

Борьба с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии

Антикоррупционные реформы в Кыргызстане

4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией

СЕТЬ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Антикоррупционные реформы в КЫРГЫЗСТАНЕ

Четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана
действий по борьбе с коррупцией



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 рекомендаций, 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.

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 коррупции и борьбе с ней. Сеть является региональной площадкой для содействия антикоррупционной деятельности, обмена информацией, разработки передовых практик и координации донорской помощи при помощи 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.

О Стамбульском плане действий по борьбе против коррупции

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (далее – СПД) – это субрегиональная программа взаимной оценки, которая была начата в рамках Сети в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Узбекистане и Украине с помощью обзоров и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции ООН против коррупции, других международных стандартов и передовой практики.

Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan.

Отчет был утвержден на заседании Сети ОЭСР 4 июля 2018 года в Париже.

Этот отчет публикуется под руководством Генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в нем мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран-членов ОЭСР.

Настоящий документ и содержащиеся в нем карты приводятся без ущерба для статуса или суверенности какой-либо территории, делимитации международных границ и территориальных образований или же к названию какой бы то ни было территории, города или местности.

© ОЭСР 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Сокращения	4
Резюме	6
Антикоррупционная политика	6
Предотвращение коррупции.....	6
Установление уголовной ответственности за коррупцию	8
Предотвращение и преследование коррупции в отдельном секторе – Таможенная служба	9
Введение	11
Глава 1. Антикоррупционная политика	14
1.1.-1.2. Антикоррупционные реформы, политика и ее реализация, участие общественности.....	14
1.3. Повышение уровня знаний и обучение общественности, антикоррупционные исследования ...	19
1.4. Органы, ответственные за предотвращение коррупции и координацию национальной антикоррупционной политики	22
Глава 2. Предотвращение коррупции	25
2.1. Добропорядочность на государственной службе.....	25
2.2. Добропорядочность политических должностных лиц.....	41
2.3. Добропорядочность судебной власти и службы публичного обвинения (прокуратуры)	43
<i>Судебная власть</i>	43
<i>Служба публичного обвинения (прокуратура)</i>	94
2.4. Административные процедуры, подотчетность и прозрачность в публичном секторе	117
2.5. Добропорядочность в государственных закупках.....	139
2.6. Добропорядочность бизнеса.....	149
Глава 3. Уголовная ответственность за коррупцию и ее применение	154
3.1. Уголовное законодательство о борьбе с коррупцией	154
3.2. Процедуры расследования и уголовного преследования коррупции.....	189
3.3. Правоприменение	200
3.4. Специализированные антикоррупционные органы правоприменения, суды	205
Глава 4. Предотвращение и преследование коррупции в системе таможенных органов Кыргызской Республики	212
Приложения	225
1. Результаты опросов относительно независимости и коррупции в судебной системе.....	226
2. Статистика уголовных дел о коррупционных преступлениях	229

ТАБЛИЦЫ

<i>Таблица 1. Сводная таблица рейтингов степени выполнения рекомендаций Третьего раунда мониторинга Кыргызстана</i>	10
<i>Таблица 2. Численность государственных служащих</i>	26
<i>Таблица 3. Итоги конкурсов за замещение государственных административных должностей в 2017 г.</i> ..	28
<i>Таблица 4. Назначение вне конкурса на должности государственной службы</i>	28
<i>Таблица 5. Статистика относительно подачи и проверки деклараций</i>	35
<i>Таблица 6. Привлечение к ответственности за нарушения законодательства о декларировании доходов</i>	36

Таблица 7. Бюджет судебной системы	52
Таблица 8. Статистика увольнения судей	74
Таблица 9. Количество дисциплинарных взысканий в отношении судей	74
Таблица 10. Основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности	74
Таблица 11. Статистика привлечения судей к дисциплинарной ответственности за нарушение Кодекса чести судьи	86
Таблица 12. Статистика привлечения судей к дисциплинарной ответственности за нарушение антикоррупционных ограничений	89
Таблица 13. Статистика рассмотрения представлений о даче согласия на привлечение судей к уголовной ответственности	92
Таблица 14. Привлечение к дисциплинарной ответственности прокуроров	112
Таблица 15. Объем госзакупок в Кыргызской Республике	140
Таблица 16. Статистика рассмотрения жалоб по вопросам госзакупок	145
Таблица 17. Статистика уголовных дел по преступлениям в государственных закупках	145
Таблица 18. Количество возбужденных и рассмотренных судами дел о легализации преступных доходов	171
Таблица 19. Количество уголовных дел по коррупционным преступлениям, которые были прекращены в связи с истечением сроков давности	184
Таблица 20. Количество обобщенных материалов органа финансовой разведки	190
Таблица 21. Количество запросов взаимной правовой помощи	197
Таблица 22. Количество возбужденных, направленных в суд и прекращенных коррупционных уголовных дел	229
Таблица 23. Количество коррупционных дел, рассмотренных судами	230

РИСУНКИ

Рисунок 1. Степень независимости судебных процессов	50
Рисунок 2. Кто оказывает давление на судебную систему	50
Рисунок 3. Степень гарантирования независимости судей законодательством	51
Рисунок 4. Уровень заработной платы как гарантия независимости судей	53
Рисунок 5. Проведение отбора судей	69
Рисунок 6. Степень открытости деятельности судов	83
Рисунок 7. Доступ к информации о работе судов	83
Рисунок 8. Применяется ли на практике Кодекс чести судей	86
Рисунок 9. Прозрачность бюджета и участие общественности в КР по сравнению с другими странами	135
Рисунок 10. Количество контрактов в зависимости от способа закупки	143
Рисунок 11. Суммы закупок в зависимости от способа закупки (млн сомов)	144
Рисунок 12. Данные о вмешательстве в деятельность судебной системы за последние 12 месяцев (опрос судей)	226
Рисунок 13. Коррупционированность участников судебных процессов (опрос участников судебных процессов)	226
Рисунок 14. Подверженность коррупции различных судов	227
Рисунок 15. Формы проявления коррупции в судебной системе	227
Рисунок 16. Инициаторы коррупционных сделок в судах	228
Рисунок 17. Основные факторы, побуждающие к даче взятки в судах	228

Сокращения

АКС	Антикоррупционная служба Государственного комитета национальной безопасности
АРВ	анализ регулятивного воздействия
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
ВВП	внутренний валовый продукт
ВПП	взаимная правовая помощь
ВТО	Всемирная таможенная организация
ВУЗ	высшее учебное заведение
ВЭД	внешнеэкономическая деятельность
ГКИТиС	Государственный комитет информационных технологий и связи Кыргызской Республики
ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности
ГКО	государственные контролирующие органы
ГКС	Государственная кадровая служба Кыргызской Республики
ГНС	Государственная налоговая служба при Правительстве Кыргызской Республики
ГП	государственное предприятие
ГРЕКО	Группа государств Совета Европы против коррупции
ГРС	Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики
ГСБЭП	Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве (Финансовая полиция)
ГСФР	Государственная служба финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики
ГТС	Государственная таможенная служба при Правительстве Кыргызской Республики
ЕАИС	Единая автоматизированная информационная система ГТС
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЗоГЗ	Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках»
ИПДО	Инициатива прозрачности добывающих отраслей
КИ	конфликт интересов
КНР	Китайская Народная Республика
КПК ООН	Конвенция ООН против коррупции
КР	Кыргызская Республика
МВД	Министерство внутренних дел
МВФ	Международный валютный фонд
МЮ	Министерство юстиции
НДС	налог на добавленную стоимость
НПА	нормативно-правовой акт
НПО	неправительственные организации
ОАО	открытое акционерное общество
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПФР	подразделение финансовой разведки

РГБП	Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц
РФ	Российская Федерация
СГЗ	Соглашение о государственных закупках
СЕ	Совет Европы
Сеть ОЭСР	Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии
СМИ	средства массовой информации
СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
СПО	сообщение о подозрительной операции
ТПП	Торгово-промышленная палата
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (Financial Action Task Force on Money Laundering)
IDLO	Международная организация по праву развития (International Development Law Organisation)
USAID	Агентство США по международному развитию (US Agency for International Development)

Резюме

Антикоррупционная политика

Общая нестабильность системы политической власти в Кыргызстане приводит к частым изменениям законодательства и антикоррупционной политики. В связи с частыми переносами центра власти многие контрольные функции пересекаются, дублируются или расплываются. Это в свою очередь приводит к неясности в распределении полномочий за разные вопросы антикоррупционной политики между разными органами власти.

Деятельность по разработке и реализации антикоррупционной политики в Кыргызской Республике была очень активная в течение последних лет, особенно работа по подготовке национального и ведомственных антикоррупционных планов. Однако, качество мер и индикаторов оценки их эффективности требуют улучшения, они должны быть нацелены на изменение уровня коррупции в реальной жизни граждан.

В отчете приветствуются усилия правительства по вовлечению общественности, а также активность самого гражданского общества, но отмечается формальность общественных советов. Органам власти следует поощрять более активное и открытое участие гражданского общества в антикоррупционной борьбе.

В отчете также позитивно отмечаются усилия государственных органов по созданию системы антикоррупционного просвещения населения, в частности принятие Концепции повышения правовой культуры населения. Однако, в целом, работа по просвещению проводилась не систематично, не определялись приоритеты, не проводилась оценка результатов и воздействия мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению. На работу по просвещению не было выделено целевого финансирования. В части исследований предпринятые усилия пока еще не позволили получить результаты, которые можно регулярно использовать для разработки и мониторинга антикоррупционной политики.

Антикоррупционные функции раздроблены между слишком большим количеством органов, когда все делают все без должной координации. В результате, невозможно обеспечить необходимый уровень независимости, наличие ресурсов и специализацию этих органов в соответствии с международными стандартами. Организационная система по борьбе с коррупцией остается неэффективной. Поэтому в отчете Кыргызстану рекомендуется создать (или определить) единый орган с функциями разработки, координации и мониторинга выполнения антикоррупционной политики, а также координации реализации мер по информированию и просвещению населения, и обеспечить его необходимым уровнем независимости, ресурсов и полномочий.

Предотвращение коррупции

В части реформы **государственной службы** Кыргызстан разграничил политические и профессиональные должности. Однако, конкурсный порядок набора не распространяется на все должности административных служащих.

Важным шагом в обеспечении добропорядочности на государственной службе стало принятие Закона о конфликте интересов. К сожалению, этот закон не предусматривает эффективного механизма его реализации. Определение конфликта интересов не в полной мере соответствует международным стандартам. Кыргызстану следует обеспечить надлежащее внедрение нового закона на практике.

Начата важная реформа относительно имущественных деклараций публичных служащих. Однако, создание двух систем деклараций – интересов и доходов/имущества – и разделение ответственности за них за разными ведомствами не будет способствовать эффективности. Есть сомнения также по поводу эффективного обеспечения контроля за имущественными делкарациями со стороны налоговой службы, для которой такая антикоррупционная функция не является главной. Также представляется недостаточным объем информации, который подлежит опубликованию в виде сводных данных из деклараций. В Кыргызстане активное гражданское общество и СМИ, поэтому максимальное раскрытие данных из деклараций будет способствовать их анализу и выявлению недостоверных ведомостей, а также поможет повысить доверие к публичной службе. Отчет рекомендует значительно расширить общественный доступ к информации из деклараций и публиковать такие сведения в интернете в формате открытых данных.

Отчет рекомендует завершить работу по подготовке законодательства о защите разоблачителей в соответствии с международными стандартами и обеспечить его выполнение на практике.

В мониторинговом отчете детально проанализировано состояние **добропорядочности судебной власти и органов публичного обвинения (прокуратуры)**. Несмотря на установленные нормативные гарантии, на практике независимость судей не обеспечена, и это является одной из главных проблем добропорядочности судов в Кыргызстане. Сохраняется назначение судей на испытательный срок. Совет по отбору судей и Дисциплинарная комиссия не являются независимыми органами, сохранена их зависимость от политических органов. Политические органы выполняют не только формальную роль, а имеют неограниченную или значительную дискрецию в вопросе назначения судей, что не соответствует стандартам и предыдущим рекомендациям мониторинга СПД. В отчете также критикуется концентрация полномочий в руках председателя Верховного суда и его влияние на органы, обеспечивающие работу всей судебной системы.

В отчете Кыргызстану рекомендуется четко установить в законодательстве единые критерии для оценивания кандидатов на должность судьи на основании личных заслуг и качеств, а также обеспечить их применение на практике. Следует отменить необходимость дачи согласия кандидатами на должность судьи на прослушивание их телефонных разговоров. Отчет рекомендует пересмотреть и сузить перечень оснований для освобождения судьи с должности за небезупречное поведение, а также четко определить в законе все основания для дисциплинарной ответственности.

Относительно органов прокуратуры, с принятием действующей Конституции Кыргызской Республики органы прокуратуры больше не осуществляют надзор за коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями, что сужает сферу надзора. Однако остающиеся функции надзора прокуратуры чрезмерны и проблематичны не только с точки зрения организации органов власти в демократическом государстве, но и могут способствовать коррупции. В отчете приветствуется отказ от ведения следствия органами прокуратуры; однако, проблематичным является полномочие по возбуждению уголовных дел в отношении должностных лиц отдельных государственных органов. Также следует устранить возможность прокурора вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита определенных прав и интересов, и другие полномочия, которые подрывают правовую определенность.

Одной из главных проблем в части независимости прокуратуры в Кыргызстане является порядок назначения и увольнения Генерального прокурора и его заместителей, в котором ключевую роль играют политические органы – Президент и парламент. Отчет рекомендует основные полномочия, связанные с организацией органов прокуратуры, управлением карьерой прокуроров и их подотчетностью, передать специальному совету прокуроров по аналогии с судебным советом.

Относительно **административных процедур**, в отчете рекомендуется продолжить внедрение современных инструментов электронного правительства, с целью уменьшения непосредственных контактов между потребителями государственных услуг и государственной бюрократией, а также снижения коррупционных рисков. В части **прозрачности и доступа к информации**, Кыргызстану необходимы пересмотреть законодательство о доступе к информации согласно данным ранее рекомендациям и создать (или определить) независимый государственный орган по надзору в сфере соблюдения законодательства о доступе к информации. Отчет также дает ряд рекомендаций в направлении усиления прозрачности публичной администрации и свободного доступа к общественно значимой информации. К этому относится реализация стандартов Инициативы прозрачности добывающих отраслей, Инициативы прозрачности сектора строительства, разработка и внедрение стандартов и правил опубликования в интернете открытых (машиночитаемых) данных, опубликование реестров собственности, реестра юридических лиц, в том числе информации о их бенефициарных владельцах, и других общественно значимых реестров. Кыргызстану также рекомендуется утвердить и реализовать в партнерстве с общественными организациями национальный план действий в рамках инициативы Партнерства «Открытое правительство».

В **сфере публичных закупок**, Кыргызстан проделал существенную работу по реформированию. Кардинальные изменения в законодательстве, введение широкого использования закупок через электронный портал являются существенным прогрессом в минимизации коррупционных рисков в сфере публичных закупок. Тем не менее, контролирующие и правоохранительные органы продолжают выявлять коррупционные и иные преступления, связанные с закупками. Журналисты публикуют материалы, говорящие о неэффективности системы публичных закупок и возможных коррупционных схемах. Уровень участия компаний в тендерах, особенно на региональном уровне, невысок. Для дальнейшего усиления беспристрастного надзора в сфере государственных расходов и закупок, государство должно расширить участие гражданского общества в данном процессе, увеличить объем раскрываемой информации на всех этапах закупочного цикла за счет дальнейшего развития электронных закупок и более широкого использования инициатив в сфере электронного управления. Кыргызстану следует и далее увеличивать долю конкурентных процедур при заключении контрактов в общем объеме публичных закупок.

