оценка уполномоченным органом (Министерство экономики) и альтернативный доклад со стороны гражданского общества. Данная методология также включает в себя набор показателей (в основном это количественные показатели / результаты) и систему рейтингов для оценки эффективности. В ходе визита группа мониторинга получила информацию о том, что данная система начнет действовать в 2015 году.

Группа мониторинга поддерживает эти намерения и призывает больше развить оценку результатов и воздействия мер по борьбе с коррупцией. На данный момент, Программа и План мероприятий Правительства содержит ряд качественных показателей по каждой области. Все же в отчетах о реализации необходимо сделать акцент на непосредственных результатах, достигнутых по каждой конкретной мере. В Государственной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы упоминается об индикаторе доверия общества и указывается на то, что «данный индикатор будет являться основным индикатором успешности реализации антикоррупционной политики». Во время визита группе мониторинга стало известно, что здесь речь идет о включений тематики коррупции в Индекс общественного доверия (подробнее по этой теме см. раздел об исследованиях).

Необходимо уделять больше внимания оценке результатов антикоррупционной политики (изменения, достигнутые благодаря ее реализации, пользе от ее реализации – в отличие от непосредственных результатов, которыми являются, как правило, законы, тренинги, практические примеры, доклады и другие «продукты», получаемые в результате этой работы). Было бы полезно проводить такую оценку результатов и воздействия мер по борьбе с коррупцией при реализации Плана мероприятий на 2015-2017 годы.

---

<sup>20</sup> [http://www.ons.kg/index.php?act=view\\_cat&id=45](http://www.ons.kg/index.php?act=view_cat&id=45)

## **Выводы**

Со времени проведения второго раунда мониторинга, Кыргызстан сделал ряд шагов, направленных на разработку программных документов по борьбе с коррупцией, мониторингу их реализации и публикации отчетов об оценке. В частности, группа мониторинга отмечает прогресс в области мониторинга их реализации.

В связи с тем, что Общественным советам поручено проводить независимый мониторинг реализации антикоррупционных мер отдельными министерствами и ведомствами должны быть предприняты дальнейшие шаги, которые позволили бы публиковать отчеты на веб-сайтах соответствующих государственных органов.

В то же время, часть рекомендаций о выделении соответствующих бюджетных ресурсов для конкретных видов деятельности, не выполняется. В результате, ряд мер не реализован из-за отсутствия ресурсов. По мнению группы мониторинга, выделение бюджетных ресурсов могло бы быть использовано в качестве поддержки заявленной на высоком уровне политической воли и трансформации ее в практические действия, а также служить четким сигналом для общественности о том, что власти полны решимости и принимают конкретные меры по реализации антикоррупционной политики.

Относительно участия гражданского общества *в разработке политики* в области борьбы с коррупцией, существует весьма незначительный прогресс. Есть разные площадки для вовлечения НПО, НПО проводило альтернативный мониторинг реализации Программы Правительства и Плана мероприятий на 2012 – 2014 годы, а также гражданское общество участвовало в разработке некоторых антикоррупционных мер, в частности планов по демонтажу коррупционных схем на уровне Совета обороны, что, безусловно, является положительным моментом и должно продолжаться. Группа мониторинга призывает к более активному и широкому вовлечению гражданского общества, в том числе НПО, отраслевых специалистов, независимых экспертов.

Наконец, группа мониторинга призывает власти Кыргызстана обращать больше внимания на результаты и влияние их усилий по борьбе с коррупцией, учитывая актуальность каждой меры, а также то, что позволило достичь, например, изменился ли уровень коррупции в той ли иной сфере, возросло ли общественное доверие, стали ли государственные служащие более честными, стали ли государственные заказы более справедливо распределяться и т.д. Группа мониторинга поддерживает Кыргызстан в разработке и использовании четко определенных показателей результативности и эффективности для оценки результатов и воздействия Плана мероприятий государственных учреждений в целях осуществления мер по борьбе с коррупцией Государственной стратегии в Плана мероприятий на 2015-2017 годы, но также любых других программных документов.

***Рекомендацию 1.2. Кыргызстан выполнил частично, и эта рекомендация остается в силе под номером 1.***



### 1.3. Исследования коррупции

#### Рекомендация второго раунда мониторинга 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.*

#### Исследование и изучение коррупции

В целом, начиная со второго раунда мониторинга создается впечатление, что в Кыргызстане проделан определенный объем работы как Правительством, так и НПО по исследованию природы коррупции в целом и в конкретных секторах.

В первой половине 2014 года Министерство экономики при финансовой поддержке Всемирного банка провело масштабное исследование причин, уровня и масштабов коррупции в Кыргызской Республике. Исследование “Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и пути решения”<sup>21</sup> было проведено компанией “CAIConsulting”. География исследования охватила все регионы страны. Выборка составила 4000 респондентов (2,530 жителей, 409 юридических лиц, 471 частных предпринимателей, 20 межправительственных организаций и экспертов и 570 государственных и муниципальных служащих). Отчет был опубликован (тиражом 500 экземпляров), и также доступен на Интернет- сайте Министерства экономики.

Целью данного исследования было выявить и проанализировать основные факторы коррупции и административных барьеров, которые влияют на жизнь граждан и развитие предпринимательства, выяснить степень коррупционной деятельности, их причины и на основе результатов исследования разработать рекомендации по снижению коррупции. В отчете анализируются риски, связанные с коррупцией в полиции, судебной системе, в системе госзакупок, налоговой и таможенной службах, сферах образования, здравоохранения и других. Специалисты «CAIConsulting» использовали методику, которая сочетает в себе качественные и количественные методы, включая обобщение и анализ имеющейся статистической информации, которая оказалась эффективным методом сбора информации для оценки и анализа, что впоследствии позволило создать полную картину коррупции в стране и охватить все регионы Кыргызской Республики.

В ходе визита группы мониторинга власти Кыргызстана заявили, что данный отчет до настоящего времени является наиболее широким исследованием по коррупции в Кыргызстане. Власти Кыргызстана сообщили группе мониторинга, что «CAIConsulting» проводила презентации отчета в государственных органах, гражданскому обществу и деловым кругам. В марте Кыргызстан указал, что рекомендации этого отчета были учтены экспертной группой Министерства экономики при разработке нового Плана мероприятий по противодействию коррупции на 2015-2017 гг.

<sup>21</sup> [http://mineconom.gov.kg/Docs/korrupsia/c\\_31\\_07\\_2014.pdf](http://mineconom.gov.kg/Docs/korrupsia/c_31_07_2014.pdf)

Отчет «Исследование коррупционных рисков в судебной системе» подготовлен в 2012 году USAID-IDLO- «Transparency International Кыргызстан». В данном исследовании представлены формы и уровень коррупции в судах, а также анализируются факторы, ведущие к коррупции и их причины. Опрос гражданского общества дает представление, что в данном исследовании наглядно показано, каковы основные причины, приводящие к коррупции в судах - непропорциональное влияние, неэффективность судопроизводства, неудовлетворительное материальное и социальное обеспечение работников в управлении судами и недостаточное подчинение закону.

Что касается сферы образования, в 2013-2014 годах «Transparency International Кыргызстан» в Кыргызстане было подготовлено исследование «Коррупционные риски в системе среднего образования. Неофициальные платежи в школах». В исследовании анализируется важная проблема широкого распространения неофициальных платежей со стороны родителей в государственных средних школах, а также указаны основные причины, ведущие к коррупции в этой сфере.

В 2012 году правозащитным центром «Граждане против коррупции» было опубликовано исследование «Парламент: вопросы эффективности и прозрачности». Данное исследование содержит анализ коррупции и аспекты неэтичных действий членов парламента, коррупции в финансировании политических партий и выборов, а также дает полезные рекомендации по необходимому усовершенствованию, например, для предотвращения коррупции и конфликта интересов в отношении членов парламента, предоставлению декларации и другие.

Другой пример исследования, проведенного правительством - изучение причин коррупции в системе управления Фонда государственного имущества. Исследование было направлено на изучение, анализ и разработку рекомендаций по институционализации обнаружения и предотвращения коррупции в сфере управления государственным имуществом, разработку показателей, которые сигнализируют о ситуации и степени коррупции в этой сфере, и отслеживание динамики реализации предложенных антикоррупционных рекомендаций. Исследование было опубликовано Интернет- сайте Министерства экономики.

При разработке антикоррупционных мер и при оценке их исполнения важно использовать независимые исследования. На пример, в апреле 2014 года Всемирным банком в Кыргызстане были предоставлены результаты исследования в отношении деловой среды и деятельности предприятий в Кыргызстане как часть регионального исследования ЕБРР и Всемирного банка «Деловое окружение и деятельность предприятий» (Business Environment and Enterprise Performance Survey). При сравнении с результатами опроса 2008 года, опрос 2014 года показал что бизнес круги отмечают снижение уровня коррупции и неофициальных платежей. Однако, предприниматели считают, что большие неофициальные платежи следует ожидать в таких областях, как электро-и водоснабжение, лицензирование и налоговый аудит.

В 2015 году, Центр ОБСЕ в Бишкеке намерен финансировать исследования по выявлению коррупционных зон пораженности в противодействии правонарушениям (преступлениям), совершаемым в сфере реализации государственных закупок, с определением единых подходов противодействия коррупционным проявлениям, с выявлением ее условий, рисков и причин.

### **Анализ коррупционных рисков в государственных органах и планы мероприятий по их демонтажу**

Как указано в Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики, для того чтобы борьба с коррупцией была эффективной, важно регулярно отслеживать и оценивать сферы, подверженные коррумпируемости, и уровень коррупции. В соответствии с Указом Президента от 12 ноября 2013 года № 215 «О мерах по устранению причин политической и

системной коррупции в органах власти», одним из приоритетов в борьбе с коррупцией в Кыргызстане является изучение и демонтаж коррупционных схем. Это привело к работе, проводимой с 2014 года Рабочей группой Совета обороны по контролю реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики, с участием Антикоррупционной службы Государственного комитета национальной безопасности КР.

Как уже говорилось в этом отчете, начиная с 2014 года проведен анализ коррупционных рисков в 21 государственном органе и выработаны пошаговые детализированные планы по демонтажу системной коррупции. Среди этих органов есть Дорожно-патрульная служба МВД, Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам, Министерство энергетики и промышленности, Министерство здравоохранения и другие. Эта работа, под эгидой Рабочей группы Совета Оборона, ведется Секретариатом Совета обороны КР, постоянными экспертами (за счет донорских средств), специалистами соответствующих сфер (в целом за 2014 год привлечены 270 таких специалистов), а также сотрудниками правоохранительных органов. В рамках этой работы, проведен анализ внутренних процессов и системы функционирования государственных органов. Выявлены политические, системные и управленческие причины коррупционных проявлений. В результате анализа, как сообщают власти Кыргызстана, выявлены общие зоны рисков, которые оказались присущими практически каждому государственному органу, включающие в себя процесс государственных закупок, контрольных и лицензионно-разрешительных функций, кадровых назначений и освоения бюджетных средств. Кроме того, каждое ведомство имеет свою специфику коррупционных рисков.

Для минимизации коррупционных возможностей в государственных органах разработаны Планы мероприятий по демонтажу коррупционных рисков. Как сообщили власти Кыргызстана во время визита в январе 2015 года, такие детальные планы мероприятий по демонтажу коррупционных схем разработаны в 11 случаях. Группа мониторинга получила копию одного из таких планов для системы социальных фондов в Кыргызстане. В некоторых случаях до утверждения плана проводится его обсуждение на заседании Совета обороны с участием ответственных организаций, например в случае утверждения Плана мероприятий для Министерства здравоохранения встреча была организована в секретариате Совета обороны с руководством Министерства и всех медицинских учреждений страны.

В ходе визита власти Кыргызстана сообщили, что качество этих планов выдвинуто на первый план Правительством КР. Также проводится мониторинг исполнения, дается оценка эффективной деятельности противодействия коррупции и соответствия руководителя государственного органа занимаемому посту. Были предоставлены несколько примеров конкретных результатов в сфере выдачи водительских прав и в сфере образования, в результате реализации этих планов. Согласно сводному отчету о реализации Программы и Плана мероприятий Правительства на 2012-2014 годы, предлагаемые меры реализуются на 81% Государственным агентством по геологии и минеральным ресурсам, а Дорожно-патрульной службой МВД - только на 28%.

### **Оценка уровня коррупции – часть Индекса доверия населения**

Власти Кыргызстана с 2012 года проводят оценку эффективности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, в том числе Индекс доверия населения (эту информацию готовит Национальный статистический комитет). 28 ноября 2014 года Постановлением Правительства в Индекс доверия населения внесены дополнительные вопросы, направленные на исследование и определения уровня коррупции в Кыргызской Республике. Это должно позволить на основе социологических исследований получать информацию о состоянии коррупции в обществе и конкретно по государственным органам (вопросник разработан на основе вопросов содержащихся в Барометре мировой коррупции «Transparency International»).

## **Участие НПО в исследованиях**

Гражданское общество участвует в исследованиях коррупционных схем через Рабочую группу Совета обороны. Что касается исследований по заказу правительства или при поддержке доноров, в них могут принимать участие организации гражданского общества. Однако, со стороны Правительства не наблюдается какой-либо предпринимаемой инициативы для дальнейшего вовлечения НПО в исследования по противодействию коррупции. Не представлено ни одного примера в соответствии с Рекомендацией, которые могли бы продемонстрировать участие НПО в исследованиях по коррупции в фокус-группах, о жертвах коррупции или оценке нормативно-правовых актов.

## **Выводы**

В целом, начиная с февраля 2012 года был проведен ряд обзоров, исследований и оценок коррупции. Международные организации оказывают важную поддержку исследованиям в области коррупции, направленным на укрепление потенциала государственных органов для выявления коррупционных схем в различных сферах и заведениях. Также Рабочая группа Совета обороны провела полезные оценки для выявления и устранения коррупционных рисков и схем в отдельных государственных органах.

Между тем, гражданское общество, похоже, не достаточно участвует в разработке и реализации исследований о коррупции.

Группа мониторинга призывает органы государственной власти лучше использовать выводы и рекомендации различных обзоров и исследований при разработке новых программ по борьбе с коррупцией или обновить существующие конкретные меры для предотвращения выявленных коррупционных схем.

Хотя недавнее исследование “Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и пути решения” охватывает фокус-группы, до сих пор отсутствуют исследования о виктимизации коррупции.

***Кыргызстан в основном выполнил Рекомендацию 1.3.***

## **Новая Рекомендация 2**

- ***Регулярно, на основе различных подходов и методологий, проводить исследования и опросы о коррупции, а также доверии общества государственным институциям, и распространять такие отчеты***
- ***Обеспечить использование исследований и опросов о коррупции при разработке и мониторинге антикоррупционных стратегий и программ***
- ***Обеспечить поручение части антикоррупционных исследований неправительственным учреждениям на конкурсной основе.***

## 1.4. Участие общественности

### Рекомендация второго раунда мониторинга 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.*

Документы антикоррупционной политики подчеркивают важность участия гражданского общества в борьбе с коррупцией и стимулируют в этом отношении государственные органы. Например, Указом Президента в 2013 году закреплено, что участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией является частью наиболее важных и приоритетных задач Правительства<sup>22</sup>.

Как уже отмечалось в этом отчете, несколько неправительственных организаций и экспертов являются членами Рабочей группы Совета обороны по контролю реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики. Рабочая группа включает в себя представителей НПО «Transparency International Кыргызстан», трёх других представителей гражданского общества (названных независимыми экспертами) и представителя деловых кругов и академической среды. Гражданским обществом было отмечено, что процедура и критерии выбора неправительственных участников неизвестны. Результаты работы этой группы обсуждались в предыдущих частях.

### Постоянные формы сотрудничества с гражданским обществом

В Кыргызстане продолжают работу Общественные советы (бывшие Общественные наблюдательные советы), созданные в Кыргызстане Указом Президента от 29 марта 2010 года. В декабре 2012 года был создан Координационный совет Общественных советов. 24 мая 2014 г., был принят Закон об Общественных советах. Согласно этому закону, в 36 государственных органах существуют Общественные советы. Перечень имен членов каждого Совета имеется на общем сайте Общественных советов.<sup>23</sup> Они включают представителей науки, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых организаций, экспертов и в целом 187 НПО. В ходе визита группе мониторинга сообщили, что состав всех советов находится на рассмотрении.

Общественные советы имеют две основные функции: консультативную (давать рекомендации по совершенствованию работы государственных органов, предлагать альтернативные решения проблем и проводить публичные слушания) и наблюдательную (проводить мониторинг расходов бюджетных средств и других ресурсов в государственном органе, проводить мониторинг государственных закупок, а также мониторинг соблюдения законодательства). В ответах на анкету Кыргызские должностные лица положительно оценивают работу Общественных советов и подчеркивают, что они играют важную роль в сфере предотвращения коррупции.

<sup>22</sup> Указ Президента № 215 от 12 ноября 2013 г. (версии от 13 июня 2014 г. и 15 сентября 2014 г.)

<sup>23</sup> [http://ons.kg/site/index.php?act=ons\\_members](http://ons.kg/site/index.php?act=ons_members)

В рамках Координационного совета Общественных советов была создана постоянно действующая Рабочая группа по предотвращению коррупции. Она включает в себя 18 представителей различных Общественных советов. В своих ответах в анкете Кыргызские должностные лица констатируют, что данная группа проводит регулярные встречи, где проводится обзор и анализ реализации антикоррупционных институциональных программ, заслушиваются государственные органы о ходе реализации и т.д. В ходе визита представитель Общественных советов пояснил, что в обязанности Общественных советов входит оценка реализации ведомственных планов действий по противодействию коррупции. Такая оценка не является императивной, и неизвестно, на каком уровне она проводится. Анализ и отчеты размещаются на сайте [www.ons.kg](http://www.ons.kg).

Также с 2012 года развиты Антикоррупционные форумы - это постоянные платформы, в которых могут участвовать НПО, в том числе для обсуждения реализации антикоррупционных мер. Существует шесть таких форумов, в том числе Антикоррупционный форум при Министерстве экономики, созданный в 2013 году по инициативе Министерства экономики и Антикоррупционного делового совета. В соответствии с Положением об Антикоррупционном форуме (площадке) по предупреждению коррупции при Министерстве экономики Кыргызской Республики, Форум является открытой площадкой и формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан и представителей институтов гражданского общества Кыргызской Республики, с возможностью представления альтернативных отчетов и сведений, подготовленных со стороны общественности.

Как было прояснено Министерством экономики, в ходе проведения Антикоррупционного форума были рассмотрены коррупционные схемы и злободневные проблемы в энергосекторе, государственных закупках, распределении и трансформации земель, в сфере оборота и обеспечения лекарственными средствами. Здесь на примере только одного Московского района Чуйской области были вынесены на обсуждение более 10-ти коррупционных фактов распределения, аренды и продажи земель.<sup>24</sup>

Тем не менее, некоторые источники из среды гражданского общества дали менее положительную оценку своего участия, Общественным советам и Антикоррупционным форумам. Они подчеркнули, что Общественные советы, в основном, привлекают граждан, лояльных к власти, а слишком активные Общественные советы, например, в Министерстве транспорта и связи, были распущены. В ходе визита представители правительства пояснили, что члены Общественного совета в Министерстве транспорта и связи не были распущены, а их мандат закончился (срок полномочий - два года), и процедура отбора новых членов продолжается. Источники из гражданского общества говорят, что сотрудничество с НПО, скорее, происходит по инициативе самих НПО и в рамках проектов и программ гражданского общества.

Что касается мониторинга реализации антикоррупционных мер, позитивно, что существуют различные отчеты со вкладом гражданского общества или подготовленные непосредственно гражданским обществом как альтернативный отчет Форума и АДС, анализ общественных советов, исследование «САIConsulting» 2014 года по коррупции в Кыргызстане и др. Однако, не ясно, в какой мере выводы этих отчетов далее используются органами власти.

Наконец, Центральная избирательная комиссия Кыргызской Республики в сотрудничестве с НПО Международный центр Интербилим реализует проект по внедрению механизма мониторинга расходов политических партий в ходе избирательной кампании. Публикация была выпущена в 2013 году в виде рекомендаций по совершенствованию законодательства Кыргызской Республики,

---

<sup>24</sup> Министерство экономики, Итоговой отчет по реализации Государственной программы, 2015, стр. 2.

регулирующего порядок формирования и расходования избирательных фондов/средств политических партий.

### **Вовлечение общества в разработку антикоррупционных мер и в мониторинг их реализации**

Существует мало конкретных свидетельств участия в разработке государственной политики в сфере противодействия коррупции общественности в целом. В Кыргызской Республике публичные слушания законопроектов не являются обязательными. Только проекты законов, затрагивающие интересы граждан, могут быть предметом публичных слушаний. В ходе визита было заявлено, что такие законы находятся на официальном веб-сайте Правительства Кыргызской Республики, [www.gov.kg](http://www.gov.kg).

В течение визита мониторинговой группы состоялись публичные слушания по проекту закона "О конфликте интересов" и по ряду проектов постановлений Правительства Кыргызской Республики области предупреждения коррупции.<sup>25</sup> Представители гражданского общества подтвердили, что проекты законов публикуются на сайте Жогорку Кенеш (Парламент), но есть трудности представить свои замечания; публичные слушания проводятся в основном по инициативе программ гражданского общества или международных организаций лишь по отдельным законопроектам.

### **Выводы**

Некоторые новые меры для расширения сотрудничества между гражданским обществом/гражданами и государственными органами были приняты после второго раунда мониторинга. В будущем важно расширить круг тех, кто участвует, и что более важно, с четкими, практическим вкладом и результатами.

Кыргызские власти признали необходимость совершенствования сотрудничества с институтами гражданского общества и широкой общественностью в борьбе с коррупцией и назвали это среди своих приоритетов в борьбе с коррупцией. В частности, подчеркнута необходимость распространения практики создания филиалов Антикоррупционных форумов на региональном уровне; проведения региональных совещаний с активистами местных НПО, СМИ, депутатами местных советов и представителями органов местного самоуправления для изучения проблем в области противодействия коррупции; создания новых и более эффективных платформ для участия граждан в обсуждении вопросов реализации антикоррупционной политики; проведения тренингов для новых сотрудников государственных органов. Представители гражданского общества также готовы к более значимым совместным мерам по борьбе с коррупцией, в том числе это может быть сделано посредством совместного тренинга государственных и муниципальных служащих.

### ***Кыргызстан в основном выполнил Рекомендацию 1.4.***

---

<sup>25</sup> <http://www.gov.kg/?cat=52>



### Новая рекомендация 3

- *Обеспечить более эффективное сотрудничество гражданского общества и государственных институций в борьбе с коррупцией и проводит совместные практические мероприятия, на пример, в сфере проведения исследований или обучения*
- *Вовлекать общественность в целом в разработку политики, законов и в оценку мер по противодействию коррупции, в том числе посредством консультаций, публичных слушаний и публикаций проектов политик и законов, посредством on-line комментариев и похожих форм, легкодоступных для граждан.*

### 1.5. Антикоррупционное просвещение и обучение

#### Рекомендация второго раунда мониторинга 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 уполномоченному органу по предотвращению коррупции разработать комплексную методологию проведения информационно-разъяснительных кампаний и составить план обучающих мероприятий.*

Правительство должно было в трехмесячный срок (декабрь 2013 года – февраль 2014 года), совместно с Общественной телерадиовещательной корпорацией Кыргызской Республики, во взаимодействии с другими средствами массовой информации и институтами гражданского общества, провести государственную информационную и образовательно-просветительскую кампанию по формированию нетерпимости к коррупции. Так предусмотрено в Указе Президента № 215 от 12 ноября 2013 года «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в государственных органах», пункт 10.7.

В соответствии со статьей 6 Закона «О предупреждении коррупции», Министерство юстиции Кыргызской Республики отвечает за правовую пропаганду с целью расширения и распространения знаний по вопросам предупреждения коррупции среди населения через СМИ или через Интернет-ресурсы. Как было отмечено в ходе визита мониторинговой группы, каждое министерство или государственный орган может также разработать собственные мероприятия и кампании по информированию общественности. Однако нет информации, были ли разработаны и проведены такие кампании и в каком количестве. На практике же антикоррупционное просвещение - эта скорее функция Министерства экономики.

Действительно широкая кампания по информированию общественности была проведена в первой половине 2014 года. Она была организована Министерством экономики в сотрудничестве с Институтом развития политики. В результате, по информации Кыргызстана, через средства массовой информации населению сообщили о примерно 570 случаях коррупции и ее тлетворном влиянии на права человека. В целях просвещения общественности были использованы около 10



каналов печатных, вещательных и Интернет СМИ. Были созданы три интерактивных радио-шоу, которые транслировались по “Биринчи радио” ОТРК, “Кыргызстан Обондору” и “Ретро FM”, были организованы четыре телевизионных интерактивных шоу на ОТРК и НБТ. В феврале 2014 года была запущена интерактивная платформа по противодействию коррупции, которая в настоящее время насчитывает 877 подписчиков.<sup>26</sup> Все мероприятия по проекту (семинар, мероприятия в СМИ, ознакомительные семинары, рассылки) охватили около 700 человек.

В рамках кампании было разработано руководство “Как защитить права и сообщить о коррупционных действиях должностных лиц с помощью интернет”.<sup>27</sup>

В ходе кампании состоялись общенациональный конкурс среди средств массовой информации, конкурс плакатов, тренинг для уполномоченных должностных лиц по борьбе с коррупцией по продвижению антикоррупционной пропаганды посредством Интернет и семинары для государственных служащих. 42 журналиста из Бишкека и регионов приняли участие в конкурсе для средств массовой информации и представили 238 публикаций по проблеме. Был проведен конкурс плакатов, в котором участвовали 130 профессиональных художников и любителей, дети из всех регионов Кыргызской Республики, представившие свыше 282 плакатов. После определения победителей и вручения призов плакаты были выставлены на обозрение в Национальном музее изобразительных искусств. Выставка открылась в мае 2014 года, ее посетили руководители государственных органов, представители международных организаций и гражданского общества.

Был проведен межведомственный тренинг по продвижению кампании через Интернет (на котором присутствовали 22 представителя из 22 министерств). На тренинге обсудили работу платформы на базе социальной сети с целью общения и обмена информацией. Участники тренинга получили навыки для создания обмена документами и использования инструментов для быстрого обмена данными.

Кроме того, Министерством экономики было проведено обучение государственных должностных лиц по противодействию коррупции. Государственной кадровой службой Кыргызской Республики и Общественным советом при Министерстве экономики была разработана и утверждена учебная программа по вопросам антикоррупционной политики. «Transparency International Кыргызстан» проведен тренинг для прокуроров, ведомств Министерства внутренних дел, судей, работников суда, органов местного самоуправления.

## **Выводы**

В целом, власти Кыргызстана предприняли меры для привлечения внимания к проблеме коррупции, в том числе просвещения общества о причинах и последствиях коррупции, инструментах для предотвращения и борьбы с ней, правах граждан при взаимодействии с государственными органами и др. Соответственно, действия по информированию стали более обширными и нацелены на общество в целом и на конкретные группы; используются масс медиа и ИТ технологии.

Формально Министерство юстиции обязано обеспечить правовую пропаганду и осведомленность по вопросам предупреждения коррупции. В действительности, большинство антикоррупционных мероприятий по повышению осведомленности населения были проведены Министерством экономики. Поэтому, не ясно, какой орган несет ответственность за создание комплексного

<sup>26</sup> <https://www.facebook.com/CorruptionKG>

<sup>27</sup> Рабочая версия доступна на: <http://dpi.kg/ru/news/full/788.html>

подхода по повышению информированности о коррупции, а также за координацию мероприятий, в том числе с правительственными и неправительственными партнерами, в этой области.

Группа мониторинга отмечает, что, хотя ряд антикоррупционных мероприятий по повышению осведомленности состоялись в 2014 году, представляется, что в их основе нет четкой методологии и концепции, где обоснован выбор мероприятий и таргет-групп, а так же где были бы предусмотрены «волны» коммуникаций. Также пока еще отсутствует механизм оценки влияния таких кампании и использование этих оценок в последующих кампаниях в выработке мер по противодействию коррупции.

Необходимо также отметить недостаточное проведение мероприятий по анти-коррупционному обучению (anti-corruption education), что является важной части превентивной работы. После общих кампаний по информированию и просвещению такое обучение могло бы стать следующим шагом.

***Рекомендацию 1.5. Кыргызстан выполнил частично.***

#### **Новая рекомендация 4**

- ***Назначить ответственный орган за разработку комплексных подходов и мероприятий по анти-коррупционному просвещению и обучению, а также координирующего реализацию таких мероприятий***
- ***Проводить оценку результатов и воздействия мероприятий по анти-коррупционному просвещению и обучению, использовать результаты в последующей деятельности.***

#### **1.6. Институты по разработке и координации антикоррупционной политики и противодействию коррупции**

##### **Рекомендация второго раунда мониторинга 1.6.**

***Обеспечить, чтобы орган (органы), отвечающий за разработку и контроль за 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.***

В антикоррупционную институциональную систему в Кыргызстане на сегодняшний день входят Совет обороны и его Секретариат, Министерство экономики, Антикоррупционная служба Государственного комитета национальной безопасности КР, Генеральная прокуратура и Комитет Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по противодействию коррупции. Некоторые изменения произошли после второго раунда мониторинга.

Основная институция ответственная за общую координацию и за контроль реализаций антикоррупционных мер – это Секретариат Совета обороны. В 2012 году, как это уже отмечалось в отчете второго раунда мониторинга, именно Секретариат Совета обороны разработал Государственную стратегию и был назначен ответственным органом за мониторинг и контроль ее исполнения. В 2013 году, Секретариат Совета обороны так же был назначен ответственным за

контроль исполнения Указа Президента № 215 «О мерах по искоренению причин политической и системной коррупции в органах государственной власти». В соответствии с данным Указом, Секретариат Совета обороны ответственный за работу, которая нацелена на искоренение системной коррупции и коррупционных схем, а так же повышение эффективности правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией. Группа мониторинга во время визита была проинформирована, что Секретариат Совета обороны сейчас рассматривает возможные подходы, как лучше структурировать работу по борьбе с коррупцией в Кыргызстане и как развивать комплексный подход. С административной точки зрения, Секретариат Совета обороны – это часть Аппарата Президента. У мониторинговой группы создалось впечатление, что Секретариат Совета обороны развил определенную специализацию по вопросам борьбы с коррупцией и что у него есть необходимые полномочия для такой надзорной функции.

В 2013 году была создана Рабочая группа Совета обороны Кыргызской Республики по контролю реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики, о которой уже говорилось в предыдущих разделах этой части отчета. Ее задача – это оценка исполнения антикоррупционных мер и в частности анализ рисков коррупции и работа над комплексом мер по демонтажу системной коррупции в государственных ведомствах и предприятиях. Эта работа описывается выше в разделе об исследованиях.

В 2012 году, Министерство экономики стало Секретариатом, ответственным за координацию и мониторинг исполнения антикоррупционных мер Правительства, органов исполнительной власти и местного самоуправления. В течение последних двух лет Министерство экономики также фактически стало центральным органом по предупреждению коррупции. Министерство экономики ответственно за программу на уровне Правительства, а так же координирует ведомственные планы. Министерство экономики наделена этими координирующими функциями в сфере антикоррупционной политики постановлением Правительства № 596 от 30 августа 2012 года, которым принята Программа и План мероприятий Правительства.

13 августа 2013 года согласно Решению Министра экономики № 164 было создано специальное подразделение в Министерстве экономики - Отдел политики предупреждения коррупции (ОППК). Министерство экономики получило три дополнительных штатных единиц. ОППК до середины 2014 года существенно поддерживался проектом Всемирного Банка СВЕМ и Великой Британией (DFID). В рамках проекта СВЕМ было предоставлено со-финансирование зарплат сотрудников ОППК и финансирование деятельности подразделения (найм консультантов, проведение семинаров, тематические расследования). На 10 марта 2015 года, в ОППК работают 5 сотрудников; для проведения своей работы ОППК тоже нанимает консультантов. Есть намерение увеличить потенциал отдела до уровня департамента.

У мониторинговой группы сложилось довольно позитивное представление о работе проводимой ОППК. Проводится регулярный мониторинг исполнения антикоррупционных мер. Отдел разработал ряд методологических материалов, осуществляет координацию по разработке и реализации ведомственных планов, организовал тренинги, кампании по просвещению общественности, провел ряд исследований.

Власти Кыргызстана подчеркнули во время визита, что основная проблема – это нехватка специалистов и хорошего обучения для них. Так же сообщалось, что ОППК имеет большую нагрузку, так как они должны обработать большое количество входящей переписки (отчеты, различная информация, ведомственные планы) и одновременно развивать подходы и реализовать

меры по предупреждению коррупции. Учитывая данную нагрузку, власти Кыргызстана считают, что поддержка доноров должна продолжаться.

Генеральная прокуратура участвует в сфере антикоррупционной политики посредством координации антикоррупционной работы правоохранительных органов, проведения сбора и анализа информации о коррупции в государственных ведомствах и на местном уровне, а также оценки эффективности предпринятых мер. При необходимости, Генеральная прокуратура может вносить предложения в Секретариат Совета обороны и пользоваться другими функциями в антикоррупционной сфере, с которыми она наделена в законодательстве, в том числе надзор за исполнением Конвенции ООН против коррупции.

Касательно институций, ответственных за предупреждение коррупции, Министерство экономики, начиная с 2014 года, стала осуществлять функции по разработке политики предупреждения коррупции и их внедрению, и фактически стало основным органом, ответственным за предупреждение коррупции в государственном секторе. Тем не менее, предупреждение коррупции на государственной службе в будущем может быть передана Государственной кадровой службе. Группа мониторинга позитивно оценивает такое намерение, с условием, что Государственная кадровая служба будет тоже наделена необходимыми ресурсами и будет иметь волю проводить такую работу.