Добропорядочность бизнеса. Органы власти и частный сектор Кыргызстана ведут довольно активный диалог по вопросам коррупционных рисков и решения коррупционной проблемы. Однако многочисленные площадки для диалога разрознены, и их успех часто зависит от открытости отдельных руководителей государства. Есть ряд улучшений бизнес среды в области проверок и электронного правительства, но много системных проблем остаются нерешенными в связи с частыми изменениями в руководстве страны и нестабильности законодательства. Программы комплаенс пока еще не пользуются спросом, а институт бизнес омбудсмена не получил необходимой политической и финансовой поддержки в правительстве. Сделаны первые шаги по улучшению антикоррупционной работы на публичных предприятиях. Требования по раскрытию информации для бизнеса еще очень слабые и требуют значительного усиления.

Установление уголовной ответственности за коррупцию

Кыргызстан принял новое уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, новый кодекс об административных деликтах. Это важная реформа, которая соответствует ряду предыдущих рекомендаций. Однако, новые законодательные акты, к сожалению, не в полной мере приводят законодательство об уголовной ответственности за коррупцию в соответствие с международными стандартами. Это касается обязательных элементов коррупционных преступлений, круга субъектов ответственности, определения неправомерного преимущества, установления ответственности за торговлю влиянием, упразднения состава преступления «коррупция», действенной ответственности за отмывание денег и незаконное обогащение, пересмотра санкций и так далее. В отчете

приветствуется установление впервые ответственности юридических лиц за коррупционные преступления и дается ряд рекомендаций по устранению недостатков режима ответственности.

Для повышения эффективности выявления и расследования коррупционных преступлений, Кыргызстану рекомендуется расширить понятие политических деятелей (PEPs) в законодательстве о противодействии легализации преступных доходов на национальных лиц, которые исполняют важные публичные функции; создать централизованный реестр банковских счетов, который будет содержать, среди прочего, информацию о бенефициарных собственниках и будет доступен следственным органам без распоряжения суда; обеспечить прямой доступ следственных органов, занимающихся финансовыми расследованиями, к базам данных.

Кыргызстану следует также обеспечить эффективную специализацию в расследовании и уголовном преследовании коррупционных преступлений в соответствии с международными стандартами. Рекомендуется рассмотреть возможность исключения функции досудебного расследования коррупционных преступлений из полномочий органов национальной безопасности. Необходимо создать (или определить) орган или подразделение, ответственные за выявление, поиск, арест и управление имуществом, подлежащим конфискации, в том числе за границей.

Предотвращение и преследование коррупции в отдельном секторе – Таможенная служба

Органы власти признают таможенную службу Кыргызстана сферой с высоким риском коррупции, что нашло отражение в многочисленных планах борьбы с коррупцией, принятых на национальном и ведомственном уровнях. Это также послужило причиной выбора таможенного сектора для анализа в рамках мониторинга СПД. Указанные риски основаны на значительной доле налогов, сборов и акцизов, находящихся в ведении таможенных органов (более 25% доходов государственного бюджета), в сочетании с низким уровнем заработной платы сотрудников службы. Высокие риски также обосновываются отсутствием надежной предварительной таможенной информации и недостаточным распространением современных технологий обмена информацией и средств таможенного контроля. Это приводит к существенному влиянию человеческого фактора на выполнение таможенных формальностей.

В отчете отмечается «ручная» оценка таможенной стоимости и недостоверное декларирование импортируемых товаров как две ключевые области коррупционных рисков в таможенном деле. Соответствующие выводы основаны на аномально высоких расхождениях в данных таможенной статистики между Кыргызстаном и отдельными странами, необоснованно высокой долей отдельных товаров с низким уровнем налогообложения в структуре импорта, широком применении так называемых индикативных цен при определении таможенной стоимости. В отчете предложены долгосрочные устойчивые решения для управления этими рисками, в том числе путем автоматизации таможенных процедур.

В отчете также дается ряд рекомендаций в части предотвращения и регулирования конфликта интересов, процедур отбора на руководящие должности и организации деятельности подразделения внутренней безопасности таможенной службы. Кроме того, рекомендуется завершить внедрение полномасштабного электронного декларирования и присоединение Кыргызской Республики к пересмотренной Киотской конвенции Всемирной таможенной организации.

Таблица 1. Сводная таблица рейтингов степени выполнения рекомендаций Третьего раунда мониторинга Кыргызстана

Рекомендация Третьего раунда мониторинга Кыргызстана	Рейтинг степени выполнения предыдущей рекомендации			
	Полностью выполнено	В основном выполнено	Частично выполнено	Не выполнено
1. Документы антикоррупционной политики				
2. Исследования коррупции				
3. Участие общественности				
4. Антикоррупционное просвещение и обучение				
5. Институты по разработке и координации антикоррупционной политики и противодействию коррупции				
6. Уголовные правонарушения и их элементы, субъекты коррупционных преступлений				
7. Санкции				
8. Конфискация				
9. Иммунитеты и сроки давности				
10. Доступ к финансовой информации, взаимодействие с финансовой разведкой				
11. Выявление коррупционных преступлений				
12. Специализация правоохранительных органов				
13. Статистика				
14. Добропорядочность на публичной службе (разграничение должностей, найм и продвижение)				
15. Добропорядочность на публичной службе (оплата труда)				
16. Добропорядочность на публичной службе (конфликт интересов, декларирование)				
17. Добропорядочность на публичной службе (опубликование деклараций доходов и имущества)				
18. Защита разоблачителей				
19. Прозрачность и дискреция в публичной администрации				
20. Государственный финансовый контроль и аудит *	-	-	-	-
21. Государственные закупки				
22. Доступ к информации				
23. Политическая коррупция *	-	-	-	-
24. Добропорядочность судебной власти**				
25. Добропорядочность судебной власти**				
26. Добропорядочность в бизнес секторе**				

* Темы «Государственный финансовый контроль и аудит» и «Финансирование партий/Политическая коррупция» не охвачены Четвертым раундом мониторинга СПД.

** Рекомендации №№24-26 в Отчете третьего раунда мониторинга ошибочно указаны как рекомендации №№23-25.

Введение

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (СПД) 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 Азербайджан, Армению, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Узбекистан и Украину, 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 в области борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике и рекомендации ей были одобрены в 2004 году. Первый отчет о результатах мониторинга, в котором была дана оценка исполнению исходных рекомендаций и присвоены рейтинги соответствия Кыргызстана этим рекомендациям, был принят в сентябре 2007 года. Отчет по результатам второго раунда мониторинга Кыргызстана был утвержден в феврале 2012 года, а третьего раунда – в марте 2015 года. Мониторинговые отчеты включали обновленные рейтинги степени выполнения Кыргызстаном исходных рекомендаций, а также новые рекомендации.

В период между раундами мониторинга на всех заседаниях Сети по вопросам мониторинга Кыргызстан предоставлял обновленную информацию о действиях по реализации этих рекомендаций. Кыргызстан также принимает активное участие и поддерживает другие мероприятия Сети. Все отчеты доступны на веб-сайте Сети ОЭСР по адресу: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm.

Четвертый раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий был начат в 2016 году на основе методологии, одобренной странами-участницами Сети. Правительство Кыргызстана представило ответы на специально подготовленный для Кыргызстана вопросник четвертого раунда мониторинга в феврале 2018 г., а также ответы на дополнительные вопросы в марте 2018 г.

Визит в страну (г. Бишкек) состоялся 2-6 апреля 2018 года и включал 12 тематических сессий с представителями государственных органов, в том числе: Парламента, Аппарата Правительства, Аппарата Президента, Генеральной прокуратуры, Верховного суда, Совета по отбору судей, Совета судей, Дисциплинарной комиссии при Совете судей, Судебного департамента, Государственной кадровой службы, Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, Министерства экономики, Министерства финансов, Государственной налоговой службы, Государственной службы финансовой разведки, Антикоррупционной службы Государственного комитета национальной безопасности, Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями, Национального банка, Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты, Академии государственного управления и других ведомств и учреждений.

Секретариат ОЭСР организовал отдельные встречи с представителями гражданского общества, деловых кругов и международных организаций. Встречи с представителями гражданского общества и международных организаций были организованы совместно с Офисом программ ОБСЕ в Бишкеке, а встреча с бизнесом – совместно с Европейским банком реконструкции и развития.

Координирующим ведомством от Кыргызстана выступала Генеральная прокуратура Кыргызской Республики; координацию и проведение мониторинга со стороны Кыргызстана обеспечивали сотрудники Генеральной прокуратуры (начальник отдела управления по противодействию коррупции и надзору за исполнением законов Хуршудов А.Я., старший прокурор отдела международно-правового сотрудничества Мамыров Т.Ш. и другие сотрудники), а также секретариата Совета безопасности Кыргызской Республики (Ахметов Б.К., заведующий сектором анализа и прогнозирования угроз в сфере безопасности) и Аппарата Правительства Кыргызской

Республики (Суюнбаева Д.А., эксперт сектора антикоррупционной политики отдела обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций).

В мониторинговую группу для проведения четвертого раунда мониторинга Кыргызстана входили:

- **Жаргалан Дашинам** (Независимый орган против коррупции, Монголия; раздел 1, раздел 2.1.);
- **Азиза Умарова** (эксперт по вопросам надлежащего управления, Узбекистан; разделы 2.1., 2.2., 2.4.);
- **Евгений Смирнов** (Европейский банк реконструкции и развития; раздел 2.5.);
- **Наталья Петрова** (программа Агентства международного развития США «Новое правосудие», Украина; раздел 2.3.);
- **Марис Урбанс** (Отдел расследования особенно серьезных дел, Служба публичного обвинения, Латвия; раздел 3);
- **Андрей Лактионов** (Украинский фонд социальных инвестиций, бывший руководитель департамента Государственной фискальной службы, Украина; раздел 4).
- **Дмитро Котляр** (секретариат Сети ОЭСР, руководитель группы; разделы 2.3. - 2.5., раздел 3 отчета);
- **Ольга Савран** (секретариат Сети ОЭСР; раздел 1, разделы 2.1., 2.2., 2.6., раздел 4).

Мониторинговая группа хотела бы выразить благодарность государственным органам Кыргызстана за отличное сотрудничество в ходе четвертого раунда мониторинга – в особенности, сотрудникам Генеральной прокуратуры КР. Мониторинговая группа также благодарна представителям кыргызских органов власти и неправительственных организаций за открытое и конструктивное обсуждение, состоявшееся в ходе визита в страну.

Мониторинговая группа выражает благодарность Офису ОБСЕ в Бишкеке и Европейскому банку реконструкции и развития за оказанное содействие в организации и проведении мониторингового визита, а также Всемирной таможенной организации за предоставленные комментарии к проекту отчета.

Данный отчет был подготовлен на основе ответов на вопросник и выводов по результатам визита в страну, дополнительной информации, представленной правительством Кыргызстана и НПО (в частности, НПО «Результат», CSR Central Asia), собственных исследований мониторинговой группы, а также соответствующей информации, полученной в ходе пленарного заседания.

Этот отчет был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 4 июля 2018 года в Париже в штаб-квартире ОЭСР. В нем содержатся следующие рейтинги степени выполнения рекомендаций Третьего раунда мониторинга: **из 26 предыдущих рекомендаций Кыргызстан не выполнил четыре рекомендации, выполнил частично 16 рекомендаций, выполнил в основном четыре рекомендации и не выполнил полностью ни одной рекомендации.** Две рекомендации предыдущего раунда не оценивались, поскольку Четвертый раунд мониторинга не охватывал соответствующие темы (государственный финансовый контроль и аудит, политическая коррупция). **В результате Четвертого раунда мониторинга сформулированы 45 новых рекомендаций, а одна предыдущая рекомендация признана остающейся в силе.**

Отчет будет обнародован после заседания, в том числе по адресу: www.oecd.org/corruption/acn. Властям Кыргызстана предлагается обеспечить как можно более широкое распространение данного отчета. С целью представления и содействия имплементации результатов четвертого 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.

Правительству Кыргызстана будет предложено регулярно информировать на пленарных заседаниях Стамбульского плана действий о мерах, принятых для выполнения рекомендаций.

Четвертый раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий Сети ОЭСР осуществляется в рамках реализации Рабочей программы Сети ОЭСР на 2016-2019 гг., которую финансово поддерживают Латвия, Литва, Лихтенштейн, Словакия, Соединенные Штаты Америки, Швейцария, Швеция.

Глава 1. Антикоррупционная политика

1.1.-1.2. Антикоррупционные реформы, политика и ее реализация, участие общественности

Рекомендация № 1 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

- 1. 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.***
- 2. Обеспечить активное участие гражданского общества в предстоящей разработке планов действий по реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики***
- 3. Проводить регулярный мониторинг и оценку реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики с надлежащим включением неправительственных организаций, международного сообщества и экспертов в эти процессы.***
- 4. Обеспечить широкое обнародование отчетов о реализации положений Государственной стратегии антикоррупционной политики в целом и планов действий по ее реализации в частности.***

Рекомендация №3 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

- 1. 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***
- 2. Вовлечь 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.***

Антикоррупционная политика

Со времени третьего раунда в 2015 году Кыргызстан принял ряд правовых документов, регулирующих реализацию антикоррупционной политики. Постановлением № 170 от Правительства от 30 марта 2015 года был утвержден План мероприятий государственных органов по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики на 2015-2017 годы. В разработке Плана мероприятий принимали участие секретариат Совета безопасности, Аппарат Правительства, Верховный суд, Генеральная прокуратура, Антикоррупционная служба Государственного комитета национальной безопасности, Национальный банк и другие органы исполнительной власти, а также представители институтов гражданского общества и бизнес-ассоциаций. План мероприятий также прошел общественные слушания.

Планом предусмотрено 37 задач, включающих 106 мероприятий. Задачи, установленные Планом, включают такие направления антикоррупционной политики как снижение уровня политической коррупции, повышение эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы, снижение коррупции путем оценки рисков и проведения анти-коррупционной экспертизы законодательных и нормативных актов, предотвращение конфликта интересов, улучшение сотрудничества с гражданским обществом, снижение коррупции в предпринимательской деятельности и в сфере госуслуг, антикоррупционное просвещение, снижение уровня коррупции в государственной и муниципальной службе, в госзакупках, предупреждение коррупции с использованием госаудита, а также мониторинг выполнения Плана.

Хотя технически, План включает почти все элементы Стамбульского плана действий, что приветствуется, сам План недостаточно продуман, меры, включенные в него, носят общий характер, ответственность за выполнение очень размыта, так как почти за все меры отвечают почти все органы, а критерии выполнения просто повторяю задачу, то есть направлены на процесс, а не на результат. Например, пункт 6 демонстрирует эти недостатки. Задача, результаты и индикатор совпадают. Эффективности предлагаемой меры сомнительна – может ли принятие закона о тестировании неподкупности быть эффективным методом обеспечения неподкупности госслужащих. Сроки явно нереальны для подготовки качественного законопроекта. Ответственных органов - три, включая Антикоррупционную службу Государственного комитета национальной безопасности (АКС) и Генпрокуратуру, которые не имеет законодательной инициативы или компетенции в области госслужбы, но, не включая органы, которые отвечают за эту область управления, или представителей общественности. Кроме того, эта мера так и осталась не выполнена.