В Кыргызстане идет дискуссия о том, как улучшить антикоррупционные институции и в рамках этой дискуссии обсуждается вопрос о создании единого, центрального антикоррупционного органа. Все же, у группы мониторинга после визита в Кыргызстан осталось впечатление о консенсусе органов власти и общественности о том, что в Кыргызстане предпочтительно разделить антикоррупционные функции между разными органами нежели их консолидация в одном, специализированном антикоррупционном органе, который может стать слишком властным или просто неэффективным. Действительно, в Кыргызстане имеется опыт с Агентством по предупреждению коррупции, которое было создано и существовало несколько лет, но очевидных результатов не было.

По вопросу антикоррупционных органов не существует одной модели, который Кыргызстану било бы необходимо следовать. В соответствии с международными стандартами и хорошей практикой, самое важное – это ясно наделить функциями по предупреждению и по борьбе с коррупцией. Но ими может быть наделен один или несколько органов. Это могут быть специализированные агентства, которые созданы специально для этой цели. Антикоррупционные функции могут так же осуществляться как одна из многих обязанностей уже существующего органа.

Чаще всего, специализированные антикоррупционные агентства создаются в странах, где коррупция очень распространена, существующие государственные ведомства слабые, не имеют к себе достаточного доверия и самое главное – сами подвергнуты коррупции.<sup>28</sup>

## **Выводы**

После второго раунда мониторинга потенциал антикоррупционных институций в Кыргызстане вырос. Специализация и ресурсы для работы антикоррупционных институций усилены (что

---

<sup>28</sup> Для дополнительной информации по этой теме см. ОЭСР (2013), *Специализированные институции по борьбе с коррупцией: Обзор моделей*, 2013, ОЭСР, Париж (на английском языке).

касается ресурсов это во многом благодаря донорской помощи). Одновременно институциональная система все еще в процессе усовершенствования и идет дискуссия о разных подходах.

Учитывая, что Секретариат Совета обороны ответственный за координацию и контроль исполнения Государственной стратегии, а Министерство экономики является секретариатом для мониторинга исполнения Программы и Плана мероприятий Правительства, важно развить более тесное сотрудничество этих двух ведомств. Правоохранительные органы, а именно Генеральная прокуратура и Антикоррупционная служба тоже должны быть вовлечены. К тому же, группа мониторинга слышала неоднократно во время визита о недостаточной межведомственном взаимодействии между превентивными и правоохранительными органами и что это мешает эффективной борьбе с коррупцией. Так же говорилось о том, что необходимо усилить работу по предупреждению коррупции и улучшить координацию между правоохранительными органами.

Отдел политики предупреждения коррупции Министерства экономики имеет ряд функций и большой объем работы, и с имеющимся ресурсами и количеством сотрудников не может далее исполнять все функции эффективно.

Учитывая дискуссии о необходимости создания нового антикоррупционного органа, Кыргызстану было бы полезно проанализировать, какие антикоррупционные функции имеет органы власти на этот момент и прояснить, достаточно ли ясно эти функции распределены, какие новые функции нужны, а также проанализировать соответствие этих органов главным международным стандартам (достаточность ресурсов, специализация и обучение персонала и уровень независимости, который отличается в зависимости от функции).

***Рекомендацию 1.6. Кыргызстан выполнил частично.***

#### **Новая рекомендация 5**

- ***Провести оценку антикоррупционных функций и эффективность их исполнения разными государственными органами, в том числе оценить, как обеспечен необходимый уровень независимости, наличие ресурсов и специализации в соответствии с международными стандартами***
- ***Обеспечить органы, ответственные за развитие и контроль за исполнением государственной и правительственной политик по борьбе с коррупцией, обеспечив их ресурсами для исполнения антикоррупционных мероприятий, обеспечить специализацию сотрудников и их обучение, а так-же необходимый уровень независимости и отсутствие ненадлежащего влияния для исполнения этих функций.***

## Раздел 2. Уголовное законодательство в отношении коррупционных преступлений

### 2.1-2.2 Уголовные правонарушения и их элементы

#### Рекомендация второго раунда мониторинга 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 отмывание 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.*

Со времени второго раунда мониторинга лишь незначительные изменения были внесены в законодательство Кыргызстана, с целью имплементации указанной рекомендации и обеспечения соответствия законодательства международным стандартам.

Правительство Кыргызстана ссылается на работу, которая ведется в направлении анализа антикоррупционного законодательства с целью его приведения в соответствие международным стандартам. На сегодняшний момент разработаны проекты нового Уголовного кодекса, Уголовного процессуального кодекса, Закона о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансировании террористической или экстремистской деятельности. В ходе визита в страну, группа мониторинга имела возможность встретиться с некоторыми членами рабочих групп по разработке новых нормативных актов и обсудить вопросы реформирования уголовного и административного законодательства в сфере борьбы с коррупцией. Однако, на момент проведения мониторинга они находились на стадии разработки и еще не подавались

правительством на рассмотрение в законодательный орган Кыргызстана. В виду различных стадий разработки этих документов и возможности дальнейшего усовершенствования их текстов, анализ вышеуказанных проектов законодательных актов группой мониторинга не проводился. После визита в страну, Кыргызстан проинформировал, что указанные законопроекты находятся на рассмотрении в комитетах Жогорку Кенеша КР.

#### **Взятничество иностранных должностных лиц**

После принятия Закона № 164 от 10.08.2012, Глава 30 УК была дополнена статьей 313-1 «Получение взятки» и статьей 314 «Дача взятки», субъектом преступления которых является: должностное лицо Кыргызской Республики или иностранное должностное лицо, либо должностное лицо международной организации.

Таким образом, составы преступлений активного и пассивного взяточничества в настоящее время включают в качестве субъектов коррупционных деяний иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций.

Кыргызстан выполнил данную часть рекомендации.

#### **Обещание, предложение, просьба, принятие обещания/предложения**

По итогам второго раунда мониторинга, ОЭСР рекомендовало Кыргызстану привести содержащиеся в УК понятия в соответствие с положениями Конвенции ООН против коррупции особо выделив необходимость внести дополнения в статьи УК об активном и пассивном взяточничестве (дачи и получения взятки) в частном и публичном секторах, а именно, установить уголовную ответственность за «требование или просьбу» и принятия обещания или предложения взятки в случае пассивного взяточничества и за «предложение», «обещание» взятки в случае активного взяточничества как законченных составов преступлений.

Действующее уголовное законодательство в контексте этого элемента данной рекомендации осталось неизменным. Как и прежде, УК предусматривает ответственность за активное и пассивное взяточничество, но только в своих базовых формах.

Таким образом, как и во время второго раунда мониторинга, в статье УК, касающейся получения взятки, отсутствует понятие «требование или просьбы взятки» либо принятие обещания или предложения взятки, а также в статье УК, касающейся дачи взятки, отсутствует понятие «обещание и предложение».

Кыргызстан не выполнил данную часть рекомендации.

## **Незаконные действия должностных лиц**

После принятия Закона № 164 от 10.08.2012, было установлено в ст. 313-1 (2) УК, в качестве отягчающего обстоятельства ответственность за получение взятки за незаконные действия или бездействие.

В этом контексте следует отметить, что в части 1 ст. 313-1 УК предусмотрена ответственность за общее покровительство или попустительство по службе, которое по своей сути так же является незаконным действием со стороны должностного лица.

Как результат, считаем целесообразным исключить элемент за общее покровительство или попустительство по службе из части 1 ст. 313-1 УК что позволило бы привлечь должностное лицо к уголовной ответственности согласно части 2 ст. 313-1 УК которое предусматривает более строгое наказание.

Кыргызстан выполнил данную часть рекомендации.

## **Неправомерное преимущество**

Согласно Конвенции ООН против коррупции, предметом преступлений взяточничества является «неправомерное преимущество», что в Конвенции ООН не определяется, однако в Руководстве для законодательных органов по осуществлению КООНПК (параграф 196) указывается, "уголовное наказание должно распространяться на те случаи, когда ни подарки, ни другие материальные предметы не предлагаются. Таким образом, неправомерное преимущество может представлять собой нечто материальное или нематериальное и иметь денежное или неденежное выражение”.

В соответствии с данным стандартом, по итогам второго раунда мониторинга, ОЭСР рекомендовало Кыргызстану ввести в Уголовное законодательство понятие «неправомерного преимущества» как предмета взятки.

Составы статьи 313 (Вымогательство взятки) и статьи 314 (Дача взятки) действующего Уголовного кодекса включают элемент нематериальной выгоды, в то время как статьи 313-1 (Получение взятки), 224 (Коммерческий подкуп), 225 (Незаконное получение вознаграждения служащим) не содержат упоминания о нематериальных преимуществах.

Кыргызстан выполнил частично данную часть рекомендации.

## **Пассивное взяточничество**

Во время второго раунда мониторинга, Уголовный кодекс Кыргызской Республики содержал несколько составов преступлений пассивного взяточничества государственных должностных лиц: «взятка-вознаграждение», т.е. получение взятки без предварительной договоренности (статья 310), «взятка-подкуп», т.е. получение взятки на основании предварительной договоренности (статья 311) и «получение взятки за предоставление должности» (статья 312). Отдельная статья 313 касалась вымогательства взятки. Таким образом, было рекомендовано упростить и, по возможности, объединить положения статей по пассивному взяточничеству. В 2012 году в процессе внесения изменений в Уголовный кодекс Кыргызской Республики несколько ранее действовавших положений о пассивном взяточничестве были объединены в рамках новой статьи 313-1 (получение взятки – пассивное взяточничество). Статьи 310 (Взятка-вознаграждение), 311 (Взятка-подкуп) и 312 (Получение взятки за предоставление должности) УК КР были признаны утратившими силу.



Согласно статье ст. 313-1, получение взятки (ст. 313-1) имеет место, если должностное лицо получило какие-то выгоды за действия (бездействие) если такие действия (бездействие): входят в служебные полномочия должностного лица; либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию); а равно за общее покровительство или попустительство по службе.

В то же время, в соответствии со ст. 314 УК (дача взятки), наказывается только предоставление должностному лицу взятки с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей. Таким образом, другие случаи пассивного взяточничества не охвачены - исключены из ответственности предоставление должностному лицу взятки за действия (бездействие) если должностное лицо в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе, так эти два состава не соответствуют друг другу.

### **Взяточничество в частном секторе**

В ответах на вопросы анкеты о взяточничестве в частном секторе респонденты указали, что составы коррупционных преступлений в частном секторе описаны в статье 224 (Коммерческий подкуп) и в статье 225 (Незаконное получение вознаграждения служащим). В отчете о втором раунде мониторинга отмечается, что в проекте УК положения статьи о незаконном получении вознаграждения служащим дублируют положения статьи 224 УК (Пассивный коммерческий подкуп). Таким образом, статью 225 следует удалить из законопроекта, а статью 224 переместить в Главу 30.

Со времени проведения второго раунда мониторинга не вносились какие-либо изменения в положения о коммерческом подкупе (статья 224 УК). Следовательно, положения уголовного законодательства не включают необходимые элементы составов преступлений, в частности: обещание или предложение взятки применительно к составу активного коммерческого подкупа и просьба либо принятие обещания/предложения взятки применительно к составу пассивного взяточничества.

Помимо прочего, следующие элементы отсутствуют в составах преступлений как пассивного, так и активного коммерческого подкупа: прямо или косвенно, нематериальная выгода, лицо, работающее на предприятии частного сектора (а не только руководящее работой такого предприятия); для себя и в нарушение должностных обязанностей.

Определение субъекта в частном секторе так же затруднительно из-за существующих формулировок.

Так в качестве субъекта злоупотребления полномочиями служащими коммерческих или иных организаций (ст. 221 УК) указан служащий коммерческой или иной организации имеющий распорядительные или иные управленческие полномочия.

В то же время, к уголовной ответственности за коммерческий подкуп (ст. 224 УК) могут быть привлечены только лица, выполняющие управленческие функции, в коммерческой организации исключив лиц выполняющих распорядительные функции.

Более того, в статье 225 УК, «незаконное получение вознаграждения служащим», указан другой субъект: служащий, не являющийся должностным лицом государственного органа, предприятия, учреждения, организации, общественного объединения, органа самоуправления.<sup>29</sup>

### **Злоупотребление должностным положением**

Нужно отметить, что в составе части 1 ст. 304 УК «злоупотребление должностными полномочиями» отсутствует один из ключевых признаков, по которому квалифицируется данное деяние – «получение неправомерного преимущества». Состав части 1 ст. 304 УК «злоупотребление должностными полномочиями» фактически совпадает с составом части 1 ст. 305 УК «превышение должностных полномочий», однако предусмотренные наказания отличаются, что может привести к трудностям квалификации и провоцировать коррупционные преступления. Различие между составами преступлений - злоупотребления и превышения, как и в других странах Стамбульского плана, состоит в том, что превышение должностных полномочий подразумевает действия, явно находящиеся вне сферы полномочий должностного лица. Данные формулировки могут порождать вопросы в части соблюдения требования правовой определенности, поскольку могут толковаться широко и непоследовательно.<sup>30</sup> Как отмечается в отчете Второго раунда мониторинга, подобного рода расплывчатые формулировки могут сами по себе способствовать коррупции, поскольку позволяют широкую дискреционность в области уголовного преследования.

Также, в части 4 ст. 304 УК инкриминируется деяния, предусмотренные частями второй и третьей настоящей статьи, совершенные должностным лицом, занимающим ответственное положение, что автоматически исключает уголовную ответственность за совершение должностным лицом, занимающим ответственное положение деяния предусмотренного частью 1 ст. 304 УК.

### **Соккрытие**

Уголовное законодательство Кыргызстана не содержит специализированных норм, касающихся сокрытия коррупционных преступлений. Существует только одно положение общего характера (статья 339 УК), запрещающее сокрытие тяжких и особо тяжких преступлений и, следовательно, косвенно распространяющееся лишь на некоторые составы коррупционных преступлений. Ситуация в этой области остается без изменений со времени завершения второго раунда мониторинга.

### **Посредничество во взяточничестве**

Согласно примечанию 1 к ст. 313-2 УК посредником-пособником признается лицо, способствовавшее достижению и реализации соглашения о получении или даче взятки другому лицу.

В то же время, в составе преступления посредничества во взяточничестве инкриминируется только непосредственная передача взятки по поручению, исключая ответственность за способствование достижения соглашения. По своей сути субъект данного преступления является в соответствие со ст. 30 УК соучастником преступления и соответственно ответственность должна наступать по той же статье Особенной части Уголовного кодекса, что и исполнителя, которая намного строже.

---

<sup>29</sup> Более подробно см. часть 2.3.

<sup>30</sup> Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг., стр. 80.

Дополнение составов взяточничество особым составом – «посредничество во взяточничестве» хотя и представляет собой удобный инструмент для уголовного преследования деяний посредников, это не должно приводить к смещению акцента с основных деяний взяточничества.<sup>31</sup>

Как результат рекомендуется, исключения данного положения из Уголовного кодекса, чтобы избежать пересечения с положениями о пособничестве при взяточничестве (в частности, возможности применения различных санкций) и внести в соответствующие составы преступления элемент «прямо или косвенно».

### **Деятельное раскаяние**

Примечание 3 к ст. 314 УК о деятельном раскаянии сформулировано таким образом, что делает очень затруднительным ее применение - лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о предстоящей даче взятки. Так, из указанной нормы следует, что лицо может быть освобождено от ответственности, только если он заранее сообщило о предстоящей даче взятки, что противоречит самой сущности данной нормы. Также, до сих пор отсутствуют необходимые защитные меры; не ясно, освобождается ли от ответственности лицо, заявившее о совершении преступления, в обязательном порядке, либо в результате дискреционного решения, зависящего от конкретных условий/защитных мер.

Чтобы соответствовать международным стандартам, положения о деятельном раскаянии не должны применяться автоматически, они должны применяться только в течение определенного времени после совершения преступления и, в любом случае, до того, как о преступлении стало известно правоохранительному органу; Положения должны установить требование к взяточдателю, который сообщает о преступлении, активно сотрудничать с органами власти; Должна исключаться возможность их применения в делах, где дача взятки была инициирована взяточдателем; Нужно обеспечить, чтобы взятка не возвращалась лицу, которое использовало положение о деятельном раскаянии для освобождения от ответственности.

В этом направлении изменения в законодательстве не были внесены, таким образом данная статья все еще не соответствует международным стандартам.

### **Торговля влиянием**

В качестве эффективной меры борьбы с коррупцией, в статье 18 Конвенции ООН против коррупции предлагает государствам участникам инкриминировать злоупотребление («торговля») влиянием в корыстных целях, то есть злоупотребление каким-либо лицом своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа государства какого-либо неправомерного преимущества.

Злоупотребление влиянием – коррупционное преступление, которое является обязательным согласно Конвенции Совета Европы (ст. 12) и факультативным - согласно Конвенции ООН. Поскольку механизм мониторинга в рамках Стамбульского плана действий формально не ограничен рамками каких-либо конвенций и охватывает широкие международные стандарты в сфере борьбы с коррупцией, то при его проведении злоупотребление влиянием рассматривалось как стандарт, который должен быть реализован всеми странами Стамбульского плана действий.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Там же стр. 70-71.

<sup>32</sup> Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг., стр. 77 .

В соответствии с этим, Кыргызстану рекомендуется ввести уголовную ответственность за «торговлю влиянием».

### **Ответственность юридических лиц**

В соответствии со статьей 26 Конвенции ООН против коррупции каждое Государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией; а также каждое Государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или не уголовных санкций, включая денежные санкции.

Ответственность юридических лиц законодательством Кыргызстана пока не установлена. Власти сообщают, что такая ответственность предусмотрена проектом Уголовного Кодекса КР.

Мониторинговая группа подчеркивает необходимость установить эффективную и действенную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения с пропорциональными санкциями, которые будут соразмерными совершенному деянию. Ответственность должна наступать как за совершение определенными должностными лицами деяния, так и за ненадлежащий контроль со стороны руководящих органов/лиц такого юридического лица, что сделало возможным совершение такого правонарушения.

Кыргызстану настоятельно рекомендуется незамедлительно ввести такой вид ответственности.

### **Ответственность за отмывание денег**

В рамках второго раунда мониторинга, эксперты установили, что Кыргызстан в основном выполнил рекомендацию касательно соответствия национального законодательства, инкриминирующего отмывание денег, международным стандартам. В то же время, экспертами были выявлены некоторые аспекты, которые требовали улучшения.

Согласно Закону о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики, № 83 от 29 мая 2013 статья 183 УК «Легализация (отмывание) преступных доходов» была изложена в новой редакции, которая соответствует нормам Конвенции ООН против коррупции. Также была исключена норма, предусмотренная в Примечании 3 ст. 183 УК, освобождавшее лицом, совершившее преступление в виде легализации преступных доходов от уголовной 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).

Один из важнейших элементов борьбы с отмыванием денег является возможность конфисковать незаконные доходы. Однако, в части 4 ст. 52 УК указано, что конфискация имущества может быть назначена судом только за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса. Учитывая, что согласно ст. 11 УК, часть 1 ст. 183 УК признается в качестве менее тяжкого преступления, соответственно к данному преступлению не может быть применена конфискация. Также, исходя из положений части 2 ст. 27 УК, не наказывается приготовление к совершению преступления, предусмотренного частью 1 ст. 183 УК.

Нужно особо отметить, что для успешной борьбы с отмыванием денег особое значение имеют не только нормы Уголовного кодекса, а также других законодательных актов, а именно Закона о противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, Закона о банковской тайне, в которых до сих пор сохранились определенные положения, которые затрудняют работу правоохранительных органов. (Данные законы более детально проанализированы ниже).

Также, в октябре 2008 года, 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.

Согласно ответам на вопросы анкеты третьего раунда мониторинга, в 2012 году по ст. 183 УК было возбуждено два уголовных дела, однако в 2013 и 2014 году (9 месяцев) не было возбуждено ни одно дела по ст. 183 УК.

### **Статья 303 УК «Коррупция»**

В отчете второго раунда мониторинга, эксперты указывают, что в Уголовном кодексе содержится статья 303 «Коррупция», которая предусматривает чрезвычайно нечеткий состав преступления, допускающий широкое толкование: «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».

Преступление, предусмотренное статьей 303 Уголовного кодекса, частично совпадает с другими составами преступлений (например, дача и получение 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 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.

Особо нужно отметить, что состав преступления коррупции является формальным, то есть для окончательного преступления достаточно создание противоправной устойчивой связи в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, что, по своей сути, является не что иное как приготовление или покушение на совершение других преступлений, таких как Злоупотребление должностным положением (ст. 304); Незаконное обогащение (ст. 308-1); Вымогательство взятки (ст. 313); Получение взятки (ст. 313-1). Однако, наказание предусмотренное в ст. 303 УК (лишение свободы на срок от восьми до пятнадцати лет), намного строже чем наказание предусмотренное для выше перечисленных преступлений (ст. 313-1 - лишение свободы на срок от трех до пяти лет), что не соответствует тяжести совершенного деяния.

Более того, в ст. 303 УК, в качестве субъекта преступления указано должностное лицо, обладающее властными полномочиями. В то же время, УК не разъясняет, что подразумевается под

должностным лицом, обладающим властными полномочиями. Так, в Примечание 1 к ст. 304 УК, в качестве субъектов преступлений предусмотренных Главой 30 «Должностные преступления» указаны и разъяснены следующие категории лиц: должностные лица; должностные лица, занимающие ответственное положение; государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не относящиеся к числу должностных лиц.

В виду того, что УК не разъясняет понятие должностного лица, обладающего властными полномочиями, ст. 303 УК не должна была бы применяться на практике так как не определен субъект данного преступления.

Таким образом, наличие ст. 303 УК «Коррупция» не только провоцирует серьезные трудности практического применения и делимитации, но само по себе представляет серьезные коррупционные риски.

Ст. 303 УК активно применяется на практике, согласно данным Генеральной прокуратуры за 2014 год органами прокуратуры республики возбуждено 12 (за 2013 год – 8) уголовных дел по ст.303 УК КР (коррупция).

### **Закон «О противодействии коррупции»**

В рамках второго раунда мониторинга эксперты установили случаи частичного совпадения и дублирования формулировок, а также несоответствия между положениями Закона «О противодействии коррупции» и положениями других законов Кыргызстана (например, Закона «О государственной службе»). Далее в отчете второго раунда указано, что сам по себе закон является неэффективным, носит декларативный характер и не предусматривает четко прописанного механизма его применения.

Новый Закон Кыргызской Республики о противодействии коррупции был принят 8 августа 2012 года (N153). Несмотря на наличие некоторых положительных моментов, главным недостатком нового закона остается отсутствие правоприменительного механизма. Закон сохранил свой декларативный характер.

Согласно ст.1 Закона под коррупцией подразумевается - умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающие угрозу интересам общества или государства.

Более того, в ст. 303 УК инкриминируется «Коррупция» состав которого идентичен с понятием коррупции согласно Закону №153 от 08.08.2012.

Помимо коррупции, Закон предусматривает дополнительно такие понятия как коррупционные правонарушения (ст. ст. 4, 5, 6, 9, 11, 15, 16) и правонарушения, создающие условия для коррупции (ст. 14). Если понятиям коррупции и правонарушениям, создающим условия для коррупции дано определение в Законе №153 от 08.08.2012, то понятие коррупционного правонарушения никак не разъяснено, хотя именно данный термин используется больше всего в рамках закона. В связи с этим непонятна корреляция между этими тремя терминами, они подразумевают друг друга, взаимно исключают, или дополняют.

В ст. 14 Закона дан перечень правонарушений, создающих условия для коррупции, и ответственность за них. Не понятно, однако, как эти положения применяются на практике, так как соответствующие положения об ответственности в законодательство до сих пор не внесены. Часть 2 ст. 14 предусматривает, что «совершение государственными и муниципальными служащими какого-либо из указанных в части 1 статьи правонарушения, если оно не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет наложение дисциплинарного взыскания, включая освобождение от занимаемой должности с последующим увольнением с государственной и муниципальной службы». В этом контексте следует отметить, что в Кодексе об административной ответственности не предусмотрены какие-то коррупционные правонарушения.

Таким образом, как и предыдущий Закон о борьбе с коррупцией от 06.03.2003, Закон №153 от 08.08.2012 имеет, в основном, декларативный характер.

### 2.3. Субъекты коррупционных преступлений

Одной из существенных проблем Уголовного кодекса Кыргызстана в криминализации коррупционных преступлений является положения о субъекте данных преступлений как в публичном так и в частном секторе.

В примечание к ст.304 УК указаны следующие субъекты:

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.

Исходя из перечисленных определений, государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не относящиеся к числу должностных лиц не несут ответственность за такие преступления как: незаконное обогащение (ст. 308-1), вымогательство взятки (ст. 313 УК), получение взятки (ст. 313-1 УК).

Группа мониторинга подчеркивает, что необходимо, чтобы определение субъекта коррупционного преступления охватывало все категории государственных должностных лиц в понимании, которое дается непосредственно в тексте Конвенции ООН против коррупции.

Согласно международным стандартам, при определении того, является ли данное лицо публичным должностным лицом, не имеет значения, было ли это лицо: назначено на данную должность или избрано; замещает ли оно эту должность на временной или постоянной основе; на платной или

бесплатной основе; независимо от стажа этого лица и от того, занимает ли оно вспомогательную должность.<sup>33</sup>

Так, слово «должность» следует понимать как охватывающее «должности на всех уровнях и во всех подразделениях органов управления – от национальных до местных. В тех государствах, в которых существуют субнациональные подразделения органов управления (например, провинциальные, муниципальные и местные), имеющих характер самоуправления, включая государства, в которых такие органы не считаются образующими часть структуры таких государств, слово «должность» может пониматься соответствующими государствами как охватывающее должности также на этих уровнях».<sup>34</sup>

Также, в соответствии со статьей 2 Конвенции ООН против коррупции, в понятие «публичных должностных лиц» должны быть включены «любые другие лица, выполняющие какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу».

Понятие «публичного предприятия» не раскрыто непосредственно в Конвенции ООН против коррупции. Однако, в Комментарий к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных операций (пункт 14), поясняется, что «публичное предприятие» - это любое предприятие любой юридической формы, на которое правительство или правительства могут прямо или косвенно осуществлять решающее влияние. Считается, что так обстоит дело, *inter alia*, когда правительство или правительства владеют большей частью выпущенного по подписке акционерного капитала, контролируют большинство акций, дающих право голоса и выпущенных предприятием, или могут назначать большинство членов административного, управляющего или надзорного органа предприятия.

Помимо должного лица по смыслу, данному этому субъекту ст. 304 УК, в Главе 30 УК термин должностное лицо используется и в другом понимании, а именно: должностное лицо соответствующих уполномоченных органов по регулированию земельных отношений (ст. 305-2 УК).

Особо нужно подчеркнуть, что в ряде норм Главы 30 УК инкриминируются только деяния должностного лица, без привлечения к ответственности должностных лиц, занимающих ответственное положение, которые являются отдельными субъектами преступления. Так, несмотря на то, что наличие в Уголовном кодексе такого субъекта как должностного лица, занимающего ответственное положение, исходя из особого статуса и положением данных лиц, объясняется именно необходимостью применения более сурового наказания по сравнению с деяниями совершенными должностными лицами, первая категория лиц не может быть привлечена к уголовной ответственности за совершение некоторых преступлений (заключение контракта, осуществление государственной закупки вопреки интересам Кыргызской Республики (ст. 306 УК); незаконное использование служебного положения при осуществлении приватизации, налоговой, таможенной или лицензионно-разрешительной деятельности (ст. 307 УК); невыполнение предусмотренных законодательством Кыргызской Республики и договором (контрактом) условий применения ограничений или прекращения (отключения) электроснабжения либо отключение от других источников жизнеобеспечения (ст. 307-1 УК); незаконное использование бюджетных средств (ст. 308 УК); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 309 УК); служебный подлог (ст. 315 УК); незаконная выдача паспорта гражданина Кыргызской

---

<sup>33</sup> Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг., стр. 88.

<sup>34</sup> Доклад Специального комитета по разработке конвенции против коррупции о работе его первой – седьмой сессий. A/58/422/Add.1



Республики, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшие незаконное получение гражданства Кыргызской Республики (ст. 315-1 УК); халатность (ст. 316 УК).

Необходимо, чтобы Уголовный кодекс использовал только одно понятие должностного лица применительно ко всем нормам Уголовного кодекса. Предпочтительно наличие автономного определения в Уголовном кодексе.

## **Выводы**

Изучив уголовное законодательство Кыргызстана, группа мониторинга пришла к выводу, что, несмотря на ряд изменений и дополнений в УК, до сих пор остались множество положений, которые не соответствуют международным стандартам, и часто сами по себе представляют серьезные коррупционные риски.

Несмотря на тот факт, что Кыргызстаном был принят новый Закон о противодействии коррупции а также были внесены ряд изменений и дополнений в Уголовный кодекс, данные меры в целом не смогли устранить существующие недостатки и противоречия международным стандартам.

В настоящее время, антикоррупционное законодательство в Кыргызстане неэффективно. На данный момент, разработаны проекты соответствующих законодательных актов, которые находятся на рассмотрении в комитетах Жогорку Кенеша. Настоятельно рекомендуется, чтобы соответствующие изменения предусмотрели рекомендации данного отчета.

***Кыргызстан выполнил частично рекомендацию 2.1 – 2.2.***

## **Новая рекомендация 6**

- *Гармонизировать Уголовный кодекс, Закон о противодействии коррупции, Кодекс об административных правонарушениях и другие законодательные акты в области борьбы с коррупцией на основе их тщательного сравнительного анализа*
- *Пересмотреть Закон о противодействии коррупции, упорядочив его положения, обеспечить возможность его применения на практике и согласованность с другими законами*
- *Установить уголовную ответственность за все элементы составов преступлений взяточничества (в публичном и частном секторах) согласно международным стандартам, в том числе за предложение и обещание, просьбу и принятие предложения или обещания взятки, использование посредников, получение выгоды третьими лицами, неправомерную выгоду в нематериальной форме, автономное и единое понятие «должностного лица»*
- *Предусмотреть Уголовным кодексом ответственность за торговлю влиянием, пересмотреть формулирования преступлений злоупотребления и превышения властью, обеспечив, чтобы они не были чрезмерно широкими в нарушение требований правовой определенности; отменить ответственность за «коррупцию»*
- *Внести в законодательство ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения и обеспечить ее применение на практике*
- *Пересмотреть положения о деятельном раскаянии в соответствии с международными стандартами.*

## 2.4. Санкции

Международные конвенции требуют, чтобы санкции за коррупционные правонарушения, совершенные физическим или юридическим лицом, были эффективными, пропорциональными и действенными. В отношении физических лиц ст. 19 Конвенции СЕ и ст. 3 Конвенции ОЭСР специально предусматривают наличие санкций в виде лишения свободы, достаточных для возможности эффективного предоставления взаимной правовой помощи и экстрадиции. Важно, что минимальный и максимальный пределы санкций были действенными с точки зрения оказания сдерживающего воздействия, или они не являлись избыточными в нарушение принципа пропорциональности.<sup>35</sup>

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 жёсткая санкция 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>36</sup>. Такие санкции представляются непропорциональным и недейственными по отношению к получению взятки служащим государственных органов, которое может наносить значительный вред.

Также, в соответствии со ст. 44 (7) УК в случае признания вины и возмещения вреда, причиненного преступлением, виновным в совершении преступлений, предусмотренных статьями 224, 225 и 303-315 настоящего Кодекса, суд назначает наказание в виде минимального размера штрафа, предусмотренного указанными статьями Кодекса.

То есть, несмотря на то, что в статьях Главы 30 УК за коррупционные преступления предусмотрены жесткие наказания (до двадцати лет лишения свободы), данные наказания можно очень легко избежать признанием вины и возмещением вреда, компрометируя тем самым эффективную борьбу с коррупцией которое подразумевает, что за совершение коррупционного преступления должно последовать соответствующее наказание.

### Новая рекомендация 7

- ***Собирать и анализировать статистику применения санкций за коррупционные преступления для установления их эффективности на практике.***
- ***Пересмотреть санкции за коррупционные преступления, обеспечив их эффективность, пропорциональность и действенность, с устранением коррупционных рисков.***

<sup>35</sup> Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг., стр. 91.

<sup>36</sup> От 5000 до 20 000 сомов (примерно от 80 до 325 евро).

## 2.5. Конфискация

### Рекомендация второго раунда мониторинга 2.5.

- **Внести изменения в законодательство с целью обеспечения конфискации средств совершения и доходов от коррупционных преступлений 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.**

### Конфискация

На момент проведения второго раунда мониторинга законодательство Кыргызстана, регулирующее вопросы конфискации, не в полной мере соответствовало международным стандартам. Было рекомендовано принять меры для обеспечения конфискации средств совершения и доходов от коррупционных преступлений, включая преступления по отмыванию денег, в соответствии со статьей 31 Конвенции ООН против коррупции. Одним из выявленных недостатков было то, что положения статьи 88 УПК применяются только в случае, если УК прямо предусматривает конфискацию в качестве санкции.

В статье 52 УК были внесены изменения, расширяющие перечень подлежащего конфискации имущества, в который теперь включаются: преступный доход, имущество, оружие и иные орудия, используемые или предназначенные для использования при совершении преступлений; имущество осужденного, переданное другому лицу, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий; преступный доход или любая выгода от преступного дохода, полученные в результате легализации преступного дохода; имущество или часть имущества, которая соответствует оцененной стоимости приобщенных преступных доходов, если преступные доходы были приобщены к имуществу, приобретенному из законных источников.

В этой части, законодательство Кыргызстана соответствует международным стандартам.

В связи с внесением в законодательство Кыргызской Республики перечисленных выше изменений Международной группой по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (ФАТФ) в ходе пленарного заседания было принято решение, подтверждающее соответствие законодательства Кыргызской Республики о конфискации и аресте имущества соответствующим рекомендациям ФАТФ.

Однако другие компоненты Рекомендации не были выполнены: не внесены изменения в положения, призванные обеспечить эффективную процедуру розыска и изъятия преступных доходов до установления личности подозреваемого.

В соответствии с частью 4 ст. 52 УК «конфискация имущества» - конфискация имущества может быть назначена судом только за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части Уголовного кодекса. Так, уголовное законодательство Кыргызстана не предусматривает процессуальную конфискацию,

которая применяется независимо от применения конфискации как уголовной санкции и может быть наложена за любой вид преступления.<sup>37</sup>

Как результат, в большинстве своем, конфискация имущества не может быть применена в случае совершения коррупционных преступлений квалифицируемых согласно первой части данных преступлений, так как они являются менее тяжкими преступлениями. Также, для применения конфискации оно в обязательном порядке должно быть предусмотрено в качестве наказания к данному преступлению.