№ п.п.	Задачи	Меры/Действия	Срок реализации	Ответственный исполнитель, соисполнители	Ожидаемые результаты/ индикаторы
6	Обеспечить профессиональную неподкупность государственных служащих на основе выявления и устранения уязвимости и рисков, побуждающих или способствующих совершению коррупционных правонарушений	Разработка проекта Закона Кыргызской Республики "О тестировании профессиональной неподкупности государственных служащих" с определением принципов, средств, методов, процедур и правовых последствий тестирования профессиональной неподкупности в государственных органах, подверженных рискам коррупции	Разработать и внести в ЖК Кыргызской Республики, октябрь 2015 года	АКС, МЮ, Генпрокуратура (по согласованию)	Обеспечение профессиональной неподкупности, предупреждения и борьбы с коррупцией в государственных органах; выявление, оценка и устранение уязвимости и рисков, побуждающих или способствующих совершению актов коррупции, актов, смежных с коррупцией, или фактов коррупционного поведения/разработка и принятие законопроекта, количество проведенных мероприятий и принятые меры

Пунктом 15 данного Плана всем государственным органам поручено на ежегодной основе утверждать внутриведомственные планы по противодействию коррупции. Хотя есть вопросы и по качеству формулировки этого пункта, он оказался важным в реальной работе по подготовке и реализации антикоррупционной политики. Выполнению этого пункта также способствовал ранее принятый Указ Президента «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12.11.2013 года № 215, который также направлен на разработку антикоррупционных планов для госорганов. Поскольку оба документа требовали от ведомств разработку планов (каждый государственный орган сам разрабатывал внутриведомственный план по противодействию коррупции, а рабочая группа Совета безопасности разрабатывала пошаговые детализированные планы по демонтажу коррупции), поначалу это привело к некоторой неразберихе, например, в Налоговой службе было разработано два плана в 2015 году, но в 2016 их объединили в один план.

Ежегодно в соответствии с Методикой разработки и реализации ведомственной программы и плана мероприятий по противодействию коррупции, утвержденной распоряжением Правительства от

12.02.2014 года №44-р, разрабатываются и реализуются ведомственные Планы противодействия коррупции, которые размещены на сайтах министерств и ведомств. Всего в Указе Президента 61 органам дано задание разработать планы, по состоянию на 30 мая 2018 года детализированные планы по демонтажу системной коррупции утверждены для 51 государственного органа на ежегодной основе утверждают внутриведомственные антикоррупционные планы. К примеру, приказами Министерства финансов утверждены Планы противодействия коррупции на 2015, 2016, 2017 и 2018 годы. В планы 2017 и 2018 гг. включены разработанные мероприятия по исключению, минимизации и предотвращению коррупционных рисков, утвержденных приказом Министерства финансов от 13.10.2016 года №170-п «Об утверждении перечней коррупционных рисков и коррупциогенных должностей». Кроме того, два крупнейших города страны – Бишкек и Ош – и 7 областей разработали свои планы.

В разработке планов по демонтажу сыграла роль Рабочая группа Совета безопасности, а ведомственные планы разрабатывались совместно с Аппаратом Правительства. В период с 2015 по 2017 годы Рабочей группой Совета совместно с независимыми экспертами и членами общественных советов проводились отраслевые исследования коррупционных рисков в государственных органах. По результатам данных исследований, Рабочей группой составлялись планы, обязательные для исполнения соответствующими государственными органами. Антикоррупционные планы доступны на официальном сайте www.anticorruption.kg и официальных сайтах государственных органов.

Разработка ведомственных планов привела в значительной активизации антикоррупционной деятельности, однако нет оценки воздействия этих планов на уровень коррупции. В ходе встреч с представителями госорганов группа по мониторингу услышала несколько примеров того, как планы по демонтажу были подготовлены Советом безопасности с участием представителей госорганов и переданы их руководителям на утверждение. Например, в Министерстве спорта и в Агентстве по госслужбе планы были неясные, а госорганы не знали, как их будут оценивать в будущем за выполнение этих планов. Еще один пример плана в таможенной службе, который рассматривается в Главе 4 этого доклада, показывает, что качество таких планов было недостаточное, внешние эксперты часто не могли знать все особенности коррупционных рисков в отраслях, многие меры носят общий характер, и, если не было реального участия руководителей и сотрудников самих отраслей, планы не могли быть эффективными.

Важным недостатком национального и внутриведомственных планов по противодействию коррупции было то, что в них не была проведена оценка стоимости из реализации, и не было выделено финансирования на их реализацию.

Регулярный контроль выполнения планов проводит несколько органов. Раз в квартал или полугодие Совет безопасности осуществляет их мониторинг в рамках Указа по демонтажу. То же самое делает и аппарат Правительства в рамках Стратегии и внутриведомственных планов. Два раза в год на своем заседании Правительство рассматривает ход выполнения планов в рамках национального Плана. При невыполнении планов применялась дисциплинарная ответственность, так руководители среднего и старшего звена были привлечены к различным дисциплинарным наказаниям, в одном случае заместитель председателя Госстроа был уволен за невыполнение плана.

В период с ноября 2017 г. – январь 2018 года Аппаратом Правительства проведен анализ исполнения Плана мероприятий государственных органов по исполнению Государственной антикоррупционной стратегии. Распоряжением Правительства от 12 февраля 2014 года №44 были утверждены методология антикоррупционного мониторинга и оценки и руководство по проведению комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами, утвержденное распоряжением Правительства от 15.09.2015 года №450-р. В 2017 году было разработано методическое пособие по разработке, исполнению и мониторингу антикоррупционных мероприятий. Данное пособие и ее публикация стали возможны благодаря финансовой поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке.

Анализ проводил сектор антикоррупционной политики отдела обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций Аппарата Правительства, с выездом на места. Индикаторы плана действий служили основным критерием при проведении мониторинга и оценки, которые, как указано выше, ориентированы на процесс, а не на уровень коррупции в стране. В целом, из 37 мер, полностью выполнено 14, частично 19, и не выполнено 4 мероприятия, но в связи с отсутствием индикаторов воздействия на уровень коррупции или без использования результатов других коррупционных исследований, невозможно оценить воздействие выполненных мер на реальную жизнь общества¹. Группа мониторинга приветствует широкое обнародование отчетов о реализации антикоррупционной политики в целом и планов действий по ее реализации в частности, по сравнению с предыдущим раундом мониторинга.

Решением Совета безопасности от 08.02.2018 года секретариату Совета безопасности поручено в срок до 1 июля 2018 года в целях совершенствования существующей антикоррупционной системы разработать предложения по обновлению стратегических документов в сфере антикоррупционной политики. В рамках реализации указанного пункта решения будет разработана новая Государственная стратеги антикоррупционной политики с учетом современных реалий и ориентированная на достижение максимального эффекта. Это срок слишком короткий для подготовки качественных планов.

Необходимо отметить, что в новой антикоррупционной политике нужно будет уделить особое внимание антикоррупционной деятельности на местном уровне. Это будет особенно важно в связи с проходящим процессом децентрализации, которая приводит к значительным изменениям финансирования, повышению коррупционных рисков на местном уровне и конкуренции между центрами власти на национальном уровне.

Участие общественности в антикоррупционной политике

В целях обеспечения эффективного диалога между государственными органами и гражданским обществом по вопросам противодействия коррупции Правительство образовало Антикоррупционный совет при Правительстве (Распоряжение Правительства от 15 сентября 2015 года № 454-р)². В целях обеспечения общественного контроля за деятельностью государственных органов в сфере противодействия коррупции в рамках реализации мероприятия № 21 Плана мероприятий по выполнению Государственной антикоррупционной стратегии для всех общественных советов государственных органов, созданных согласно Закона «Об Общественных советах» от 2014 года, для всех общественных советов государственных органов создана возможность участия в процессе разработки и мониторинга реализации министерствами/ведомствами антикоррупционных планов. Общественные советы включают представителей неправительственных организаций, науки, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых организаций, экспертов. Создана возможность участия в процессе разработки и мониторинга реализации министерствами/ведомствами антикоррупционных планов. В настоящее время находится на рассмотрении проект Закона по внесению изменений и дополнений в Закон КР «Об общественных советах»³. Законопроектом предусматривается включение в цели создания и деятельности общественных советов «обеспечение общественного контроля за деятельностью госорганов в сфере противодействия коррупции».

В общественные советы при госорганах входит по 7-15 человек. Они выбираются независимой комиссией из представителей НПО на основе конкурса, Аппарат Правительства проверяет предложения НПО, например, чтобы не допустить участие судимых людей или предупредить конфликт интереса. Общественные советы могут приглашать госорганы на свое заседания для обсуждения разных вопросов и принимать участие в ведомственных комиссиях по приему на

¹ Более подробная информация о результатах мониторинга доступна по ссылке <https://bit.ly/2xBS81F>.

² Доступно по ссылке <https://bit.ly/2LT20qRю>

³ Доступно по ссылке <https://bit.ly/2LTH6I7>;

работу, по тендерам и по предупреждению коррупции. До сих пор они не принимали участие в первичном мониторинге антикоррупционных планов, и могли только представлять свои альтернативные доклады.

По мнению представителей Правительства, еще одной формой участия общественности стало привлечение Секретариатом Совета безопасности независимых экспертов к разработке ведомственных планов при поддержке ОБСЕ. При их содействии проведен комплексный анализ коррупционных рисков в нормативной правовой базе и деятельности государственных органов, разработаны антикоррупционные планы для министерств/ведомств. За последние 3 года независимые эксперты вовлекались в разработку более 20 антикоррупционных ведомственных планов, в которых было учтено порядка 400 рекомендаций по искоренению коррупции.

Представители Правительства сообщили мониторинговой группе, что при проведении анализа выполнения планов было обеспечено широкое вовлечение представителей НПО, общественных советов государственных органов, академических кругов, бизнес-сообщества и независимых экспертов. Отчеты по итогам первого полугодия и по итогам года были вынесены на обсуждение с общественными советами. Итоговые отчеты были опубликованы на веб-сайте Правительства www.anticor.e-gov.kg и на сайте Министерства экономики - <http://mineconom.gov.kg/>.

По мнению НПО общественные советы не являются достаточно эффективной формой работы с общественностью. В ходе визита страны экспертной группой при встрече представители НПО выражали сомнения в справедливости, прозрачности при отборе кандидатов в члены общественных советов. Кроме того, другие форму участия общественности, например учет мнений разных НПО, и не только тех, кто состоит в советах, в оценке выполнения планов, использовались недостаточно.

Выводы

Частые изменения в системе политической власти приводят к частым изменениям законодательства и пересмотру нормативно-правовой базы. Президент, парламент, премьер-министр в разные периоды берут на себя лидирующую роль по разным направлениям государственной политики и распределяют разные контрольные функции органам, которые находятся у них в подчинении. В связи с частыми переносами центра власти многие контрольные функции пересекаются, дублируются или расплываются. Это в свою очередь приводит к неясности в распределении полномочий за разные вопросы антикоррупционной политики между разными органами власти.

Деятельность по разработке и реализации антикоррупционной политики в Кыргызской Республике была очень активная в течение последних лет, особенно работа по подготовке национального и ведомственных антикоррупционных планов. Качество планов, включая меры, предлагаемые в планах, и индикаторы оценки их эффективности, требует улучшения, они должны быть нацелены на изменение уровня коррупции в реальной жизни граждан.

Ведомственные планы были разработаны сверху-вниз. Этот подход может быть оправдан в некоторой мере, так как он подтолкнул ведомства к активизации из антикоррупционной работы. Но этот подход не мог учесть особенности ведомств, которые можно понять только изнутри, и поддержку руководства ведомств, необходимую для их выполнения.

Одним из условий реализации государственной политики является финансирование разнообразных мер. Однако отсутствует целевое финансирование для реализации антикоррупционных планов. Соответствующая рекомендация 1.1. не выполнена, она остается в силе.

Группа мониторинга приветствует усилия Правительства по вовлечению общественности, а также активность самого гражданского общества, но отмечает формальность общественных советов, и призывает Правительство поощрять более активное и открытое участие гражданского общества в антикоррупционной борьбе. Данная рекомендация 1.2., 3.1. и 3.2. выполнены частично.

Правительство проанализировало выполнение предыдущей стратегии и плана, и опубликовала соответствующие доклады, что является положительной практикой. Однако при проведении мониторинга недостаточно учитывалось мнение общественности, таким образом, советующая рекомендация 1.3 выполнена частично, а 1.4. полностью. Правительство начало подготовку новой антикоррупционной политики, но предусмотренные на эту работу сроки слишком короткие, чтобы обеспечить более высокое качество планов, чем в прошлый раз.

В целом, предыдущие рекомендации № 1 и № 3 Кыргызстан выполнил частично.

Новая рекомендация №1

1. Подготовить и принять новую антикоррупционную стратегию и планы действий на национальном, ведомственном и местном уровнях, обеспечив высокое качество этих документов, включая эффективные меры выполнения и индикаторы оценки их воздействия на уровень коррупции в стране, оценку необходимого финансирования и единую систему мониторинга.

2. Обеспечить широкое и открытое участие гражданского общества в разработке новых документов антикоррупционной политики и их прямое участие в мониторинге выполнения этой политики, как через общественные советы, так и со всеми заинтересованными негосударственными организациями, в том числе с использованием открытых интернет обсуждений.

1.3. Повышение уровня знаний и обучение общественности, антикоррупционные исследования

Рекомендация № 4 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана

1. Назначить ответственный орган за разработку комплексных подходов и мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению, а также координирующего реализацию таких мероприятий.

2. Проводить оценку результатов и воздействия мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению, использовать результаты в последующей деятельности.

Рекомендация № 2 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

1. Регулярно, на основе различных подходов и методологий, проводить исследования и опросы о коррупции, а также доверии общества государственным институциям, и распространять такие отчеты

2. Обеспечить использование исследований и опросов о коррупции при разработке и мониторинге антикоррупционных стратегий и программ.

3. Обеспечить поручение части антикоррупционных исследований неправительственным учреждениям на конкурсной основе.

Просвещение

В соответствии с Государственной антикоррупционной стратегией, ее основными направлениями являются создание системы правового просвещения населения, в том числе для школ, информирование общественности о коррупционных рисках в той или иной сфере, а также реализация специальных обучающих программ для населения о коррупционных рисках, способах противодействия коррупции и антикоррупционном поведении, с привлечением институтов гражданского сектора.

Согласно статье 6 Закона КР о противодействии коррупции, Министерство юстиции КР через средства массовой информации или через Интернет-ресурсы осуществляет правовую пропаганду, расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции среди населения. Таким образом, закон определяет ответственный орган за разработку комплексных подходов и мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению, а также координирующего реализацию таких мероприятий.

Одновременно, в целях определения государственного органа или его структурного подразделения, ответственного за разработку комплексных подходов и мероприятий по антикоррупционному обучению, распоряжением Премьер-министра от 27.01.2017 года внесены соответствующие дополнения в Положение об отделе обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций Аппарата Правительства.

Концепция повышения правовой культуры населения Кыргызской Республики на 2016-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства от 14.03.2016 года №122, преследует цель повышения уровня знаний и обучения общественности в сфере противодействия коррупции путем осуществления государственными органами разъяснительных лекций в общеобразовательных организациях (школах) и высших учебных заведениях (вузах) на правовую тематику, в том числе в сфере противодействия коррупции, а также создания социальных роликов, направленных на формирование антикоррупционного правосознания граждан.

Министерством образования создана учебно-методическая база по профилактике и предупреждению коррупции, а также учебными учреждениями разрабатывается учебно-методические пособия по проведению внеклассных занятий для учителей общеобразовательных школ. В вузах введены дисциплины по антикоррупционной политике. Разработан модуль для руководителей образовательных учреждений, директоров школ и детских садов и педагогов. В вузах регулярно проводятся научно-практические конференции, круглые столы, конкурсы плакатов на антикоррупционную тематику. В 2016-2017 годах Министерством юстиции осуществлены разъяснительные лекции в общеобразовательных организациях (школах) и высших учебных заведениях (вузах) на правовую тематику, в том числе в сфере противодействия коррупции, а также созданы 2 социальных роликов, направленных на формирование антикоррупционного правосознания граждан. Кроме того, налоговая служба провела антикоррупционную акцию в виде интерактивной игры и сняла социальный ролик.