Особенную обеспокоенность вызывает то, что согласно предоставленным статистическим данным, конфискация имущества фактически не применяется в отношении коррупционных преступлений. Кыргызстан выполнил частично данную часть рекомендации.

### **Законность происхождения доходов и незаконное обогащение**

Конвенция ООН против коррупции (ст. 31) рекомендует сторонам рассмотреть возможность установления требования о том, чтобы совершившее преступление лицо доказало законное происхождение таких предполагаемых полученных преступным путем доходов или другого имущества, подлежащего конфискации. Схожее положение включено в Рамочное решение Совета ЕС о конфискации связанных с преступлением доходов, средств совершения и имущества, которое побуждает государства-члены к принятию необходимых мер, чтобы сделать возможной конфискацию, если установлено, что стоимость данной собственности непропорциональна размеру законного дохода осужденного лица и национальный суд, основываясь на конкретных фактах, полностью убежден, что указанная собственность была получена в результате уголовной деятельности данного осужденного лица.

Этот механизм тесно связан с составом преступления незаконного обогащения, поскольку приводит к мерам конфискации в связи с владением необъясненным, хотя и привязанным к конкретному преступлению, имуществом. Он позволяет выдвигать презумпцию незаконного происхождения активов, если лицо, которое было осуждено, или даже если ему только было предъявлено обвинение в совершении определенного преступления, не может объяснить их законное происхождение. При правильном формулировании (посредством опровержимой презумпции) данный механизм был признан таким, что не противоречит Европейской конвенции о правах человека.<sup>38</sup>

Изменения, связанные с вышеуказанным механизмом Кыргызстаном не были внесены в законодательство. Однако, новые регуляции коснулись преступления незаконного обогащения.

Одним из действенных средств борьбы с коррупцией, согласно Конвенции ООН против коррупции (статья 20), является преступление - «незаконное обогащение», т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

Эта мера призвана устранить сложности, с которыми сталкиваются правоохранительные органы в связи с необходимостью доказывания факта вымогательства или принятия взяток публичным должностным лицом в случаях, когда масштабы его обогащения настолько несоразмерны с его законными доходами, что дело о коррупции может быть заведено на основании принципа *prima facie*. Признание незаконного обогащения в качестве уголовно наказуемого деяния в ряде стран

---

<sup>37</sup> Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг., стр. 95.

<sup>38</sup> Там же стр. 96.

оказалось также действенным фактором сдерживания коррупции среди публичных должностных лиц.<sup>39</sup>

Законом № 164 от 10.08 2012 в Уголовный кодекс было внесено незаконное обогащение (ст. 308-1 УК), которое предусматривает наказание за - значительное увеличение активов должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

Более того, 25.06 2014, Конституционная Палата Кыргызстана, рассматривая конституционность ст. 308-1 УК признала диспозиции частей 1 и 2 статьи 308-1 УК не противоречащими Конституции.

В этой связи нужно подчеркнуть что, учитывая наличие в законодательстве определенных ограничений, наложенных презумпцией невиновности, государством могут быть выявлены законодательные решения для борьбы с незаконным обогащением. Элементы этого преступления должны быть сформулированы так, чтобы не нарушать основополагающие право человека на презумпцию невиновности и право не свидетельствовать против самого себя. Для этого, необходимо, возложить на прокурора бремя доказывания наличия определенного имущества, отсутствия законных источников дохода, которые могли бы объяснить преступное намерение приобрести упомянутое имущество и т.д. (создавая, таким образом, опровергаемую презумпцию незаконного обогащения). При наличии достаточных доказательств суд имеет право сделать вывод о виновности такого лица, в частности, в связи с отсутствием его объяснений относительно законности источников приобретения упомянутого имущества.<sup>40</sup>

#### ***Кыргызстан частично выполнил рекомендацию 2.5.***

#### **Новая рекомендация 8**

- ***Внести изменения в действующий порядок конфискации имущества и доходов, так, чтобы он предусматривал конфискацию всех средств и доходов, полученных в результате любых коррупционных преступлений, вне зависимости от степени их тяжести и обеспечить их применение на практике***
- ***Рассмотреть возможность изменения на обратное бремени доказывания в производстве по конфискации. Обеспечить применение положения незаконного обогащения на практике.***

#### **2.6. Иммунитеты и сроки давности**

##### **Рекомендация второго раунда мониторинга 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;***

<sup>39</sup> Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции, Нью-Йорк, 2012 год. Стр. 106-107.

<sup>40</sup> Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг., стр. 80.

- упорядочить процедуры снятия неприкосновенности депутатов парламента, Генерального прокурора и Омбудсмена;
- 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.

## Иммуниеты

Международные стандарты призывают к ограничению иммунитетов и эффективной процедуре их снятия. Конвенция ООН против коррупции (ст. 30) предписывает государствам-участникам обеспечить «надлежащий баланс между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью, в случае необходимости, осуществлять эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебное решение» в связи с коррупционными преступлениями. Иммунитеты должны быть функциональными, то есть относиться к действиям (бездействиям), совершенным во время или в связи с исполнением должностным лицом его должностных обязанностей; не охватывать ситуации *in flagrante*, когда правонарушитель подвергается задержанию во время или сразу после совершения преступления; не распространяться на период после завершения пребывания в должности; позволять осуществление мер расследования против обладающих иммунитетом лиц; предусматривать быстрые и эффективные процедуры и четкие критерии для снятия иммунитета, основанные на существовании соответствующего запроса. Для лиц, имеющих абсолютный иммунитет (во многих странах к их числу относится Президент), должна существовать действенная процедура, позволяющая осуществить их отстранение от должности (импичмент).<sup>41</sup>

В отчете о втором раунде мониторинга Кыргызской Республики было дано представление об объеме охвата иммунитетов, которыми пользуются различные категории должностных лиц, т.е. 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, Генеральному прокурору, Омбудсмену, прокурорам и следователям.<sup>42</sup> Эти иммунитеты и привилегии различаются по объему и процедурам их снятия. Неприкосновенность этих категорий лиц не ограничивается только аспектами их профессиональной деятельности, наоборот, она действует вне зависимости от обстоятельств, в которых произошло то преступное деяние. Соответственно, ни один из выше перечисленных иммунитетов не является функциональным, то есть распространяющимся только на действия, совершенные во время выполнения служебных обязанностей. Исключение из иммунитета при задержании в момент совершения преступления предусмотрено для депутатов парламента (Закон о статусе депутата Жогорку Кенеша, ст. 24, ч. 4), судей, прокуроров/следователей.

Нужно отметить, что Конституционный Закон о Правительстве Кыргызской Республики от 18 июня 2012 года не содержит положений об иммунитете членов Правительства.

<sup>41</sup> Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг., стр. 101.

<sup>42</sup> Отчет по второму раунду мониторинга Киргизстана стр. 38-41.

Часть рекомендации об отмене неприкосновенности для экс-президента и упорядочения процедуры снятия неприкосновенности депутатов парламента, Генерального прокурора и Омбудсмана, Кыргызская Республика не выполнила. Кыргызские власти указывают, что в июле 2014 года, Генеральной прокуратурой было направлено письмо на имя Премьер-министра КР о рассмотрении возможности ее проработки и реализации.

В отчете о втором раунде мониторинга Кыргызской Республике было дано широкое обозрение проблем, связанных со статусом и снятием неприкосновенности у упомянутых должностных лиц и экс-президента, иммунитет которого гораздо шире, чем иной, предусмотренный 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.

Согласно статистическим данным, представленным Кыргызскими властями, в 2011-2014 гг. иммунитеты были сняты в общей сложности в отношении 18 судей, в отношении 25 судей запросы о снятии иммунитета были отклонены. Что касается иммунитетов депутатов, то ни в одном из случаев иммунитеты не были отменены, в общей сложности отказано по 4 просьбам.

### **Сроки давности и ведение дела против судей**

Что касается приостановления срока исковой давности, то 29 апреля 2013 года статья 67 Уголовного кодекса Кыргызской Республики была дополнена пунктом 4-1, в соответствии с которым, если уголовное дело возбуждено в отношении лица, пользующегося иммунитетом, и дело было приостановлено из-за иммунитета, срок исковой давности для привлечения к уголовной ответственности должен быть в этом случае приостановлен.

Последняя часть рекомендации, связанная с рассмотрением возможности изменения положения, которое не позволяло применять оперативные меры в отношении судей до возбуждения уголовного дела и законодательным ограничением относительно возбуждения уголовного дела в отношении судей только Генеральным прокурором, КР было принято во внимание. 10 августа 2012 года был принят Конституционный закон № 167 «О внесении дополнений и изменений в конституционный закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», в соответствии с которым, статья 31 «Осуществление в отношении судьи оперативно-розыскных и следственных действий» признана утратившей силу. Кроме того, учитывая эту часть рекомендации, выше упомянутой нормой Кыргызская Республика законодательно сняла ограничение, касающееся возбуждения уголовного дела в отношении судьи только Генеральным прокурором республики. В соответствии с этой нормой, решение по вопросу о возбуждении уголовного дела в отношении судьи принимается Генеральным прокурором Кыргызской Республики и уполномоченными им прокурорами не ниже статуса прокуроров областей, городов Бишкек и Ош. Однако, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в декабре 2013 года своим решением признала нормативное положение части 1 статьи 30 конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики», предоставляющее уполномоченным Генеральным прокурором прокурорам не ниже статуса прокуроров областей, городов Бишкек и Ош право возбуждения уголовного дела в отношении судьи, неконституционным.

### **Выводы**

При оценке прогресса в отношении выполнения данной рекомендации важно учитывать, что только первая часть рекомендации носит обязательный характер. Вторая часть призывает Кыргызскую Республику, 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.

Касательно первой части рекомендации, а именно иммунитетов, следует отметить, что не были внесены необходимые изменения в законодательстве. Кыргызстан изменил законодательство относительно сроков давности и выполнил часть рекомендации второго раунда мониторинга.

Что касается последней части рекомендации, соответствующее изменение было внесено, но Конституционная палата признала его неконституционным.

**Кыргызстан выполнил частично рекомендацию 2.6.**

## **Новая рекомендация 9**

*Обеспечить, чтобы иммунитеты должностных лиц не препятствовали эффективному расследованию и уголовному преследованию коррупционных преступлений, в частности:*

*- ввести функциональные иммунитеты для всех пользующихся неприкосновенностью должностных лиц;*

*- отменить неприкосновенность для экс-президента;*

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

## **2.8. Расследование и преследование коррупции**

### **Рекомендация второго раунда мониторинга 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.*

## **Доступ к финансовой информации**

Со времени второго раунда мониторинга не были внесены изменения в процессуальное законодательство с целью имплементации данной рекомендации; также не был предусмотрен какой-либо иной механизм, предназначенный для упрощения доступа правоохранительных органов к банковской, финансовой и коммерческой информации.

Во время визита в КР с представителями различных правоохранительных ведомств проводились дискуссии о трудностях раскрытия коррупционных преступлений. Все представители были согласны с мнением, что особенность коррупционных преступлений заключается в сложности



финансового аспекта. Взятки и доходы от преступлений нередко скрываются или отмываются через сложные финансовые каналы и инструменты. Поэтому, по мнению экспертов, для эффективного расследования таких преступлений правоохранительным органам необходимо получать доступ к банковской, налоговой и таможенной информации.

На сегодняшний день в законодательстве КР поправки для обеспечения эффективного доступа к банковской тайне, налоговой и таможенной информации, в том числе до официального возбуждения уголовного дела, еще не введены. По сообщению властей Кыргызстана, ГКНБ подготовил проект закона в соответствии со статьей 40 Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, рекомендациями отчета по второму раунду мониторинга КР и плану действий Кыргызской Республики, и представил его на рассмотрение Правительству. Однако, аппарат Правительства отклонила проект. Планируется пересмотреть проект закона, в соответствии с замечаниями соответствующих министерств и еще раз отправить его на утверждение в Правительство. В свою очередь представители правоохранительных органов подтвердили, что проблема получения доступа к банковской информации до возбуждения уголовного дела не решена, и это сказывается на эффективности до-следственной проверки по коррупционным делам. Другая проблема - доступ к налоговым и таможенным сведениям, находящимся у соответствующих органов. Обязательно внесение изменений, которые бы позволили правоохранительным органам, расследующим конкретные правонарушения, получить эффективный доступ и право использовать данные, собранные и хранящиеся в налоговых и таможенных органах. Отсутствие доступа к сведениям, составляющим тайну, ограничивают возможности подготовки доказательственной базы для возбуждения уголовного дела. Дополнительными трудностями в процессе расследования являются следующие:

- оперативность получения сведений о банковских счетах и передвижениях денежных средств;
- отсутствие общей базы и доступа следственных органов к данной базе;
- согласно требованиям налогового кодекса налоговыми органами проверка проводится только при наличии признаков нарушения хозяйствующим субъектами налогового законодательства, то есть по уголовным делам, возбужденным по должностным преступлениям. По обращению правоохранительных органов налоговая проверка не проводится.

По сообщению властей Кыргызстана, по всем вышеуказанным позициям сроки хранения первичных регистрационных документов очень короткие, то есть при расследовании уголовных дел по истечению определенного времени указанные документы бывают уже уничтоженными, согласно номенклатуре дел. Необходимо придать указанным документам статус архивного значения и увеличить сроки хранения, а также необходимо ведение электронной базы и обязательного учета. При этом следует учесть и тот факт, что согласно Налоговому и Таможенному кодексу КР, налоговая и таможенная тайны не подлежат разглашению, между тем такая информация предоставляется правоохранительным органам, исключительно в отношении налогоплательщика, по которому возбуждено уголовное дело по факту налогового или таможенного правонарушения, что собой рождает определенную волокиту, так как большинство уголовных дел возбуждаются по факту и в ходе следствия возникает необходимость, до принятия решения о необходимости в производстве выемки, в обработке информации для проведения встречных проверок и др. в целях всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела.

До настоящего времени не согласованы положения о доступе к банковским данным Закона о банковской тайне и Уголовно-процессуального кодекса. 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 над 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).

### **Сотрудничество между Службой финансовой разведки и правоохранительными органами, СПО в качестве доказательства**

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. Продолжается работа над законодательством в целях установления более тесного взаимодействия между Службой финансового надзора и правоохранительными органами. В рамках данных межведомственных соглашений, орган финансовой разведки и правоохранительные органы, в том числе органы прокуратуры КР, осуществляют обмен информацией с целью выявления моделей возможной коррупции. Однако, по мнению экспертов, можно улучшить сотрудничество между службой финансовой разведки и правоохранительными органами. Кроме того, что также подтвердили представители правоохранительных органов во время визита в страну, необходимо отменить существующие ограничения с тем, чтобы разрешить использование СПО (сообщения о подозрительных операциях) в качестве доказательств по уголовному делу. По этим направлениям изменения в законодательство внесены не были.

### **Новые сведения: процесс и методы расследования**

На сегодняшний день, как представители властей информировали экспертов группы мониторинга во время визита в страну, уголовные дела по взяточничеству в Кыргызстане, как правило, возбуждаются при наличии соответствующего заявления взяткодателя или взяткополучателя.

Нужно подчеркнуть что, как правило, взяткодатель пишет заявление в правоохранительные органы, при наличие вымогательства взятки, то есть когда ущемлены, и ставятся под угрозу его законные права и интересы. В то же время, как известно, вымогательство представляет собой только малую часть взяточничества, наибольшая часть таких преступлений совершается при наличии обоюдного интереса между сторонами (контрабанда, неуплата налогов, получение государственных заказов, и т.д.) и на более высоком уровне. Именно на таких делах и необходимо сфокусировать деятельность правоохранительных органов. Правоохранительные органы должны вести более активную работу по выявлению и расследованию коррупционных правонарушений. Особое внимание должно быть уделено секторам, которые особо подвержены коррупции, - таким, как государственные закупки, лицензирование, концессии и т.д. Для выявления преступлений следует использовать различные источники информации, включая СМИ, сведения от налоговых инспекторов, инспекторов Счетной палаты и частных аудиторов, а также сообщения о подозрительных операциях от ГСФР. Все это, по мнению участников мониторинговой группы, значительно повысит эффективность предпринимаемых Кыргызстаном правоприменительных усилий в целом, в том числе и эффективность борьбы с правонарушениями, охваченными в данной главе отчета.

Использование на практике оперативно-розыскных мероприятий, может также существенно облегчить задачу по сбору необходимых доказательств по коррупционным преступлениям. Однако, в ходе визита в страну, эксперты группы мониторинга удостоверились, что несмотря на их

наличие в законодательстве, эти оперативно-розыскные мероприятия не используются в должной мере для выявления и противодействия коррупционным преступлениям. В этом смысле важно, чтобы специализированный орган по борьбе с коррупцией был оснащен всей необходимой специализированной техникой, а также, чтобы сотрудники имели необходимую подготовку.

**Кыргызстан частично выполнено рекомендацию 2.8, которая остаётся в силе под номером 10.**

### **Новая рекомендация 11**

- *Для облегчения раскрытия и расследования сложных коррупционных правонарушений увеличить потенциал следователей правоохранительных органов и органов прокуратуры, повысить уровень их инициативности, в частности путем более широкого использования аналитических методов*
- *Более активно использовать методы иных способов выявления преступлений в дополнение к разведывательной информации, получаемой правоохранительными органами, включая отчёты СМИ, информацию, полученную из других государств, информацию от налоговых инспекторов, аудиторов, жалобы, полученные через правительственные вебсайты и горячие линии, а также информацию, полученную с помощью других механизмов подачи жалоб, в качестве основы для начала расследования.*

## **2.9. Специализация правоохранительных органов**

### **Рекомендация второго раунда мониторинга 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.*

### **Независимость и специализация правоохранительных органов**

На момент проведения второго раунда мониторинга компетенции правоохранительных органов по борьбе с коррупционными правонарушениями не были четко разделены. Генеральная прокуратура отвечала за расследование преступлений, совершенных всеми государственными должностными лицами, независимо от совершенного преступления. Генеральный прокурор имел неограниченное

право по своему усмотрению передавать дело от одного следственного органа в другой. Несколько правоохранительных органов были уполномочены расследовать дела о коррупции, но их юрисдикции не были четко разграничены. Антикоррупционная служба была создана при Государственном комитете национальной безопасности (АКС ГКНБ) указом Президента Кыргызской Республики 14 декабря 2011 г. В указе говорится, 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. Согласно информации представителей КР, в Генеральной прокуратуре КР образован отдел по противодействию коррупции в составе управления. Также, имеется отдельное Управление по расследованию преступлений, в том числе коррупционных и отдельное Управление по надзору за расследованием преступлений правоохранительными органами республики.

Статья 163 УПК регулирует подследственность различных правоохранительных органов. Согласно этой статье по уголовным делам о преступлениях, совершенных особо высокопоставленными должностными лицами, перечисленными в статье, следствием занимаются только органы прокуратуры вне зависимости от подследственности. По уголовным делам о коррупционных и должностных преступлениях (статьи 303-316 Уголовного кодекса Кыргызской Республики) следствие производится следователями органов прокуратуры и национальной безопасности. В ходе производства по уголовному делу прокурор по-прежнему уполномочен: возбуждать уголовное дело, поручать, передавать для расследования следователям в соответствии с подследственностью, в исключительных случаях - независимо от подследственности (ст 34.1 УПК).

Так, из вышеуказанного следует, что ситуация остается без изменений после второго раунда мониторинга.

Несмотря на положительные тенденции в реформировании правоохранительных органов, отвечающих за борьбу с коррупцией, полномочия Антикоррупционной службы при ГКНБ по проведению расследований дел о коррупции не уточнены после второго раунда мониторинга.

Статья 1 Закона об органах национальной безопасности Кыргызской Республики гласит, что органы национальной безопасности являются органами исполнительной власти Кыргызской Республики и предназначены для предупреждения нанесения ущерба безопасности Кыргызской Республики. Компетенция органов национальной безопасности (статья 15) - осуществлять разведывательную и контрразведывательную деятельность, противодействовать экстремистской деятельности, вести борьбу с разведывательно-подрывной деятельностью специальных служб иностранных государств и организаций, терроризмом, коррупцией, контрабандой и наркобизнесом, участвовать в защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики от противоправных посягательств. Кроме того, статья 163 УПК (3-2) регулирует, что преступления, совершенные особо высокопоставленными должностными лицами, перечисленными в статье, расследуются только органами прокуратуры вне зависимости от подследственности. В соответствии со статьей 163 п. (9-1) УПК, дела о коррупции и преступления, совершенные государственными должностными лицами, расследуются либо прокуратурой, либо комитетом по национальной безопасности. Прокурор, по-прежнему имеет полномочия на передачу/назначения дела определенному следственному органу в соответствии с предписанной подследственностью, а в особых случаях, невзирая на установленную подследственность (ст 34.1 УПК).

Согласно статистике, представленной Генеральной прокуратурой, за период 2014 года правоохранительными органами Кыргызской Республики возбуждено 1250 *(за аналогичный период*

2013 года - 1282) уголовных дела коррупционной направленности, из которых 1018 (1085) дел или 81,4 % (84,6%) возбуждено органами прокуратуры при осуществлении надзорной деятельности, органами национальной безопасности – 144 (74) дел или 11,52 % (5,7 %), органами Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями – 66 (97) дел или 5,1 % (5,2 %) и органами внутренних дел - 22 (26) дел или 1,76 % (2 %). При анализе статистических данных становится ясно, что несмотря на создание специализированного органа по борьбе с коррупцией АКС ГКНБ, Генеральная прокуратура занимается расследованием большинства коррупционных преступлений, что ставит под вопрос эффективность этого нового органа.

### **Регулярные совместные специализированные тренинги**

Подготовка в области борьбы с коррупцией необходима для углубления специализации и реализации единых стандартов всеми правоохранительными ведомствами, которые отвечают за выявление коррупционных преступлений. Нужно отметить, что рекомендацию об обучении по применению антикоррупционного законодательства для должностных лиц правоохранительных органов КР приняло во внимание, т. е. видна положительная тенденция регулярных тренингов соответствующих должностных лиц правоохранительных органов. Академией Министерства внутренних дел, а также Центром профессиональной подготовки прокуроров организуются различные тренинги для прокуроров и следователей. Также, много тренингов и семинаров проводится международными организациями, некоторые из них – на региональном уровне. Как сообщается, в 2012 году Центр организовал 5 2-дневных и 1 5-дневный семинар для 144 сотрудников прокурорской службы по расследованию дел о коррупции и применении антикоррупционного законодательства. Отмечено также проведение в том же году и других семинаров. В 2013 году Центр организовал 5 2-дневных и 5 5-дневных семинаров для 222 сотрудников прокурорской службы по применению законодательства об отмывании денег с целью выявления и расследования коррупционных дел, в то время как в 2014 году Центр провел 8 2-дневных и 3-дневных, а также 1 7-дневный семинар для 222 сотрудников органов прокуратуры по той же тематике. Также имеется в наличии информация большого объема о других тренингах, организованных совместно с партнерами. Хотя активная обучающая деятельность ведётся, по мнению экспертов, требуется регулярное повышение квалификации для должностных лиц правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции не только отдельно, но рекомендуется включить и регулярную совместную подготовку (с сотрудниками правоохранительных органов, прокурорами и судьями). Обязательно, чтобы обучение о расследовании и преследовании коррупции носило постоянный характер и было внесено не только в программу обучения действующих прокуроров и следователей, но и будущих профессионалов в курсах начального обучения. Также, после внесения необходимых изменений в законодательство в соответствии с международными стандартами, будет важно их внедрение на практике путем проведения интенсивных тренингов работников соответствующих органов уполномоченных применять эти нормы на практике.

### **Специальные оперативные мероприятия и доказательства**

Законом об оперативно-розыскной деятельности (ОРД) предусмотрены ряд специальных мер (статья 14 ОРД), которые могут стать основой для возбуждения уголовного дела, а также использоваться как доказательства по уголовным делам в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства. Согласно статье 8 Закона об ОРД применение специальных розыскных мероприятий допускается даже до возбуждения уголовного дела. Но на практике, что во время визита в КР подтвердили и представители правоохранительных органов, использование результатов оперативных мероприятий в качестве доказательств остаётся проблематичным, так как суды редко принимают их как допустимые. Это объясняется интерпретацией судьей ст. 165 УПК, согласно которой до возбуждения уголовного дела разрешается только осмотр места происшествия

и назначение экспертизы. Согласно предоставленной информации, вопросы по обеспечению единообразной судебной практики, об использовании результатов специальных оперативно-розыскных мероприятий в качестве доказательств в суде по коррупционным преступлениям, согласно плану работы Верховного суда Кыргызской Республики за последние три года не рассматривались. Поэтому, как было уже подчеркнуто во время второго раунда мониторинга, рекомендуется внести изменения в соответствующее законодательство, чтобы позволить использование оперативных материалов, собранных до возбуждения уголовного дела, в качестве доказательств. Использование на практике оперативно - розыскных мероприятий, может существенно облегчить задачу по сбору необходимых доказательств по коррупционным преступлениям так как они представляют собой действенный инструмент выявления и расследования случаев коррупции.

Сбор необходимых доказательств по коррупционным преступлениям, по мнению экспертов, на сегодняшний день тоже является проблематичным. Как сообщили представители кыргызских властей, основной инструмент документирования взяточничества - имитация взяточничества, которая неурегулирована в законодательстве. В проекте УПК (статья 239) имитация преступной деятельности предусмотрена но не даны необходимые гарантии и четкие процедуры против нарушений прав человека при использовании имитации взяточничества как инструмента следственных или оперативных действий. Правоохранительные органы должны утвердить четкие правила, позволяющие отделить провокацию и законное симулирование взяточничества.<sup>43</sup>

### **Закон о защите свидетелей**

Закон о защите в КР свидетелей был принят в 2006 г. На момент проведения второго раунда мониторинга, не было создано необходимых условий для его применения. Во время визита в страну представителями КР было отмечено, что в соответствии с планом действий по реализации государственной Программы защиты свидетелей, потерпевших и других участников уголовного дела на 2014-2016 годы, утвержденной Правительством Кыргызской Республики в январе 2014 года, №12, в системе Министерства внутренних дел был сформирован Отдел по защите свидетелей, состоящий из 2 секций. Однако существующая программа не соответствует современным реалиям и, таким образом, вновь сформированный аппарат не в состоянии гарантировать защиту свидетелей. В 2014 году для обеспечения работы программы соответствующие средства не были выделены. Также, в целях разработки соответствующего законодательства была создана специальная Рабочая группа, включающая Службу по борьбе с коррупцией и соответствующие министерства. Рабочая группа в настоящее время готовит проекты законов. При принятии выше указанной программы Правительством Кыргызской Республики, в связи с отсутствием финансовых средств, не были учтены вопросы финансирования, по тем же основаниям в Министерстве внутренних дел финансовые средства для новообразованного Управления на 2014 год предусмотрены не были.

***Кыргызстан не выполнил рекомендацию 2.9, которая остаётся в силе под номером 12.***

---

<sup>43</sup> Итоговый отчет по результатам второго раунда мониторинга СПД за 2009-2013 гг., стр. 125-126.

## 2.10. Статистика

### Рекомендация второго раунда мониторинга 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.*

Группа мониторинга положительно оценивает усилия Генеральной прокуратуры Кыргызстана по разработке автоматизированной информационной системы (АИС «Дело») учета преступлений, которая позволит автоматизировать процесс регистрации и учета преступлений и будет предназначена для ведения, хранения, обработки данных по преступлениям в электронном формате, а также обеспечит учет преступлений, обвиняемых, результатов расследования и движения уголовных дел; учет подсудимых и результатов судебного рассмотрения уголовных дел; размещение дополнительных информационно-справочных ресурсов и сервисов, направленных на обеспечение прав на доступ к информации граждан в соответствии с действующим законодательством; ведение архива преступлений; формирование стандартных и произвольных форм отчетности. Но эта система, однако, пока не работает. Кыргызстану рекомендуется продолжить свои усилия в этом направлении.

**Рекомендация 2.10. не выполнена и остаётся в силе под номером 13.**

## Раздел 3. Предупреждение коррупции

### 3.2. Добропорядочность на публичной службе

В настоящее время правовая основа работы государственной гражданской службы - это закон «О государственной службе», принятый 11 августа 2004 г. После второго раунда мониторинга, в августе 2012 г., в этот закон были добавлены положения касательно этики и предупреждения конфликта интересов (см. дальше в этот разделе).

Вместе с тем, разработан проект закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», где тоже предусмотрены ряд новых положений, важных для поощрения профессиональной и добропорядочной государственной службы. Проект Закона прошел общественное обсуждение в 2014 г. и был принят Правительством РК 19 декабря 2014 г. На данный момент проект обсуждается в парламенте. Одна из целей в законопроекте – это обеспечение преемственности, стабильности и независимости профессиональной государственной службы. Исключение политического и неправомерного вмешательства – один из основных принципов, который отражен в законопроекте. Предусмотрено сократить количество политических должностных лиц. Так же намерение больше поощрять обучение, оценку, учитывать практические результаты деятельности работников государственной службы. Вместе с тем, это только проект и такой закон пока не принят.

Как уже писалось в этом отчете, 8 августа 2012 года за № 153 в новой редакции был принят Закон «О противодействии коррупции». Этот закон содержит общие положения в сфере предупреждения коррупции, где ряд положений нацелены на предупреждение коррупции в системе прохождения государственной службы. Например, обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять о коррупционных правонарушениях и общие нормы о предотвращении конфликта интересов. Несмотря на наличие некоторых положительных норм и предусмотренных подходов, которые могут быть применимы, вместе с тем, главным недостатком нового закона остается отсутствие правоприменительного механизма. В связи с чем, группа мониторинга считает, что Закон сохранил свой декларативный характер, как и в предыдущей редакции.

По данным, предоставленным Кыргызстаном в марте 2015 года, на начало 2014 года в общем в Кыргызстане 14 514 государственных должностных лиц.<sup>44</sup> Из них 804 политических государственных должностных лиц согласно Реестру государственных должностей Кыргызской Республики, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 26 июня 2013 года № 145 (в редакции от 17 февраля 2015 года). В органах местного самоуправления работают 9 200 служащих.

В отчете второго раунда критично отмечались частые и значительные колебания численности кадрового состава государственной службы в Кыргызстане. Во время визита Кыргызские власти сообщили, что за три года численность государственных служащих сократилась на 20 процентов (в 2012 году о намерениях сокращения на 20 процентов отмечалось в отчете второго раунда мониторинга, отзываясь на Кыргызские власти).

---

<sup>44</sup> См. Интернет сайт Государственной кадровой службой Кыргызской Республики <http://www.mkk.gov.kg/>



### Рекомендация второго раунда мониторинга 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 особенных 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 либо обеспечить ее надлежащее функционирование, либо отказаться от нее как от неэффективного инструмента подбора кадров на государственную службу.*

### Политические и административные государственные должности

Борьба с политической коррупцией - это одна из трех главных задач борьбы с коррупцией, в соответствии с Указом Президента № 215 от 12 ноября 2013 года. В этом же Указе отмечена проблема вмешательства групповых интересов отдельных политических сил в процесс принятия государственных решений. Первая часть рекомендации 3.2.2. была именно направлена на борьбу с политизацией государственной службы путем более четкого распределения административных и политических должностей и сокращение политических должностей. Однако, окончательных решений, которые бы вошли в силу, по этой части рекомендации не принято.

Необходимо отметить намерения в проекте закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» дать более точное определение политической государственной должности. В законе «О государственной службе» это определение ограничено принципом избрания или назначения, а в проекте нового закона - это будет определено по признаку наличия у служащих властных полномочий принимать политико-определяющие решения и ответственности за реализацию поставленных политических целей. Так же с введением нового закона ожидается, что количество политических государственных должностей сократится примерно на 60 процентов, так как ряд должностей будут переведены в категорию административных должностей, замещаемых на конкурсной основе. Как было сказано во время визита есть намерение поменять статус политических советников на административные должностные лица. Так же в Кыргызстане намерение укрепить институт стат-секретарей как не-политических менеджеров государственных ведомств (стат-секретари являются административными государственными служащими).

Если закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» будет принят в данной редакции, это поможет Кыргызстану выполнить часть данной рекомендации. Однако на данный момент это остается проектом.

**Таблица 5. Динамика численности административных и политических должностных лиц, 2012 -2014 г.**

Год	Общее количество	Количество политических должностей	Количество административных должностей
На 1 января 2011 г.	17355	375	16980
На 1 января 2012 г.	18098	537	17561
На 1 января 2013 г.	13753	377	13376
На 1 января 2014 г.	15211	697	14514

### **Найм и продвижение в государственной службе**

Касательно отбора кадров на высшие административные должности, не было внесено каких-либо изменений. Не введены особенные процедуры отбора и оценки не только знаний кандидатов, но и их способностей и компетенции кандидатов на занятие высших административных государственных должностей.

В Кыргызстане есть намерение улучшить систему отбора кадров на государственную службу. Работа в этом направлении ведется ГКС. Используется модель отбора кадров Японии. Есть намерение ввести новую систему тестирования претендентов. Тестирование проходит в специальных помещениях. В будущем необходимо улучшить качество интервью. Так же в будущем можно рассмотреть возможность ввести централизованное тестирование, где позитивный опыт имеет ряд стран, в том числе стран-участниц Стамбульского плана действий.<sup>45</sup>

На практике, как стало известно мониторинговой группе во время визита, число проводимых конкурсов возросло. Так же 31 июля 2014 постановлением Правительства № 428 внесена норма о том что, после подведения итогов, результаты конкурса публикуются на веб-сайте государственного органа в течение 3 рабочих дней после издания приказа о назначении на административную государственную должность лица, рекомендованного аттестационно-конкурсной комиссией.

Что касается продвижения по службе, окончательных мер не принято, но есть намерения в проекте закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе». В частности в проекте закона говорится о карьерном планировании. В нем предусмотрено усилить роль кадровых служб, в том числе по вопросам оценки деятельности, обучения и планирования карьеры. Планируется ввести понятие личных достижений, профессионализма и достигнутых результатов.

Что касается оценки работы государственных служащих, приняты некоторые позитивные шаги. Кыргызские власти вводят новую систему оценки на четырех уровнях. Как было сказано во время

<sup>45</sup> На пример, Казахстан; см. отчет 3-его раунда мониторинга <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kazakhstan-3rd-Round-Monitoring-Report-RUS.pdf>

визита мониторинговой группе, вопросы этики и дисциплины будут учитываться в новой системе оценки. В будущем продвижение и повышение зарплаты будет связано с результатами аттестации.

В феврале 2015 года был открыт Центр оценки и развития при Консультативном экспертном совете Государственной кадровой службы (далее - ГКС). Центр создан совместно с Кыргызско-Российским Славянским университетом в целях совершенствования процедур отбора и регулярной оценки профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих, проведения научных исследований. Предусматривается, что этот Центр будет играть роль аналитического аппарата при Консультативном экспертном совете ГКС.

Касательно обучения, закон предусматривает, что государственный служащий должен проходить обучение однажды каждые три года. Участников на обучение назначают ведомства. К примеру, в 2014 году 4701 государственных служащих прошли обучение. В 2015 году планируется на 3600 человек. Планируется также ввести онлайн обучение. В Кыргызстане отдельное обучение по вопросам этики государственного служащего не имеется. Эти вопросы покрываются во время обучения как один из предметов.

Кыргызстан сообщает, что в рамках государственного заказа на обучение государственных и муниципальных служащих введены специальные курсы по управлению межэтническими отношениями, а также по вопросам предупреждения коррупции, раскрывающие моральные ценности, нормы деловой этики служащего. В Госзаказе на 2015 год также включена данная тема обучения.

Касательно целесообразности сохранения системы внутреннего и Национального резерва кадров, этот вопрос был рассмотрен и было решено оба резерва сохранить, но изменить их принципы работы. Власти Кыргызстана уверены, что внутренний резерв функционирует достаточно хорошо, но Национальный резерв необходимо улучшить. В будущем, Национальный резерв будет создаваться, начиная с директора департамента.

## **Выводы**

Кыргызстан на пути важных реформ нацеленных на профессионализацию государственной службы. На данный момент исполнение конкретных мероприятий данной рекомендации остается на уровне намерений. Был рассмотрен только вопрос по кадровому резерву.

Мониторинговая группа призывает Кыргызстан завершить рассмотрение различных проектов законов и других нормативных актов в этой сфере и направить все усилия на внедрение и практическое применение законов. Есть много механизмов, которыми можно пользоваться для дальнейшей профессионализации государственной службы, но важно сконцентрироваться именно на практических мероприятиях и анализе результатов, а не только на разработке новых законодательных мер.

Создается впечатление, что до сих пор Кыргызстан в основном боролся с последствиями коррупции. Введены ряд наказаний и значительные усилия нацелены на выявление противозаконных действий и их наказания. К тому же важная работа проделана на институциональном уровне, чтобы раскрыть и предотвратить возможности коррупции. В будущем было бы полезно больше внимания уделять предупреждению коррупции. Важно повысить уровень знаний и понимание государственных служащих и общества в целом, о том какой вред наносит коррупция экономике страны, посредством различных публикаций и обучения. Только наказание

не эффективно в длительной перспективе, необходимо проводить мероприятия, нацеленные на менталитет государственных служащих и общества в целом.

Так же необходимо развить обучение по этике государственной службы. Было бы очень полезно распространить практические пособия о применении положений об этики, конфликте интересов, итд. Это более полезно, чем публикации с полным текстом законов.

Комиссии по этике государственных и муниципальных служащих на данный момент сосредоточены на рассмотрении конкретных случаев и выявлениях нарушений. На основе этого опыта сейчас было бы полезно давать рекомендации о том, как поступать в отдельных типичных случаях. Важно, чтобы государственные должностные лица во время обучения обсуждали, как распознавать ситуации по конфликту интересов и как следует поступать в таких случаях, а также предоставить разъяснительные материалы. Важно, чтобы в ведомствах, которые ответственны за внедрение превентивных норм, была политическая воля и ресурсы.

Относительно Кодекса этики, важно использовать этот инструмент как практическое пособие по поведению, меньше как жёсткие правила и санкции по их нарушению. Правила и санкции должны быть указаны в законах. Кодекс этики должен разъяснить, как должны себя вести государственные служащие, так как к ним более высокие требования, и помочь повысить доверие, что государством руководят профессионалы.

**Рекомендацию 3.2.2. Кыргызстан выполнил частично, и она остается в силе под номером 14.**

#### **Оплата труда**

##### **Рекомендация второго раунда мониторинга 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.*

Как Кыргызстан указал в ответах на вопросник, было проведено исследование уровней заработной платы государственных служащих по сравнению с частным сектором. Результаты исследования показали, что уровень заработной платы большинства служащих отстает от уровня заработной платы других отраслей негосударственного сектора. В последствии разработана Программа совершенствования системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013-2020 годы, утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 июня 2013 года № 383.

Основная цель начатой реформы – это повысить уровень заработной платы. По информации предоставленной во время визита система оплаты была реформирована в 15 министерствах (прирост оплаты только покрыл инфляцию). Часть информации об окладах и надбавках открыто доступна, но в некоторых ведомствах она конфиденциальна. Общая реформа заработной платы в государственном секторе планируется в 2017 году.

## Выводы

Работа по пересмотру оплаты труда в государственном секторе должна продолжаться. Важно искать ресурсы, чтобы заработок государственных служащих был сравним с экономической ситуацией в целом. Перерыв в реформах оплаты труда может привести к уходу хороших специалистов в частный сектор. Это также повышает коррупционные риски.

**Кыргызстан частично выполнил Рекомендацию 3.2.3. и она остается в силе под номером 15.**

### Рекомендация второго раунда мониторинга 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.*

### Предотвращение конфликта интересов и этика государственного служащего

В статье 9 Закона «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года № 153 даны предписания государственным и муниципальным служащим в случае возникновения конфликта интересов. В то же время, в виду того, что понятие конфликта интересов не разъясняется в рамках данного закона, части (5) – (9) статьи 9 Закона «О противодействии коррупции» касательно конфликта интересов сложно применить на практике (см. Закон «О противодействии коррупции» в Приложении).

Одновременно, в Законе «О государственной службе» 10 августа 2012 года № 164, тоже включены нормы о конфликте интереса. В статье 9 дана дефиниция конфликта интересов, установлена обязанность государственного служащего в случае возникновения конфликта интересов об этом сообщить и его временно отстранить или усилить контроль (см. полный текст этой статьи в Приложении).

13 февраля 2014 года постановлением Правительства РК № 90 было утверждено «Временное Руководство по разрешению конфликта интересов на государственной и муниципальной службе Кыргызской Республики». Это постановление было в силе до 31 декабря 2014 года. Администрация Президента была ответственна за контроль его исполнения. Временное Руководство было предусмотрено как практическое руководство по управлению конфликтами интересов в государственных органах и органах местного самоуправления. Временное Руководство так же содержит другое определение термина «конфликт интересов». В нем опять же установлена обязанность выявлять конфликты интересов, и несколько более подробно описана процедура и ответственность в таких случаях. Временное Руководство включает форму «Декларация о частных (личных) интересах». Мониторинговая группа имеет немного сведений о практическом применении Временного Руководства. Во время визита кыргызские власти только проинформировали, что декларации интересов, в том числе декларации об интересах родственников, подаются и что они проверяются. Государственные служащие обязаны получить разрешение на дополнительную работу.

Как уже говорилось в начале этого раздела, разработан законопроект «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», где включена Глава 8. Этика и антикоррупционные механизмы на государственной гражданской службе и муниципальной службе, где заново включены (несколько поправлены) положения о конфликте интересов и этики из существующего закона «О государственной службе».

Кроме того, Министерством экономики разработан проект нового, унифицированного закона «О конфликте интересов». Данным законопроектом определяются основные принципы выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов, а также установлены организационные и правовые основы управления конфликтом интересов в деятельности должностных лиц. Субъектами, на которых распространяется действие закона (в случае его принятия), будут государственные служащие, занимающие политические, административные и специальные должности (в том числе и государственных представителей в коммерческих организациях с государственной долей участия). Законопроектом предусмотрено дать новое определение понятию «конфликт интересов», ввести персональную ответственность и понятие «личный пример»; запреты и ограничения для должностных лиц; порядок управления конфликтом интересов, верификация, выявление, урегулирование и предотвращение конфликта интересов; обязанности и институт ответственности; и порядок декларирования личных интересов.

У мониторинговой группы создалось мнение, что на данный момент существуют различные, иногда противоречивые нормы о предотвращении конфликта интересов государственных должностных лиц, об этике государственного служащего и или нормы которые дублируются. Они часто декларативны и поэтому их трудно применить на практике. Одновременно, меньше информации о том, что сделано на практике, чтобы предотвратить конфликт интересов, поощрять этику, какие проблемы выявлены. По этому, мониторинговая группа призывает Кыргызстан создать законодательную основу и механизм реализации в сфере предотвращения конфликта интересов и этики государственного служащего и больше ее не менять, а сосредоточиться на практическом применении и мониторинге применения.

В дополнение необходимо отметить, что в Кыргызстане разрабатывается Кодекс этики государственных служащих (похоже, этот Кодекс разрабатывался во время второго раунда мониторинга), где предусмотрены меры по профилактике коррупционных рисков, а также наказания морального и административного характера в отношении государственных и муниципальных служащих за неэтичное поведение. Во время визита (в январе 2015 г.) было сообщено, что Кодекс этики может быть принят в мае 2015 года.

Созданы Комиссии по этике служащих государственных органов и органов местного самоуправления и есть еще центральная комиссия этики, но было высказано мнение, что эта комиссия не работает, как это было предусмотрено. Комиссии в ведомствах главным образом рассматривают конкретные дела и выпускают брошюры с текстами законов.

Так же в 2014 году введен институт Уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах, органах местного самоуправления и иных органах государственной власти. На начало февраля 2015 года Уполномоченные по вопросам предупреждения коррупции назначены в 47 ведомствах: - 15 министерств; - 10 служб; - 2 мэрии городов республиканского значения; - 7 полномочных представительств Правительства в областях; - 6 служб и инспекций; - 7 агентств.

### **Декларации о доходах и имуществе государственных должностных лиц**

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 еще в 2004 году. Закон распространяется на Президента Кыргызской Республики, руководящих работников его аппарата, секретаря Совета обороны, Премьер-министра Кыргызской Республики, министров, депутатов Жогорку Кенеша и других политических и специальных должностей, а так же на ряд высших должностных лиц в судебной системе и прокуратуре, судей и прокуроров.

В статье 33 Закона «О государственной службе», принятой в 2004 г., предусмотрено, что государственные служащие Кыргызской Республики представляют декларацию, содержащую сведения об имуществе и доходах, принадлежащих им и ближайшим членам их семей. Оба закона предусматривают, что Государственная кадровая служба (далее - ГКС) изучает сведения, указанные в декларациях, но фактически это не проводилось.

После второго раунда мониторинга в первые начата проверка декларации. Постановлением Правительства Кыргызской от 25 декабря 2012 года были одобрены процедуры проверки подлинности сведений, содержащихся в декларациях. ГКС в феврале 2013 года была образована Межведомственная комиссия, которая ответственна за анализ достоверности и полноты сведений, указанных в декларации о доходах, имуществе и обязательствах государственных служащих. В комиссию входит десять государственных органов (ГКС, ГП, Государственная налоговая служба, Государственная таможенная служба, итд.)

Начиная с мая 2013 года, комиссия начала работу по проверке декларации. В результате из 1854 деклараций о доходах за 2012 год, которые подлежат полной проверке, были проверены 312 декларации. Сравнивались сведения, указанные в декларациях государственных служащих и в государственных органах запрашивалась информация, на пример, об имущественном положении, сделках, итп. Нарушения (неправильная информация) были выявлены в 100 декларациях. Межведомственная комиссия должна была предоставить информацию о выявленных нарушениях руководству страны с дальнейшей передачей материалов в органы прокуратуры.<sup>46</sup> Однако работа комиссии приостановилась и это не было сделано. Как стало известно мониторинговой команде, причиной послужило вступление в силу Закона «О подготовке к представлению единой налоговой декларации гражданами Кыргызской Республики», который предусматривает легализацию доходов и имущества, полученные до конца 2012 года. Соответственно, часть рекомендации по введению

---

<sup>46</sup> Информация об итогах проверки достоверности сведений, указанных в декларациях о доходах и имуществе государственных служащих за 2012 год», см. на <http://www.mkk.gov.kg>



механизма проверки декларации выполнен, но часть о передачи информации правоохранительным органам остается не выполненной.

Надо отметить, что ГКС с учётом опыта Межведомственной комиссии разработала проект Закона, где предусмотрена новая норма по обеспечению контроля расходов государственных и муниципальных служащих, депутатов Жогорку Кенеша и местных кенешей путем введения обязательного декларирования расходов на приобретение имущества. Законопроект направлен на рассмотрение Правительства КР.

Что касается другой части рекомендации о введении действенных санкций за неподачу декларации и за представление ложных сведений, новых санкции в законодательстве после второго раунда мониторинга не предусмотрено. Как кыргызские власти разъяснили во время визита, для административных должностных лиц это прекращение службы в государственном органе (непредставление декларации об имуществе и доходах или умышленного сокрытия имущества и доходов от декларирования либо умышленного предоставления сведений, не соответствующих действительности, это один из поводов увольнения, ст. 31 Закона «О государственной службе»). Для политических должностных лиц, мера наказания публикация в средствах массовой информации сведений об этих лицах ГКС (ст. 15 Положения порядке декларирования и публикации сведений о доходах, имуществе и обязательствах государственного служащего, а также его близких родственников) и направление материалов в органы прокуратуры (Статья 8 Закон о декларирований от 7 августа 2004 года N 108 в редакции от 10 августа 2012 года).

По мнению мониторинговой группы один из важных шагов улучшения системы декларации в Кыргызстане было бы предусмотреть уголовную ответственность за указание недостоверной информации в декларации о доходах.

Относительно вопроса обнародования сведений, содержащихся в декларациях, тоже произошли некоторые сдвиги. Постановлением Правительства КР № 855 от 25 декабря 2012 года были установлены правила обнародования сведений, содержащихся в декларации о доходах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности. Эта информация должна размещаться на сайте ГКС и быть опубликована в СМИ. Также, в этой рекомендации Кыргызстан призывался обеспечить обязательное опубликование сведений декларации на сайте Государственной кадровой службы. Группа мониторинга удостоверилась, что на сайте ГКС опубликованы сводные декларации некоторых политических и специальных должностных лиц. В остальном, декларации публично не доступны.

В данный момент обсуждаются варианты передать контроль декларации в налоговую службу и электронную систему подачи декларации.

## **Выводы**

В целом следует позитивно оценить ту работу, которая начата в целях создания механизма проверок декларации доходов и имущества. В 2013 г. часть деклараций были проверены, налажена система таких проверок, так же выявлены нарушения (хотя наказан никто не был). Кроме того, было принято решение предоставить публичный доступ к декларациям и часть их уже доступна на сайте ГКС.

Следует отметить, что общее количество деклараций большое и качественно проверить их на основе существующей системы не возможно. Этим занимается Межведомственная комиссия, которая не имеет на это выделенных ресурсов. Мониторинговая команда считает, что систему проверки деклараций нужно существенно укрепить. Обе возможные реформы должны быть



рассмотрены. Одновременно, может тоже быть полезным дать функцию первичной проверки декларации ведомству. Где работает этот сотрудник.

***Кыргызстан частично выполнил Рекомендацию 3.2.4. и остается в силе под номером 16.***

### **Новая рекомендация 17**

- ***Опубликовать декларации доходов и имущества высших должностных лиц (Интернет или масс-медиа)***

### **Рекомендация второго раунда мониторинга 3.2.8.**

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

После второго раунда мониторинга не были предприняты шаги, чтобы исполнить эту рекомендацию.

В законе «О противодействии коррупции» включена статья 10 «Гарантии государственной защиты лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией». Пунктом 1 этой статьи предусмотрено, что информация о лице, оказывающем содействие в борьбе с коррупцией, является государственной тайной. Власти Кыргызстана заранее высказывали сомнения, что это положение может быть использовано для защиты лиц, которые сообщают о коррупции. Существующие положения в уголовном и трудовом кодексах остаются не достаточными.

В проекте Плана мероприятий по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы (версия 1 января 2015 г.) предусматривается принятие закона о защите информаторов и определение органа, ответственного за реализацию этого Закона. Но этот План пока еще не принят и информация о том, были ли предприняты какие либо шаги в этом направлении, не имеется.

Кыргызские власти также по данному вопросу сообщили о принятии Государственной программы обеспечения безопасности свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства на 2014-2016 годы (принято 10.01.2014г. №12).<sup>47</sup> Все же надо подчеркнуть, что эта программа не относится к защите лиц, сообщивших о коррупции (и не всегда участники уголовного производства), от произвольного увольнения со службы и притеснений в понятии этой рекомендации.<sup>48</sup>

### **Выводы**

Кыргызстаном не были приняты, какие либо шаги для исполнения этой рекомендации. На данный момент изменения не готовятся. Поэтому рекомендация остается в силе. Этот вопрос можно решить посредством нового закона о предупреждении конфликта интересов, как это, на пример, было сделано в Грузии, или в законе «О противодействии коррупции» или в трудовом кодексе.

<sup>47</sup> Более подробно о Программе смотрите раздел 2, ст.50-52

<sup>48</sup> Международная практика по этому вопросу обобщена в этом отчете <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf>; полезная информация на этой странице ОЭСР: <http://www.oecd.org/gov/ethics/whistleblower-protection.htm>

*Кыргызстан не выполнил Рекомендацию 3.2.8. и эта рекомендация остается в силе под номером 18.*

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

#### **Рекомендация второго раунда мониторинга 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.**

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

Статьей 20 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызстана» установлено общее требование к прохождению проектами нормативных правовых актов различных видов экспертиз, включая антикоррупционную экспертизу. Стандартами проведения определенных видов специальной экспертизы законопроектов в Жогорку Кенеше Кыргызстана, принятыми резолюцией парламента в январе 2008 года предусмотрено, что антикоррупционная экспертиза является обязательной для законопроектов, регулирующих: (1) конституционные права, свободы и обязанности, правовой статус общественных объединений и средств массовой информации, вопросы государственного бюджета, налоговой системы, борьбы с правонарушениями, а также новые виды государственного регулирования хозяйственной деятельности; (2) полномочия государственных органов, их должностных лиц, включая полномочия по введению правовых норм, регистрации, юрисдикционные и регулятивные полномочия.

Закон о регламенте Жогорку Кенеша, принятый в октябре 2011 г., устанавливает ряд требований к антикоррупционной экспертизе законопроектов. Также Регламентом допускается представление независимыми экспертами и организациями гражданского общества собственных оценок законопроектов, включая вопросы борьбы с коррупцией. Такого рода оценки должны рассматриваться соответствующей комиссией парламента на заседании с участием лиц, проводивших оценку.

Инструкция по процедуре проведения правовой, правозащитной, гендерной, природоохранной и антикоррупционной экспертиз проектов вторичного законодательства, утвержденная постановлением Правительства КР от 8 декабря 2010 г. N319, распространяется на все проекты нормативных правовых актов, за исключением законопроектов, и включает проекты нормативных актов Президента, Правительства, Жогорку Кенеша, Национального банка и Центральной избирательной комиссии. В отдельном разделе инструкции разъясняется, какие вопросы должны быть рассмотрены в ходе антикоррупционной экспертизы проектов актов.

Кроме того, согласно положениям о Министерстве юстиции Кыргызстана, утвержденным Указом Правительства от 15 декабря 2009 г. № 764, а также положениям постановления Правительства от

10 июня 2013 г. № 341, проведение экспертизы проектов нормативных актов, включая антикоррупционную экспертизу, является ответственностью Министерства юстиции КР. Помимо Министерства юстиции, согласно информации предоставленной Правительству Кыргызстана, в администрации Парламента КР существует подразделение, которое также занимается антикоррупционной экспертизой в соответствии с Законом «О регламенте Жогорку Кенеша».

Однако, рекомендация второго раунда мониторинга призывает Кыргызстан реализовать на практике экспертизу проектов правовых актов и обеспечить опубликование выводов такой экспертизы. В докладе по результатам второго раунда мониторинга рекомендовалось публиковать результаты антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов, так как это позволит значительно повысить прозрачность процесса принятия решений, укрепить доверие к органам государственной власти, содействовать осведомленности о коррупции и коррупционных правовых положениях, а также поможет гражданскому обществу более тщательно следить за деятельностью властей.

Как сообщают Кыргызские власти, все нормативные акты, которые готовятся Правительством (исполнительной властью), подлежат антикоррупционной экспертизе. Процедурой предусмотрено выявление положений, которые могут вести к множественности толкований, широким правам усмотрения, а также положений, направленных на лоббирование интересов конкретных ведомств. Согласно информации, предоставленной властями, в 2013 году антикоррупционная экспертиза была проведена по 2 734 нормативным актам.

К сожалению, публикация результатов пока все еще не обеспечивается ни на законодательном уровне, ни на практике. Однако, согласно информации властей, граждане могут получить копию, направив запрос согласно праву на свободу информации. Группе по мониторингу в качестве примера была предоставлена копия документов с антикоррупционной экспертизой. В одном случае, экспертиза была проведена Министерством экономики, а в другом – Министерством юстиции, что вызывает вопросы о том, реально который из них уполномочен проводить такую экспертизу.

Также рекомендовалось рассмотреть возможность введения экспертизы действующих правовых актов, что можно сделать постепенно, например, по отдельным областям регулирования, уделяя первоочередное внимание областям, наиболее уязвимым для коррупции (налоги, таможня, регулирование хозяйственной деятельности, лицензирование, государственные закупки, т.д.).

Как сообщают власти, статьей 7.2 нового Закона «О противодействии с коррупции» (от 8 августа 2012 года) в качестве одной из мер борьбы с коррупцией предусматривается антикоррупционная экспертиза действующих правовых актов. При Министерстве юстиции КР создана специализированная межведомственная комиссия, которому поручено провести инвентаризацию нормативных правовых актов. В функции комиссии входит выявление пробелов и коллизий в действующих нормативных правовых актах. В настоящее время в составе комиссии 40 представителей министерств, ведомств, ученых и практикующихся юристов. Согласно ответам Кыргызстана на вопросник третьего раунда, для повышения уровня инициативности министерств и ведомств в названном направлении, Министерством юстиции за каждым государственным органом закреплены контактные лица для оказания методической помощи в вопросах проведения инвентаризации отраслевых законов. Кроме того, Министерство юстиции регулярно определяет и направляет отраслевым министерствам и другим ведомствам перечни законов, нуждающихся в инвентаризации на предмет наличия коллизионных норм, дублирующих, устаревших и двусмысленных формулировок. С 2012 г. по первую половину 2014 г. отраслевые министерства и ведомства направили в комиссию 45 проектов. Как сообщают Кыргызские власти, в 2014 году, в рамках деятельности указанной Комиссии были проинвентаризованы свыше 400 действующих нормативных правовых актов, и по итогам были разработаны свыше 40 проектов нормативных

правовых актов, направленных на устранение выявленных возможных коррупционных проявлений. Вместе с тем, большинство из обозначенных проектов были одобрены или утверждены решением Правительства.

Кроме того, сообщается, что в настоящее время Министерство юстиции КР осуществляет работу по введению системной и регулярной антикоррупционной экспертизы нормативных актов. Уже подготовлены соответствующие законопроекты закона о нормативных актах и закона о прокуратуре, а также закона о борьбе с коррупцией и положения вышеупомянутой Комиссии которые проходят согласование. В ходе визита в страну группе по мониторингу стало известно о внесении поправок в законодательство с целью ограничения роли Министерства юстиции в проведении экспертизы правовых актов. Согласно действующему закону, министерство обязано проводить анализ каждого нормативного акта, а для этого, как сообщается, у него нет требуемых ресурсов.

В настоящее время, согласно информации властей, антикоррупционная экспертиза проводится государственными чиновниками, а также НПО по запросу правительства, в связи с нехваткой ресурсов или из-за желания получить квалифицированную и объективную экспертизу. Новые положения, принятые в прошлом году, предоставляют Министерству юстиции право проводить аккредитацию. Как стало известно группе по мониторингу в ходе визита в страну, в Министерстве юстиции возникли проблемы с созданием аккредитационной комиссии, и этот механизм пока что не функционирует.

В целом, качество и полезность антикоррупционной экспертизы воспринимаются со скептицизмом не только среди НПО, но и представителями Правительства. Самое главное, наибольшие сомнения и озабоченность вызывает вопрос аккредитации, которая, если она не будет проводиться в соответствии с высокими стандартами и отлаженной процедурой, может привести к аккредитации приближенных к госорганам НПО, подрывая доверие к самому механизму.

Помимо качества экспертизы, опасения вызывают ее полезность и пригодность. Как сообщают власти, парламентские комиссии анализируют отчеты об экспертизе и учитывают или не учитывают их рекомендации. Нет письменного учета или обобщающего документа с изложением того, что было учтено, однако, как сообщили власти, в таком документе нет необходимости, так как заседания парламентских комиссий проводятся в открытом режиме.

### **Административные процедуры и информированность**

В ходе второго раунда мониторинга Закон «Об административных процедурах» был признан в целом соответствующим международным стандартам и рекомендуемой практике. Было рекомендовано провести оценку внедрения закона на практике и принять соответствующие меры по обеспечению его соблюдения (обучение государственных служащих, кампания по информированию населения, т.д.).

В Кыргызской Республике нет специализированных административных судов: административные дела рассматриваются местными судами, обжалование в порядке апелляции и кассации – коллегиями областных судов по административным и коммерческим делам. Надзорной инстанцией в административных делах является Палата Верховного суда по административным и коммерческим делам. Судебная процедура в административных делах требует специальных процедур судебного рассмотрения, поэтому было рекомендовано регулировать процедуры судебного рассмотрения в таких делах отдельным комплексом процедурных правил, а также рассмотреть возможность создания специализированных судов (судебных коллегий) для рассмотрения жалоб на государственные органы управления. Кыргызские власти не отрицают

необходимость выполнения данной рекомендации. Как сообщалось, эти вопросы решаются Советом по судебным реформам, но определенных результатов пока нет.

Что касается информированности общественности, Кыргызские власти сообщили о различных мерах, проводимых для повышения осведомленности, однако, ни одна из них не имела отношения к вопросам свободы информации. Власти Кыргызстана сообщили о 2-х кампаниях, проведенных с целью повышения информированности граждан об их правах, но не было ни одной, специально посвященной административным процедурам. В то же время, в промежуточном докладе от октября 2014 г. отмечается, что Министерство юстиции КР приступило к проведению кампании по информированию граждан об их правах в административных процедурах согласно соответствующему закону, в ходе которой во всех регионах республики были открыты бюро по связям с местным населением, которыми предоставлялись бесплатные консультации и юридические услуги.

### **Упрощение норм регулирования, прозрачность и открытость власти**

Согласно пункту 8 Указа Президента КР «О мерах по устранению причин политической и повсеместной коррупции в органах власти» № 215 от 12 ноября 2013 г., Правительству Кыргызской Республики, было поручено разработать меры поддержки предпринимателей, направленные на снижение административной и регулятивной нагрузки государства на предпринимательскую деятельность с применением «принципа гильотины». В реализацию Национальной стратегии устойчивого развития на 2013-2017 годы (НСУР) и вышеупомянутого Указа Президента, 19 марта 2014 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между Правительством КР и Центром ОБСЕ по реализации проекта по регулятивной реформе «Системный анализ регулирования» (далее - САР), направленного на улучшение бизнес-среды и инвестиционного климата путем проведения углубленной инвентаризации законодательства в сфере предпринимательства. Проект САР предполагает выполнение систематического процесса регуляторной реформы, которые основываются на трех фундаментальных принципах:

- Проведение системного анализа существующего законодательства в сфере предпринимательства с применением метода «е-Гильотина» по четырем аспектам: на законность, на необходимость, на дружелюбность к бизнесу и на устойчивость к коррупции.
- Налаживание системы АРВ в целях улучшения эффективного функционирования и анализа НПА.
- Укрепление потенциала госслужащих для проведения регулятивной реформы.

В реализацию вышеуказанного Меморандума, 12 января 2015 г. принято постановление ПКР №4 «О реализации проекта «Системный анализ регулирования», предусматривающего создание Совета по регулятивной реформе КР, под председательством Премьер-министра КР.

Совет по регулятивной реформе является совещательным органом, обеспечивающим контроль над реализацией проекта САР, выработку рекомендаций и предложений по совершенствованию НПА в сфере предпринимательства, отвечающих принципам рыночной экономики и способствующих улучшению бизнес-среды и инвестиционного климата. Целью деятельности Совета является внесение рекомендаций в Правительство КР по признанию утратившими силу и/или внесению изменений/дополнений в НПА, регулирующих предпринимательскую деятельность. Основными задачами Совета являются рассмотрение, принятие либо отклонение рекомендаций по устранению необоснованных и не ориентированных на рыночную экономику НПА. Секретариатом Совета

определено Министерство экономики КР, которое обеспечит организацию и координацию работы государственных органов и бизнес-структур по реализации проекта САР.

Как дополнительно сообщили власти Кыргызстана, после проведения инвентаризации и анализа НПА будут выработаны рекомендации для Совета по регулятивной реформе КР, который рассмотрит, примет решение либо отклонит рекомендации по устранению необоснованных и не ориентированных на рыночную экономику НПА. Далее, Совет внесет в Правительство КР окончательные рекомендации по признанию утратившими силу и/или внесению изменений/дополнений в НПА, регулирующих предпринимательскую деятельность.

Кыргызским властям рекомендуется продолжить свои усилия в направлении упрощения регулирования. Хотя, Кыргызстану следует принять меры для исключения дублирования функций Министерства юстиции и Министерство экономики и вышеупомянутых Комиссий в области анализа регулирования и инвентаризации законодательство (см. выше).

В то же время, нужно отметить, что реформа законодательства не всегда означает прогресс и не всегда желательна. Часто, наоборот, может стать препятствием для эффективного применения законодательства и развития бизнеса. Таким образом, Кыргызстану рекомендуется дальнейшее упрощение регулирования. В то же время, группа мониторинга призывает Кыргызские власти, делать это осторожно, при соблюдении стандартов, обеспечивая достаточно времени и соблюдая необходимые стадии подготовки законодательства, в том числе и наличие консультаций с бизнес-средой и широких слоев общества. Таким образом, Кыргызстану рекомендуется, оттолкнуться от практики постоянного не комплексного и хаотичного изменения законодательства, чтобы способствовать эффективной имплементации законодательной базы на практике и стабильности бизнес-климата.

Согласно Закону «О нормативных правовых актах» (статья 19), проекты нормативных актов должны быть проанализированы на предмет их регулятивного воздействия (Анализ регулятивного воздействия). АРВ проводится ведомством составителя в соответствии с методологией, утвержденного Правительством в 2007 г. Отсутствие заключения АРВ должно вести к отклонению проекта акта. В государственных ведомствах были созданы специальные рабочие группы для проведения АРВ. Деловое сообщество положительно отзывается о введении АРВ. При этом, однако, высказывались некоторые опасения из-за неравномерного внедрения механизма АРВ в различных ведомствах.

Согласно рейтингу Всемирного банка «Ведение бизнеса 2015» (Doing Business 2015), Кыргызстан занимает 102-е место по сравнению с 99-м в 2014 году.

**Таблица 6. Рейтинг Всемирного банка «Ведение бизнеса» для Кыргызстана**

Темы	DB 2015	DB 2014	Изменения
Регистрация предприятий	9	9	Без изменений
Получение разрешений на строительство	42	49	+7
Подключение к системе электроснабжения	168	169	+1
Регистрация собственности	6	6	Без изменений
Кредитование	36	30	-6
Защита инвесторов	35	35	Без изменений

Налогообложение	136	132	-4
Международная торговля	183	182	-1
Обеспечение исполнения контрактов	56	52	+2
Урегулирование неплатежеспособности	157	157	Без изменений

Кыргызстан получил низкий рейтинг в Международном индексе бюджетной прозрачности 2012 г. – 20 баллов из 100<sup>49</sup> (правда, на 5 баллов выше по сравнению с предыдущим опросом в 2011 г.). Это объясняется недостаточностью информации о национальном бюджете и финансовых показателях деятельности Правительства, а также низким уровнем контроля над исполнением бюджета.

## Выводы

Из вышеуказанного следует, что законодательство Кыргызстана предусматривает антикоррупционную экспертизу проектов правовых актов и действующую нормативную базу. Существуют действующие правовые положения по этим вопросам, некоторые из них дублируют друг друга, однако в настоящее время Кыргызстан проводит еще одну реформу системы и работу по разработке соответствующих изменений.

Представители НПО не смогли привести пример антикоррупционной экспертизы ни одного правового акта, власти проинформировали о том, что экспертизы осуществляются в соответствии с законодательством. Очевидно, что на практике систематически и активно она не используется. В целом, отмечается скептицизм в оценке эффективности этого механизма и объективности нового механизма аккредитации НПО для проведения антикоррупционной экспертизы. Результаты экспертизы не публикуются.

Помимо качества экспертизы, опасения вызывают ее полезность и пригодность. Как сообщают власти, парламентские комиссии анализируют отчеты об экспертизе и учитывают, или не учитывают их рекомендации. Нет письменного учета или обобщающего документа с изложением того, что было учтено, однако, как сообщили власти, в таком документе нет необходимости, так как заседания парламентских комиссий проводятся в открытом режиме.

С помощью ОБСЕ был начат проект по упрощению регулирования, однако он находится еще на слишком раннем этапе, чтобы дать результаты. Для того, чтобы избежать дублирования усилий, Кыргызстану рекомендуется координировать работу двух Комиссий, которые отвечают за инвентаризацию законодательства. Возможно, за счет оптимизации ресурсов в этом направлении больше внимание может быть уделено внедрению современных средств электронного управления для повышения эффективности и способствованию снижению коррупционных рисков.