Министерство юстиции, МВД, Национальный банк размещают антикоррупционную информацию на своих сайтах, проводят обучающие семинары и круглые столы, сняты социальные ролики, сотрудники выступают в СМИ, и т.д. Налоговая служба, Центризбирком, Минэкономики также проводят образовательные мероприятия. Разные ведомства публикуют электронные почты, веб сайты и телефоны горячей линии для сообщений граждан о коррупции.

Однако на мероприятия по антикоррупционному просвещению населения, как и на другие антикоррупционные мероприятия, не выделено финансирование. Некоторые из этих мероприятий финансировались донорами. Хоть орган, который бы мог координировать и направлять разнообразные мероприятия по просвещению, определен, на деле он не выполнил эту функцию. Общественность не принимала участие в разработке и реализации мероприятий по повышению информированности. Оценки результатов этих мероприятий также никто не проводит.

Исследования

В соответствии с постановлением Правительства от 17.06.2016 года №329, Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики с полугодовой периодичностью проводит опрос населения, в котором задаются вопросы о личном доверии гражданина к государственным органам и органам местного самоуправления (поименно), а также личному восприятию коррупции в этих органах. В опросах участвуют 3600 домохозяйств. Типовая анкета для проведения опросов разработана Министерством экономики, Национальным институтом стратегических исследований

и экспертным сообществом. Некоторые ведомства, например Минздрав, обращались в комитет статистики, чтобы узнать, как формируются вопросы, чтобы улучшить свой уровень доверия.

По результатам одного из опросов Служба выполнения наказаний была названа как самая коррумпированная, ее начальник был снят с работы. По результатам другого исследования было определено, что практика отбора прав у водителей службой МВД очень коррумпирована, по результатам МВД приняло решение об установке видеокamer и использовании планшетов для составления протоколов.

Результаты исследования публикуются на официальном сайте <http://stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/>. Это единственного исследование, которой проводится по заказу и за средства правительства в области коррупции.

Еще несколько госорганов проводят свои отраслевые исследования. Так, например, Министерства образования и здравоохранения, а также местные органы.

Однако антикоррупционные органы не использовали данные статистического комитета или других отраслевых опросов для оценки выполнения стратегии и планов. Общественность также сомневалась в качестве и полезности этих данных. На встрече с НПО отмечалось недоверие населения к данным статкомитета, в частности в связи с малой выборкой, несовершенным содержанием вопросов и неясной методикой обработкой результатов.

В результате обсуждений с гражданским обществом правительство приняло решение о разработке национальной собственной методологии измерения коррупции. В этих целях секретариатом Совета безопасности КР были привлечены международные и национальные эксперты (при помощи Совета Европы), которые помогли в разработке методологии. Секретариат Совета безопасности КР совместно с Советом Европы планирует организовать пилотное исследование коррупции с применением национальной методологии измерения коррупции в 2018 году. Пока неизвестно, будет ли это исследование проводиться дополнительно к работе Статкомитета, или заменит его, включая финансирование.

Кроме опросов Статкомитета, раз международных и неправительственных организаций проводят исследования по коррупции. В феврале 2015 года по инициативе Бишкекского центра ОБСЕ в координации с Аппаратом Президента было проведено социологическое исследование коррупции в Кыргызской Республике.

Анализ результатов говорит о том, что значимая часть граждан рассматривает взятки как нормальный способ решения своих проблем, а коррупцию и свои действия в коррупционных ситуациях - как нормальную социальную практику. Четверть респондентов описали свое отношение к участию в коррупции как «Облегчение, что ситуация разрешилась», около 20 процентов — «Ничего не чувствовал, уже привык», описывая свою реакцию от дачи взятки. Однако 41,7% чувствовали «Ненависть к чиновнику», и около 30 процентов «Недовольство нашей государственной системой, ставящей людей в такие обстоятельства».

Общественное объединение «Результат» проводило в 2016 и 2017 годах оценку реализации 3-го раунда исполнения Стамбульского плана по борьбе с коррупцией в Кыргызстане и выступало дважды с докладом на пленарном заседании Сети ОЭСР в Париже. ОО «Результат» проводило альтернативный мониторинг в соответствии с «Практическим руководством: как проводить мониторинг со стороны гражданского общества» (далее Практическое руководство), разработанным Секретариатом Сети ОЭСР. ОО «Результат» провел 9 фокус-групповых дискуссий, глубокие интервью с независимыми экспертами, а также круглые столы для обсуждения результатов альтернативного мониторинга.

Ряд других организаций также проводили исследования, включая Transparency International (доклад о национальной системе честности - National Integrity System), BalticSurveys / The Gallup

Organization совместно с SIAR Research&Consulting проводили исследования в 2017 году⁴, "Молодежный парламент" провел социологическое исследование на тему "Коррупция в сфере образования, среди передовых вузов Кыргызстана. К сожалению, результаты этих исследований не учитываются систематически в процессе разработки и контроля выполнения антикоррупционной политики.

Выводы

Группа мониторинга отмечает усилия Правительства по созданию системы антикоррупционного просвещения населения, в частности принятие Концепции повышения правовой культуры населения, которая определяет студентов и школьника как целевую аудиторию. Кроме того, как положительный шаг нужно отметить назначение отдела обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций Аппарата Правительства как органа, отвечающего за разработку комплексных подходов и мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению. Хотя и неясно, как этот отдел на практике координирует свою работу с Министерством юстиции, которое отвечает за Концепцию повышения правовой культуры. Комплексные подходы по антикоррупционному просвещению еще не были разработаны. Различные органы власти самостоятельно проводят разные образовательные мероприятия. Работа по просвещению проводилась не систематично, не определялись приоритеты, не проводилась оценка результатов и воздействия мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению. На работу по просвещению не было выделено целевого финансирования.

Предыдущую рекомендацию № 4 Кыргызстан выполнил частично.

Экспертная группа отмечает усилия государственных органов по проведению исследований коррупции, в частности опросы статкомитета и отдельных органов, а также разработку новой национальной методики. Однако эти усилия пока еще не позволили получить результаты исследований, которые можно регулярно использовать для разработки и мониторинга антикоррупционной политики. Кроме того, правительство не использовало в достаточной мере те результаты исследований, которые проводили неправительственные партнеры.

Предыдущую рекомендацию № 2 Кыргызстан выполнил частично.

Новая рекомендация №2

- 1. Обеспечить эффективную работу ответственного органа за разработку комплексных подходов и мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению, а также за координацию реализации таких мероприятий.***
- 2. Проводить оценку результатов и воздействия мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению, использовать результаты такой оценки при подготовке и реализации последующих мер.***
- 3. Обеспечить проведение и использование исследований и опросов о коррупции при разработке и мониторинге антикоррупционных стратегий и программ.***

1.4. Органы, ответственные за предотвращение коррупции и координацию национальной антикоррупционной политики

Рекомендация № 5 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

1. Провести оценку антикоррупционных функций и эффективность их исполнения разными государственными органами, в том числе оценить, как обеспечен необходимый уровень

⁴ См. <https://bit.ly/2sx2tav>.

независимости, наличие ресурсов и специализации в соответствии с международными стандартами.

2. 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 также необходимый уровень независимости и отсутствие ненадлежащего влияния для исполнения этих функций.

Группа мониторинга отмечает усилия Правительства и государственных органов по организации мер по борьбе с коррупцией, но считает, что существующая на сегодня система распределения и координации антикоррупционных функций неэффективна. На национальном уровне как минимум три органа отвечают за координацию, и во многом из функции пересекаются.

Рабочая группа Совета безопасности по контролю реализации Государственной антикоррупционной стратегии осуществляет разработку и внедрение политики по противодействию системной коррупции. Организационную помощь ей в этом оказывает секретариат Совета безопасности Кыргызской Республики. Функциями Совета безопасности являются: разработка концепций, стратегий, доктрин и иных стратегических документов в сфере противодействия коррупции, а также оценка их результативности.

Аппарат Правительства проводит: координацию работы государственных органов по разработке и реализации государственных антикоррупционных планов, контроль за их реализацией, анализ ситуации в сфере противодействия коррупции, и выработку предложений по совершенствованию мер по предупреждению коррупции.

Генеральный прокурор координируют деятельность правоохранительных, фискальных и других государственных органов, 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.

На республиканском уровне Координационные совещания проводятся под председательством Генерального прокурора с участием секретаря Совета безопасности, Премьер-министра или Вице-премьер-министра, курирующего деятельность правоохранительных органов, депутатов Жогорку Кенеша, представителей Аппарата Президента, руководителей Верховного суда, Счетной палаты, а также руководителей соответствующих министерств и ведомств. Аналогичные совещания проводятся прокурорами областей, городов Бишкек и Ош с участием руководителей органов местной власти. На одном из Координационных совещаний (28.06.2016 года) подробно освещался ход исполнения антикоррупционного законодательства и проведен анализ эффективности деятельности государственных органов и Аппарата Правительства.

Создан институт уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в государственном органе. В связи введением данной должности в Реестр государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики (Указ Президента КР от 31.01.2017 года №17) в 43 госорганах введены штатные единицы Уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции. В отдельных министерствах и ведомствах функционируют отделы (сектора) противодействия коррупции со штатной численностью 3-4 единиц. На содержание указанных служащих ежегодно в смете расходов бюджета предусматривается средства порядка 33,2 млн. сомов в год по республике. Этот новый институт может стать важным элементом общей антикоррупционной институциональной системы, если он получит необходимую координацию, методическую и политическую поддержку.

Кроме общей нечеткости системы антикоррупционных органов, частые изменения структуры центральной власти, в которых немалую роль играют отдельные личности, также и приводят к неопределённой и нестабильной ситуации.

Выводы

Оценка антикоррупционных функций разных государственных органов не была проведена системно. Однако, очевидно, что эти функции раздроблены между слишком большим количеством органов, когда все делают все без должной координации. В результате, невозможно обеспечить необходимый уровень независимости, наличие ресурсов и специализацию этих органов в соответствии с международными стандартами. Организационная система по борьбе с коррупцией остается неэффективной.

Предыдущую рекомендацию № 5 Кыргызстан не выполнил.

Новая рекомендация №3

Создать (или определить) единый орган с функциями разработки, координации и мониторинга выполнения антикоррупционной политики, а также координации программы просвещения общественности, и обеспечить его необходимым уровнем независимости, ресурсов и полномочий.

Глава 2. Предотвращение коррупции

2.1. Добропорядочность на государственной службе

Рекомендация № 14 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

- 1. 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.*
- 2. 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.*
- 3. Повысить уровень прозрачности и беспристрастности проведения конкурсов, ограничить число членов аттестационных комиссий и включив в их состав внешних экспертов для оценки уровня специальных знаний, навыков и компетенции кандидатов.*
- 4. 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.*
- 5. 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.*

Разграничение политических и профессиональных должностей

Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30.05.2016 №75 предусматривает новую систему разделения должностей на политические, специальные, административные и патронатные должности.

Политическая государственная должность - должность, в процессе замещения которой лицо осуществляет властные полномочия и принимает политикоопределяющие решения, ориентированные на проведение в жизнь политических программ и проектов, несет ответственность за реализацию поставленных политических целей и задач в рамках полномочий, установленных Конституцией и иными нормативными правовыми актами;

Специальная государственная должность - должность, в процессе замещения которой лицо осуществляет властные полномочия по принятию решений и производству действий контрольно-надзорного, судебного или иного специального характера, не связанного с принятием политикоопределяющих решений;

Административная государственная должность - должность, учрежденная как штатная единица государственного органа с установленным объемом полномочий и ответственности, созданная для реализации задач и функций государственного органа.

Новый Реестр государственных и муниципальных должностей (далее – Реестр), принятый Указом Президента от 31.01.2017 года №17 разграничивает политические и административные должности не по принципу избрания или назначения, а по признаку наличия у служащих полномочий принимать либо исполнять политико-определяющие решения.

В Реестре к разряду политических должностей относятся Президент, руководитель его аппарата и руководители органов при Президенте; председатель, заместитель, депутаты и руководитель аппарата Жогорку Кенеша; Премьер-министр, его заместители, члены правительства и руководители ведомств и органов при правительстве, полномочные представители правительства в области, главы местной государственной администрации; председатели, заместители и депутаты местного кенеша, мэры города, глава айыл окмоту.

В Реестре сохранены все должности, установленные в Конституции, но количество государственных политических должностей сокращается почти в четыре раза: с 868 до 219 должностей.

Должности заместителей руководителей государственных органов и другие отдельные политические должности (служащие аппаратов Президента, Жогорку Кенеша, Правительства и др.) отнесены к разряду административных с особым (внеконкурсным) порядком назначения. Впервые для этих должностей установлены квалификационные требования, что существенно снижает риски политического лоббирования при кадровых назначениях.

Таблица 2. Численность государственных служащих

Численность государственных служащих Республики Кыргызской	На 1 января 2015 года	На 1 января 2016 года	На 1 января 2017 года
Штатная численность	16 788	17 250	17 561
Фактическая численность, включая	15 893	16 326	16 259
- политические государственные должности	868	868	219
- специальные государственные должности	372	355	356
- административные государственные должности	14653	15103	15684

Стабильность государственной службы

В государственных органах исполнительной власти, в которых функционирует государственная гражданская служба, учреждается должность статс-секретаря. Статс-секретарь является государственным служащим, занимающим высшую административную должность в государственных органах. Должность статс-секретаря является постоянной и приравнивается к должности первого заместителя руководителя государственного органа. Статс-секретари назначаются по итогам конкурсного отбора Премьер-министром по представлению Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе (далее – Совет по госслужбе) с согласия руководителя государственного органа.

В 2018 году Рабочая группа Совета безопасности по контролю реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики утвердила Детализированный план мероприятий по снижению коррупционных рисков в системе государственной службы. Согласно данному документу, предусматривается исключения нормы Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» о согласии руководителя государственного органа на назначения статс-секретаря в государственных органах.

Государственная кадровая служба (ГКС) может внести предложение по ротации статс-секретаря до наступления срока ротации, если обстоятельства требуют применения мер такого рода, для предотвращения нанесения серьезного ущерба государственной гражданской службе. Данное право уже было использовано и статс-секретари уже неоднократно ротировались, что говорит о наличии ведомственного усмотрения в создании условий для полноценной деятельности статс-секретаря.

Согласно статье 8 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» статс-секретарь разрабатывает антикоррупционные меры и организует их реализацию. Но по результатам обсуждений в ходе посещения страны, у команды по мониторингу сложилось мнение, что должность статс-секретарей не играет важной роли в предупреждении коррупции.

По мнению представителей Правительства, текучесть кадров не является большой проблемой в стране. Надежность и постоянство работы являются важными привлекательными аспектами работы в госорганах. С другой стороны, статистика говорит о том, что около 10 % всего кадрового состава обновляется ежегодно: за 2015 год освобождены от занимаемых должностей 1641 государственных служащих, за 2016 год - 1591 и за 2017 год - 2124 государственных служащих. По мнению НПО, многие идут на госслужбу как на трамплин для перехода в частный сектор. Кроме того, постоянные изменения на уровне политического руководства страны усугубляют общую нестабильную ситуацию для госслужащих.

В целом, у мониторинговой команды сложилось впечатление, что Государственная кадровая служба и недавно созданный Совет по госслужбе еще не играют важную роль в формировании и реализации политики, стандартов и методологии в области предупреждения коррупции. Международная передовая практика показывает, что без лидирующей роли агентства по госслужбе невозможно извне улучшить этическое поведение чиновников.