Властям Кыргызстана рекомендуется продолжить работу по упрощению процедур и внедрению современных регуляторных систем, в том числе и введению электронного управления, для снижения коррупционных рисков и уровня коррупции в стране.

В целом, опасения вызывают темпы и объемы нормотворчества, поскольку законодательство, находящееся в постоянном пересмотре, не может выполняться эффективно и не способствует развитию и функционированию бизнеса в стране.

Соответственно, ***рекомендацию 3.3. Кыргызстан выполнил частично.***

<sup>49</sup> Источник: <http://internationalbudget.org>.

## Новая рекомендация 19

- *Завершить реформу антикоррупционной экспертизы правовых актов и обеспечить ее реализацию на практике*
- *Обеспечить надлежащую оценку регулятивного воздействия перед принятием нового законодательства (как минимум наиболее важных законов – указать их категории в нормативных актах)*
- *Обеспечить регулярную публикацию результатов экспертизы и оценки регулятивного воздействия*
- *Обеспечить максимально возможную стабильность законодательства, в интересах бизнеса*
- *Содействовать развитию и внедрять современные инструменты электронного правительства, с целью уменьшения непосредственных контактов между потребителями государственных услуг и государственной бюрократией, а также снижения коррупционных рисков.*

## 3.4. Государственный финансовый контроль и аудит

### Рекомендация второго раунда мониторинга 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.*

### Руководство по внутреннему аудиту

Реформы нацеленные на внедрение внутреннего аудита в государственных ведомствах в Кыргызстане начались в 2007 году, когда был учреждён отдел методологии внутреннего аудита в Министерстве финансов КР. «Руководство по внутреннему аудиту» было утверждено приказом Министерства финансов в 2008 году. В 2009 году был принят закон «О внутреннем аудите». В последствий начали создаваться службы внутреннего аудита. На начало 2015 года, в Кыргызстане созданы 19 служб внутреннего аудита, в том числе в 12 министерствах и 7 ведомствах. Кроме того, Министерством финансов был подготовлен пакет документов о создании служб внутреннего аудита дополнительно еще в трех министерствах и семи ведомствах, а также с рекомендациями о создании служб внутреннего аудита в мэриях крупных городов КР. Данный пакет документов внесен на рассмотрение в Правительство КР.

3 июня 2013 года было принято постановление Правительства Кыргызской Республики №296 «Об утверждении стандартов внутреннего аудита в Кыргызской Республике». Кыргызстан сообщил, что стандарты внутреннего аудита теперь основываются на Международных профессиональных стандартах внутреннего аудита и приведены в соответствие с международной практикой по



внутреннему аудиту. 31 декабря 2013 года принято постановление Правительства КР № 721 «Об утверждении Этических стандартов внутренних аудиторов государственных органов и учреждений Кыргызской Республики». Этические стандарты устанавливают правила поведения внутренних аудиторов государственных органов и учреждений Кыргызской Республики, где в том числе освещены вопросы предупреждения коррупции.

В процессе внедрения внутреннего аудита в адрес Министерства финансов были направлены замечания от различных служб внутреннего аудита о том, как улучшить «Руководство по внутреннему аудиту», в том числе для улучшения его практического применения. На основе этих замечаний были разработаны изменения (более 50 процентов текста) и подготовлен проект Нового Руководства по внутреннему аудиту.

В соответствии с ответами на вопросник ОЭСР, Новое Руководство представляется как обязательная рекомендуемая методология для деятельности служб внутреннего аудита, необходимая для применения стандартов внутреннего аудита. Руководство содержит теоретический и практический материал, а также образцы рабочих документов. Данный документ планируется утвердить в 1 квартале 2015 года.

### **Обучение по вопросам внутреннего аудита**

В 2012 – 2014 годах Министерством финансов проведен ряд семинаров и тренингов по применению стандартов внутреннего аудита, по методологии внутреннего аудита и учета, анализа финансовой отчетности в бюджетных учреждениях и другим направлениям. В основном обучение было проведено для руководителей и специалистов служб внутреннего аудита. В начале 2015 года проводится обучение по оценке рисков. Министерством экономики, в течение 2014 года, были проведены ряд семинаров по методологии оценки риска и контроля.

В мае 2013 года Министерством финансов Кыргызской Республики был проведен полезный семинар - для министров, статс-секретарей, заместителей министров, начальников управлений следующих шести министерств и ведомств (Министерства финансов КР, Министерства здравоохранения КР, Министерства социального развития КР, Министерства образования и науки КР, Министерства труда, миграции и молодежи КР, Фонда обязательного медицинского страхования при Правительстве КР). Тема семинара была «Роль внутреннего аудита, оперативное управление рисками и контроль». Приняло участие 77 представителей вышеперечисленных государственных органов.

### **Внешний аудит и коррупционные риски**

Во время визита мониторинговая группа узнала, что Счетная палата Кыргызской республики активно ведет работу по борьбе с коррупцией и внедрения международных стандартов. В 2014 году было разработано Руководство аудита государственных закупок, которая должна учитываться при каждой проверке.

Во время визита Счетная палата подтвердила, что информация передается в прокуратуру. После визита была предоставлена общая статистика: по запросам правоохранительных органов в 2013 году всего проведено 189 аудитов (233 аудитов в 2013 году), материалы направлены инициаторам. В 2013 году Счетной палатой передано в правоохранительные органы 49 материалов аудитов (33 в 2012 году и 247 в 2011 году).

## Выводы

В Кыргызстане проделана определенная работа по внедрению внутреннего аудита. Внутренний аудит играет важную роль в предотвращении коррупции, посредством выявления рисков, а также является источником информации о коррупционных случаях.<sup>50</sup> Позитивно можно оценить вовлечение служб внутреннего аудита в разработку общих методологических стандартов. Однако, как было отмечено во время визита, сложно изменить философию ревизии и уверить руководство ведомств, что внутренний аудит им полезен. Поэтому обучение, которое регулярно проводится, очень важно продолжать.

Внешний аудит также играет значительную роль в предупреждении коррупции, так как его работа нацелена на создание такой системы управления государством и ее финансами, которое бы снизила возможности коррупции. Кроме того, Внешний аудит имеет информацию о рисках в разных ведомствах, органах власти, самоуправлениях, государственных предприятиях.<sup>51</sup> Счетная палата Кыргызской Республики может играть более активную роль в предупреждении коррупции и более тесно сотрудничать с органами, которые координирует антикоррупционную работу.

***Кыргызстан в основном выполнил Рекомендацию 3.4.***

### Новая рекомендация 20

- *Продолжать практические тренинги по стандартам, принципам и методам проведения внутреннего аудита, в том числе для руководителей ведомств*
- *Совершенствовать методологию в части осуществления контроля качества внутреннего аудита, в том числе предусмотрев проведение оценки деятельности служб внутреннего аудита, по устранению коррупционных рисков в данном ведомстве с предоставлением соответствующих рекомендаций*
- *Усилить роль Счетной палаты в выявлении коррупционных рисков и их предупреждения*
- *Усилить сотрудничество внутреннего аудита и Счетной палаты.*

---

<sup>50</sup> О роли внутреннего аудита в предотвращении коррупции см., на пример <http://www.8iacc.org/papers/jflaherty.html>

<sup>51</sup> См по этому вопросу презентацию Государственного офиса аудита Латвий, стр. 83, <http://www.oecd.org/corruption/acn/mainactivities/JurmalaSeminarProceedingsJune2013ENG.pdf>

### 3.5. Государственные закупки

#### Рекомендация второго раунда 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.*

В 1994 году Правительством Кыргызской Республики была начата реформа системы государственных закупок, а в апреле 1997 г. был принят первый закон о государственных закупках. С тех пор законодательная база страны по государственным закупкам непрерывно совершенствовалась. В апреле 2004 года Правительство утвердило пересмотренный закон о государственных закупках, который вступил в силу 24 мая 2004 года.

Закон «О государственных закупках» 2004 года в основном соответствовал передовой международной практике и рекомендациям. В законе изложены основные принципы, регулирующие государственные закупки, определены стороны, к которым применим данный Закон, определен мандат и полномочия Государственного агентства по государственным закупкам и материальным резервам (ГАГЗМЗ) – независимого органа, регулирующего и осуществляющего надзорные функции в данной области; а также описаны этапы процесса государственных закупок.

На основе рекомендаций Страновой фидуциарной оценки Всемирного банка, проведенная в 2007 году, Кыргызстан в июле 2008 года в закон «О государственных закупках» вновь были внесены изменения. В результате чего, в закон было введено понятие электронных закупок. Кроме того, полномочия ГАГЗМЗ по участию в процессе закупок, а также его регулирующие функции были формально ограничены. В соответствии с данным законом, у ГАГЗМЗ сохранились надзорные функции в области государственных закупок, но данный орган не мог принимать участие в оценке заявок и заключении контрактов. ГАГЗМЗ, однако, продолжал выдавать свидетельства об отсутствии возражений против заключения прямых контрактов. С данным обстоятельством связан тот факт, что Правительство обратило внимание на спорные вопросы управления в ГАГЗМЗ. Таким образом, в 2010 году ГАГЗМЗ при Правительстве был упразднен, а большинство его функций было передано в Отдел по методологии государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики, который впоследствии был преобразован в Департамент (ДГЗ).

Со времени проведения второго раунда мониторинга, реформы в области государственных закупок были продолжены. В феврале 2014 года Отдел по методологии государственных закупок в центральном аппарате Министерства финансов был реорганизован в Департамент государственных закупок при Министерстве финансов, с увеличением общего количества сотрудников и большей независимостью.

Однако функции этого органа со времени проведения второго раунда мониторинга по существу не изменились. Департамент государственных закупок, как это было и при Отделе закупок, несет ответственность за: i) разработку политики государственных закупок, законов, правил и руководств; ii) создание и обновление унифицированных регистров закупочных организаций, контрактов и базы данных ненадежных участников торгов; iii) укрепление потенциала и профессионализацию; iv) мониторинг и координацию закупочной деятельности, а также рассмотрение жалоб.

Управление Департаментом государственных закупок в настоящее время осуществляют директор Департамента и четыре руководителя подразделений. Общее количество сотрудников с 2012 года удвоилось и сейчас составляет 20 сотрудников. Директор назначается Премьер-министром Кыргызской Республики. Остальной персонал назначается Министром финансов Кыргызской Республики на конкурсной основе. Кроме того, функция общественного контроля за закупками принадлежит Счетной палате. Как уже отмечалось в отчете об оценке второго раунда, во всех бюджетных учреждениях были созданы специальные подразделения, занимающиеся государственными закупками.

Еще одним новшеством со времени проведения второго раунда мониторинга является приказ Министерства финансов 2014 года, который требует от закупочных подразделений публиковать свои планы закупок. Как уже отмечалось в отчете об оценке второго раунда, с 2011 г. закупочные подразделения должны в течение 10 дней после утверждения государственного бюджета разработать свои планы закупок, а копии этих планов вместе с дополнительной информацией должны быть представлены в Департамент государственных закупок. В настоящее время эти планы также публикуются в электронном виде на портале государственных закупок<sup>52</sup>.

В настоящее время Департамент государственных закупок при Министерстве финансов ведет подготовку в области укрепления своего потенциала (при поддержке гранта Фонда институционального развития Всемирного банка), а также разработки современных он-лайн и индивидуальных программ по повышению компетентности в области закупок для закупочных организаций и участников торгов. Департамент осуществляет внедрение единой системы электронных закупок (при поддержке Азиатского банка развития).

Закон «О государственных закупках» регулирует закупки, осуществляемые во всех государственных учреждениях, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятиях, службах и фондах, а также акционерных обществах с государственной или муниципальной долей собственности выше 50%; концессии также подпадают под действие закона. Закон, однако, не регулирует закупки, связанные с государственной безопасностью, национальной обороной, государственной тайной, обеспечением продовольственной безопасности и стихийными бедствиями, которые регулируются в рамках специальных процедур, установленных Правительством Кыргызской Республики.

Правительство продолжает свою работу по разработке правил и совершенствованию институциональной базы для проведения государственных закупок. В 2013 году был разработан новый проект Закона о государственных закупках. Однако его принятие долго задерживалось. Сейчас закон принят в парламенте во всех трех чтениях и находится на рассмотрении и подписании у Президента Кыргызской Республики до конца марта месяца 2015 года.

В новом проекте Закона «О государственных закупках» отражен ряд позитивных изменений. Данный проект предусматривает создание Независимой комиссии по рассмотрению жалоб,

---

<sup>52</sup> Веб-портал государственных закупок Республики Кыргызстан <http://zakupki.okmot.kg/>

позволяет оспаривать заявки непосредственно при планировании закупок, определяет методы закупок для присуждения контрактов, предписывает обязательную публикацию намерения осуществлять закупки у единственного источника, представляет современные методы закупок, такие как рамочные соглашения и электронные обратные аукционы, устанавливает требование разработки и применения нормативных документов по закупкам, не позволяет разбивать тендеры на части во избежание нарушения регулярных процедур, требует четкие критерии для исключения организаций из процесса тендеров с созданием базы данных ненадежных участников торгов, вводит «антикоррупционную статью» (*anti-corruption clause*), нарушение которой является одним из критериев для внесения в базу данных ненадежных поставщиков, а также вводит запрет на проведение тендера, если он не был предусмотрен в плане закупок государственного учреждения, осуществляющего закупки. Кроме того полностью исключена норма по согласованию с Департаментом закупки товаров работ и услуг методом из одного источника.

Важным положительным шагом является то, что с 2013 года начал свою работу портал государственных закупок [www.zakupki.okmot.kg](http://www.zakupki.okmot.kg). Таким образом, электронные закупки могут осуществляться на практике. В 2015 году планируется проведение электронных закупок в 125 государственных организациях. В целях справедливого отношения ко всем участникам государственных закупок, Кыргызстан планирует создать Независимую комиссию по рассмотрению жалоб. Кроме того, ДГЗ планирует провести анализ эффективности государственных закупок, работу по улучшению сбора статистических данных о государственных закупках, а также опубликовать отчет о деятельности в области государственных закупок.

Портал государственных закупок – [www.zakupki.okmot.kg](http://www.zakupki.okmot.kg) – занимается распространением информации о планах закупок, возможностях участия в тендерах, заключении контрактов и последних новостях об изменениях в законодательстве и иных нормативных правовых актах, регулирующих государственные закупки в Кыргызской Республике. Кроме того, портал предоставляет информацию обо всех запланированных тендерах (закупках) государственных организаций Кыргызской республики в течение года; обо всех государственных тендерах, проводимых в Кыргызской республике; другую информацию, касающуюся модернизации системы государственных закупок, а также информацию о планируемом обучении в области государственных закупок. В 2014 году был принят план мероприятий ДГЗ по дальнейшей популяризации электронного портала государственных закупок и проведения всех госзакупок через портал, без исключения. На данный момент на портале зарегистрировались 254 поставщика и 68 закупочных организаций. Основываясь на той деятельности, которую проводит Департамент государственных закупок среди министерств и ведомств, были разработаны технические параметры данной системы; были полностью разработаны, испытаны и внедрены электронные модули; а также были разработаны и обновлены инструкции. Новый портал был разработан для проведения государственных закупок товаров методом электронных государственных закупок. Был решен вопрос об использовании электронной цифровой подписи, и в данный момент этой проблемы не существует. В стадии обсуждения находится рассмотрение вопроса и анализ создания Call-центра для поддержки электронных закупок. На стадии рассмотрения находится серия из 6 телефонных номеров, 2 из которых в настоящее время получены и уже используются. К концу года планируется полный переход 125 закупочных организаций на электронный портал.

Что касается обращений и жалоб, то в отчете второго раунда мониторинга была выражена озабоченность слишком высокими затратами, связанными с процедурами обжалования, согласно которым подлежит выплата 2% от стоимости иска. Было рекомендовано пересмотреть размер данной комиссии. Группе мониторинга не удалось получить какие-либо данные в доказательство того, что эта плата был пересмотрена. Кыргызские власти лишь ссылаются на процесс административного рассмотрения, включающий в себя процедуру обжалования в сфере государственных закупок, которая бесплатно предоставляется на портале [www.zakupki.okmot.kg](http://www.zakupki.okmot.kg).

Кроме того, рассмотрение жалоб является функцией ДГЗ, но до сих пор не создан независимый механизм по рассмотрению жалоб.

Наконец, по данным ДГЗ, в настоящее время в Кыргызстане существует 2145 закупочных организаций. В 2014 году было проведено 4815 тендеров на общую сумму 18 620 509 500 сомов, в том числе 119 – из одного источника закупок в размере 2 262 282 973 сом. Совокупность государственных закупок составило 4,7% ВВП и 20% государственного бюджета.

## **Выводы**

Наблюдается некоторый прогресс со времени проведения второго раунда мониторинга. В частности, изменился статус учреждения, занимающегося государственными закупками, с приданием ему большей самостоятельности, однако существует не так много доказательств того, что его ресурсы существенно увеличились, а функции изменились. Проект закона «О государственных закупках» был разработан в 2013 году, и группа мониторинга призывает Правительство Кыргызской Республики принять его и обеспечить его надлежащее выполнение, в части способствования предотвращению коррупции в сфере государственных закупок. В этой связи представляется, что система электронных закупок запущена и начнет активно использоваться на практике.

Кроме того, необходимы некоторые другие усовершенствования в целях дальнейшего совершенствования системы государственных закупок в Кыргызской Республике, например, унифицированные процедуры формирования и размещения государственных заказов; снижение затрат на процедуры государственных закупок и значительное сокращение бумажных документов; создание равных условий для конкуренции среди поставщиков; быстрый доступ к имеющейся информации; повышение прозрачности и открытости процесса государственных закупок; и предотвращение нарушений в процессе государственных закупок.

***Рекомендацию 3.5. Кыргызстан выполнил частично.***

## **Новая рекомендация 21**

- ***Доработать и принять полный набор необходимых подзаконных актов в сфере государственных закупок и без дальнейших задержек приступить к их реализации***
- ***Укрепить институциональную структуру и потенциал Департамента государственных закупок***
- ***Создать функциональную Независимую комиссию по рассмотрению жалоб и публиковать результаты рассмотрения этих жалоб***
- ***До декабря 2017 года обеспечить внедрение электронных государственных закупок для обеспечения проведения 90% тендеров по закупке товаров, работ и услуг***
- ***Усовершенствовать систему сбора статистических данных, включая информацию по выполненным закупкам, жалобам и результатам рассмотрения жалоб и их анализу; публиковать ежегодные отчеты по результатам государственных тендеров.***



### 3.6. Доступ к информации

#### Рекомендация второго раунда мониторинга 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.*

#### Законодательство о доступе к информации

Законодательство Кыргызской Республики о доступе к информации довольно неплохо развито и в целом соответствует требованиям международных стандартов.

Согласно рейтингу «Глобальное право на информацию», который ведет Центр права и демократии,<sup>53</sup> Кыргызская Республика получила 101 баллов из максимальных 150 в области законодательства о доступе к информации и входит в тридцатку ведущих стран (занимая 27-е место).<sup>54</sup>

Право на доступ к информации гарантировано Конституцией Кыргызской Республики. В отдельной статье обеспечивается доступ к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с государственным участием или участием органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из государственного и местных бюджетов; в ней также предусмотрен доступ к информации, которой владеют государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица.

Законодательство о доступе к информации не содержится в отдельном законодательном акте. Существует два специальных закона, регулирующих этот вопрос: Закон 1997 года «О гарантиях и свободе доступа к информации» (последние поправки и изменения внесены в 2006 г.) и Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от декабря 2006 г. (последние поправки и изменения внесены в 2014 г.).

Помимо обоснованных положений, соответствующих международным стандартам, законодательство Кыргызской Республики о доступе к информации имеет ряд недостатков, на которые было указано в отчете второго раунда мониторинга, включая дублирующие и иногда противоречащие друг другу положения. Поэтому Кыргызской Республике было рекомендовано

<sup>53</sup> Источник: [http://www.rti-rating.org/view\\_country.php?country\\_name=Kyrgyzstan](http://www.rti-rating.org/view_country.php?country_name=Kyrgyzstan)

<sup>54</sup> В рейтинге оцениваются 7 элементов законодательства, и каждому присваивается определенное количество баллов: право на доступ (4); охват (30), процедуры запроса (24), исключения и отказы (13), обжалования (19), санкции и защита (3), меры стимулирования (8). В рейтинге права на информацию высокие баллы присваиваются праву на доступ, охвату и процедурам запроса, а низкие баллы - законодательным нормам об исключениях и отказах, обжалованиях, санкциях и процедурах.

упорядочить законодательство о доступе к информации в одном законе, реформировать законодательные основы в соответствии с международными стандартами, в частности, включив критерий общественного интереса при предоставлении доступа к информации.

Со времени второго раунда мониторинга Кыргызской Республикой были внесены ряд поправок к законодательству о доступе к информации. Собеседники упомянули о положительных изменениях в отношении сокращения сроков реагирования на запросы и внедрения электронных запросов. В ответах на вопросник, НПО отмечает, что «С момента проведения последнего раунда в Законодательстве о доступе к информации были внесены несколько изменений и дополнений в Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления». А именно были внесены изменения по срокам предоставления информации, где срок был сокращен с 30 дней до 14 дней. Также, в части предоставления официальной информации государственными органами путем обнародования, перечень информации был дополнен ежегодными отчетами государственных органов и органов местного самоуправления о результатах мониторинга и оценки эффективности и результативности нормативных правовых актов, а также отчетов о реализации государственных программ (Закон КР «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики от 15.01.2014 г.»)» Как Кыргызские власти далее разъяснили, соответствующие изменения вносились в Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» в 2013 году.

Кроме того, группе по мониторингу стало известно, что ко времени визита в страну ожидалось дополнительные поправки, которые подготовила рабочая группа при Совете по судебной реформе и которые находились на рассмотрении Совета. После завершения визита в страну группе по мониторингу была предоставлена сравнительная таблица предлагавшихся поправок, которая была проанализирована. В то же время, следует отметить, что, согласно методологии проведения 3-го раунда мониторинга, эти будущие поправки не могут влиять на результаты оценки. Предлагаемые изменения в основном касаются доступа к информации и прозрачности судебной власти и содержат ряд прогрессивных в этом отношении положений, как, например, отдельное упоминание о публикации информации на специально созданных для этого веб-страницах (проект статьи 6.1); ряд положений направлены на повышение прозрачности и доступа к судебным решениям; в проекте содержится конкретный перечень открытой информации, которую суды должны публиковать заблаговременно (проект статьи 20.1). В то же время, что касается проекта статьи, вносящей поправки в действующие в настоящее время исключения из права на доступ к информации, ее можно считать отходом от действующих международных стандартов и ухудшением законодательства (это положение расширяет перечень исключений и предусматривает изъятия и расширяет ограничения доступа к информации).

Однако, как отмечалось в отчете о втором раунде мониторинга, Закон «О доступе к информации в компетенции государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от декабря 2006 г. (Закон о доступе), наряду со многими неплохими положениями, соответствующими наилучшей международной практике, обладает рядом недостатков, которые могут мешать эффективному осуществлению доступа к информации на практике и не соответствуют международным стандартам, причем большинство из них, указанных ниже, до сих пор не устранены (некоторые из перечисленных ниже уже были указаны в ходе второго раунда мониторинга):

- при том что охват и процедуры обеспечивают широкий доступ, так как государственные органы получили широкое определение в законодательстве, нет упоминания органов, осуществляющих публичные функции и не включенные в определение государственного органа (например, естественные монополии, компании с доминирующей долей на рынке, организации, в чьем контроле находится информация об экологической ситуации, т.д.);



- Кыргызское законодательство не содержит определения «информации», в отличие от большинства прогрессивных законодательных положений в этой области, которые предлагают его, обеспечивая тем самым больше ясности и точности в том, что можно считать публичной информацией (например, информация, содержащаяся только в электронном формате, электронная почта, т.д.);
- ограничения к доступу широкие и расплывчатые, не ясно, что понимается под множеством различных категорий секретной информации (хотя определения даны), и они нередко пересекаются друг с другом;
- закон не распространяется на информацию, «доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством Кыргызской Республики»;
- закон не включает в себя условия, которым, согласно международным стандартам, должны соответствовать любые ограничения доступа к информации, а именно: 1) такое ограничение может иметь место только для защиты законных интересов, когда 2) раскрытие такой информации может повлечь за собой существенный вред такому законному интересу, и если 3) такой вред перевешивает общественный интерес в доступе к информации (право общественности знать такую информацию). Отнесение любой информации к категории закрытой, а также отказ в предоставлении доступа к информации, которая ранее была признана закрытой, должны соответствовать трем упомянутым выше критериям;
- частота публикации, определенная законом, слишком низкая (ежегодно);
- закон не предусматривает, какой государственный орган отвечает за осуществление контроля над соблюдением Закон о доступе, рассмотрение жалоб и устранение нарушений;
- закон также должен предусматривать освобождение от ответственности в случае раскрытия закрытой информации, если право общественности знать такую информацию перевесит защиту соответствующих интересов (например, в случае определенной информации личного свойства о лицах, занимающих официальную должность). Это положение важно для стимулирования раскрытия коррупционных правонарушений и защиты СМИ, занимающихся журналистскими расследованиями, а также выявлением фактов коррупции.

Ряд положений Закона «О гарантиях и свободе доступа к информации» также вызвал озабоченность у группы по мониторингу в ходе второго раунда. Статья 7 этого закона предусматривает возможность для любого лица ознакомиться с источниками информации СМИ «в случаях, предусмотренных законом». Это положение противоречит международным стандартам и должно быть заменено на право СМИ или журналиста не раскрывать свои источники информации, и, согласно международным стандартам,<sup>55</sup> необходимо установить случаи обязательного раскрытия в рамках судебной процедуры. В соответствии со статьей 11 данного закона, СМИ, вместе с источником информации, несут ответственность за правильность информации; СМИ обязаны проверять правдивость информации, предназначенной к публикации. Эти требования слишком широки: обязанность проверять информацию должна быть ограничена практической возможностью и требованиями профессиональной этики журналистов; СМИ не должны привлекаться к ответственности за распространение информации, которая ранее публиковалась в других СМИ,

<sup>55</sup> См., например, Рекомендацию № R (2000) 7 Комитетов министров Совета Европы о праве журналистов не раскрывать свои источники информации, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/CM/Rec%282000%29007&ExpMem\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/CM/Rec%282000%29007&ExpMem_en.asp)

официальных источниках или заявлениях организаций для прессы. В этом отношении никаких изменений в законодательстве сделано не было.

Соответственно, Кыргызская Республика не выполнила первую часть рекомендации о доступе к информации, так как не внесла изменений в законодательство в части соединения двух законов и обеспечения соответствия международным стандартам в области доступа к информации.

### **Обеспечение соблюдения на практике и информированность общества**

Что касается реализации на практике действующего законодательства, группа по мониторингу не смогла получить достаточно источников информации, чтобы оценить текущую ситуацию. Судя по всему, организации гражданского общества не очень активно занимаются мониторингом осуществления права на доступ к информации (последний доклад был составлен в 2011 г.). Ни правительство, ни организации гражданского общества не предоставили ссылок на исследования, анализ или доклады по мониторингу реализации этого права. Представители НПО ссылались на некоторые доклады по мониторингу заблаговременной публикации публичной информации, но они так и не были предоставлены группе по мониторингу.

В отношении последних законодательных поправок собеседники говорили о том, что положительными были внесенные в законодательство поправки, позволяющие направлять электронные запросы органам правительства. Многие организации имеют веб-инструменты для направления таких запросов. Поскольку закон также допускает устные обращения, для реализации этого права создаются *call-центры*, но они, скорее всего, являются информационно-справочными службами, например по обслуживанию налогоплательщиков для предоставления достоверной и оперативной информации в области налогового законодательства.

### **Ответственность за нарушение законов о доступе**

Ответственность за нарушение законов о доступе к информации предусматривается статьей 63 («Необоснованный отказ в ознакомлении с документами») и статьей 409-1 («Нарушение обязанностей в отношении предоставления информации») Кодекса административной ответственности (КоАО), а также статьей 138 Уголовного кодекса («Отказ в предоставлении гражданину информации»). Исходя из их содержания, положение Уголовного кодекса, а также статья 63 КоАО направлены на привлечение лица к ответственности за нарушение Закона 1997 года «О гарантиях и свободе доступа к информации», тогда как статья 409-1 КоАО – к ответственности за нарушение Закона 2006 года о доступе. Эти три статьи дублируют друг друга, что может привести к уклонению лица от ответственности за нарушение права доступа к информации. Было рекомендовано изменить формулировки статьи 409-1 КоАО, чтобы адекватно сформулировать состав правонарушения, а именно, предусмотрев ответственность за *незаконный отказ предоставить информацию*, несоблюдение условий реагирования на информационный запрос, необоснованное отнесение информации к закрытой, т.д., с отсылкой к специализированному Закону о доступе к информации. Изменения в соответствующие положения внесены не были.

Согласно предоставленной Кыргызстаном статистике, за 3 года (2011-2013 гг.) был только один случай наложения на лицо штрафа на основании статьи 63 Кодекса административных нарушений КР («необоснованный отказ в доступе к документам»). О случаях применения других положений, перечисленных выше, не сообщалось.

Органы власти не смогли предоставить анализа, в том числе проведенного организациями гражданского общества, относительно положения в области права на доступ к информации. Представители органов прокуратуры Кыргызской Республики обращали внимание на общий

надзор, который они осуществляют над государственными органами в области соблюдения законности, включая свободу информации, они дополнительно сообщили, что по законодательству о порядке рассмотрения обращений граждан за 2014 год органами прокуратуры проведено 713 (689 - 2013 г. соответственно) проверок с внесением 510 (448) представлений об устранении нарушений закона и возбуждением 395 (382) дисциплинарных производств. На основании актов прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности привлечены 857 (707) должностных лица.

Касательно повышения информированности о праве на доступ, рекомендованном в докладе о втором раунде мониторинга, была предоставлена информация об общей деятельности по информированию о законодательных и иных вопросах.

Все выше перечисленное демонстрирует недостаточные гарантии обеспечения соблюдения права на доступ к публичной информации в Кыргызстане. В целом, тем не менее, Кыргызское правительство, судя по всему, открыто и предоставляет запрашиваемую информацию заявителям.

### **Ответственность за диффамацию**

Кыргызстан первым из государств Центральной Азии декриминализовал клевету.<sup>56</sup> Помимо этого, уже в июне 2007 года состав «оскорбление государственного должностного лица» был исключен из Уголовного кодекса (статья 342). Статья 128 УК КР «Оскорбление» активно применялась в прошлом. В соответствии с решением Конституционной палаты Верховного Суда от 6 ноября 2013 года статья 128 Уголовного кодекса была признана неконституционной. Законом Кыргызской Республики от 10 марта 2015 года №53 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», статья 128 УК КР «Оскорбление» признана утратившей силу. Законом Кыргызской Республики от 29 декабря 2014 года №170 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», ст. 504-32 Кодекса об административной ответственности «Оскорбление должностного лица таможенного органа Кыргызской Республики, лиц, участвующих в проведении таможенного контроля, производстве таможенного оформления, а также в производстве по делу о нарушении таможенных правил или в его рассмотрении, а равно понятых», признана утратившей силу.

Было также рекомендовано внести изменения в положения о гражданско-правовой ответственности за диффамацию, в частности, установить освобождение от ответственности за выражение оценочного суждения; расширить сферу действия требования о доказывании вины в отношении дел о возмещении нематериального вреда за распространение сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию. Положения о гражданско-правовой ответственности за диффамацию остаются неизменными, и планов по их пересмотру нет. Однако, по заявлениям официальных властей уже запущен процесс обобщения судебной практики (2011-2013 гг.) по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации, к числу которых также относятся дела о диффамации. На основе результатов проводимого исследования Пленум Верховного Суда Кыргызстана 13 февраля 2015 года принял постановление о Судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации, которая была предоставлена мониторинговой группе во время пленарного заседания.

### **Обязанности Генерального прокурора по защите чести и достоинства Президента**

Согласно положениям Статьи 4 Закона о гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики в случае распространения сведений, порочащих честь и достоинство Президента, Генеральный прокурор обязан, если другие предпринятые прокурором ответные меры не дали

---

<sup>56</sup> Статья 127 утратила силу в соответствии с Законом КР от 11 июля 2011 года N 89.

необходимых результатов, обратиться в суд от имени Президента для защиты его/её чести и достоинства. Исполнение Генеральным прокурором обязанностей личного адвоката Президента не соответствует демократическим стандартам. Защиту чести и достоинства Президента следует осуществлять в гражданском суде в соответствии с общим порядком судопроизводства и без каких-либо привилегий. Существование подобного нормативно-правового положения, даже без его активного применения, равно как и существование положений об уголовной ответственности за диффамацию/оскорбление, имеют негативные последствия для свободы выражения мнений и журналистских расследований. Согласно полученной информации нет никаких изменений в ходе реализации этой части рекомендации, за исключением письма Генерального прокурора Премьер-министру Кыргызстана с просьбой рассмотреть возможность реализации данной части рекомендации. Помимо этого сообщалось, что за последние 3 года не отмечено ни одного случая обращения в суд по этому поводу.

## **Выводы**

Законодательство Кыргызской Республики о доступе к информации довольно хорошо развито. Охват и сопутствующие процедуры обеспечивают широкий доступ, действуют положения об упреждающей публикации информации, об устных запросах и сопутствующих процедурах регистрации, об обязанности по ведению реестра публичной информации, об обязанности всех государственных органов иметь в штате уполномоченных сотрудников и т.д.

В то же время, есть положения, которые не соответствуют международным стандартам и могут спровоцировать необоснованное ограничение права на доступ; очень важно то, что ограничения доступа сформулированы широко и расплывчато, имеются ссылки на другие законы, которые предусматривают ограничения доступа; существует множество определений конфиденциальной, секретной информации, которые не достаточно четко сформулированы, а иногда приводят в замешательство; отсутствуют механизмы надзора за осуществлением права на доступ к информации, предусмотренного законодательством. Действуют два закона, имеющих практически идентичные сферы применения, регулирующие одинаковые отношения, но иногда противоречащие друг другу.

В обществе отсутствует спрос на информацию; с одной стороны это можно расценить в качестве положительного знака, указывающего на высокий уровень прозрачности деятельности государственных органов, но с другой стороны, что представляется более вероятным, это свидетельствует о низком уровне информированности граждан и, соответственно, отсутствия у них заинтересованности в участии тем или иным образом в процессе принятия государственными органами решений либо в попытках проанализировать государственные политику и практику.

Представители НПО не очень активно действуют в этой области. Группе по мониторингу не удалось получить ни одного нового отчета, исследовательского проекта или аналитического материала по данному вопросу. Самые свежие результаты исследования, предоставленные экспертам группы, касаются целей и задач второго раунда мониторинга и датированы 2011 годом.

Само правительство не ведет тщательного мониторинга реализации права на доступ к информации, о чем свидетельствует отсутствие каких-либо отчетов, аналитических материалов или данных.

Не проводилось никаких кампаний по информированию общественности о вопросах права доступа к информации.

Кыргызстан упразднил административную и уголовную ответственность за оскорбление. Пленум Верховного Суда Кыргызстана 13 февраля 2015 года принял постановление о Судебной практике

по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации, но не были приняты меры по отмене положений об обязанности Генерального прокурора осуществлять защиту чести и достоинства Президента.

**Кыргызстан частично выполнил рекомендацию 3.6.**

#### **Новая рекомендация 22**

- *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*
- *Обеспечить эффективный надзор и мониторинг соблюдения права доступа к публичной информации государственными органами, включая публикацию общественно значимой информации*
- *Провести кампанию по информированию граждан об осуществлении права на доступ к информации*
- *Изучить возможность создания единого портала для обеспечения проактивной публикации общественно значимой информации всеми государственными учреждениями*
- *Обеспечить назначение лиц, ответственных за доступ к информации в государственных учреждениях, в соответствии с требованиями законодательства и обеспечить их обучение*
- *Отменить обязанность Генерального прокурора защищать честь и достоинство Президента*

### **3.7. Политическая коррупция**

#### **Рекомендация второго раунда мониторинга 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.*

## **Финансирование деятельности политических партий**

В Кыргызстане примерно 192 политические партии. Последние выборы состоялись 10 октября 2010, в которых принимало участие 28 партий. По итогам выборов в парламент прошли 5 партий. Следующие выборы Жогорку Кенеша (парламентские выборы) состоятся в октябре этого года.

В соответствии с законом «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50, финансовые средства политических партий образуются за счет членских взносов, добровольных пожертвований и других источников. Чтобы предотвратить излишнее влияние отдельных лиц, была дана рекомендация установить предельные размеры членских взносов и пожертвований отдельными физическими и юридическими лицами. После второго раунда в законе таких изменений не внесено. Эта часть рекомендации не выполнена.

Власти Кыргызстана проинформировали что, в Жогорку Кенеше рассматривается проект Закона «О политических партиях в Кыргызской Республике». Этим проектом предусмотрено, что сумма пожертвований, полученная политической партией от одного юридического лица в течение календарного года, не может превышать минимальный размер заработной платы, установленный законодательством Кыргызской Республики на день внесения пожертвования в пятьдесят тысяч раз, а от физического лица - в пять тысяч раз.

Касательно отчетов о доходах и расходах политических партий и публичной доступности финансовых отчетов, в соответствии со ст. 20 Закона «О политических партиях», политические партии осуществляют налоговый учет и бухгалтерскую отчетность в порядке и сроки, установленные законодательством Кыргызской Республики для юридических лиц. Законодательство КР не содержит какие-либо обязательные требования для политических партий относительно опубликования годовых финансовых отчетов.<sup>57</sup> В соответствии с анализом «Интербилим» в 2013 г., на практике в уставах практически всех политических партии включен порядок отчетности и финансовой ответственности партии, его органов и других структурных подразделений.

Относительно мониторинга финансирования деятельности политических партий, в соответствии с Законом «О политических партиях», общий мониторинг – это ответственность Министерства юстиции. Во время визита Кыргызстан сообщил, что за мониторинг финансирования политических партии отвечает Центральная избирательная комиссия, также роль играет Финансовая разведка (но это в ее функциях не отражается). Между двумя институциями недавно подписан меморандум о сотрудничестве. Как в 2012 году НПО «Граждане против коррупции» указала в своем отчете, посвященном эффективности и прозрачности Жогорку Кенеша, что система контроля за финансированием политических партии слабо обеспечивает защиту от незаконного финансирования.

В новом проекте Закона «О политических партиях в Кыргызской Республике» предусмотрена отдельная статья о Финансовых отчетах политических партий. В этой статье установлена обязанность Политических партий - представление финансовой и бухгалтерской отчетности. Политическая партия обязана ежегодно представлять в орган налоговой службы сводный финансовый отчет о поступлении и расходовании средств политической партии в отчетном году.

---

<sup>57</sup> Исследование Интербилим 2013 г.

Сводный финансовый отчет политической партии должен содержать сведения об источниках и размерах доходов и о расходах. Политическая партия ежегодно должна публиковать в средствах массовой информации сведения из сводного финансового отчета по установленной органом налоговой службы форме.

### **Мониторинг финансирования избирательных кампаний**

Касательно финансирования выборов, предельные размеры пожертвований установлены. Закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (2 июля 2011 года № 68) устанавливает предельную сумму всех расходов, которые могут быть использованы за счет средств избирательного фонда (создаются для финансирования выборов кандидатом или политической партии). Так же по избирательным фондам установлены ограничения на пожертвования физическими лицами и на пожертвования юридическими лицами.

Центральная избирательная комиссия Кыргызской Республики ответственна за мониторинг финансирования кандидатов и политических партий во время выборов. Для этого создается ревизионная комиссия из членов ЦИК и общественности.

Позитивным шагом является то, что ЦИК совместно с Международным центром «Интербилим» реализует проект по внедрению механизмов мониторинга расходов политических партий во время избирательных кампаний. Информация о результатах этого проекта и как это будет использоваться во время выборов в 2015 г. не была предоставлена.

Относительно информации о расходах и доходах партий во время выборов, имеется таблица о расходах и доходах партий в 2013 г. на сайте ЦИК<sup>58</sup>. Однако данная информация является недостаточной, чтобы обеспечить представление жителям Кыргызстана о расходах и доходах партий во время выборов источников и возможных нарушениях.

2013 году центр «Интербилим» провел исследование, которое содержит анализ законодательства Кыргызской Республики, регулирующее формирование и расходование избирательных фондов/средств политических партий и рекомендаций по его совершенствованию.

### **Ответственность за нарушения порядка финансирования политических партий и избирательных кампаний**

Ответственность за нарушения порядка финансирования деятельности политических партий не установлена. Проект Закона «О политических партиях в Кыргызской Республике» предусматривает три вида наказания за нарушения этого закона и других нормативных правовых актов, названных в законе: предупреждение, остановка деятельности и ликвидация.

В свою очередь ответственность за нарушения порядка финансирования избирательных кампаний установлена в Законе «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (2 июля 2011 года № 68).

Касательно выявленных финансовых нарушений при финансировании выборов и количестве наложенных санкций, кыргызские власти проинформировали, что таких нарушений выявлено не

<sup>58</sup> [www.shailoo.gov.kg](http://www.shailoo.gov.kg) → раздел «Противодействие коррупции» → «Отчеты КРГ»

было. Во время визита было отмечено, что в рамках работы Финансовой разведки возможные нарушения были зафиксированы (денежные переводы, связанные с политическими партиями).

### **Этика и предотвращение конфликта интересов политических должностных лиц**

Вопросы этики депутатов Жогорку Кенеша и членов Правительства являются особенно важными, так как от этих государственных должностных лиц ожидается особенно примерное поведение. Тем не менее, эти вопросы отдельно не регулируются. Кодексы Этики для этих категорий государственных служащих не предусмотрены.

Касательно Жогорку Кенеша сообщалось, что в какой-то мере регламент и внутренние процедуры Жогорку Кенеша покрывают эти вопросы и что этим занимается Комитет регламента и этики (жалобы и служебные расследования). Однако на практике чаще всего жалобы приходят по таким вопросам как посещение сессий, то есть вопросам, которые не касаются этики или конфликта интересов.

В соответствии с Законом «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников», депутаты, члены правительства и другие политические должностные лица подают декларации о доходах и имуществе. Сейчас эти декларации должны быть публично доступны. Власти сообщили, что данные сведения доступны публично и публикуются на ведомственном сайте Государственной кадровой службы. Общее количество сформированных и опубликованных сведений за 2014 год составляет 1727 (100%) (без учета деклараций правоохранительных органов и военнослужащих).

В законопроекте «О конфликте интересов» предусмотрено, что этот закон будет распространяться также на депутатов Жогорку Кенеша и членов Правительства. Одновременно, Кодексы этики может быть так же разработаны для политических должностных лиц.

### **Другие вопросы**

Как свидетельствует проект закона «О политических партиях в Кыргызской Республике», планируется вводить государственное финансирование деятельности фракций политических партий в Жогорку Кенеше. Несколько других стран Стамбульского плана действий тоже ввели или пытались ввести государственное финансирование партий (Армения, Грузия, Казахстан, Узбекистан). Государственное финансирование политических партий считается важным инструментом для построения плюралистической демократии и ограничения влияния частного капитала на партии. Поэтому прямое государственное финансирование политических партий, одновременно с частными взносами, стало признанным международным стандартом.<sup>59</sup>

### **Выводы**

Ряд намерений улучшить систему финансовой подотчетности, открытости информации и мониторинга в отношении повседневного (вне выборов) финансирования политических партий отражены в законопроекте «О политических партиях в Кыргызской республике». Мониторинговая

---

<sup>59</sup> См. ОЭСР (2013), *Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии*, стр. 197-198.



группа приветствует эти намерения и призывает принять их в окончательном виде и далее применять.

Позитивно, что более активно к мониторингу финансирования избирательных кампаний привлекается представители гражданского общества. Это было бы полезно продолжать во время предвыборной гонки в 2015 году. Однако, в целом недостаточно информации, чтобы судить об эффективности работы.

Ответственные органы должны иметь необходимые полномочия и ресурсы и более активно проводить мониторинг финансирования политических партии повседневно и во время выборов, в том числе сообщать о финансовых потоках избирателям и сообщать о выявленных нарушениях.

Мониторинговая группа также подчеркивает, что сделано мало, чтобы поощрять этическое поведение политических должностных лиц.

**Рекомендацию 3.7. Кыргызстан выполнил частично.**

### **Новая рекомендация 23**

- *Улучшит систему подотчетности политических партий за финансирование текущей деятельности, в том числе ввести обязанность публиковать финансовые отчеты*
- *Обеспечить более тщательный мониторинг поступлений и использования средств политическими партиями для финансирования участия в предвыборных кампаниях*
- *Рассмотреть возможность принятия кодексов этики для депутатов Жогорку Кенеша и для членов Правительства КР.*

### **3.8. Коррупция в органах судебной власти**

#### **Рекомендация второго раунда мониторинга 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.*

## **Коррупция в судебной власти**

Все усилия по противодействию коррупции могут оказаться тщетными при отсутствии сильной, независимой, свободной от коррупции судебной системы, выступающей в качестве гаранта верховенства закона в стране.

Уже в течение многих лет Кыргызская Республика осуществляет реформу судебной системы, но реальных достижений до сих пор не отмечено. С точки зрения уязвимости для коррупции и отсутствия на настоящий момент результатов проводимой реформы судебная система представляет собой наиболее слабое звено в программе реформирования органов государственного управления.

Многочисленные проблемы судебной системы Кыргызской Республики называются в качестве одной из главных причин смены правительства в 2010 году. Пришедшее на смену старому, новое правительство решительно заявило о настоятельной необходимости реформ, внесло некоторые изменения в законодательство и предложило план широкомасштабной реформы. Несмотря на внесенные в законодательство изменения после принятия новой Конституции в июне 2010 года, реальная практика все еще вызывает беспокойство, процесс реформирования до сих пор не принес ощутимых результатов с точки зрения сокращения масштаба коррупционной деятельности или предоставления судьям права отстаивать свою независимость. Движение в правильном направлении идет очень медленно, и, вследствие этого, прогресс очень незначителен.

Судебное сообщество в Кыргызской Республике очень слабое, подвержено сильному внешнему влиянию со стороны парламента, органов исполнительной власти, административных судебных органов и демонстрирует повсеместное использование коррупционных практик. Доверие общества к судебным институтам крайне низкое и продолжает снижаться.<sup>60</sup> Исследование, проведенное в рамках реализации проекта «Наращивание потенциала в области экономического управления» при финансовой поддержке Всемирного Банка и по заказу Министерства экономики КР (2014) показало, что в рейтинге коррупционности государственных органов, суды на втором месте.

В ходе недавно проведенного исследования «Transparency International Кыргызстан» были выявлены различные коррупционные схемы, слабые стороны и коррупционные риски судебной системы, а также выработаны рекомендации по преодолению этих проблем. Согласно результатам проведенного исследования, на судей оказывают давление не только председатели их судов через, например, систему распределения дел к рассмотрению, но и судьи вышестоящих судов и Совета судей посредством дисциплинарного судопроизводства, поскольку судьи не вправе оспаривать вынесенные судебные решения.<sup>61</sup> Одной из основных причин коррупции в судах, в отчете исследования была указана возможность политического и иного вмешательства в деятельность

<sup>60</sup> Об отсутствии в обществе доверия к суду говорится в Государственной программе реформирования судебной системы, в которой констатируется снижение авторитета судей и доверия к ним. См. стр. 2.

<sup>61</sup> См. Исследование USAID-IDLO- «Transparency International Кыргызстан» о коррупции в судебной системе Кыргызстана в 2012 году, стр. 35.

судебных органов, вмешательство в ход судебных процессов со стороны как исполнительной, так и законодательной ветвей власти, и подкуп судей. Наиболее высокую степень зависимости судебные органы ощущают со стороны Парламента – 61,3% всех респондентов-судей и Аппарата Президента – 39,6%. В отчете сказано, что подкуп возможен на любом этапе деятельности судебной системы: более 63,2% опрошенных сами или их члены семьи давали взятки с целью влияния на судебные решения.<sup>62</sup>

Еще более сильную обеспокоенность вызывает то, что в исследовании упоминаются коррупционные сделки между председателями судов и лояльными к ним судьями, которые получают самые «выгодные» дела и обязаны делиться взятками с руководством. А судьи, не демонстрирующие лояльность председателям судов либо не приближенные к ним, получают сложные, «не сулящие выгоды» дела.

Согласно опросу «Transparency International» «Барометр мировой коррупции», 89% из числа опрошенных граждан Кыргызской Республики считают, что судьи коррумпированы либо чрезвычайно коррумпированы.<sup>63</sup> В категории «организация и независимость судебной системы» международного исследования «Страны переходного периода» (2014 г.) рейтинг Кыргызстана составил 6.25 (1=высший балл, 7=низший балл), точно такой же, как и в категории «коррупция».<sup>64</sup> Согласно отчету “Freedom House” о результатах этого исследования, судебная и правоохранительная системы Кыргызстана остаются главными источниками нарушений прав человека и коррупции, «Непотизм, политическое давление и непрофессионализм судей лишили судебную систему возможности отправлять правосудие последовательно и непредвзято».<sup>65</sup>

Совершенно очевидна необходимость наделения судей полномочиями, чтобы они смогли в полной мере осуществлять свои обязанности в соответствии с данными им полномочиями. Большинство представителей, с которыми встретились члены группы по мониторингу во время визита в Кыргызстан, признавали наличие проблем в системе судопроизводства и говорили о планах полного и всестороннего реформирования всей системы. Правительство Кыргызстана заверяет, что в стране началась наиболее важная фаза реформирования судебной системы и что под эгидой Совета по судебной реформе ведется разработка нового законодательства.

Верховный суд Кыргызстана в соответствии с Указом Президента Кыргызстана от 8 августа 2012 года, N147, совместно с Советом судей разработал Государственную целевую программу «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2014-2017 годы», которую утвердил Жогорку Кенеш 25 июня 2014 года. По мнению Кыргызских властей это событие само по себе является достижением, поскольку Программа позволяет в дальнейшем постепенно наращивать объем ресурсов для судебной системы, включая средства для повышения размера вознаграждения судьям в целях «снижения коррупции». В основу Государственной программы легли результаты функционального исследования судебной системы, проведенного в 2012 году, в котором были выявлены сильные и слабые стороны действующей системы и определены как меры, так и риски, сопутствующие судебной реформе. Несмотря на то, что Жогорку Кенеш утвердил Программу, пока не ясно, будут ли выделены в достаточном объеме средства, необходимые для ее реализации.

Вместе с тем, Государственная программа не охватывает всех проблем судебной системы (например, не охвачены в полной мере вопросы дисциплинарного судопроизводства, не уделено

---

<sup>62</sup> Там же.

<sup>63</sup> Transparency International Global Corruption Barometer 2013, <https://www.transparency.org/cpi2013/results>

<sup>64</sup> Freedom House (2014), *Nations in Transit*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/kyrgyzstan#.VNDUkXv08n1>

<sup>65</sup> Freedom House (2014), *Nations in Transit*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/kyrgyzstan#.VNDUkXv08n1>

должного внимания задаче предотвращения коррупции: в Программе констатируется необходимость разработки еще одного документа - конкретного плана противодействия коррупции (пункт 4.2.4.). Одной из заявленных в Государственной программе задач является разработка и реализация еще одного всеобъемлющего плана мероприятий по противодействию коррупции среди судей и штатных сотрудников аппарата судов. (4.2.4) План мероприятий разработан до принятия Государственной целевой программы был предоставлен правительством Кыргызстана, но оказывается, что идет работа над новым планом в соответствии пунктом 4.2.4 программы.

Группа мониторинга призывает Кыргызские власти незамедлительно принять меры для осуществления судебной реформы, в том числе на основе вышеуказанной Программы. В то же время, важно пересмотреть положения Программы в свете представленных в данном отчете рекомендаций.

Как уже отмечалось в отчёте второго раунда мониторинга в законодательстве о судебной системе Кыргызстана намечается ряд недостатков, которые, по мнению мониторинговой группы, могут негативно влиять на независимость судей или содействовать коррупции.<sup>66</sup> Эти проблемы рассматриваются в соответствующих разделах этого доклада.

### **Конституционные гарантии независимости**

Согласно статье 94 Конституции Кыргызской республики, запрещается всякое вмешательство в осуществлении правосудия. Никто не вправе требовать от судьи отчета по конкретному судебному делу. Уголовный Кодекс Кыргызской Республики (Ст. 317 п. 1) предусматривает ответственность за вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность суда в целях воспрепятствования осуществлению правосудия, что наказывается лишением свободы на срок до трех лет.

Несмотря на законодательно прописанную ответственность, в практике отсутствует наказуемость за давления на судей. И как было выше указано, давление на судебную систему со стороны законодательной и исполнительной властей, и со стороны судей широко распространённая практика.

### **Судебный орган самоуправления**

Совет судей – выборный орган судебного самоуправления, в состав которого входят 15 членов, выбираемых съездом судей из числа кандидатов, как практикующих, так и ушедших в отставку, сроком на 3 года. Этот орган несет ответственность за управление судов, включая формирование бюджетов судов и контроль над их исполнением, программы подготовки судей и повышения их профессиональной квалификации, дисциплинарное производство в отношении судей, лишение судебной неприкосновенности и т.д. В состав Совета входят судьи, представляющие все регионы Кыргызской Республики. Согласно статье 8 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления», Совет судей избирается съездом судей большинством голосов от числа судей, присутствующих на съезде.

---

<sup>66</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/odihr/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 Кыргызстана 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).

## **Отбор, назначение и продвижение по службе судей: критерии и процедуры**

Одним из важных условий для обеспечения независимости судебной системы является процедура отбора, назначения в должности и освобождения от занимаемой должности судей. Для обеспечения прозрачности и объективности этих процедур критерии отбора и снятия судей должны быть четко определены в законодательстве, основываться на объективных факторах и не иметь места для разнотолков. Отчет второго раунда мониторинга и соответствующая рекомендация призвали Кыргызские власти к реформированию процедуры и критериев отбора судей. Несмотря на несколько положительных изменений на этом направлении, процедура отбора судей остается политизированной и источником влияния на судебные решения.

### ***Совет по отбору судей***

Согласно Конституции Кыргызской Республики, 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. Согласно статье 94 Конституции Кыргызской Республики, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики утверждает полный состав Совета по отбору судей, даже в той части, которая избирается Советом судей. Таким образом, сохраняется процедура избрания и освобождения от должности судей политическим органом – парламентом. Совет по отбору судей составляет 24 члена и только на треть состоит из судей, избираемых другими судьями, тогда как по международным стандартам их должно быть не менее половины. В отчете Второго раунда мониторинга, была отмечена важность ограничения роли парламента в процессе назначения судей, пересмотра состава Совета по отбору судей и введения четких критериев отбора.

Представители судейского сообщества выразили согласие с предложенной рекомендацией, отметив, что именно члены парламента возражают против увеличения числа представителей от судебного сообщества в составе Совета по отбору судей.

По мнению экспертов, с которыми группа по мониторингу беседовала, Совет по отбору судей не является независимым органом и очень сильно зависит от парламента Кыргызской Республики. Так как представители гражданского общества в Совете по отбору судей, избранные Парламентом, представляют доминирующие политические силы, контролирующее назначение судей.

Помимо политического давления, оказываемого на членов Совета в процессе отбора судей, необходимо отметить и неэффективную работу этого органа, так как на протяжении нескольких лет Совет не смог закрыть имеющиеся судебные вакансии; группе по мониторингу сообщили, что на момент проведения мониторинга 30% должностей все еще остаются вакантными. Рекомендовалось также рассмотреть возможность избрания членов Совета по отбору судей не Советом судей, состоящим из 15 членов, а съездом судей как наивысшим органом судейского самоуправления. В этом направлении изменения не отмечаются.

Из ответов по вопроснику, очевидно, что изменения по этой теме не были внесены в законодательство. Согласно статье 74 Конституции Кыргызской Республики, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики утверждает состав Совета по отбору судей в порядке, предусмотренном законом. А что касается Совета судей, согласно статье 8 Закона Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления», Совет судей избирается съездом судей большинством голосов от числа судей, присутствующих на съезде.

## Процедура отбора судей

Среди положительных аспектов законодательства и практики, следует отметить, публичное размещение информации о судебных вакансиях, кандидатах на их замещение и результатах отбора, а также открытые заседания Совета. Председателей судов выбирают сами судьи. К числу положительных изменений, в процессе отбора судей следует отнести отмену третьего этапа отбора – *анонимного голосования*; эта практика полностью дискредитировала всю процедуру отбора, поскольку иногда члены Совета отказывались голосовать за кандидатов, показавших лучшие результаты на квалификационных экзаменах.

Однако, определенные опасения существуют и касательно самого конкурса по отбору судей. В соответствие со статьей 21 *Закона о статусе судей Кыргызской Республики* конкурсный отбор проводится в три тура. В первом туре кандидаты должны ответить на вопросы по отраслям права Кыргызской Республики. Во втором туре кандидаты должны написать сочинение на заданную правовую тему, основанную на законодательстве Кыргызской Республики и изложить его устно. В третьем туре кандидаты должны ответить на другие вопросы для определения их профессиональных качеств. После прослушивания ответов на вопросы в первом туре, устного изложения сочинения во втором туре и по итогам ответов на вопросы в третьем туре, члены Совета по отбору судей выставляют баллы (оценки) каждому кандидату.

Несмотря на эти положения закона, в статье 6 *Закона о Совете по отбору судей Кыргызской Республики* указано, что только половина представителей гражданского общества в Совете по отбору судей должна иметь высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет, а вторая половина должна иметь высшее образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет.

Так, важная проблема, связанная с отбором судей, состоит в том, что члены Совета, *не являющиеся профессиональными юристами*, оценивают письменные экзаменационные работы кандидатов. Существует перечень стандартных ответов на вопросы, по которому члены Совета сверяют ответы кандидатов. Эта практика создает проблемы по целому ряду причин: во-первых, при таком подходе члены Совета, не являющиеся профессиональными юристами, не могут правильно оценить уровень профессиональной подготовки кандидата, поскольку проверка осуществляется автоматически, во-вторых, снижается качество и уровень подготовки кандидатов, так как они, по мнению собеседников, стараются выучить наизусть все ответы и воспроизвести их на экзамене как можно ближе к стандартному тексту. Подобная практика полностью противоречит задачам профессионального развития и отбора лучших кандидатов на замещение судебных вакансий.

Председатели судов, включая Верховный суд и Конституционную палату, будут избираться на собраниях судей соответствующих судов сроком на три года. При этом одно и то же лицо не вправе занимать должность председателя более двух сроков подряд. Эти изменения оцениваются позитивно группой мониторинга ОЕСР, так как они направлены на усиление независимости судебной власти Кыргызстана.

## ***Роль президента в процессе назначения судей***

Что касается *роли Президента* в процессе назначения судей, то, хотя эта практика не противоречит международным стандартам и работает во многих странах, здесь отсутствовал важный элемент - мотивированное решение президента при его отказе утвердить кандидата, предложенного Советом по отбору судей. В Киевской декларации особо отмечается, что в случае, если президент имеет

право назначать судей, его отказ утвердить кандидатуру, предложенную отборочным советом, возможен только на процессуальных основаниях и должен быть мотивированным.<sup>67</sup>

С изменениями закона, Президент вправе только своим мотивированным решением вернуть Совету по отбору судей материалы по представленной кандидатуре. Однако, по мнению судей, беседовавших с членами группы по мониторингу, отказ президента утвердить предложенную кандидатуру действительно является проблемой, так как на практике это происходит довольно часто. По мнению судей, президент все еще играет значимую роль в процессе назначения судей, что соответствует действительности, так как президент фактически имеет полномочия, которые он использует на практике, отказать в назначении отобранных кандидатур. Важно отметить то, что решение президента нельзя оспорить и отменить. Этот финальный аккорд делает всю процедуру непрозрачной и менее справедливой.

Довольно сильным инструментом давления на судей является право Президента освобождать от должности судей местных судов и право Парламента освобождать от должности судей ВС, Конституционной палаты ВС.

В этом контексте следует отметить, что практика досрочного освобождения судей и отсутствие гарантий у судей в сохранении своей должности, в продлении своих полномочий, вынуждает их быть зависимыми от членов Совета судей, от сотрудников Аппарата Президента и депутатов Парламента. Это подтверждается большим процентом опрошенных судей – 32,4%, которые указали на то, что досрочное освобождение от должности может стать прямым последствием излишней независимости определенного судьи.<sup>68</sup>

### ***Испытательный срок***

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. В отчете второго раунда мониторинга, критикуется назначение судей на первый пятилетний срок, так как это может негативно отразиться на независимость судей.

Что касается порядка назначения судей по истечении пятилетнего испытательного срока, никто из присутствующих на беседе представителей не смог предоставить членам группы по мониторингу информацию о применимой процедуре. Было отмечено, что данная процедура до сих пор ни разу не применялась из-за частых изменений, вносимых в положения Конституции и связанные с ними законодательные акты. Необходимо иметь четкую процедуру и объективные критерии назначения судей по истечении испытательного срока. Судьи сообщили членам группы по мониторингу, что их уже неоднократно назначали на судебную должность на указанный выше ограниченный срок именно из-за постоянных изменений, вносимых в действующее законодательство.

---

<sup>67</sup> Киевские рекомендации, пункт 23.

<sup>68</sup> Исследование о коррупции в судебной системе, проведенное USAID-IDLO-«Transparency International Кыргызстан» в 2012 году.

## Дисциплинарное производство в отношении судей

Международные стандарты в сфере дисциплинарной ответственности судей предусматривают, что во-первых, основы для дисциплинарного производства должны быть четко определены, во-вторых, процедура должна соответствовать гарантиям независимого судопроизводства, чтобы дисциплинарное взыскание не было использовано как оружие влияния над судьями.

В соответствии с международными стандартами орган, осуществляющий дисциплинарное производство в отношении судей, не вправе выступать в качестве инициатора производства, и члены этого органа также не обладают правом инициативы. Порядок рассмотрения дел должен включать все необходимые меры защиты.<sup>69</sup> Решения дисциплинарного органа подлежат обязательному опубликованию. Председатель суда не вправе возбуждать дисциплинарное производство, равно как и выносить решения по дисциплинарным делам.<sup>70</sup>

Вопросами дисциплинарной ответственности судей, занимается Совет судей Кыргызской Республики. В соответствии с конституционным Законом Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка, под которым понимается действие или бездействие судьи, не соответствующее требованиям безупречного поведения, установленного законодательством республики, а также занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи.

Одной из проблем, является 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.). Кроме того, процедура дисциплинарного производства не совсем соответствует международным стандартам: члены дисциплинарной комиссии, как 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»). Особенную обеспокоенность вызывает то, что решение Совета судей не обжалуется.

Согласно исследованию «Transparency International Кыргызстан», опрошенные судьи считают, что Совет судей при привлечении судей к дисциплинарной ответственности имеет возможность оказывать определенного рода давление, поскольку у судей отсутствует право обжалования решений Совета судей.

В соответствии с Конституционным законом КР «О статусе судей Кыргызской Республики», судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка, который понимается как действие или бездействие судьи, не соответствующее установленным национальным законодательством требованиям о безупречном поведении, включая участие в деятельности, несовместимой со статусом судьи.

К сожалению, соответствующие изменения в законодательстве еще не были приняты. Хотя об этом Кыргызские власти не сообщали, оказывается, что с целью усовершенствования законодательного регулирования дисциплинарной ответственности был подготовлен пакет изменений и предоставлен для заключения Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы («Венецианская комиссия»). В заключении по проекту изменений отмечено, что «БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская

<sup>69</sup> Киевские рекомендации, пункт 26.

<sup>70</sup> Киевские рекомендации, пункт 14.



комиссия выражают поддержку усилиям Кыргызской Республики по изменению правовой и институциональной структуры, регулирующей вопросы дисциплинарной ответственности судей, с целью приведения ее в соответствие с международными стандартами независимости судебной системы, в особенности, в связи с положениями, направленными на усиление независимости и беспристрастности судей, а также на обеспечение четкого разделения задач между Дисциплинарной комиссией, которая уполномочена проводить расследования, и Советом судей, который принимает решения о наложении дисциплинарного взыскания». Однако, также отмечается, что законопроекты нуждаются в совершенствовании, чтобы обеспечить полное соответствие международным стандартам. В частности, необходимо четко и тщательно сформулировать основания для привлечения судей к дисциплинарной ответственности, а также представить дисциплинарные процедуры на рассмотрение независимому и беспристрастному органу с целью соблюдения права подлежащих дисциплинарному воздействию судей на справедливое судебное разбирательство.

Согласно статистике, предоставленной Кыргызстаном, в 2012-2014 гг. Совет судей применил такие дисциплинарные санкции к судьям: досрочное освобождение от занимаемой должности - 11 судей; выговор - 7 судей; замечание - 15 судей. В ответах сказано, что основаниями привлечения судей к дисциплинарной ответственности за указанный период в основном являлись частные определения судов вышестоящих инстанций, представления органов прокуратуры и ГКНБ, заявления участников процесса.

#### **Автоматическое распределение судебных дел**

Распределение дел в судебной системе должна осуществляться либо в случайном порядке, либо основываться на установленных объективных и четких критериях, утвержденных коллегией судей.<sup>71</sup> Законом о Верховном суде и местных судах предусмотрено, что председатели судов обеспечивают функционирование автоматизированной системы по формированию судебных составов и распределению дел. 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.

Хотя, установленное законом требование существует, на практике не соблюдается. Неравное и зачастую несправедливое распределение дел между судьями не только вызывает их недовольство, но и ведет к снижению качества выносимых решений. Установлено, что каждый судья должен иметь в своем производстве 24 дела в течение одного месяца, но есть случаи, когда один судья ведет производство по 74 делам в течение месяца, что, конечно, отражается на качестве судебных решений.

Согласно «Transparency International Кыргызстан» система автоматического распределения судебных дел на практике не работает. Распределение дел используется председателями судов как инструмент наказания или влияния – «своим» судьям даются легкие, но, в то же время, выгодные дела. «Нелюбимые» и «неудобные» судьи занимаются «безденежными», трудными, или «проблемными делами».<sup>72</sup> Судьи умышленно не используют компьютеры для распределения дел, ссылаясь на проблемы в работе компьютера и отсутствие персонала для технической поддержки.

---

<sup>71</sup> Киевские рекомендации, пункт 12.

<sup>72</sup> Матрица рисков/уязвимостей в судебной системе «Transparency International Кыргызстан».

Так, во время проведения исследования «Transparency International Кыргызстан» по судебной системе, в одном из районных судов было замечено, что компьютер, предоставленный в рамках программы USAID, был использован как подставка под горшок с цветами.

Это абсолютно неприемлемая практика. Руководству Кыргызстана необходимо не только максимально ускорить внедрение автоматизированной системы передачи дел в производство, которая при надлежащем использовании поможет искоренить эту практику, но и принять необходимые меры по обеспечению соблюдения действующего уголовного законодательства в той мере, в которой оно сможет оказать сдерживающее воздействие на других судей.

Кыргызские власти указывают, что внедрение системы АД в судах закреплено как одна из приоритетных задач в Государственной целевой программе "Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2014-2017 годы, утвержденная постановлением Жогорку Кенеша КР 25.06.2014г. №4210-V. В настоящее время программный модуль находится на стадии разработки.

### **Прозрачность системы судебного управления, публикация судебных решений**

Верховный суд начал формировать электронную базу судебных актов. Начиная с апреля месяца 2013 года, к эксплуатации Интернет-портал [www.sot.kg](http://www.sot.kg), приступили также местные суды города Бишкек. Идет работа по дальнейшему подключению судов к portalу. Главная цель данного процесса - опубликование информации о рассматриваемых судебных делах, времени и месте судебного заседания и собственно самих судебных актов. В настоящий момент ведется активная работа по внедрению других модулей указанного портала, призванных автоматизировать деловые процессы в судах – это автоматическое распределение дел, электронное судопроизводство, модуль исполнения судебных решений и др.