Прием на государственную службу

Новым Законом «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 2016 года исключено замещение административных государственных должностей вне конкурсного порядка. Однако в ходе посещения страны, группа мониторинга узнала, что на практике есть случаи, когда на эти должности принимались кандидаты без конкурса, например, при переходе с политической на административную должность, что не является хорошей практикой.

Поступление на государственную гражданскую и муниципальную службу осуществляется на конкурсной основе. Как и в прошлом, существует два конкурса: закрытый – для лиц, числящихся во внутреннем и национальном резервах кадров, и (если вакансия не была заполнена через закрытый конкурс) открытый для всех граждан, желающих поступить на госслужбу. Национальный резерв кадров формируется уполномоченным государственным органом посредством проведения конкурсов среди служащих, претендующих на служебное продвижение; служащих по представлению руководителя органа по результатам оценки; и других граждан, соответствующих квалификационным требованиям. Внутренний резерв формируется руководителем органа, из: служащих данного органа, рекомендованных по результатам оценки; лиц, освобожденных от должности в связи с реорганизацией, сокращением штата, продолжительной нетрудоспособностью по состоянию здоровья; и служащих, а также других лиц, участвовавших в конкурсе на замещение вакантной должности, показавших высокие результаты, но не рекомендованных к назначению.

Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» устанавливает новый порядок формирования Национального и внутреннего резервов кадров. Национальный резерв кадров будет состоять из кандидатов на главные и высшие административные должности, а внутренний резерв кадров состоит из кандидатов на младшие, старшие и главные должности.

При возникновении конкретной вакансии, конкурс объявляется путем размещения информации о проведении конкурса в газете и на веб-сайте уполномоченного государственного органа либо других официальных средствах массовой информации, а также на веб-сайте государственного органа или органа местного самоуправления. Для проведения конкурса создается конкурсная комиссия, которая состоит из председателя конкурсной комиссии и статс-секретаря, а также председателя комиссии по этике государственного органа; уполномоченный по вопросам предупреждения коррупции; представителя общественного совета; руководителя службы управления персоналом и юридической службы; и руководители (специалисты) иных структурных подразделений. Секретарь конкурсной комиссии назначается руководителем государственного органа из числа членов конкурсной комиссии.

Для лиц, числящихся во внутреннем и Национальном резервах кадров, конкурс начинается с этапа тестирования по предметам. Данное предметное тестирование проводят сами органы, для облегчения подготовки к ним предоставляются примерные вопросы теста на сайтах нанимающих

органов. Также внедрены психологические тесты (например, в Минздрав), полиграф тест с целью выявления склонности к злоупотреблениям своими полномочиями. Для отбора в Национальный резерв на главные и высшие должности вторым туром является тест на умение проведения анализа и формулирование видения по стратегическим вопросам. После тестирования, кандидаты проходят собеседование.

Таблица 3. Итоги конкурсов за замещение государственных административных должностей в 2017 г.

На основе открытого конкурса	1560
На основе внутреннего резерва	487
Итого:	2047

Всего в 2017 году было объявлено 1 560 вакансий, и принято на государственные должности 2 973 лиц. То есть, доля государственных служащих, нанятых на конкурсной основе, в 2017 году составляла 68,9%. Вне конкурса было назначено 926 (31,1%) лиц, включая:

Таблица 4. Назначение вне конкурса на должности государственной службы

Госслужащие внутри одной категории данного госоргана (внутриведомственная ротация)	241
По итогам оценки деятельности	1196
Межведомственная ротация	1124
Патронатные должности	551
По итогам реорганизации	779
В особом порядке (заместители руководителей государственных органов, работники аппаратов Президента, Жогорку Кенеша, Правительства, Управление делами Президента и Правительства, Управление делами Жогорку Кенеша)	2235

Действует особый порядок набора без конкурса на целый ряд административных должностей (статья 24 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»). Такой особый порядок приема на госслужбу вне конкурса не соответствует принципу меритократии и подрывает профессионализм госслужбы.

Продвижение по службе и оценка деятельности

Государственные органы и органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают комплекс мер, направленных на карьерный рост служащих. Процесс карьерного планирования направлен на перспективное продвижение по службе, на основе системы оценки деятельности. Порядок продвижения по службе регулируется Положением о порядке проведения конкурса и служебном продвижении по государственной гражданской службе и муниципальной службе, утвержденным постановлением Правительства от 29.12.2016 года №706. Положение о порядке проведения оценки деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, утвержденное постановлением Правительства от 01.03.2017 года № 131, определяет порядок и процедуры проведения оценки деятельности служащих, занимающих административные должности.

Ежеквартально служащий составляет план работы на квартал, план утверждается статс-секретарем (руководителем аппарата/ответственным секретарем), заместителем руководителя органа, в соответствии с распределением обязанностей между руководством органа. На основе утвержденного плана осуществляется квартальная оценка служащего непосредственным руководителем. Отчет о выполнении квартального плана служащего также утверждается статс-секретарем (руководителем аппарата/ответственным секретарем), заместителем руководителя органа.

Годовая оценка осуществляется комиссией по оценке при поддержке службы управления персоналом. Годовая оценка может быть "Отлично"; "Хорошо"; "Удовлетворительно"; и "Неудовлетворительно". При положительной оценке служащий получает новый шаг (коэффициент) в сетке оплаты труда. Сетка включает 10 шагов. Служащему, впервые поступившему на службу/, устанавливается первый шаг. Очередной шаг в сетке оплаты труда присваивается по итогам годовой оценки при получении положительной оценки. При получении оценки "Удовлетворительно" служащий направляется на повышение квалификации. При получении оценки "Неудовлетворительно" вносится предложение о ротации служащего либо о понижении в должности; либо предложение о понижении классного чина, а при получении два года подряд оценки «Неудовлетворительно» - предложение об освобождении служащего от занимаемой должности.

Несмотря на относительную стабильность, и возможность роста, госслужба все еще остается мало привлекательной для высококвалифицированных кадров, в первую очередь, в силу низких заработных плат и нестабильности.

Выводы

Четкое разграничение политических и профессиональных должностей в госслужбе – это важный и положительный шаг. Институт статс-секретарей не стал важным элементом обеспечения стабильности и профессиональности госслужбы, и не играет важную роль в предупреждении коррупции.

Законодательный запрет на замещение административных государственных должностей вне конкурсного порядка является хорошей практикой, но распространенные примеры нарушения этого требования обесценивают эту меру. Кроме того, принятие без конкурса в Администрацию Президента является серьезным нарушением принципа меритократии и дает плохой пример для всей госслужбы. Система резервов при приеме на службу не была пересмотрена. Она не противоречит международным стандартам, но представляется ненужным дополнительным шагом в маленькой стране без централизованного приема на госслужбу, где эта служба и так не является достаточно привлекательной. Она усложняет систему приема и ограничивает поток кандидатов извне госслужбы, особенно на высшие должности.

Предыдущую рекомендацию № 14 Кыргызстан выполнил частично.

Новая рекомендация № 4

1. Установить в Законе о государственной службе конкурсный порядок отбора на все административные должности в Аппарате Президента и Аппарате Правительства и в других органах, на которые распространяется положение об особом внеконкурсном приеме.

2. Обеспечить эффективный контроль за выполнением требования законодательства о конкурсном отборе на все административные должности.

Прозрачное и объективное вознаграждение государственных служащих

Рекомендация № 15 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

1. 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.

2. 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.

Министерство финансов совместно с Государственной кадровой службой и Министерством труда и социального развития провело исследование рынка заработных плат в частном секторе и существующей системы оплаты труда служащих (июль 2017 года). Проведен анализ соотношения доли должностного оклада с другими выплатами и надбавками, и анализ всех существующих должностей государственной и муниципальной службы с аналогичными функциями и обязанностями.

Исследование показало, что размер заработной платы госслужащих все еще является низким и неконкурентоспособным в сравнении с частным сектором. Но существуют ограничения с выделением средств на повышение средней номинальной заработной платы госслужащих. Представителем Минфина была отмечена роль МВФ в связи с выделяемыми кредитами на поддержку экономики, и требования МВФ не увеличивать фонд оплаты труда государственного бюджета. Нужно отметить, что по данным Минфина госслужащие составляют 5% от числа работников бюджетной сферы. Несмотря на сложности, за оцениваемый период удалось уменьшить разрыв между высоко- и низкооплачиваемыми должностями, подняв зарплату низовым звеньям, и увеличить в два раза зарплату служащим в регионах.

По результатам проведенного анализа, Государственной кадровой службой совместно с Министерством финансов и Министерством труда и социального развития был внесен на рассмотрение в Аппарат Правительства проект пакета нормативных правовых актов с предложением по пересмотру политики оплаты труда служащих. В настоящее время политика и пересмотр оплаты труда всех служащих проводится в рамках Программы совершенствования системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих на 2013-2020 годы и соответственно Плана действий.

В 2017 году приняты ряд нормативных правовых актов Правительства, которые направлены на изменение разрывов по коэффициентам кратности в размерах должностных окладов государственных и муниципальных служащих, была пересмотрена Сетка оплаты труда служащих, введены новые коэффициенты кратности для оплаты труда служащих, возможность увеличения окладов на 5 и 10 процентов ежегодно на основе оценки деятельности.

Постановлением Правительства от 07.08.2017 года №466 «О внесении изменений в постановление Правительства КР «Об оценке деятельности и условиях оплаты труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих КР» от 01.03.2017 года №131», с 1 сентября 2017 года предусмотрено введение новых коэффициентов кратности к должностным окладам, применяемые при определении размера должностных окладов государственных гражданских служащих и муниципальных служащих. Данные изменения позволили снизить разрывы в оплате труда между должностями от 20 процентов до 10 процентов. Благодаря такому подходу в указанном изменении в первую очередь повысились должностные оклады служащих низового звена. К примеру, должностной оклад специалиста министерства увеличился с 6750 сомов до 10462 сомов (на 55 процентов), рост оклада ведущего специалиста составил 43 процентов, главного специалиста 31 процентов. Оклад руководящего состава имеет наименьший тем роста: заведующего сектором 19 процентов, заведующего отделом в управлении на 10 процентов, начальника управления 1 процент. В целом на повышение оплаты труда путем увеличения коэффициентов кратности к должностному окладу позволил снизить разрывы в оплате труда между должностями. В целом из республиканского бюджета в 2017 году направлено порядка 340,0 млн. сомов с 1 сентября 2017 года, а в 2018 году на вышеуказанные цели предусмотрены 1,3 млрд. сомов.

В настоящее время, должностной оклад служащего рассчитывается путем умножения минимальной базовой ставки на коэффициент кратности по должности и поправочный коэффициент органа.

Минимальная базовая ставка - фиксированный размер оплаты труда служащих, являющийся основанием для расчета должностного оклада - 5000 сомов (около 60 евро). К должностному окладу для формирования заработной платы служащего прибавляется надбавка за выслугу лет, чин и др.

Предусмотренные премии служащим выплачиваются на основе оценки деятельности служащих, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об оценке деятельности и условиях оплаты труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики» от 01.03.2017 года № 131.

Критерии выплаты дополнительного поощрения установлены Положением о порядке проведения оценки деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики», утвержденным постановлением Правительства от 01.03.2017 года № 131.

Законом «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» внедрены меры по повышению привлекательности государственной службы: карьерный рост (карьерное планирование); повышение квалификации (минимум раз в три года); ежегодный трудовой отпуск в 30 календарных дней (и более); социальные гарантии (обязательное страхование, медицинское обслуживание, получение пенсии, компенсация в случае получения инвалидности); ротация в системе государственной гражданской службы и муниципальной службы. Кроме того, согласно вышеуказанному закону служащий имеет право на занятие образовательной, экспертной, научной и иной творческой деятельностью в соответствующей профессиональной сфере, дополнительно оплачиваемой из средств, не запрещенных законодательством, по согласованию с руководителем. Осуществление указанной деятельности не должно отражаться на количестве и качестве выполняемой работы по месту работы служащего.

Выводы

Сравнительное исследование уровней заработной платы было проведено, и на этом основании был принят ряд мер по пересмотру системы оплаты труда государственных служащих, обеспечению равенства оплаты труда служащих в разных ведомствах, в центре и в регионах. Необходимо продолжить эту работу и проводить регулярный мониторинг выполнения поставленных задач.

Предыдущую рекомендацию № 15 Кыргызстан выполнил в основном.

Конфликт интересов и другие ограничения

Рекомендация № 16 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

1. 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. ...

Новый Закон «О конфликте интересов» от 12.12.2017 г. (вступил в силу 29.06.2018 г.) преследовал задачу унифицировать законодательство о конфликте интересов и внедрить механизмы своевременного выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов, а также оказания практической помощи государственным органам и их служащим в поддержании добропорядочности официальных политических и административных решений в системе государственного управления в целом.

Закон дает следующее определение конфликта интересов: "конфликт интересов - конфликт между общественно-правовыми обязанностями и личными (частными) интересами лиц, указанных в статье 6 настоящего Закона, при котором их личные (частные) интересы влияют или могут повлиять на выполнение ими должностных обязанностей, что приводит или может привести к

нарушению прав и интересов граждан, организаций или государства. Конфликт интересов может быть потенциальным, реальным и произошедшим."

Закон устанавливает ряд запретов, включая ограничения в отношении осуществления функции надзора, контроля и заключения договоров, принятия подарков и пожертвований и осуществление представительских функций, в том числе в частных бизнес-предприятиях. Важно отметить, что изначальный проект Закона, подготовленный Министерством экономики, включал положения о запрете лицам, занимающим политические и другие должности в государственных и муниципальных органах при исполнении своих должностных обязанностей разрабатывать, участвовать в обсуждении или в принятии актов, осуществлять функции надзора, контроля, в которых они и близкие лица имеют личную заинтересованность. В итоге был принят согласованный вариант, но имеющий меньше юридической силы для предотвращения конфликта интересов при лоббизме, nepотизме либо госзакупках. То есть убрали ограничительные нормы на принятие решений там, где потенциально участвуют родственники, что может породить конфликт интересов.

Действие Закона распространяется на лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, руководителей учреждений, организаций или предприятий, деятельность которых финансируется из государственного или местного бюджета либо в уставном капитале которых имеется государственная доля, а также доверительных управляющих государственным имуществом; лиц, не обладающих статусом государственного либо муниципального служащего, но при этом осуществляющих трудовую деятельность в государственных органах. Закон вводит декларации интересов.

К сожалению, Закон не предусматривает эффективного механизма его реализации. Первоначальный вариант включал меры по правоприменению, но был отклонен из-за возражения Президента и членов парламента. Принятый Закон поручает руководителям государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий и их отделам кадров собирать декларации интересов. В обязанности комиссий по этике входят:

- 1) рассмотрение и вынесение рекомендаций по поступившим заявлениям и жалобам, а также публикациям и сообщениям в СМИ относительно нарушения законодательства о конфликте интересов;
- 2) информирование руководителей органа, организации или предприятия о фактах наличия потенциального, реального или произошедшего конфликта интересов;
- 3) проведение разъяснительной работы среди сотрудников по ситуациям потенциального или реального конфликта интересов и вариантам их урегулирования;
- 4) проведение разъяснительной работы относительно законодательства по конфликту интересов и его практическому применению;
- 5) проведение проверок служебной деятельности лиц, на которых распространяется Закон;
- 6) верификация деклараций о личном (частном) интересе и сообщение о ее результатах руководителю соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления, учреждения, организации или предприятия;
- 7) незамедлительное, в течение трех рабочих дней с момента выявления, информирование уполномоченных государственных органов, определяемых Правительством Кыргызской Республики, о фактах нарушения требований настоящего Закона, а также принятых по этим фактам мерах.

Определение конфликта интересов также не в полной мере соответствует международным стандартам, поскольку не охватывает видимый конфликт интересов.

Обучения по применению закона о конфликте интересов в какой-либо форме еще не было, хотя закон вступает в силу уже в конце июня 2018.

Генеральной прокуратурой в конце 2017 года были разработаны памятки для служащих на следующие темы: «Конфликт интересов», «Контроль за соответствием расходов государственных и муниципальных служащих их доходам», «Ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской и муниципальной службой, а также ответственность за их несоблюдение» и «Уголовная ответственность должностных лиц за совершение коррупционных преступлений». Брошюры (памятки) по вышеуказанным темам розданы министерствам и ведомствам.

Может возникнуть вопрос, почему Государственная кадровая служба не разработала такие документы для всей госслужбой в целом. По мнению экспертов, этот пример демонстрирует отсутствие системного институционального подхода к предупреждению коррупции в Кыргызстане, а также наличие в стране активных антикоррупционных специалистов, которые стремятся продвигать реформы несмотря на все трудности.

Пункт 1 предыдущей рекомендации 16 Кыргызстан выполнил частично.

Новая рекомендация № 5

1. Разработать, принять и опубликовать подзаконные акты, необходимые для реализации Закона о конфликте интереса.

2. Проводить регулярное и практическое обучение госслужащих по вопросам предупреждения конфликта интересов и деклараций интересов, и обеспечить контроль за выполнением требований Закона о конфликте интересов.

3. Проводить регулярный мониторинг выполнения Закона о конфликте интересов и его воздействия на распространенность конфликта интересов.

Декларирование имущества

Рекомендация № 16 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

... **2. 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.

Рекомендация № 17 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

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

До 2018 года существовало 4 вида деклараций физических лиц, что являлось неэффективным механизмом предупреждения коррупции. Закон от 02.08.2017 года «О декларировании доходов,

расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» (далее – Закон о декларировании) объединил эти декларации в одну. Закон распространяется на: лиц, замещающих политические, специальные государственные должности; лиц, занимающих административные государственные должности; военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и дипломатических служб; лиц, замещающих или занимающих политические и административные муниципальные должности; председателя Национального банка и его заместителей.

Постановлением Правительства от 22.01.2018 года № 45 «О мерах по реализации требований Закона Кыргызской Республики «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» утверждены:

- форма Единой налоговой декларации физического лица, замещающего или занимающего государственную и муниципальную должность (FORM STI – 155);
- Порядок заполнения Единой налоговой декларации физического лица, замещающего или занимающего государственную и муниципальную должность (FORM STI – 155);
- Классификатор доходов, расходов, имущества и обязательств физического лица, замещающего или занимающего государственную и муниципальную должность;
- Параметры сводных сведений о доходах, расходах и имуществе физического лица, замещающего или занимающего государственную и муниципальную должность, и его близких родственников/иждивенцев;
- Положение о порядке изучения и анализа сведений, указанных в Единой налоговой декларации физического лица, замещающего или занимающего государственную и муниципальную должность.

В соответствии с Порядком заполнения Единой налоговой декларации физического лица, замещающего или занимающего государственную и муниципальную должность, декларация представляется в налоговый орган в электронном виде.

В соответствии с принятым Законом о декларировании, проверка полноты и достоверности информации в декларациях возложена на налоговую службу. На сегодняшний день, в этой службе 1-2 сотрудника в каждом районе отвечают за проверку деклараций. Планируется, что всего их будет 120. Планируется также, что сначала будут обрабатывать декларации политических служащих, потом высших и остальных. Но на время посещения страны, всего за несколько месяцев до вступления Закона в силу, это были только планы.

Кроме того, решением Совета безопасности «Об актуальных мерах по борьбе с коррупцией в судебных, надзорных и правоохранительных органах» от 13.02.2018 года Правительству рекомендовано: внедрить механизмы проверки деклараций о доходах и расходах сотрудников судебных, надзорных и правоохранительных органов и членов их семей путем принятия ими обязательства о раскрытии сведений, составляющих банковскую, налоговую, таможенную тайны; обеспечить законодательное закрепление того, что использование сотрудниками судебных, надзорных и правоохранительных органов и членами их семей чужого имущества в личных целях является основанием для проверки наличия данного имущества в декларациях лиц, предоставивших такое имущество, в целях определения законности его приобретения. По информации властей Кыргызстана, 29 июня 2018 г. было принято соответствующее постановление Правительства КР № 305. Эксперты не имели возможности проанализировать это постановление, и им еще неясно, как это решение будет выполняться на практике.

Опубликование сведений из деклараций

В соответствии с Законом о декларировании, органы налоговой службы: публикуют в официальном бюллетене сводные сведения о декларациях, за исключением лиц, замещающих административные

государственные должности, деятельность которых связана с обеспечением национальной безопасности; размещают на ведомственном сайте сводные сведения по вышеуказанным лицам.

Упомянутым постановлением Правительства от 22.01.2018 года № 45 были утверждены Параметры сводных сведений, согласно которым сводные сведения включают информацию о доходах, расходах и имуществе Декларанта и его близких родственников (ближайших членов его семьи), в том числе в виде:

- 1) денежных средств – итоговая сумма полученного дохода и расхода;
- 2) недвижимого имущества – наименование имущества, площадь имущества, имущество в уставном капитале хозяйствующих субъектов, на которое распространяется право требования;
- 3) движимого имущества – наименование имущества, сведения о движимом имуществе (марка, объем двигателя, год выпуска), имущество в уставном капитале хозяйствующих субъектов, на которое распространяется право требования.

Декларации требуют от госслужащих предоставлять информацию о их доходах или собственности за рубежом.

Следует отметить, что до вступления в силу данного Закона, декларации подавались в бумажном виде, а сводные сведения за предыдущие годы ранее публиковались на сайте Государственной кадровой службы. ГКС должна передать все декларации и соответствующие материалы в Государственную налоговую службу.

Обмен данными с правоохранительными органами

В соответствии с Законом о декларировании, сведения о декларанте передаются правоохранительным органам на основании их письменного обращения исключительно в отношении декларанта и/или его близкого родственника, по которым возбуждено уголовное дело по факту уклонения их от уплаты налога путем непредставления соответствующей декларации либо включения в нее заведомо искаженных данных.

Орган налоговой службы взаимодействует с органом, в котором осуществляет профессиональную деятельность декларант, путем получения информации, в сроки и порядке, утвержденные Правительством. В связи с чем, ведется работа по заключению Межведомственного соглашения с государственными органами по обмену информацией между Государственной налоговой службой и уполномоченными государственными органами для проведения анализа на предмет достоверности и полноты сведений, указанных в декларации о доходах, расходах, обязательствах и имущества государственного и муниципального служащего.

В случае представления декларации после установленного Законом срока, наличия в представленной декларации неполных и/или недостоверных сведений орган налоговой службы публикует информацию об этих лицах в средствах массовой информации и направляет соответствующие материалы в органы прокуратуры.

Таблица 5. Статистика относительно подачи и проверки деклараций

Наименование мероприятий		2015 год		2016 год	
Количество поступивших деклараций	Полит админ.	28 861	2 424	28 742	2 595
Количество опубликованных сводных сведений для публикации на сайте		1760		1201	
Работа в рамках межведомственной комиссии: Проверено декларации в количестве		2087		2008	
Выявлено отклонений у лиц		865		Работа не проведена	

Источник: данные Государственной кадровой службы Кыргызской Республики.

Санкции

Санкции за нарушение правил о декларациях, которые применялись по предыдущему законодательству, были направлены, в основном, на обеспечение своевременной подачи. Органами прокуратуры Кыргызской Республики по актам прокурорского реагирования, внесенным по результатам выявленных нарушений законодательства о декларировании доходов, к ответственности привлечено:

Таблица 6. Привлечение к ответственности за нарушения законодательства о декларировании доходов

Привлечение к ответственности	2015 год	2016 год	2017 год
дисциплинарной	111	73	37
административной	36	53	50

Источник: данные, предоставленные государственными органами Кыргызской Республики.

Закон о декларировании (статья 9) предусматривает, что в случае непредставления декларации в установленные сроки, представления декларации с неполными и/или недостоверными сведениями декларант несет ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (статья 47) и Закон «О противодействии коррупции» (статья 7) предусматривают возможность освобождения служащего от должности в этом случае. Кодекс об административной ответственности (статья 400-3) предусматривает наложение административного штрафа. Уголовный кодекс (статья 308-1) предусматривает лишение свободы от трех до восьми лет с конфискацией имущества за незаконное обогащение.

Между ГНС и ГРС подписано соглашение от 13.02.2018 года о межведомственном обмене, в рамках которого на сегодняшний день налоговая служба ежеквартально получает с ГРС базу данных по движимому и недвижимому имуществу. Однако в целом остается неясным, как будет проходить взаимодействие Налоговой службы, Государственного комитета госбезопасности и других органов при выявлении нарушений, описанных выше, особенно связанных с незаконным обогащением.

На сегодняшний день на стадии рассмотрения находится проект нормативно-правового акта о внесении изменений в Положение о порядке изучения и анализа сведений, указанных в Единой налоговой декларации физического лица, замещающего или занимающего государственную и муниципальную должность. В частности, вводится глава 3 «Межведомственная комиссия». Членам межведомственной комиссии будет предоставлен доступ к автоматизированным информационным системам государственных органов, таких как ГРС, ГНС, ГТС и т.д. При этом, в полномочия создаваемых межведомственных комиссий при территориальных налоговых органах, входит принятие Решений о передаче материалов: 1) в архив на хранение – при достоверности и полноте сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах, указанных в Декларации; 2) в органы прокуратуры – при наличии неполного и/или недостоверного отражения сведений и непредоставления декларантом нотариально заверенного Соглашения.

Выводы

Передача деклараций о доходах в налоговую службу, возможно, упростит существующую систему. Но необходимо отметить, что налоговая служба по роду своей деятельности преследует задачи пополнения бюджета, и задача выявления конфликта интересов или незаконного обогащения ей не свойственны. Кроме того, разделение двух систем деклараций – интересов и доходов – по разным ведомствам также не будет способствовать эффективности.

Сомнительно, что Налоговая служба сможет обеспечить выполнение закона до июля 2018 года, когда он вступит в силу: способна ли она будет эффективно наладить централизованный сбор и обработку данных, а затем обеспечить проведение качественной проверки деклараций должностных лиц, при отсутствии электронных реестров и баз данных (недвижимого имущества, транспортных средств, бенефициаров и т.д.), которые были бы доступны проверяющему органу в режиме межведомственного взаимодействия, а не по принципу запрос-ответ. Риском является то, что выборка проверяемых деклараций будет минимальная, а также не точными могут быть данные сверки. Так, требуется подключение к базам данных ГРС (движимое и недвижимое имущество), базам Финансовой разведки для углубленного мониторинга по банковским счетам госчиновников. На сегодняшний день, согласно информации полученной во время странового визита, лишь 1-2 сотрудника Налоговой службы отвечают в каждом районе за проверку деклараций. При этом ожидается, что декларации будут подавать около 30 000 госчиновников.

Также представляется недостаточным объем информации, который подлежит опубликованию. В Кыргызстане активное гражданское общество и СМИ, поэтому максимальное раскрытие данных из деклараций, будет способствовать их анализу и выявлению недостоверных ведомостей, а также поможет повысить доверие к публичной службе. Опубликование лишь сводных данных, без детальной разбивки по объектам декларирования, значительно сужает возможности общественного контроля и является необоснованным в свете значительного общественного интереса в доступе к информации о доходах, имуществе, финансовых обязательствах и расходах служащих. Поэтому рекомендуется изменить подход к опубликованию информации из декларации, раскрыв всю информацию, за исключением узко определенных ведомостей (например, информации о точном месте проживания, дате рождения физлиц, паспортных данных).

Важно, чтобы информация из деклараций публиковалась в интернете в формате открытых (то есть машиночитаемых) данных, что создаст возможность для их повторного использования и обеспечит широкое участие общества в контроле за финансовым состоянием лиц, выполняющих публичные функции.

Предыдущие рекомендации № 16 и № 17 Кыргызстан выполнил частично.

Новая рекомендация № 6

- 1. Проводить регулярное практическое обучение госслужащих по вопросам декларирования доходов и имущества, и оказать всю необходимую помощь Налоговой службе для обеспечения сбора, проверки и публикации деклараций.***
- 2. Провести анализ эффективности системы контроля за декларациями доходов и частных интересов с целью предупреждения конфликта интересов и выявления незаконного обогащения, и при необходимости пересмотреть институциональные рамки в этой области в соответствии с международными стандартами и передовой практикой.***
- 3. Обеспечить опубликование в Интернете всей информации из деклараций доходов и имущества, а также деклараций интересов, кроме отдельных четко определенных данных, которые не публикуются для защиты личной безопасности декларантов. Опубликование такой информации должно осуществляться также в формате машиночитаемых (открытых) данных.***

Кодексы поведения и обучение по этике

В рамках реализации Концепции модернизации государственной и муниципальной службы совместно с представителями экспертного сообщества был разработан Кодекс этики государственного и муниципального служащего, который в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» был утвержден решением Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе от 19.08.2016

года №43, регулирующий нормы поведения служащих. Кодекс состоит из шести глав: общие положения; профессиональные обязанности; предупреждение коррупции; культура поведения; порядок рассмотрения нарушений норм этики; ответственность за нарушение норм этики. Кодекс этики размещен на сайте Управления делами Президента и Правительства КР⁵.

Кроме того, кодексы этики разрабатываются отраслевыми органами:

- Кодекс депутатской этики, утвержден постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20.06.2008 года № 548-IV;
- Кодекс этики сотрудников дипломатической службы Кыргызской Республики, утвержден Приказом Министерства иностранных дел КР от 27 апреля 2006 года № 35-п;
- Этический кодекс сотрудников Счетной палаты Кыргызской Республики, утвержден постановлением Совета Счетной Палаты КР от 25.11.2005 года №01-08/60;
- Кодекс профессиональной этики работника прокуратуры Кыргызской Республики от 21.10.2014 года;
- Кодекс этики сотрудников таможенных органов Кыргызской Республики и Кодекс чести сотрудников таможенных органов Кыргызской Республики, утвержденные приказами Государственной таможенной службы при Правительстве Кыргызской Республики от 25.10.2012 года № 5-10/427 и 18.03.2015 года № 5-07/127 соответственно;
- Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Кыргызской Республики утвержден Приказом МВД Кыргызской Республики от 27.02.2009 года;
- Для военнослужащих кодексом этики являются Уставы Вооруженных сил Кыргызской Республики (принят Законом КР от 18 июня 1998 года № 117);
- В Национальном банке действует кодекс служебной этики;
- Кодекс этики государственных служащих аппарата Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики утвержден приказом директора от 30 декабря 2016 года № 01- 24/215.
- Кодекс профессиональной этики должностных лиц Налоговой службы Кыргызской Республики утвержден приказом ГНС при ПКР от 03.10.2017 г. № 196 (отменен ранее действовавший Кодекс этики государственных служащих Государственной налоговой службы при Правительстве Кыргызской Республики, утвержденный от 26.12.2012 года).

В соответствии с пунктом 17 Кодекса этики государственных и муниципальных служащих, в каждом органе государственного управления и местного самоуправления образуется комиссия по этике, рассматривающая заявления и жалобы на этическое поведение служащего. Комиссия по этике формируется на общем собрании коллектива из числа служащих, пользующихся авторитетом и уважением в коллективе, с учетом гендерного представительства. Этот механизм контроля за выполнением этических норм представляется слабым.