Законодательные ограничения касаются определенных категорий дел. Согласно п. 11 указанных Временных правил не допускается размещение следующих судебных актов:

- по делам, рассмотренным в закрытых судебных заседаниях;
- по делам, составляющим государственную тайну;
- по делам несовершеннолетних;
- по делам об усыновлении (удочерении);
- по делам о признании гражданина ограниченно дееспособным или недееспособным;
- по делам о применении принудительных мер медицинского характера.

Помимо портала [www.sot.kg](http://www.sot.kg) Верховным судом на постоянной основе ведется работа по обеспечению открытости правосудия и предоставления информации о деятельности судов населению. С конца 2012 года внедрен в работу новый интернет сайт Верховного суда [www.jogorku.sot.kg](http://www.jogorku.sot.kg), на котором представлена подробная информация о деятельности судов и проходящей в стране судебной реформе. Данный сайт также предусматривает осуществление онлайн-приема обращений и заявлений граждан, физических и юридических лиц, направленный на повышении прозрачности и открытости деятельности судов.

Согласно информации предоставленной кыргызскими властями, судебные решения публикуются на сайтах 23 судов при поддержке программы по укреплению судебной системы USAID/IDLO, однако сейчас отмечается отрицательная динамика количества публикаций.

В противоположность утверждениям представителей НПО о том, что судебные решения, как правило, не публикуются, и доступ к ним затруднен, представители судейского сообщества настаивали на том, что в соответствии с приказом Верховного суда Кыргызской Республики,

судебные решения подлежат обязательному опубликованию на интернет-сайте, за исключением случаев, прямо установленных законом.

## **Res Judicata**

Процессуальным законодательством Кыргызстана все еще предусмотрена возможность пересмотра судебных решений, которые вступили в законную силу, в порядке надзора. 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». В соответствии с положениями статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и судах первой инстанции» Верховный суд осуществляет надзор за деятельностью судов первой инстанции путем пересмотра их решений. Процедура пересмотра решений в порядке надзора нарушает принцип окончательности судебных решений (*res judicata*), подрывает юридическую определенность и таким образом противоречит верховенству права<sup>73</sup> и создает возможности для коррупции.

Кыргызские власти отмечают, что в соответствии ст. 96 Конституции Кыргызской Республики Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам и осуществляет пересмотр судебных актов местных судов по обращениям участников судебного процесса в порядке, определяемом законом. Согласно ст. 14 Закона Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» Верховный суд осуществляет надзор за судебной деятельностью местных судов в форме пересмотра судебных актов по жалобам участников процесса. Президиум Верховного суда вправе пересматривать решения, вынесенные нижестоящими судами. В состав Президиума входят 3 судьи; иногда коллегии из трех судей выносят разные решения по одному и тому же делу. Кыргызские власти заявляют, что в связи с имеющимся мораторием до 1 сентября 2020 года на внесение изменений в положения Конституции, касающиеся судебной власти, рассмотрение указанного вопроса преждевременно.

## **Бюджет, оплата труда и иные гарантии независимости**

Слабость и уязвимость судебной системы Кыргызстана исключительно важной ветви власти выявлена во многих различных аспектах, приведенных в данном отчете. Одним из них является то, что правительство постепенно снижает уровень социальных гарантий судей. Каждый год урезается бюджет, сокращается размер пенсий, и т.д. Еще серьезную озабоченность вызывает тот факт, что все это происходит вопреки действующим законодательным гарантиям в этой сфере: например, бюджетные предложения Совета судей должны направляться в парламент без изменений, а председатель Совета судей должен лично участвовать в обсуждениях бюджета на заседаниях Жогорку Кенеш. Государственная программа акцентирует внимание на том, что действующие положения законодательства по этому направлению практически не соблюдаются.

В соответствии с международными стандартами размер вознаграждения судей должен быть адекватным их профессиональной деятельности, при этом премии не должны подменять оплату труда/вознаграждение судей, так как премии могут выплачиваться по субъективным причинам и тем самым оказывать влияние на независимость судей. В любом случае, председатели судов не должны иметь права заниматься распределением премиальных выплат или принимать решения о предоставлении привилегий. Необходимо, чтобы заработная плата судей не заставляла их иметь

---

<sup>73</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).

экономические потребности, которые непременно будут подталкивать судью к возможности прибегнуть к коррупции. Материальное обеспечение судьи служит важной составляющей его независимости и подчинения только закону. Условия оплаты труда судей, в т.ч. размеры судейского вознаграждения, должны определяться прямо в законе, а не в подзаконных актах, как предусмотрено Конституционным законом о статусе судей (Президентом по предложению Совета судей).

Согласно ч. 1 ст. 98 Конституции КР, Государство обеспечивает финансирование и надлежащие условия для функционирования судов и деятельности судей. Но, на самом деле труд судей недоплачен, при том, что они перегружены работой.

### **Конституционная палата**

Одним из положительных результатов работы после завершения второго раунда мониторинга является создание Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики. Следуя рекомендации в рамках второго раунда мониторинга, в Кыргызстане принят Конституционный Закон КР "О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики" 13 июня 2011 года N 37. На конкурсной основе отобраны судьи, сформирован аппарат. В настоящее время Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики приступила к рассмотрению дел.

Согласно положениям статьи 97 Конституции КР, Конституционная палата – это орган, призванный независимо осуществлять конституционный надзор. Это высший судебный орган, уполномоченный 1) объявлять законодательные и иные нормативно-правовые акты неконституционными в случае, если они противоречат положениям Конституции; 2) выносить решения о конституционности международных договоров, которые еще не вступили в силу и стороной которых является Кыргызская Республика; и 3) выносить решения в отношении законопроектов о внесении изменений в действующую Конституцию.

Представители палаты проинформировали членов группы по мониторингу о том, что, несмотря на формальное подчинение палаты Верховному суду, они фактически обладают широкой степенью независимости. У них есть собственные финансовые средства, и бюджет позволяет вести судебные заседания относительно независимо. Это существенный положительный сдвиг, который все члены группы по мониторингу приветствуют и призывают власти Кыргызстана более быстрыми темпами продолжить осуществление судебной реформы для скорейшего достижения значимых результатов, так как эта реформа уже много лет ждет своего завершения и, по мнению многих, дважды становилась причиной смены руководства страны.

### **Новые сведения: Контакты с судьей ex parte**

Одна из проблем, о которой высказались собеседники, касается легкости, с которой могут получить доступ к судьям как стороны процесса по уголовному делу, так и любое лицо, заинтересованное в исходе судебного процесса. По информации «Transparency International Кыргызстан» существует свободный доступ в кабинеты судей, что порождает почву для не/обоснованных подозрений, способствует коррупции; в определенных случаях отсутствует порядок при судебных разбирательствах.<sup>74</sup> Судья часто получают прямые телефонные звонки по поводу уголовных дел, а в законодательстве отсутствуют какие-либо ограничения в этой сфере. Об этой проблеме говорили не только представители НПО, но и сами судьи. Такая практика серьезно подрывает независимость и объективность судопроизводства, а также сопряжена с коррупционным риском.

---

<sup>74</sup> Матрица рисков/уязвимостей в судебной системе, «Transparency International Кыргызстан».

Некоторые страны приняли нормативно-правовые акты в соответствии с международными стандартами, которые запрещают сторонам по делу иметь какие-либо контакты с судьей. Необходимо принять решительные меры, законодательные и иные, для устранения такой практики.

## **Органы прокуратуры**

Со времени второго раунда мониторинга тщательная реформа прокуратуры не проводилась. В законодательство вносились некоторые изменения, о которых сообщается в ответах на вопросник. В Законе «О прокуратуре КР» были внесены некоторые изменения в том числе касающийся оснований прекращения службы в органах прокуратуры и отставки прокурорского работника, в частности обновлённая Статья 11 и 52-2 регулируют эти вопросы. Но, несмотря на изменения, и настоящие положения не представляют выполнения данной рекомендации. В статье 11.1 говорится о процедуре освобождения Генерального прокурора, но основания для освобождения не даны. В статье 52-1 перечислены основания для прекращения службы в органах и учреждениях прокуратуры. Но они не являются четкими. Например, в пункте 2.2 говорится о нарушении присяги прокурора, а также, о проступках, порочащих честь прокурорского работника, являющимися основаниями дисциплинарной ответственности, в то время как рекомендовалось определить исчерпывающий перечень четких оснований для освобождения.

В целом, рекомендовалось 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. В том числе включая создание коллегиального органа, который будет отвечать за вопросы назначения, продвижения по службе, увольнения, повышения квалификации, дисциплинарной ответственности прокуроров.

Международные стандарты о роли прокуроров в борьбе с коррупцией, включая Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцию ООН против коррупции, предусматривают, что прокуроры должны обладать такой степенью независимости, которая может потребоваться для выполнения своих официальных обязанностей. Они должны иметь возможность действовать без необоснованного вмешательства со стороны любого другого государственного органа. Хотя международные стандарты не предусматривают более подробного регулирования, передовая практика показывает, что надлежащие защитные меры по обеспечению независимости органов прокуратуры от политического и иного ненадлежащего влияния должны быть отражены в статусе самого учреждения, процедурах назначения/снятия с должности Генерального Прокурора и его заместителей, набора и продвижения по службе прокуроров, порядке распределения бюджета. В дополнение к независимости прокуратуры в целом также необходимо обеспечить независимость отдельных прокуроров. У прокуроров должна быть возможность осуществлять свои функции без ненадлежащего влияния или страха неоправданного привлечения к ответственности. Практика показывает, что этого можно достичь с помощью следующих положений, которые должны быть предусмотрены в законе:

- справедливые и беспристрастные основанные на оценке заслуг процедуры назначения и снятия с должности, а также механизмы продвижения и понижения по службе для отдельных прокуроров и следователей;
- четкое определение полномочий и обязанностей вышестоящих прокуроров, включая те, которые касаются распределения и передачи дел;
- надлежащие механизмы отчетности и прозрачные критерии для оценки работы отдельных прокуроров их руководством.

Во время визита в страну Кыргызские власти отметили, что 18 января 2012 года Приказом Генерального прокурора была утверждена Стратегия развития органов прокуратуры Кыргызской Республики до 2015 года, которая представляет собой «дорожную карту», определяющую процесс модернизации системы органов прокуратуры, основанную на необходимости принятия мер, направленных на проведение реформирования органов прокуратуры в целях защиты прав и свобод человека, интересов государства, повышение эффективности деятельности органов прокуратуры, оптимизации надзорной деятельности, развитие ресурсного обеспечения службы в органах прокуратуры. В выше упомянутой Стратегии тоже выделены основные задачи, которые нужно решить в процессе модернизации прокуратуры - исполнить положения, направленные на улучшение следственной деятельности и кадровой политики, в том числе в сфере профессиональной подготовки кадров, оптимизации управленческих структур органов прокуратуры, модернизацию материально-технической базы, внедрения электронного документооборота.

Группой мониторинга усилия по модернизации прокуратуры оцениваются положительно; рекомендуется продолжить и ускорить темпы работы в этом направлении.

## **Выводы**

Несмотря на внесенные в законодательство изменения после принятия новой Конституции с целью реформирования судебной системы, процесс реформирования идет очень медленно и прогресс незначительный. Парламентариям, судейскому сообществу и представителям гражданского общества понадобилось целых три года для формирования судебного органа (Конституционной палаты Верховного суда), ответственного за толкование Конституции 2010 года.<sup>75</sup>

Согласно ответом НПО на вопросник, «В связи с большой критикой судебной реформы, и в частности процесса отбора судей, ожидалось, что будут внесены законодательные изменения для уменьшения зависимости системы назначения судей от политического и административного вмешательства. Однако, некоторые члены парламента даже попытались усугубить ситуацию, предложив ввести механизм отзыва членов Совета по отбору судей со стороны фракций их номинировавших.»

Внесенные в законодательство изменения повысили уровень прозрачности процедуры отбора судей. В то же время, одна из самых серьезных проблем – политизация процесса отбора судейского состава в Кыргызской Республике – до сих пор не решена, как это отмечено в Целевой программе. Усилия по гармонизации законодательства о порядке отбора судей до сих пор не увенчались успехом, поскольку этот процесс все еще политически ангажирован.

Кыргызские власти признают справедливость большинства критических замечаний, высказанных представителями местных НПО или международными партнерами, и поддерживают необходимость проведения реформы судебной системы. В Государственной программе открыто говорится о том, что политизированная процедура отбора судей является одной из существующих проблем и что действующий порядок ведет к зависимости судей от конкретных политических сил и что политические партии оказывают влияние на порядок отбора судей.

В целом, со времени второго раунда мониторинга, Кыргызстаном не было предприняты существенные меры для выполнения рекомендаций второго раунда мониторинга в сфере судебной власти.

---

<sup>75</sup> Freedom House (2014), *Nations in Transit*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/kyrgyzstan#.VNDUkXv08n1>

Таким образом, Кыргызстан не выполнил рекомендацию 3.8. и она остается в силе под номером 23.

#### Новая рекомендация 24

- *Принять все необходимые меры, чтобы запретить внепроцессуальные (ex parte) контакты с судьями и реализовать соответствующие положения на практике*
- *Рассмотреть возможность отмены первоначального временного назначения на должность судьи, альтернативно, если этот институт сохранится, обеспечить объективную и прозрачную процедуру оценки и назначения судьи после истечения испытательного срока*
- *Отменить полномочия Президента касательно карьеры судей, их освобождения и другие полномочия, которые могут негативно влиять на судебскую независимость*
- *Пересмотреть кодекс Чести судьи, предусмотрев ограничения по несовместимости должности, нормы об управлении конфликтом интересов, об ограничении касательно подарков и других ограничениях и обеспечить возможность его применения на практике*
- *Обеспечить, чтобы обучение, по вопросам этики, борьбы с коррупцией и добропорядочности были составляющей начального обучения и повышения квалификации судей*
- *Обеспечить в законе и на практике финансовую автономию судебной системы. Размеры вознаграждения судей, все надбавки к заработной плате и социальные гарантии судьи должны быть установлены прямо в законе*
- *Незамедлительно обеспечить функционирование автоматического распределения судебных дел на практике.*

### 3.9. Добропорядочность в бизнес-секторе

#### Рекомендация второго раунда мониторинга 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.*

Диалог с бизнесом

В Кыргызстане имеются несколько постоянных площадок для общения с бизнес кругами по различным вопросам и с 2012 – 2013 гг. действуют антикоррупционные форумы, в том числе в Министерстве экономики. Одна из таких площадок – это *Совет по развитию бизнеса и инвестициям* при Правительстве КР (его председатель Премьер-Министр). Мониторинговой группе были предоставлены примеры программ и списков участников таких встреч. Позитивно, что на такие встречи приглашались руководители государственных ведомств, на пример, генеральный прокурор, заместители министров. Так же приглашены различные отраслевые ассоциации, а так же Торгово-промышленная палата и донорские проекты по поддержке развития бизнеса. В 2014 году на одной из встреч Совет по развитию бизнеса и инвестициям обсуждал вопрос необоснованных проверок бизнеса со стороны государственных органов, в том числе факты взяточничества.

Также Кыргызстан сообщил о *Совете SIA*, другой площадке диалога, созданной в 2013 году и нацеленный на вопросы защиты инвесторов в сфере малого и среднего бизнеса. Председатель *Совета SIA* является председателем Комитета Жогорку Кенеша (Парламента) по противодействию коррупции. В состав входят представители налоговой службы, Министерства экономики. Часто обсуждаются вопросы, как предотвратить коррупцию, чтобы привлечь больше инвестиций.<sup>76</sup> Создается впечатление, что *Совет SIA*, Антикоррупционный деловой совет и Антикоррупционный форум при Министерстве экономики близки.

Во время визита мониторинговая группа узнала от представителей Кыргызстана, что на мероприятия в государственных ведомствах, в частности в Министерстве экономики, бизнес представители приглашаются из общего списка, который насчитывает порядка 63 бизнес ассоциации.

По инициативе Министерства экономики в Кыргызстане была разработана Хартия «Бизнес Кыргызстана против коррупции». В 2014 году проект Хартии обсуждался в различных бизнес-форумах и диалоговых площадках. Хартия открыта для всех кыргызских, совместных и иностранных предприятий, профессиональных и других ассоциаций. Во время визита в Кыргызстан была предоставлена информация, что 17 бизнес-ассоциаций подписали хартию. После визита мониторинговая группа получила список 19 бизнес-ассоциаций и предприятий, которые присоединились к Хартии, в том числе Торгово-промышленная палата, Международный деловой совет, Ассоциация экспортеров, и др.

Министерством экономики подготовлен и направлен проект документа «Этические стандарты и добросовестное управление для бизнеса Кыргызстана», который в настоящее время проходит обсуждение в бизнес-ассоциациях КР. Этот документ является продолжением Хартии «Бизнес Кыргызстана против коррупции», который, как указывают власти Кыргызстана, нашел поддержку в бизнес сообществе. Министерство экономики надеется, что новый документ после обсуждения и принятия за основу может послужить для кыргызских компаний хорошей основой для выработки и принятия собственных норм и правил по нравственному и добросовестному ведению бизнеса.

Разрабатывается нормативно-правовая база по введению института бизнес-омбудсмена; в 2014 году проведены круглые столы с представителями бизнес-ассоциаций по обсуждению форм и условий создания данного института.<sup>77</sup> Сообщалось, что идет предварительное обсуждение по этому вопросу между представителями бизнес-среды, Секретариата Совета по развитию бизнеса и

<sup>76</sup> См. например семинар Совета SIA 19.02.2014  
<http://kenesh.kg/RU/Pages/ViewNews.aspx?id=8&NewsID=15784>

<sup>77</sup> Итоговый отчет Министерства экономики, стр. 2.



инвестициям при Правительстве, Министерством экономики, Министерством юстиции и другими заинтересованными государственными органами. Во время визита были высказаны различные мнения о необходимости такого института. Изучался опыт России и Грузии, в том числе отрицательные аспекты. В Палате предпринимателей есть отдел с похожими функциями.

### **Предложения бизнеса во время пересмотра законодательства**

Касательно пересмотра законодательства, во время визита был приведен один пример. Сообщалось, что более чем 40 законопроектов обсуждались с представителями бизнес кругов по вопросам присоединения к Евразийскому совету.

По информации мониторинговой группы Антикоррупционный деловой совет провел экспертизу нормативных и правовых актов в сфере лекарственного обеспечения с целью гармонизации законодательных актов и устранению коррупционных рисков. По исходу этой работы 30 апреля 2014 года состоялся Антикоррупционный форум на тему: «Законодательно закреплённые коррупционные риски в сфере оборота и обеспечения лекарственными средствами».<sup>78</sup>

Мониторинговая группа считает, что обсуждение законопроектов с бизнесом необходимо продолжать и проводить более открыто и регулярно, на основе принципов, которые были бы известны всему бизнес-сообществу.

### **Продвижение и применение корпоративных программ соблюдения правил (*compliance*)**

В соответствии с международными стандартами, важная роль государства – это поощрять добропорядочность бизнес компании, в том числе посредством развития так называемых программ соблюдения правил для бизнеса (*compliance programmes*). Такую роль могут играть и бизнес ассоциации. Программы соблюдения правил для бизнеса – это комплекс мер по предупреждению коррупции, который может быть внедрен в предприятиях, в зависимости от специфики их работы, размеров и других факторов. Перечень возможных мер включает обязательство/примерное поведение руководства, ясная политика внутри предприятия, которая не позволяет дачу взяток, политику о подарках, политических пожертвованиях, как поступить в случаях вымогательства, кодексы этики, и.т.п.<sup>79</sup>

Власти Кыргызстана сообщили, что на данный момент только большие иностранные компании имеют такие программы. Бизнес-структуры в Кыргызстане хотели бы внедрить такие программы, но это дорогостоящий процесс. В дополнении было указано, что бизнес-структуры не будут создавать своих программ, так как это ожидается от государства. В сентябре 2014 года был проведен семинар о добропорядочности ведения бизнеса.

Министерство экономики в сотрудничестве с бизнес-ассоциациями может проводить мероприятия по повышению информированности бизнес предприятий о коррупционных рисках, в том числе правовых и пояснить, какие практические меры (из выше указанных или другие) могут быть приняты предприятиями в Кыргызстане.

---

<sup>78</sup> <http://metakg.org/?p=1853>

<sup>79</sup> См. Руководство ОЭСР <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>

## **Выводы**

В целом, в Кыргызстане довольно скептически относятся к возможности поменять отношение бизнеса к коррупции и прекратить дачу взяток. Со стороны органов власти есть желание общаться с бизнес кругами и для этого созданы площадки, но было бы важно это общение сделать более регулярным, открытым и более практичным. Для начала может быть полезным провести социологический опрос о восприятии коррупции бизнесом и о главных коррупционных проблемах, с которыми сталкивается бизнес и узнать, какие решения предлагает бизнес.

Государство может выдвигать вопросы для обсуждения с бизнесом. Например, о качестве государственных услуг или об отраслях, где чаще всего проблемы коррупции, какие проблемы можно решить введением электронных услуг, о борьбе с мошенничеством, о конфискации имущества и другие вопросы, которые важные для бизнеса и решение которых могло бы помочь предотвратить коррупцию и повысить доверие к власти и государственным структурам. Задача государства - дать бизнес-кругам импульс не давать взятки, вести бизнес честно и сообщать о попытках вымогательства.

***Рекомендацию 3.9. Кыргызстан выполнил частично.***

### **Новая рекомендация 25**

- ***Укрепить диалог с бизнесом с целью повышения осведомлённости о рисках коррупции и практических мерах преодоления коррупции в бизнес секторе, в том числе по продвижению и применению программ соблюдения правил (compliance) с надлежащим учетом передовой международной практики и стандартов.***

## Приложение

### *Отдельные Законодательные Акты Кыргызской Республики*

#### **Конституция КР (выдержки)**

[...]

#### **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.

[...]

#### **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;

[...]

#### **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 99.**

1. Разбирательство дел во всех судах осуществляется открыто. Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение суда объявляется публично.

2. Заочное разбирательство уголовных или иных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных законом.

3. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

4. Отмена, изменение или приостановление судебного акта могут быть осуществлены судом в установленном законом порядке.

5. Процессуальные права участников судебного процесса, в том числе право на обжалование решений, приговоров и других судебных актов, а также порядок их осуществления определяются законом.

[...]

### **Уголовный кодекс КР (выдержки)**

#### *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 11. Менее тяжкие преступления**

К менее тяжким преступлениям относятся умышленные преступления, за которые законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок не свыше пяти лет, а также неосторожные преступления, за которые предусмотрено наказание в виде лишения свободы свыше пяти лет.

[...]

#### **Статья 44. Штраф**

(7) В случае признания вины и возмещения вреда, причиненного преступлением, виновным в совершении преступлений, предусмотренных статьями 224, 225 и 303-315 настоящего Кодекса, суд назначает наказание в виде минимального размера штрафа, предусмотренного указанными статьями настоящего Кодекса.

[...]

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

1. Конфискация имущества состоит в принудительном безвозмездном изъятии в собственность государства:

1) имущества осужденного и (или) доходов от него, оборудования, орудий и других средств, использовавшихся или предназначавшихся для использования каким-либо образом при совершении преступления;

2) имущества осужденного, переданного другому лицу, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий;

3) преступного дохода или любой прибыли (выгоды) от преступного дохода, полученного в результате совершения легализации (отмывания) преступного дохода;

4) имущества или части имущества, которая соответствует оцененной стоимости приобщенных преступных доходов, если преступные доходы были приобщены к имуществу, приобретенному из законных источников.

2. При конфискации имущества государство не отвечает по долгам и обязательствам осужденного, если они возникли после принятия органами следствия или судом мер по замораживанию, аресту и конфискации имущества.

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

3. В случае если конфискации подлежит только часть имущества, то суд должен указать, какая именно часть имущества подлежит конфискации или перечислить конфискуемые предметы.

В случае если конфискация определенного предмета, входящего в имущество, на момент принятия судом решения о конфискации данного предмета невозможна вследствие его использования, продажи или по иной причине, суд выносит решение о конфискации денежной суммы, которая соответствует стоимости данного предмета.

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

*(В редакции Закона КР от 10 августа 2012 года N 164)*

[...]

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

[...]

(4-1) Если в отношении лица, обладающего иммунитетом, возбуждено уголовное дело и оно приостановлено в связи с наличием иммунитета, то в данном случае срок давности приостанавливается.

[...]

### ***Особенная часть***

[...]

#### **Статья 138. Отказ в предоставлении гражданину информации**

Неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину заведомо неполной или ложной информации, если эти деяния причинили существенный вред правам и законным интересам граждан, -

наказываются штрафом в размере до пятидесяти расчетных показателей.

[...]

#### **Статья 183. Легализация (отмывание) преступных доходов**

(1) Легализация (отмывание) преступных доходов, то есть придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению преступным доходом путем совершения любых

действий (операций или сделок) по преобразованию (конверсии) или переводу имущества, если известно, что имущество представляет собой доходы от преступлений, в целях сокрытия или утаивания преступного источника происхождения имущества или оказания помощи лицу, участвующему в совершении преступления, с целью уклонения от ответственности за деяния; либо сокрытие или утаивание подлинного характера источника, местонахождения, способа распоряжения и перемещения имущества, а также прав на имущество или его принадлежность, если известно, что имущество представляет собой доходы от преступлений; либо сокрытие или непрерывное удержание имущества лицом, не участвовавшим в совершении преступления, если лицу известно, что имущество получено в результате совершения преступления; либо приобретение, владение или использование имущества, если в момент его получения лицу известно, что имущество представляет собой доходы от преступлений,

наказываются лишением свободы на срок от двух до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

(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 семи лет с конфискацией имущества и лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

(3) Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные:

- 1) организованной преступной группой;
- 2) в крупном размере,

наказываются лишением свободы на срок от семи до десяти лет с конфискацией имущества и лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Примечания.

1. В настоящей статье под крупным размером признается сумма в десять тысяч раз превышающая расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

2. В настоящей статье под преступным доходом понимается любая экономическая выгода или имущество, полученные или извлеченные, прямо или косвенно, в результате совершения преступления.

3. В настоящей статье под имуществом понимается имущество любого рода: материальное или нематериальное (осязаемое или неосязаемое), движимое или недвижимое, а также юридические документы или акты в любой форме (в бумажной или электронной), удостоверяющие право или интересы на такое имущество или на долю в этом имуществе, включая банковские кредиты, дорожные чеки, банковские чеки, почтовые переводы, ценные бумаги.

*(В редакции Закона КР от 29 мая 2013 года N 83)*

[...]

#### **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 от двух 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 трех тысяч до пяти тысяч расчетных показателей либо от двадцатипятикратной до пятидесятикратной суммы коммерческого подкупа 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.

(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 десяти тысяч до двадцати тысяч расчетных показателей либо от пятидесятикратной до семидесятикратной суммы коммерческого подкупа 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.

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 Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 10 августа 2012 года N 164)*

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

(1) 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 штрафом в размере от двухсот до пятисот расчетных показателей либо от семидесятикратной до стократной суммы коммерческого подкупа.

(2) То же деяние, совершенное группой лиц или в крупном размере, -

наказывается штрафом в размере от двух тысяч до трех тысяч расчетных показателей либо от двадцатикратной до тридцатикратной суммы коммерческого подкупа либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет.

(3) То же деяние, совершенное в особо крупном размере, -

наказывается штрафом в размере от трех тысяч до пяти тысяч расчетных показателей либо от однократной до трехкратной суммы коммерческого подкупа либо лишением свободы на срок до



пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет.

Примечание. В настоящей статье значительным размером признается стоимость вознаграждения или имущественной выгоды в пятьдесят раз, крупным - в одну тысячу раз, особо крупным - в десять тысяч раз превышающая расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

*(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 10 августа 2012 года N 164)*

[...]

## **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 одной тысячи до двух тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок от одного года до трех лет.

(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 трех тысяч до четырех тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок от трех до пяти лет.

(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 штрафом в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок от пяти до восьми лет с конфискацией имущества или без таковой.

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

наказываются штрафом в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч расчетных показателей либо 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, 31 июля 2012 года N 145, 10 августа 2012 года N 164)*

#### **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 одной тысячи до двух тысяч расчетных показателей 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 трех тысяч до пяти тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок от трех до пяти лет.

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

наказывается штрафом в размере от пяти тысяч до десяти тысяч расчетных показателей либо 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, 31 июля 2012 года N 145, 10 августа 2012 года N 164)*

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

(1) Совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших нарушение прав и законных интересов лиц, при отсутствии признаков преступления, предусмотренного статьей 305-1 настоящего Кодекса, или юридических лиц либо охраняемых законом интересов общества или государства, -

наказывается штрафом в размере от одной тысячи до двух тысяч расчетных показателей либо лишением свободы от одного года до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок 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 штрафом в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок от пяти 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, 31 июля 2012 года N 145, 10 августа 2012 года N 164)*

[...]

### **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 одной тысячи до двух тысяч расчетных показателей с лишением права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью сроком на пять лет либо ограничением свободы на срок от трех до пяти лет, 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 Законов КР от 7 марта 2004 года N 17, 10 августа 2012 года N 164, 30 июля 2013 года N 169)*

### **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, -
- 3) в особо крупном размере, -

наказываются штрафом в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч расчетных показателей либо 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 Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 31 июля 2012 года N 145, 10 августа 2012 года N 164)*

**Статья 307. Незаконное использование служебного положения при осуществлении приватизации, налоговой, таможенной или лицензионно-разрешительной деятельности**  
*(Название статьи в редакции Закона КР от 8 мая 2009 года N 150)*

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

Примечание. Крупным в настоящей статье признается ущерб, в пять тысяч раз превышающий расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

*(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 8 мая 2009 года N 150, 31 июля 2012 года N 145, 10 августа 2012 года N 164)*

**Статья 308-1. Незаконное обогащение**

(1) Значительное увеличение активов должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать, -

наказывается лишением свободы на срок от трех до пяти лет.

(2) То же деяние, совершенное:

1) в крупном размере;

2) должностным лицом, занимающим ответственное положение, -

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

Примечание. Значительным увеличением активов в данной статье признается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного или неимущественного характера, в три тысячи раз превышающая расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

Деяние, предусмотренное в настоящей статье, признается совершенным в крупном размере, если сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного или неимущественного характера в пять тысяч раз превышает расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

*(В редакции Закона КР от 10 августа 2012 года N 164)*

**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 трех лет со штрафом в размере от одной тысячи до двух тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок до двух лет.

*(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 10 августа 2012 года N 164)*

[...]

### **Статья 313. Вымогательство взятки**

(1) Вымогательство должностным лицом лично или через посредников взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного или неимущественного характера для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей в интересах дающего, нарушающего его законные права, а равно поставление его в такие условия, которые вынуждают дать взятку с целью предотвращения наступления вредных последствий его правоохраняемым интересам, -

наказываются штрафом в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч расчетных показателей либо от двадцатикратной до тридцатикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от пяти до десяти лет с конфискацией имущества.

(2) Вымогательство взятки:

1) в крупном размере;

2) должностным лицом, занимающим ответственное положение, -

наказывается штрафом в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч расчетных показателей либо от сорокакратной до пятидесятикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет с конфискацией имущества.

Примечание. Крупным размером взятки в статьях 313, 313-1, 313-2 и 314 признается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера, в сто раз превышающая расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

*(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 10 августа 2012 года N 164)*

### **Статья 313-1. Получение взятки**

(1) Получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе -

наказывается штрафом в размере от трех тысяч до пяти тысяч расчетных показателей либо от пятикратной до десятикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок от трех до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от трех до пяти лет.

(2) Получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом международной организации взятки за незаконные действия (бездействие) -

наказывается штрафом в размере от пяти тысяч до десяти тысяч расчетных показателей либо от десятикратной до двадцатикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок от пяти до восьми лет.

(3) Те же деяния, совершенные:

1) за предоставление должности в системе государственной или муниципальной службы;

2) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

3) в крупном размере, -

наказываются штрафом в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок от восьми до десяти лет с конфискацией имущества и с лишением права занимать должности в государственных и муниципальных службах.

(4) Деяния, предусмотренные частями 1, 2 и 3 настоящей статьи, если они совершены:

1) в особо крупном размере;

2) должностным лицом, занимающим ответственное положение, -

наказываются штрафом в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет с конфискацией имущества и с лишением права занимать должности в государственных и муниципальных службах.

Примечание:

1. Особо крупным размером взятки в статьях 313-1 и 314 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.

2. Под иностранным должностным лицом в статьях настоящего Кодекса понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо функцию для иностранного государства, в том числе для государственного ведомства или предприятия.

3. Под должностным лицом международной организации понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.

*(В редакции Закона КР от 10 августа 2012 года N 164)*

#### **Статья 313-2. Посредничество во взяточничестве**

(1) Непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя (посредничество во взяточничестве) -

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

(2) Посредничество во взяточничестве с использованием своих служебных полномочий либо при получении взятки в крупном размере -

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.

Примечание:

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.

*(В редакции Закона КР от 10 августа 2012 года N 164)*

#### **Статья 314. Дача взятки**

(1) Предоставление должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу международной организации лично или через посредников взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного или неимущественного характера для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей, -

наказывается штрафом в размере от двух тысяч до трех тысяч расчетных показателей либо лишением свободы от двух до трех лет.

(2) То же деяние, совершенное:

1) в крупном размере;

2) за совершение заведомо незаконного действия (бездействия);

3) с целью смены собственника помимо его воли, -

наказывается штрафом в размере от пяти тысяч до десяти тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок от трех до восьми лет.

(3) Деяния, предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи, если они совершены:

1) в интересах организованной преступной группы;

2) в особо крупном размере, -

наказываются штрафом в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок от восьми до десяти лет.

*Примечания. 1. (Утратил силу в соответствии с Законом КР от 10 августа 2012 года N 164)*

*2. (Утратил силу в соответствии с Законом КР от 10 августа 2012 года N 164)*

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, 10 августа 2012 года N 164)*

### **Статья 315. Служебный подлог**

(1) Служебный подлог, то есть внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, в том числе не являющимся должностным лицом, 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 от одной тысячи до трех тысяч 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.

(2) Те же деяния, повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, -

наказываются штрафом в размере от четырех тысяч до семи 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.

*(В редакции Законов КР от 25 июня 2007 года N 91, 8 мая 2009 года N 150, 24 июля 2009 года N 246, 10 августа 2012 года N 164)*

### **Статья 315-1. Незаконная выдача паспорта гражданина Кыргызской Республики, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшие незаконное получение гражданства Кыргызской Республики**

(1) Незаконная выдача должностным лицом или государственным служащим паспорта гражданина Кыргызской Республики иностранному гражданину или лицу без гражданства, а равно внесение должностным лицом, а также государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Кыргызской Республики, -

наказываются штрафом в размере от двухсот до четырех тысяч расчетных показателей 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) Неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом или государственным служащим своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло незаконную выдачу паспорта гражданина Кыргызской Республики иностранному гражданину или лицу без гражданства либо незаконное приобретение гражданства Кыргызской Республики, -

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

*(В редакции Закона КР от 10 августа 2012 года N 164)*

### **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 одной тысячи до трех тысяч 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 от четырех 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, 10 августа 2012 года N 164)*

## **Уголовно-процессуальный кодекс КР (выдержки)**

[...]

### **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;

[...]

### **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 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**

(3-2) По уголовным делам о преступлениях, совершенных Президентом Кыргызской Республики, депутатом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Премьер-министром Кыргызской Республики, членами Правительства Кыргызской Республики, судьей, Генеральным прокурором Кыргызской Республики, председателем Счетной палаты Кыргызской Республики, председателем Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, Акыйкатчы (Омбудсменом) Кыргызской Республики, следствие производится только органами прокуратуры вне зависимости от подследственности.

[...]

(5-1) По уголовным делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (статья 183 Уголовного кодекса Кыргызской Республики) следствие производится следователями органов по борьбе с экономическими преступлениями, по контролю наркотиков, органов национальной безопасности и внутренних дел.

(6) По уголовным делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (часть вторая статьи 213 Уголовного кодекса Кыргызской Республики), о преступлениях в сфере компьютерной информации (статьи 290, 291 Уголовного кодекса Кыргызской Республики) следствие производится следователями органов по борьбе с экономическими преступлениями и органов национальной безопасности.

(7) По уголовным делам в сфере экономической деятельности (статьи 205-207 Уголовного кодекса Кыргызской Республики) следствие производится следователями таможенных органов.

(8) По уголовным делам в сфере экономической деятельности (статья 210 Уголовного кодекса Кыргызской Республики) следствие производится следователями таможенных органов, органа по борьбе с экономическими преступлениями и органов национальной безопасности.

(9) По уголовным делам о преступлениях против здоровья населения и общественной нравственности (статьи 246-254 Уголовного кодекса Кыргызской Республики) следствие производится следователями органа Кыргызской Республики по контролю наркотиков, органов внутренних дел, таможенных органов и национальной безопасности.

(9-1) По уголовным делам о коррупционных и должностных преступлениях (статьи 303-316 Уголовного кодекса Кыргызской Республики) следствие производится следователями органов прокуратуры и национальной безопасности.

(10) По уголовным делам организация и (или) содержание игорного заведения, а также проведение азартных игр с использованием игорного оборудования (статья 259-1 Уголовного кодекса Кыргызской Республики), о незаконных действиях в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации (статья 335 Уголовного кодекса Кыргызской Республики), о преступлениях против порядка управления (статьи 348, 350 Уголовного кодекса Кыргызской Республики), о преступлениях против собственности (статьи 166, часть первая статьи 171, 173 Уголовного кодекса Кыргызской Республики) следствие производится следователями органов внутренних дел и финансовой полиции.

[...]

(15) По уголовным делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (статья 204 Уголовного кодекса Кыргызской Республики) следствие производится следователями органов по борьбе с экономическими преступлениями, таможенных органов и национальной безопасности.

[...]

(16) Уголовное дело, подследственное разным органам, расследуется следователем органа, возбудившего его.

(17) При совокупности преступлений, предусмотренных настоящей статьей, относящихся к подследственности разных органов, подследственность определяется по более тяжкому преступлению.

(18) Производство следствия по уголовным делам о преступлениях, не относящихся к их подследственности, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 1 части первой статьи 34 настоящего Кодекса.

*(В редакции Законов КР от 14 июля 2008 года N 142, 9 августа 2011 года N 152, 27 октября 2011 года N 186, 1 марта 2012 года N 10, 16 июля 2012 года N 111, 10 августа 2012 года N 164, 24 июля 2013 года N 159, 11 января 2014 года N 4, 15 января 2014 года N 11, 28 мая 2014 года № 80)*

[...]

### **Статья 165. Начало производства следствия**

(1) Следствие производится только после возбуждения уголовного дела. Производство таких следственных действий, как осмотр места происшествия и назначение экспертизы возможно и до возбуждения уголовного дела.

(2) Следователь обязан немедленно приступить к следствию по возбужденному им или переданному ему делу. О принятии дела к своему производству следователь выносит постановление. Если уголовное дело возбуждено следователем и принято им к своему производству, то составляется единое постановление о возбуждении уголовного дела и принятии

его к своему производству. Копию указанных выше постановлений следователь не позднее двадцати четырех часов направляет прокурору.

*(В редакции Закона КР от 28 июня 2001 года N 62)*

## **Закон КР о противодействии коррупции**

(от 8 августа 2012 года N 153, в редакции Закона КР от 17 мая 2014 года N 70)

Настоящий Закон устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации, ликвидации последствий коррупционных правонарушений, а также направлен на обеспечение национальной безопасности Кыргызской Республики, защиту прав и свобод граждан и общественных интересов от угроз, вытекающих из проявлений коррупции.

### **Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе**

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

**Противодействие коррупции** - деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- 1) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- 2) по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- 3) по минимизации, ликвидации последствий коррупционных правонарушений;
- 4) по оказанию содействия в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании коррупционных правонарушений.

### **Статья 2. Правовая основа противодействия коррупции**

Правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Кыргызской Республики, конституционные законы, настоящий Закон и иные нормативные правовые акты Кыргызской Республики, вступившие в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права.

### **Статья 3. Основные принципы противодействия коррупции**

Противодействие коррупции в Кыргызской Республике основывается на следующих основных принципах:

- 1) обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) недопустимость 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;
- 5) обеспечение защиты чести, достоинства и деловой репутации личности и гражданина;
- 6) обеспечение правовой регламентации деятельности системы органов государственной власти, законности и гласности их деятельности, государственного и общественного контроля;

7) совершенствование структуры государственного аппарата, аппарата органа местного самоуправления, кадровой работы и процедуры решения вопросов, обеспечивающих защиту прав и свобод, законных интересов государственных и муниципальных служащих;

8) недопустимость делегирования полномочий по государственному регулированию и контролю за предпринимательской деятельностью физическим и юридическим лицам, не уполномоченным осуществлять такую деятельность;

9) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;

10) обеспечение безопасности граждан, оказывающих содействие в борьбе с правонарушениями, связанными с коррупцией;

11) взаимное сотрудничество Кыргызской Республики с иностранными государствами, международными организациями, институтами гражданского общества и физическими лицами.

#### **Статья 4. Субъекты коррупционных правонарушений**

К субъектам коррупционных правонарушений относятся:

1) государственные и муниципальные служащие, включая лиц, занимающих политические, специальные и высшие административные должности государственной и муниципальной службы, а также Председатель Национального банка Кыргызской Республики и его заместители, члены Правления Национального банка Кыргызской Республики, служащие Национального банка Кыргызской Республики, совершившие коррупционные правонарушения;

2) руководители учреждений, организаций и предприятий, деятельность которых финансируется из государственного и местного бюджетов либо в уставном капитале которых имеется государственная доля (акции), совершившие коррупционные правонарушения, физические и юридические лица, включая их должностных лиц и работников, противоправно предоставляющие материальные и иные блага и преимущества государственным служащим и служащим муниципальной службы, а также члены тендерных комиссий, члены Совета по отбору судей.

#### **Статья 5. Органы, осуществляющие противодействие коррупции**

1. Противодействие коррупции обязаны осуществлять все государственные органы и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие в пределах своих функций и полномочий. Руководители государственных органов, органов местного самоуправления 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 подразделениям по противодействию коррупции.

2. Выявление, предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений и привлечение лиц, виновных в их совершении, к ответственности в пределах своей компетенции осуществляются правоохранительными органами.

#### **Статья 6. Организационные основы противодействия коррупции**

1. Президент Кыргызской Республики определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции.

В целях обеспечения координации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента Кыргызской Республики могут формироваться консультативно-совещательные органы в составе представителей органов государственной власти, правоохранительных органов, органов местного самоуправления и иных лиц (далее - органы по координации деятельности в области противодействия коррупции).

Решения органов по координации деятельности в области противодействия коррупции реализуются решениями Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики.

При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

2. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики обеспечивает рассмотрение и принятие законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует их исполнение органами исполнительной власти в пределах своих полномочий.

3. Правительство Кыргызской Республики распределяет основные функции и задачи между органами исполнительной власти, осуществляющими противодействие коррупции.

4. Генеральный прокурор Кыргызской Республики и уполномоченные им прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность правоохранительных, фискальных и других государственных органов Кыргызской Республики, органов государственного управления и местного самоуправления по вопросам борьбы с коррупцией, осуществляет сбор и анализ информации о состоянии коррупции в системе государственного управления и местного самоуправления, оценивают эффективность принимаемых мер, степень исходящих от коррупции угроз национальной безопасности, в случае необходимости вносят соответствующие предложения на рассмотрение секретариата Совета обороны Кыргызской Республики, а также реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные законодательством Кыргызской Республики.

5. Министерство юстиции Кыргызской Республики через средства массовой информации или через Интернет-ресурсы осуществляет правовую пропаганду, расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции среди населения.

6. Правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны информировать органы прокуратуры и уполномоченные подразделения по противодействию коррупции государственных органов Кыргызской Республики о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

## **Статья 7. Меры по профилактике коррупции**

Профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

2) антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов;

3) рассмотрение в органах государственной власти, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики, по результатам вступивших в законную силу решений судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

4) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

5) установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности, увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности, за непредставление им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах,

имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

6) внедрение в практику кадровой службы органов государственной власти, органов местного самоуправления правил, в соответствии с которыми длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

7) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Кыргызской Республики в области противодействия коррупции.

### **Статья 8. Основные направления деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по повышению эффективности противодействия коррупции**

Основными направлениями деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по повышению эффективности противодействия коррупции являются:

1) проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

2) создание механизма взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

3) принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;

4) введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

5) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;

7) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;

8) обеспечение независимости средств массовой информации;

9) соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

10) совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

11) совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

12) обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;

13) устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;

14) совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

15) повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

16) укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных

государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;

17) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

18) передача части функций государственных органов органам местного самоуправления, саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

19) привлечение на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;

20) повышение ответственности органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

21) оптимизация и конкретизация функций и полномочий государственных органов, органов государственного управления, местного самоуправления и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных инструкциях, иных нормативных правовых актах.

### **Статья 9. Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений**

1. Государственный или муниципальный служащий обязан в письменной форме уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры, уполномоченный орган в области национальной безопасности или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

2. Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего.

3. Невыполнение государственным или муниципальным служащим должностной (служебной) обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

4. Государственный или муниципальный служащий, уведомивший представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредставления сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об обязательствах и имуществе, находится под защитой государства в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

5. Государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

6. Государственный или муниципальный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного руководителя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

7. Представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

8. Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

9. Непринятие государственным или муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение государственного или муниципального служащего с государственной или муниципальной службы.

10. В случае если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

11. Работники, замещающие должности в государственных учреждениях, организациях и предприятиях Кыргызской Республики, Фонда обязательного медицинского страхования, иных юридических лицах, создаваемых Кыргызской Республикой на основании законов Кыргызской Республики, работники, замещающие отдельные должности на основании трудового договора в юридических лицах, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед государственными органами, обязаны в соответствии со статьями 9-11 настоящего Закона уведомлять об обращении к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов в порядке, определяемом нормативными актами государственных органов, учреждений, организаций и предприятий Кыргызской Республики, Фонда обязательного медицинского страхования, иных юридических лиц, создаваемых Кыргызской Республикой на основании законов Кыргызской Республики.

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

#### **Статья 10. Гарантии государственной защиты лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией**

1. 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.

2. Лицо, сообщившее заведомо ложные сведения о фактах проявления коррупции, несет ответственность в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

#### **Статья 11. Специальные требования, предъявляемые к лицам, претендующим на государственную и муниципальную службу**

1. Граждане Кыргызской Республики, претендующие на государственную и муниципальную 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 в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

2. Принятие ограничений отражается в письменном обязательстве. Непринятие ограничений (полностью или частично) влечет за собой отказ в приеме на работу на государственную и муниципальную службу.

#### **Статья 12. Меры финансового контроля**

1. Граждане Кыргызской Республики, претендующие на государственную и муниципальную службу, представляют в соответствующие органы налоговой службы сведения о всех доходах и



имуществе, принадлежащем им на праве собственности, в том числе права требования на имущество.

2. Государственные и муниципальные служащие, руководители учреждений, организаций и предприятий, деятельность которых финансируется из государственного и местного бюджетов либо в уставном капитале которых имеется государственная доля (акции), при открытии личных счетов в банковском учреждении или финансово-кредитных учреждениях Кыргызской Республики или иностранного государства обязаны в трехдневный срок с момента открытия счетов письменно уведомить органы налоговой службы по месту жительства о номерах своих счетов и реквизитах банковского учреждения.

Непредставление такого уведомления влечет ответственность в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Поступающие в органы налоговой службы сведения, предусмотренные настоящей статьей, составляют служебную тайну. Лица, разгласившие эти сведения, несут ответственность в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

### **Статья 13. Ограничения, налагаемые на гражданина, замещающего отдельные должности на основании трудового договора в юридических лицах, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед государственными органами и органами местного самоуправления**

1. Если иное не установлено нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в юридических лицах, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед государственными органами и органами местного самоуправления, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные для государственных и муниципальных служащих, проходящих службу в соответствующих государственных органах и органах местного самоуправления, в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

2. На работников, замещающих должности в государственных учреждениях, организациях и предприятиях Кыргызской Республики, Фонда обязательного медицинского страхования, иных юридических лицах, создаваемых Кыргызской Республикой на основании законов, работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в юридических лицах, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед государственными органами, в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, распространяются с учетом особенностей, обусловленных их правовым статусом, ограничения, запреты и обязанности, установленные в отношении лиц, замещающих должности государственной службы, настоящим Законом и соответствующими статьями Закона Кыргызской Республики "О государственной службе".

### **Статья 14. Правонарушения, создающие условия для коррупции, и ответственность за них**

1. Правонарушениями, создающими условия для коррупции, являются следующие действия или бездействие государственных и муниципальных служащих:

1) неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц;

2) использование своих полномочий при решении вопросов, затрагивающих их личные интересы, интересы близких родственников (родителей, детей, супруги(а), братьев и сестер) или свойственников (родителей братьев, сестер и детей супругов);

3) предоставление непредусмотренных законом преимуществ лицу при поступлении и продвижении его в государственной или муниципальной службе;

4) оказание неправомерного предпочтения физическим и юридическим лицам при подготовке и принятии решений, затрагивающих интересы данных лиц;

5) участие в качестве поверенных физических и юридических лиц по делам государственных органов, органов местного самоуправления, государственных предприятий и учреждений, в которых они состоят на службе или которые им подчинены, подконтрольны или подотчетны;

6) использование в личных или групповых интересах информации, не подлежащей официальному распространению и полученной при выполнении государственных функций;

7) необоснованный отказ физическим и юридическим лицам в информации, предоставление которой предусмотрено законом, несвоевременное ее предоставление или передача недостоверной либо неполной информации;

8) требование от физических или юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законом;

9) передача государственных или муниципальных финансовых и иных материальных ресурсов в избирательные фонды кандидатов и общественных организаций, а также неправомерная передача их другим гражданам и юридическим лицам;

10) дарение подарков, предоставление материальных и иных благ, оказание внеслужебных услуг вышестоящим официальным лицам, за исключением символических знаков внимания и символических сувениров при проведении протокольных и других официальных мероприятий;

11) участие в азартных играх денежного или иного имущественного характера с вышестоящими или нижестоящими либо находящимися в иной зависимости по службе или работе должностными лицами;

12) делегирование полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности физическим и юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также контроль за ней, если иное не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики.

2. Совершение государственными и муниципальными служащими какого-либо из указанных в части 1 настоящей статьи правонарушений, если оно не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет наложение дисциплинарного взыскания, включая освобождение от занимаемой должности с последующим увольнением с государственной и муниципальной службы.

3. Запрещается участвовать в тендерах, финансируемых из республиканского и местных бюджетов, компаниям, учредителями или участниками которых являются лица или их близкие родственники, занимающие политические государственные, политические муниципальные должности, специальные государственные должности, а также должности в органах прокуратуры и других правоохранительных органах.

*(В редакции Закона КР от 17 мая 2014 года N 70)*

## **Статья 15. 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 и органы местного самоуправления 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 средствам массовой информации, должны носить подтверждающий или опровергающий характер факта проявления коррупции.

## **Статья 16. Международное сотрудничество Кыргызской Республики в области противодействия коррупции**

1. Кыргызская Республика в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции, международными договорами Кыргызской Республики, а также на условиях взаимности сотрудничает в сфере противодействия коррупции с иностранными государствами, их

правоохранительными органами, специальными службами, судами и международными организациями в целях:

1) укрепления сотрудничества с иностранными государствами, международными и иными неправительственными организациями в области борьбы с коррупцией;

2) расширения взаимодействия правоохранительных органов и специальных служб Кыргызской Республики с аналогичными структурами иностранных государств, осуществление совместных мероприятий с целью выявления, предупреждения и пресечения коррупционных действий;

3) сближения национальных законодательств в сфере борьбы с коррупцией в части вопросов государственного присутствия в экономике, введения международных стандартов бухгалтерского учета, подготовки кадров, взаимодействия в разработке антикоррупционных программ, выработке и реализации пропагандистских мер;

4) установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных деяний, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным деяниям;

5) выявления имущества, полученного в результате совершения коррупционных деяний или служащего средством их совершения, выявления или отслеживания доходов от преступлений, имущества, средств совершения преступлений или других предметов для целей доказывания;

6) обмена информацией по вопросам противодействия коррупции, изучения, обобщения и внедрения международной практики борьбы с "теневой экономикой" и коррупцией;

7) оказания любого иного вида помощи, не противоречащего внутреннему законодательству Кыргызской Республики;

8) координации деятельности по противодействию коррупции.

2. Иностранцы граждане, лица без гражданства, не проживающие постоянно в Кыргызской Республике, иностранные юридические лица, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, а также их филиалы и представительства (иностранцы организации), обвиняемые (подозреваемые) в совершении коррупционных правонарушений за пределами Кыргызской Республики, подлежат ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в случаях и порядке, предусмотренных международными договорами Кыргызской Республики и законами Кыргызской Республики.

### **Статья 17. Финансовое и материально-техническое обеспечение предупреждения и противодействия коррупции**

Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности по противодействию коррупции осуществляется за счет средств республиканского и местных бюджетов, а также привлеченных ресурсов международных организаций и стран-доноров по линии технической и консультативной помощи для оказания поддержки деятельности государственных органов и иных организаций, осуществляющих деятельность в области противодействия коррупции при подготовке и переподготовке кадров, обмене опытом, разработке и реализации антикоррупционных мер и программ.

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики определяет обоснованность и целесообразность государственных расходов и осуществляет парламентский контроль за эффективностью использования бюджетных средств, направленных на финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности по противодействию коррупции.

### **Статья 18. Вступление в силу настоящего Закона**

1. Настоящий Закон вступает в силу со дня официального опубликования.

2. Правительству Кыргызской Республики:

- принять соответствующие меры по реализации настоящего Закона;

- привести свои решения в соответствие с настоящим Законом.

3. Признать утратившими силу:

- Закон Кыргызской Республики "О борьбе с коррупцией" от 6 марта 2003 года N 51 (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2003 г., N 5, ст.217);

- Закон Кыргызской Республики "О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики "О борьбе с коррупцией" от 26 февраля 2009 года N 71 (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2009 г., N 2, ст.144).

### **Закон КР о банковской тайне (выдержки)**

*(от 23 июля 2002 года N 122, в редакции Законов КР от 17 октября 2008 года N 216, 17 октября 2008 года N 231, 19 мая 2009 года N 160)*

[...]

#### **Статья 10. Предоставление сведений, составляющих банковскую тайну, органам следствия, суду, другим государственным органам**

1. Сведения, составляющие банковскую тайну, предоставляются банками на основании судебного акта, вынесенного в соответствии с процессуальным законодательством Кыргызской Республики.

2. Банки предоставляют сведения, составляющие банковскую тайну, уполномоченному государственному органу в целях:

1) противодействия финансирования терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, только на основании специального закона, регулирующего данные правоотношения;

2) обеспечения контроля за исчислением и уплатой налогов.

*(В редакции Закона КР от 17 октября 2008 года N 231)*

[...]

### **Закон КР О прокуратуре КР (выдержки)**

*(от 17 июля 2009 года N 224, в редакции Законов КР от 20 ноября 2009 года N 302, 29 февраля 2012 года N 9, 10 августа 2012 года N 164, 3 августа 2013 года N 182, 11 января 2014 года N 2, 14 ноября 2014 года N 152)*

[...]

#### **Статья 11. Генеральная прокуратура**

1. Генеральная прокуратура является высшим органом прокуратуры Кыргызской Республики, возглавляется Генеральным прокурором, назначаемым Президентом Кыргызской Республики с согласия депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Генеральный прокурор освобождается от должности Президентом Кыргызской Республики в случаях, предусмотренных настоящим Законом, с согласия не менее одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики либо по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, одобренной двумя третями депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Если предложенная Президентом Кыргызской Республики кандидатура на должность Генерального прокурора не получит требуемого количества голосов, то Президент Кыргызской Республики в течение 14 дней представляет Жогорку Кенешу Кыргызской Республики новую кандидатуру.

2. Генеральный прокурор имеет первого заместителя, заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от нее Президентом Кыргызской Республики по предложению Генерального прокурора.

3. Генеральный прокурор имеет старшего помощника по особым поручениям и помощника.

4. Структуру Генеральной прокуратуры составляют управления, отделы, в которых устанавливаются должности начальников, их заместителей, старших прокуроров и прокуроров, прокуроров-криминалистов, старших следователей и следователей по особо важным делам, а также главных, ведущих специалистов и специалистов.

5. В Генеральной прокуратуре может быть образован научно-методический совет для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры. Положение о научно-методическом совете утверждается Генеральным прокурором.

*(В редакции Закона КР от 29 февраля 2012 года N 9)*

[...]

## **Статья 52. Меры правовой и социальной защиты прокуроров и следователей**

1. Жизнь и здоровье работников органов прокуратуры Кыргызской Республики находятся под защитой государства и подлежат обязательному государственному страхованию за счет государственного бюджета.

2. Органы государственного страхования выплачивают страховую сумму в случаях:

1) гибели прокурора и следователя в связи с исполнением служебных обязанностей. Семье погибшего выплачивается единовременное пособие в размере 20-летней заработной платы из расчета его среднегодовой заработной платы по последней должности. За семьей погибшего сохраняется право на получение благоустроенного жилого помещения на условиях и основаниях, которые имели место на момент гибели работника;

2) получения увечья или инвалидности прокурором и следователем в связи с исполнением служебных обязанностей, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью. Ему ежемесячно выплачивается компенсация в виде разницы между заработной платой и назначенной пенсией без зачета выплат, полученных по обязательному государственному страхованию;

3) причинения прокурору и следователю телесных повреждений или иного повреждения здоровью, полученных в связи с исполнением служебных обязанностей и не повлекших стойкой утраты трудоспособности, которые бы исключали дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью - в размере 5-кратной его месячной заработной платы единовременно.

3. Ущерб, причиненный уничтожением или повреждением имущества, принадлежащего прокурору и следователю, в связи с его служебной деятельностью, подлежит возмещению ему или членам его семьи в полном объеме.

4. Выплаты по возмещению вреда производятся за счет средств республиканского бюджета. При этом сумма выплаты за возмещение вреда может быть взыскана с виновных, причинивших вред работнику.

5. Меры по социальной защите, поощрению работников, укреплению материально-технической базы, финансированию мероприятий, связанных с обеспечением функционирования, развития и совершенствования службы в органах и учреждениях прокуратуры, осуществляются также из средств, предусмотренных частью 3 статьи 63 настоящего Закона.

6. Прокуратура Кыргызской Республики имеет службу собственной безопасности.

## **Статья 52-1. Основания прекращения службы в органах и учреждениях прокуратуры**

1. Служба в органах и учреждениях прокуратуры прекращается при увольнении прокурорского работника.

2. Помимо предусмотренных Законом Кыргызской Республики "О государственной службе" оснований прокурорский работник может быть уволен в связи с выходом в отставку и по инициативе руководителя органа прокуратуры в случаях:

1) утраты гражданства Кыргызской Республики;

2) нарушения присяги прокурора (следователя), а также совершения проступков, порочащих честь прокурорского работника;

3) несоблюдения ограничений, связанных со службой, предусмотренных статьей 46 настоящего Закона.

*(В редакции Закона КР от 29 февраля 2012 года N 9)*

#### **Статья 52-2. Отставка прокурорского работника**

1. Отставкой является прекращение исполнения обязанностей по службе прокурорским работником, назначаемым на должность Президентом Кыргызской Республики, по его письменному заявлению.

2. Основаниями для отставки являются:

1) принципиальное несогласие с решением государственного органа или должностного лица, а также этические препятствия для пребывания на службе в органах прокуратуры;

2) принуждение работника к выполнению решений государственного органа или должностного лица, противоречащих действующему законодательству, что может причинить значительный материальный либо моральный ущерб государству, юридическим и физическим лицам;

3) состояние здоровья, препятствующее выполнению служебных полномочий (при наличии медицинского заключения).

3. По достижении пенсионного возраста прокурорскому работнику, находящемуся в отставке, назначается пенсия.

*(В редакции Закона КР от 29 февраля 2012 года N 9)*

[...]

## Закон Кыргызской Республики о Государственной Службе (выдержки)

*(от 11 августа 2004 года N 114, в редакции Закона КР от 10 августа 2012 года N 164)*

[...]

### **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.

Непринятие мер руководителем государственного органа в случае обращения государственного служащего, находящегося в его непосредственном подчинении, по вопросу предотвращения конфликта интересов является основанием для увольнения руководителя в связи с утратой доверия.

*(В редакции Закона КР от 10 августа 2012 года N 164)*

### **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**

Государственному служащему запрещается:

- 1) состоять на муниципальной службе;
- 2) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, законодательством Кыргызской Республики или договоренностями на взаимной основе органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;
- 3) заниматься лично или через доверенных лиц предпринимательской деятельностью, лично участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм, а также использовать свое служебное положение для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с получением в обмен за это любых прямых или косвенных выгод для государственного служащего или членов его семьи;
- 4) быть поверенным или иным представителем по делам третьих лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено законами Кыргызской Республики;
- 5) использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, служебные автотранспортные средства и другое государственное имущество, предназначенное только для служебной деятельности;
- 6) получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей, не предусмотренные законодательством Кыргызской Республики вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и т.п.) и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются собственностью соответственно Кыргызской Республики или органов местного самоуправления и передаются по акту в соответствующий государственный орган или органы местного самоуправления. Лицо, замещавшее государственную должность Кыргызской Республики, замещаемую на постоянной основе, сдавшее подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Кыргызской Республики;
- 7) создавать, участвовать или содействовать в какой-либо форме 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 родственниках 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;

11) организовывать или участвовать в забастовках, митингах, манифестациях или другими действиями препятствовать функционированию государственных органов;

12) разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с законом Кыргызской Республики к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей;

13) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Кыргызской Республики их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международными договорами Кыргызской Республики, законодательством Кыргызской Республики или договоренностями на взаимной основе органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями;

14) выезжать в служебные командировки за пределы Кыргызской Республики за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, по договоренностям государственных органов Кыргызской Республики, органов местного самоуправления с государственными органами или органами местного самоуправления иностранных государств, международными или иностранными организациями;

15) получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, замещающего государственную должность Кыргызской Республики, замещаемую на постоянной основе;

16) публично осуждать действия вышестоящего органа или должностного лица, за исключением доказанных случаев причинения ими ущерба государственным или общественным интересам.

Установление факта несоблюдения предусмотренных настоящей статьей ограничений является основанием для применения к государственному служащему мер дисциплинарной ответственности, вплоть до освобождения от занимаемой должности.

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 Закона КР от 10 августа 2012 года N 164)*

[...]

**Временное руководство по разрешению конфликта интересов на государственной и муниципальной службе КР**  
*(от 13 февраля 2014 года № 90)*

[...]

## **2. Термины и определения, используемые в настоящем Руководстве**

[...]

**конфликт интересов** - конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными (личными) интересами должностного лица, при котором его частные интересы влияют или могут повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций, что приводит или может привести к нарушению прав и интересов граждан, организаций или государства;

[...]

## **Закон КР о нормативных правовых актах КР**

[...]

### **Статья 20. Проведение правовой и иной научной экспертизы проекта нормативного правового акта**

1. Проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности должны подлежать правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта).

2. Задачами научной экспертизы являются:

оценка качества, обоснованности и своевременности проекта, соблюдения в проекте требований нормотворческой техники;

оценка проекта на соответствие Конституции, конституционным законам, законам и международным обязательствам Кыргызской Республики;

определение возможностей эффективности нормативного правового акта;

выявление и оценка социальных, экономических, научно-технических, экологических и иных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта;

рассмотрение иных задач, поставленных при проведении научной экспертизы.

3. Для проведения независимой научной экспертизы проектов нормативных правовых актов, указанных в части 1 настоящей статьи, нормотворческим органом могут быть приглашены ученые и специалисты из других государств. Проект может быть направлен для научной экспертизы в международную организацию.

4. В качестве экспертов должны привлекаться лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта нормативного правового акта.

[...]

### **Статья 25. Основные требования к справке-обоснованию проекта нормативного правового акта**

Справка-обоснование проекта нормативного правового акта должна содержать следующие сведения:

цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта;

прогнозы возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий действия принимаемого нормативного правового акта;

информация о результатах общественного обсуждения в случае, когда оно должно быть проведено;

анализ соответствия проекта нормативного правового акта законодательству;

наличие источников его финансирования.

[...]

## **Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов КР**

*(Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года N 319)*

[...]

### **18. Антикоррупционная экспертиза**

Целью антикоррупционной экспертизы является выявление в проекте положений, содержащих коррупциогенные факторы, создающие возможности для совершения коррупционных действий и (или) решений, а также дача рекомендаций относительно устранения коррупциогенных факторов, в том числе, путем коррекции положений, включения в текст превентивных антикоррупционных механизмов.

Антикоррупционная экспертиза осуществляется в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики "О борьбе с коррупцией", иными нормативными правовыми актами и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Антикоррупционная экспертиза проектов представляет собой процедуру, состоящую из следующих этапов:

- подготовительный этап;
- антикоррупционный анализ;
- специально-правовой анализ;
- подготовка и оформление заключения.

Подготовительный этап состоит из:

- определения предмета регулирования проекта;
- определения необходимости антикоррупционной оценки проекта и степени ее детализации;
- определения проблемы, на решение которой направлен проект, и необходимости правового регулирования данного вопроса;
- оценки обоснованности проекта с точки зрения текущей ситуации, а также приоритетов национальной стратегии и политики в области борьбы с коррупцией.

Антикоррупционный анализ включает в себя:

- оценку положений проекта на содержание в них коррупциогенных факторов;
- оценку положений проекта на наличие дискреционных полномочий:
  - а) позволяющих органу (должностному лицу) по своему усмотрению оценить тот или иной факт;
  - б) предоставляющих возможность органу (должностному лицу) по своему усмотрению определять способ исполнения нормативного правового акта;
  - в) содержащих отсутствие или неопределенность сроков принятия решения;
  - г) содержащих дублирующие полномочия должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления;
  - д) определяющих компетенцию по формуле "вправе";
- анализ положений проекта на наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, которые:
  - а) являются обременительными и/или трудновыполнимыми;
  - б) устанавливают запреты и ограничения, ограничивающие права и свободы граждан, без соответствующих на то оснований;
- оценку положений проекта на отсутствие четкой регламентации прав заявителя;
- оценку положений проекта на присутствие лингвистической коррупциогенности;
- анализ проекта на наличие положений, позволяющих государственным органам и органам местного самоуправления принимать подзаконные акты, не вытекающие из установленной

компетенции;

- анализ положений проекта на наличие пробела в правовом регулировании и наличие возможности его произвольного восполнения на практике с созданием коррупциогенных условий;

- оценку положений проекта на отсутствие или ненадлежащее регулирование конкурсных (аукционных) процедур;

- анализ положений проекта на отсутствие или наличие ненадлежащего определения функций, обязанностей и прав государственных (муниципальных) служащих;

- оценку положений проекта на отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;

- оценку положений проекта на нарушение требований к прозрачности деятельности и информации, с учетом требований по охране государственной тайны и сведений конфиденциального характера;

- анализ положений проекта на наличие коллизий - противоречий между различными правовыми актами, позволяющих государственному (муниципальному) служащему произвольно выбирать положение, подлежащее применению;

- оценку на наличие нарушения процедур принятия подзаконных актов;

- анализ положений проекта на предмет нарушения баланса интересов - предпочтение интересов одной (нескольких) заинтересованной группы в ущерб интересам другой (других).

Специально-правовой анализ состоит из:

- оценки положений проекта на соответствие Конституции Кыргызской Республики, направленных на противодействие коррупции;

- оценки состояния нормативного регулирования в сфере, затрагиваемой проектом;

- определения потенциального места проекта в системе законодательства в соответствующей сфере;

- оценки положений проекта на соответствие нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров в области противодействия коррупции, участницей которых является Кыргызская Республика.

Подготовка и оформление экспертного заключения.

[...]