Кроме того, недавно введена должность Уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в отдельных министерствах и ведомствах. Основными задачами Уполномоченного являются: координация деятельности государственного органа и органа местного самоуправления по реализации государственной политики в сфере предупреждения коррупции; разработка предложений по внедрению мер по предупреждению коррупции; осуществление первичного мониторинга реализации антикоррупционных мер; методологическое и консультационное сопровождение мер предупреждения коррупции в системе органа. Уполномоченные также будут

⁵ Доступно по ссылке <https://bit.ly/2JqLMqw>.

членами комиссий по этике, однако, еще не ясно как эти две институции будут сотрудничать по разным вопросам и как будут разграничены их функции.

Вновь принятых сотрудников знакомят с Кодексом этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики через отдел по работе с персоналом. Кроме того, проводится обучение служащих по вопросам этики. Согласно распоряжению Правительства от 27.07.2015 года №354-р утверждена тематика курсов обучения для госслужащих, в том числе профессиональная этика и противодействие коррупции. Обучения и повышения квалификации служащих по вопросам предотвращения и противодействия коррупции с акцентом на практическое применение законодательства проводились в соответствии с Указом Президента «О вопросах совершенствования системы обучения государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики от 12.07.2013 года УП N162 и Временным положением «О порядке обучения государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики (постановление Правительства КР от 11.08.2014 года № 462.

Ежегодно издается распоряжения Правительства на реализацию государственного заказа на обучение государственных и муниципальных служащих. Путем проведения тендера определяется учебные учреждения на право проведения обучения и повышения квалификации служащих.

Отдельные ведомства готовят свои программы обучения служащих. В целях повышения профессиональных знаний сотрудников подразделений органов внутренних дел ежегодно утверждаются графики курсов повышения квалификации, согласно которым на базе Академии МВД проводятся соответствующие курсы, в тематику данных курсов для изучения включены вопросы предотвращения и противодействию коррупции.

Все программы обучения и повышения квалификации Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве (ГСБЭП) предусматривают весь спектр НПА, касающихся антикоррупционных ограничений. Тренинги проводятся ежемесячно. Ежегодный охват аудитории из числа сотрудников ГСБЭП составляет не менее 100 человек.

На базе Академии государственного управления при Президенте КР проводились курсы повышения квалификации государственных (муниципальных) служащих и проведен 31 курс и обучено 644 государственных и муниципальных служащих по теме «Антикоррупционная политика».

Согласно Положения о Государственной кадровой службе, в функции оказания услуг данного государственного органа входит предоставление консультаций государственным и муниципальным служащим, гражданам по вопросам государственной и муниципальной службы, в том числе по вопросам этики. Также на постоянной основе проводится работа по разъяснению вопросов этики государственных служащих, а также по соблюдению основных принципов государственной службы.

Согласно ежегодно утверждаемым графикам курсов повышения квалификации, на базе Академии МВД КР проводится обучение сотрудников отделов внутренних дел республики, в тематику данных курсов для изучения включены вопросы по предупреждению и противодействию коррупции. Так, в 2015 году в Академии МВД прошли обучение 344 сотрудников, в 2016-2017 годах в Академии МВД обучились 691 сотрудник и 457 сотрудников соответственно.

Министерством финансов проведено несколько круглых столов и семинаров для сотрудников и для преподавателей ВУЗов. Обучение по этике проводит Счетная палата.

Выводы

Принятие нового общего кодекса этики – это положительный шаг, но многие отраслевые кодексы, например для членов парламента, явно устарели. Нужно приветствовать усилия всех органов по обучению своих сотрудников обучением по вопросам этики. Но при этом необходимо отметить

отсутствие единого методологического и информационно-аналитического сопровождения. Обучение ведется не системно и самими ведомствами. Так, каждый орган вырабатывает свои методические пособия, тогда как Государственная кадровая служба могла бы взять на себя координирующую роль. Например, невзирая на принятие Закона о конфликте интересов, до сих пор не введены обучающие курсы с целью наладить целенаправленный, систематический и планомерно организованный процесс по этому важному вопросу. Также, некоторые важные органы, например, парламент не проводит никакого обучения для своих членов.

Новая рекомендация № 7

- 1. Обновить отраслевые кодексы этики, особенно для органов с высоким риском коррупции.**
- 2. Организовать систему обучения по вопросам этики и обеспечить контроль за соблюдением этических норм, в частности прояснить взаимодействие комиссий по этике и антикоррупционных уполномоченных в этой области.**

Сообщение о фактах коррупции защита обличителей

Рекомендация № 18 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

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

По мнению общественных организаций "на данный момент эффективная защита разоблачителей отсутствует. Действующее законодательство содержит только общие рамки для защиты свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства. А также отдельную норму о том, что информация о разоблачителе является тайной".

Это мнение подтверждается недавним случаем, который упоминался представителями Кыргызстана в ходе встреч с мониторинговой командой, когда служащая одного из госорганов добивалась решения по определенному вопросу, связанному с риском коррупции по ее месту работы. Парламент поддержал эту служащую, но в результате она была уволена с должности. Представители Правительства утверждают, что такого случая не было.

Проект Закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях», принят Жогорку Кенешем в третьем чтении и был направлен на подпись Президенту. 29.12.2016 года проект Закона был возвращен с возражениями Президента для выработки согласованного варианта и на доработку для устранения некоторых противоречий. Постановлением Жогорку Кенеша от 08.02.2017 года № 1327-VI образована согласительная группа для выработки согласованного варианта Закона. Согласительная группа доработала проект Закона и внесла в Комитет по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции Жогорку Кенеша.

В настоящее время, каждый госорган должен вести журнал для фиксирования случаев склонения к коррупции. В Министерстве юстиции было зафиксировано два случая в 2017 году. В отдельности статистика сообщений о коррупционных правонарушениях не ведется, она отражается в отчетах о рассмотрении обращений граждан.

Выводы

Проведена важная работа по подготовке законодательства о защите разоблачителей, но его принятие отложено, видимо, по политическим причинам. Необходимо продолжить эту работу, принять эффективное законодательство, и обеспечить его выполнение на практике.

Предыдущую рекомендацию № 18 Кыргызстан выполнил частично.

Новая рекомендация № 8

Принять закон о защите разоблачителей и реализовать меры по его выполнению, включая определение ответственного органа, обучение госслужащих о мерах по выполнению закона и регулярный мониторинг эффективности его выполнения.

2.2. Добропорядочность политических должностных лиц

Рекомендация № 23 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

... Рассмотреть возможность принятия кодексов этики для депутатов Жогорку Кенеша и для членов Правительства КР.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» и Реестром государственных и муниципальных должностей, утвержденным Указом Президента от 31.01.2017 года УП № 17, государственные должности подразделяются на политические, специальные и административные.

В соответствии с реестром государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики утвержденного Указом Президента от 31.01.2017 года №17, политическим государственным должностям относятся:

- Президент Кыргызской Республики
- Торага Жогорку Кенеша, Премьер-министр, Руководитель Аппарата Президента;
- Заместитель Торага, депутат Жогорку Кенеша, первый вице-премьер-министр, вице-премьер-министр, член Правительства, руководитель государственного органа, находящегося в ведении Президента, руководитель Аппарата Жогорку Кенеша;
- Руководитель административного ведомства при Правительстве, руководитель иного органа, находящегося в ведении Правительства;
- Полномочный представитель Правительства в области, глава местной государственной администрации - аким района.

Вышеуказанным реестром также определены политические муниципальные должности, к которым относятся: Председатель, заместитель председателя, депутат местного кенеша; Мэр города, глава айыл окмоту.

Опросы Статкома не содержат вопросов по членам парламента, и поэтому не содержат никаких указаний на коррупционные риски в этой области. Отсутствуют и другие исследования по вопросам политической коррупции. В тоже время, в ходе встреч с представителями госорганов и неправительственных организаций, многие открыто говорили о тех рисках, которые чаще всего присущи политическим служащим в стране (например, подкуп избирателей в день выборов, покупка мест в партийных списках, продвижение законопроектов за плату).

Правила поведения или этические правила для политических служащих

Постановлением Жогорку Кенеша от 20.06.2008 года №548-IV, утвержден Кодекс депутатской этики. Кодекс явно устарел, и не отражает новых требований законодательства и общества. Нет никакой системы обучения членов парламента требованиям этики, и эффективной системы контроля за выполнением кодекса. Обучение по этике организовано в начале каждого созыва для тех депутатов, кто хочет принять в нем участие. По кодексу этики обучение проводится только для аппарата депутатов. В парламенте нет постоянной комиссии по этике. Если поступает жалоба на депутата, ее рассматривает руководитель фракции, в которую входит депутат (в 2017 году было три

таких случая). Последним громким случаем было применение кодекса в отношении депутата, которая призвала принять меры против пользователей социальных сетей, распространяющих негативные публикации в адрес Президента⁶.

Кодекс этики государственного и муниципального служащего утвержден решением Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе от 19.08.2016 года №43. В соответствии с Указом исполняющего обязанности Президента «О политической государственной службе» от 25.05.2005 года № 200 определено, что за ненадлежащее исполнение политическим государственным служащим возложенных на него обязанностей, превышение должностных полномочий, нарушение трудовой дисциплины, нарушение норм этики государственной службы, нарушение присяги (клятвы), а также за несоблюдение установленных законами ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе, на него в соответствии с законодательством могут налагаться дисциплинарные взыскания Президентом, Жогорку Кенешем, Премьер-министром или Правительством соответственно в отношении лиц, по которым ими осуществлено назначение или избрание на должность.

Помимо оснований для освобождения лица от занимаемой политической государственной должности в органах исполнительной власти, установленных Конституцией и законами, политический государственный служащий может быть освобожден от занимаемой должности в случае несоответствия его деятельности принятым решениям и политике, проводимой политическим руководством.

Данные положения в целом положительные, но они носят декларативный характер. Есть отдельные случаи применения санкций за неэтичное поведение и нарушение правил поведения, например, Министр транспорта был уволен за использование служебного транспорта в личных целях. На практике нет системных механизмов обучения политических служащих по вопросам этики, или контроля за выполнением этических норм.

Конфликт интересов

Конфликт интересов, и в частности аффилированность с бизнесом членов парламента, является острой проблемой в Кыргызстане⁷. Жогорку Кенешем 07.12.2017 года принят Закон «О конфликте интересов». Действие настоящего Закона распространяется на политических служащих. Как отмечено ранее, члены парламента заняли консервативную позицию при принятии, чтобы ограничить его влияние на себя. Кроме того, до сих пор не было проведено никакой работы по реализации этого закона в парламенте. Например, согласно Закону, члены парламента должны самоустраниться от принятия решение, по которому у них может быть конфликт интересов, но не было ни одного случая такого самоустранения.

Декларирование

Закон «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности», распространяется и на лиц, замещающих или занимающих политические и административные муниципальные должности.

В соответствии с Законом «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности», лица занимающие политические должности обязаны декларировать сведения об имуществе и обязательствах, подлежащих указанию в декларации.

Во время визита группы по мониторингу в страну, члены парламента еще не знали, как будет работать система деклараций для них несмотря на то, что до вступления ее в силу оставалось

⁶ См. <https://bit.ly/2soa4lf>

⁷ См., например, <https://bit.ly/2tnYE7H>

несколько месяцев. Ранее Госслужба собирала их декларации, а нарушения рассматривала межведомственная комиссия.

Оплата труда

Согласно информации, полученной экспертами в ходе посещения страны, оплата труда политических должностных лиц остается низкой, так как изменение шкалы заработных плат коснулось низовых звеньев и регионов. Увеличение размера оплаты труда по политическим мотивам отложено Министерством финансов до 2020 года. Однако представители общественности настаивали, что члены парламента сами себе устанавливают зарплату без каких-либо критериев.

В соответствии со статьей 4 Закона Кыргызской Республики «О предельной штатной численности и об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики» условия оплаты труда Президента, Торага Жогорку Кенеша и Премьер-министра, государственных служащих Аппарата Президента, Аппарата Жогорку Кенеша и Аппарата Правительства Кыргызской Республики и их размеры устанавливаются в равных значениях. Сетка зарплат для политических служащих еще не утверждена.

Условия оплаты труда государственных служащих и других категорий работников Управления делами Президента и Управления делами Жогорку Кенеша, а также их размеры устанавливаются в равных значениях.

Часть предыдущей рекомендации № 23 Кыргызстан не выполнил.

Новая рекомендация № 9

- 1. Обновить кодекс этики для членов парламента и обеспечить эффективный контроль за его соблюдением.***
- 2. Установить прозрачные условия оплаты труда политических служащих.***
- 3. Обеспечить прозрачность формирования и исполнения бюджета парламента и его комитетов, расходования ими средств, в том числе на обеспечение работы депутатов.***
- 4. Обеспечить проведение регулярного обучения политических служащих по вопросам этики, антикоррупционных ограничений и требований.***

2.3. Добропорядочность судебной власти и службы публичного обвинения (прокуратуры)

Судебная власть

Рекомендация № 24 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана⁸:

- 1. 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;

⁸ Рекомендации 24 и 25 в Отчете третьего раунда мониторинга Кыргызстана ошибочно указаны как рекомендации 23-24.

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

- закрепить размеры вознаграждения судей в законе.

- 2. Обеспечить внедрение на практике системы автоматического распределения судебных дел, открытость информации о таком распределении и опубликование в интернете судебных решений.*
- 3. Рассмотреть возможность отмены процедуры пересмотра судебных решений в порядке надзора.*
- 4. Обеспечить формирование состава и функционирование органа конституционной юрисдикции. ...*

Рекомендация № 25 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

- 1. Принять все необходимые меры, чтобы запретить внепроцессуальные (ex parte) контакты с судьями и реализовать соответствующие положения на практике.*
- 2. 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.*
- 3. Отменить полномочия Президента касательно карьеры судей, их освобождения и другие полномочия, которые могут негативно влиять на судебскую независимость.*
- 4. 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.*
- 5. Обеспечить, чтобы обучение, по вопросам этики, борьбы с коррупцией и добропорядочности были составляющей начального обучения и повышения квалификации судей.*
- 6. 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*
- 7. Незамедлительно обеспечить функционирование автоматического распределения судебных дел на практике.*

Состояние дел с коррупцией в судебной системе

Судебная система Кыргызстана остается подвержена высокому уровню коррупции и ненадлежащему вмешательству в деятельность судов. Это подтверждают опросы участников судебных процессов и граждан Кыргызстана, а также отмечают официальные документы государственной политики и международные рейтинги.

В Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 02.02.2012 года №26, отмечено, что «росту коррупции способствует и слабость судебной системы именно в сфере борьбы с этим явлением, их внутренняя коррумпированность».

В принятой в 2013 году Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, одним из основных направлений развития страны на указанный период являлось: «завершение судебной реформы, повышение независимости и авторитета судебной власти в защите с ее помощью прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а также законных интересов государства и общества». В Стратегии также отмечалось «продолжение коренной реформы судебной системы, укрепление законности, соблюдение принципов правосудия, равенства всех перед законом и судом, обеспечение прозрачности правосудия. Предстоит большая целенаправленная работа по обеспечению безупречности поведения судей, повышению уровня доверия к судебной системе, созданию для этого условий и внесению соответствующих поправок в законодательство. Изменения в законодательство не станут подрывать независимость судебной системы, а органы судейского самоуправления будут играть большую роль в обеспечении судейской этики».

В Указе Президента КР 2013 года «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти»⁹ отмечалось, что наиболее проблемные коррупционные схемы сложились в судебной, правоохранительной, финансовой, регистрационной, энергетической и образовательной системах.

В декабре 2013 г. Верховный суд КР принял План по противодействию коррупции, а также подробную Программу по реализации данного плана. В 2014 году Жогорку Кенешем была утверждена Государственная целевая программа «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2014-2017 годы»¹⁰, разработанная при технической поддержке Программы USAID и IDLO по укреплению судебной системы в Кыргызстане. В данной программе в качестве задач для выполнения цели по достижению доверия к судам со стороны общества предусмотрены следующие задачи: разработка внутренней системы оценки деятельности судов и судей и эффективного механизма привлечения судей к ответственности, разработка и принятие комплекса мероприятий по противодействию коррупции среди судей и работников аппаратов судов.¹¹

В 2015 году Постановлением Правительства Кыргызской Республики был принят План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы, где определены следующие мероприятия по снижению уровня коррупции в судебной системе:

- 1) введение ответственности должностных лиц судебной власти за несообщение о фактах вмешательства в деятельность судей;
- 2) обеспечение внедрения на практике системы автоматического распределения судебных дел, открытость информации о таком распределении и опубликование в интернете судебных решений;
- 3) повышение прозрачности рассмотрения дисциплинарных материалов на судей;
- 4) установка в служебных кабинетах судей и в залах судебных заседаний постоянного систем видеонаблюдения, постоянной системы записи разговоров по служебному телефону судей.

Также принят План по противодействию коррупции в судебной системе Кыргызской Республики на 2018-2020 годы.

Согласно заявлениям высшего руководства страны, судебная реформа остается одним из главных приоритетов¹².

⁹ Указ Президента КР от 12 ноября 2013 года УП № 215.

¹⁰ Постановление ЖК КР от 25 июня 2014 года № 4267-V.

¹¹ Отчет по проекту: «Исследование деятельности судебной системы в рамках борьбы с коррупцией Rfp-190-2016», SIAR research&consulting, 2016 г.

¹² По словам Президента КР Сооронбая Жээнбекова, реформирование судебных органов является основной проблемой в государстве. «Когда я встречаюсь с народом, мне рассказывают о вопиющих фактах нарушения

Высокий уровень коррупции и ненадлежащего вмешательства в отправление правосудия в Кыргызстане подтверждают и результаты социологических исследований. Согласно опросу населения Кыргызстана от марта 2016 года (проведенного SIAR Research and Consulting по заказу Международного Республиканского Института), суды были второй по степени коррумпированности институцией (после Государственной автоинспекции)¹³.

Согласно указанному исследованию 2016 года, основными факторами, побуждающими участников судебного процесса к даче взятки, респонденты назвали следующие: отсутствие возможностей для решения дела законным путем; длительность рассмотрения дела; недоверие судам.

См. другие результаты социологических исследований, проведенных в 2012 и 2016 годах¹⁴, в Приложении к отчету.

Национальные опросы также отображают позицию Кыргызстана в международных рейтингах. Например, согласно индикатору «Независимость судов» в Глобальном рейтинге конкурентности 2017/2018 Всемирного экономического форума, Кыргызстан занимал 102 позицию в списке 137 стран¹⁵.

Система судов и реформа законодательства

Судебная власть в КР регулируется такими основными положениями:

- Конституция КР (в редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218);
- Конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» от 09.07.2008 года № 141;
- Закон Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах»;
- Закон Кыргызской Республики «О Совете по отбору судей Кыргызской Республики» от 13 июня 2011 года № 40;
- Закон «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики» от 28 июля 2017 года № 147;
- Закон Кыргызской Республики «Об утверждении структуры местных судов и штатной численности судей местных судов Кыргызской Республики» от 28.10.2011 года № 188.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», Верховный суд и местные суды составляют единую систему судов, осуществляющих правосудие по гражданским, уголовным, административным, экономическим и иным предусмотренным законами делам. Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам, который состоит из председателя, трех заместителей председателя и 31 судьи Верховного суда. Заместители

прав граждан со стороны коррумпированных и несправедливых судей. Около 70% обращений касаются этой проблемы. Реформирование судебных органов — одна из главных задач на сегодня. За последние годы было много всего сделано, однако темпы реформы оказались значительно ниже ожиданий общественности, а реформа судебной системы запаздывает. Поэтому реализация судебно-правовой реформы и борьба против коррупции — приоритетна в Кыргызстане», сказал он. Источник: <https://bit.ly/2GMawUU>, 17 мая 2018 года.

¹³ Источник: <https://bit.ly/2LhMUv3>.

¹⁴ См.: Отчет по сравнительному анализу результатов исследований по оценке коррупции в судебной системе Кыргызской Республики за 2012 и 2016 годы, проведенного в рамках реализации Программы по укреплению судебной системы в Кыргызской Республике USAID и IDLO, 2017 г.; Отчет по проекту «Исследование деятельности судебной системы в рамках борьбы с коррупцией Rfp-190-2016», SIAR research&consulting, 2016 г. Исследование 2012 года проводилось национальным отделением Transparency International в Кыргызстане.

¹⁵ Источник: <https://bit.ly/2jZK8Rg>.

председателя являются председателями судебных коллегий. Изменение численности судей Верховного суда допускается только по предложению Совета судей Кыргызской Республики.

Систему местных судов составляют: 1) суды первой инстанции (районные суды, районные суды в городе, городские суды, межрайонные суды); 2) суды второй инстанции (областные суды, Бишкекский городской суд).

Создание, реорганизация и упразднение местных судов, изменение численности судей местных судов осуществляются только законом. При упразднении местных судов вопросы осуществления правосудия, отнесенные к их ведению, передаются в юрисдикцию других судов. Штатные единицы судей упраздняемых судов передаются в другие суды, а судьи переводятся в них в порядке ротации.

Изменение численности судей местных судов допускается только по предложению Совета судей.

В 2015-2017 годах были приняты ряд законодательных мер, направленных, в частности, на укрепление независимости и добропорядочности судебной системы Кыргызстана и ее реформирование в целом. Среди них:

- Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере доступа к информации» от 27 июля 2016 года № 151 усилил гарантии гласности и доступа к информации о деятельности судов, предусмотрено создание Государственного реестра судебных актов;

- предусмотрено создание Высшей школы правосудия¹⁶;

- принят Закон о судебных приставах от 5 августа 2016 года № 164;

- в декабре 2016 года проведен референдум по изменению некоторых норм Конституции КР, в том числе относительно судебной власти (отдельные изменения будут проанализированы ниже), и пересмотрено соответствующим образом законодательство (Конституционный закон КР «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» от 28.07.2017 года № 148);

- принят Закон о Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики от 28 июля 2017 года № 147;

- в 2017 году вступили в силу новые Гражданский процессуальный кодекс КР, Административно-процессуальный кодекс КР, Закон КР «О статусе судебных исполнителей и об исполнительном производстве» и другие;

- приняты новые Уголовный кодекс КР, Кодекс КР о проступках, Уголовно-процессуальный кодекс КР, Уголовно-исполнительный кодекс КР, которые вводятся в действие с 1 января 2019 года;

- 1 января 2019 года вступит в силу Кодекс КР о нарушениях.

Гарантии независимости

Согласно части 1-4 статьи 94 Конституции Кыргызской Республики, судьи независимы и подчиняются только Конституции и законам. Запрещается всякое вмешательство в деятельность по осуществлению правосудия. Лица, виновные в воздействии на судью, несут ответственность, предусмотренную законом. Судья обеспечивается соответственно его статусу социальными, материальными и иными гарантиями его независимости.

Конституционный Закон «О статусе судей Кыргызской Республики» предусматривает такие гарантии независимости судей:

¹⁶ Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», «Об органах судейского самоуправления») от 5 августа 2016 года № 165

1) Независимость судьи обеспечивается: осуществлением правосудия в порядке, предусмотренном только законом; запретом, под угрозой ответственности, вмешательства в деятельность судьи с чьей бы то ни было стороны; несменяемостью судьи; неприкосновенностью судьи; обязательностью предоставления судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу; функционированием органов судейского самоуправления; правом на отставку.

Гарантии независимости судьи, предусмотренные Конституцией и настоящим конституционным Законом, не могут быть отменены либо снижены ни при каких обстоятельствах.

2) Недопустимость вмешательства в деятельность судьи

- запрещается всякое вмешательство в деятельность по осуществлению правосудия. Лица, виновные во вмешательстве в деятельность судьи по осуществлению правосудия, несут ответственность, предусмотренную законом;

- никто не вправе требовать от судьи отчета по конкретному судебному делу, за исключением случаев, когда в соответствии с настоящим конституционным Законом рассматривается вопрос об ответственности судьи;

- судья не обязан давать каких-либо объяснений по существу рассмотренных или находящихся в его производстве дел, представлять дела кому бы то ни было для ознакомления, иначе как в случаях и порядке, предусмотренных процессуальным законом.

3) Несменяемость судьи:

- судьи всех судов Кыргызской Республики несменяемы. Они занимают свои должности и сохраняют свои полномочия в пределах конституционного срока;

- судья не может быть досрочно освобожден или отстранен от должности либо его полномочия не могут быть приостановлены или прекращены не иначе, как в порядке и по основаниям, установленным Конституцией и настоящим конституционным Законом;

- судья, осуществляющий свои полномочия в местном суде, находящемся в одном регионе республики, может быть в порядке перевода (ротации) направлен в другой местный суд на равнозначную или вышестоящую должность для осуществления полномочий судьи этого местного суда только в случаях и по основаниям, предусмотренным настоящим конституционным Законом.

4) Неприкосновенность судьи:

- судья обладает правом неприкосновенности и не может быть задержан и арестован, подвергнут обыску или личному досмотру, кроме случаев, когда он застигнут на месте совершения преступления. Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления или по иному основанию либо принудительно доставленный в любой правоохранительный орган, если личность этого судьи не могла быть известна в момент задержания, после установления его личности подлежит немедленному освобождению;

- судья, в том числе после прекращения своих полномочий и освобождения от занимаемой должности, не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, за противоправные деяния, совершенные им в период осуществления полномочий судьи, в ином порядке, чем установлено настоящим конституционным Законом.

- личный досмотр судьи не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом в целях обеспечения безопасности других людей.

Анализ

Совет по правам человека ООН в резолюции 2015 года отметил, что «независимые и беспристрастные судебные органы, независимая адвокатура, объективные и беспристрастные органы прокуратуры, надлежащим образом выполняющие свои задачи, а также высокие моральные качества представителей судебной системы являются необходимым условием защиты прав человека и соблюдения принципа законности, а также обеспечения справедливого судебного разбирательства и отправления правосудия в отсутствие какой-либо дискриминации»¹⁷.

Как было обобщено в докладе Международной комиссии юристов¹⁸, судебная независимость предусматривает как индивидуальную независимость судей, так и институциональную независимость судебных органов в целом. Институциональная независимость означает независимость от других ветвей власти, а индивидуальная - независимость отдельного судьи. Эти аспекты судейской независимости тесно связаны между собой, так как независимость отдельных судей может быть обеспечена только при наличии достаточной институциональной защиты независимости судебных органов. Не менее важно обеспечить защиту независимости отдельных судей от ненадлежащего воздействия внутри судебной системы. Следовательно, судейская независимость предусматривает не только гарантии защиты от давления извне, но и, что не менее важно, внутренние процессуальные гарантии защиты. На независимость судей может повлиять регулирование практически каждого аспекта судейской карьеры¹⁹.

Несмотря на установленные Конституцией и законами КР гарантии, на практике независимость судей не обеспечена и является одной из главных проблем добропорядочности судебной власти в Кыргызстане.

Согласно исследованию 2012 года²⁰, судьи и сотрудники судов подвергались давлению, а судебная система имела высокую степень зависимости как от чиновников, так и от гражданского общества. Основными формами давления, по мнению судей, являлись: телефонные звонки с требованиями вынести определенное решение по какому-либо делу, оставить дело без рассмотрения, ускорить рассмотрение дела либо, затянуть его, прямые указания со стороны председателя суда и судей вышестоящих инстанций; личные просьбы; угрозы и запугивания; митинги граждан и т.п. Наиболее высокая степень воздействия на судебные органы оказывалась со стороны Парламента и Аппарата Президента. Основными формами коррупции являлись взяточничество и злоупотребление служебным положением; судьи отмечали, что часто сталкивались с коррупцией в виде оказываемого на них давления.

¹⁷ Резолюция № 29/6 (2015) Совета по правам человека ООН «О независимости и беспристрастности судебных органов, присяжных заседателей и судебных экспертов, а также независимости адвокатов», Док. ООН № A/HRC/29/6.

¹⁸ Международные стандарты независимости, эффективности и качества правосудия, Международная комиссия юристов, Женева, январь 2017 года, доступно по ссылке <https://bit.ly/2InUyWL>.

¹⁹ Стандарты относительно независимости судей можно найти, среди прочих, в таких источниках: постановления ЕСПЧ по делам *Beaumont против Франции* (1994 г.), п. 38, *Sramek против Австрии* (1984 г.), п. 42, *Langborger против Швеции* (1989 г.), ЕСПЧ, п. 32, *Kleyn и другие против Нидерландов* (2003 г.), ЕСПЧ, п. 190; Комитет Министров Совета Европы, Рекомендация № CM/Rec(2010)12; Консультативный совет европейских судей, Заключение № 1 (2001), а также «Великая Хартия Судей (основополагающие принципы)», Страсбург, 17 ноября 2010 г., КЕСС (2010)3; Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Доклад о независимости судебной системы, Часть I: Независимость судей, CDL-AD(2010)004; Международная комиссия юристов, «Международные принципы независимости и подотчетности судей, адвокатов и прокуроров», Практическое руководство МКЮ № 1 (2007); Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии, ОБСЕ/БДИПЧ, 2010.

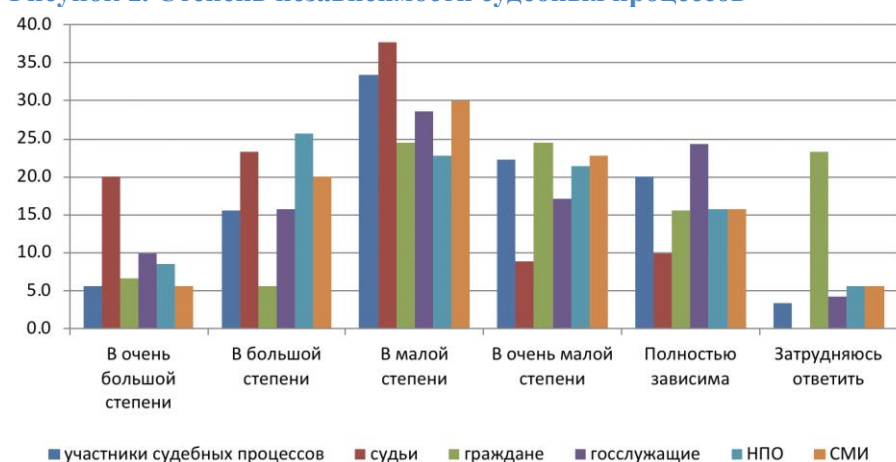
²⁰ Исследование по оценке коррупции в судебной системе Кыргызской Республики, 2012 год, USAID, IDLO, Transparency International Kyrgyzstan.

Аналогичное исследование было проведено в 2016 году²¹, где также было отмечено, что самое сильное давление на судей оказывают представители исполнительной и законодательной власти, вышестоящее судебное начальство и граждане, предлагающие взятку. По данным опроса, 5 из 10 судебных решений выносятся под давлением. Большинство участников судебных процессов и граждан отметили, что в судах еще существует понятие как «телефонное право». Вмешательство в ход судебных процессов со стороны исполнительной и законодательной ветвей власти осталось на уровне 2012 года; кроме этого, в 2016 году добавился новый вид коррупции как злоупотребление служебным положением.

Органы власти Кыргызстана, в своих комментариях к проекту этого отчета, отметили, что утверждение о воздействии на судебные органы со стороны Жогорку Кенеша КР не соответствует действительности, так как этому нет каких-либо подтверждений (документальных и т.д.).

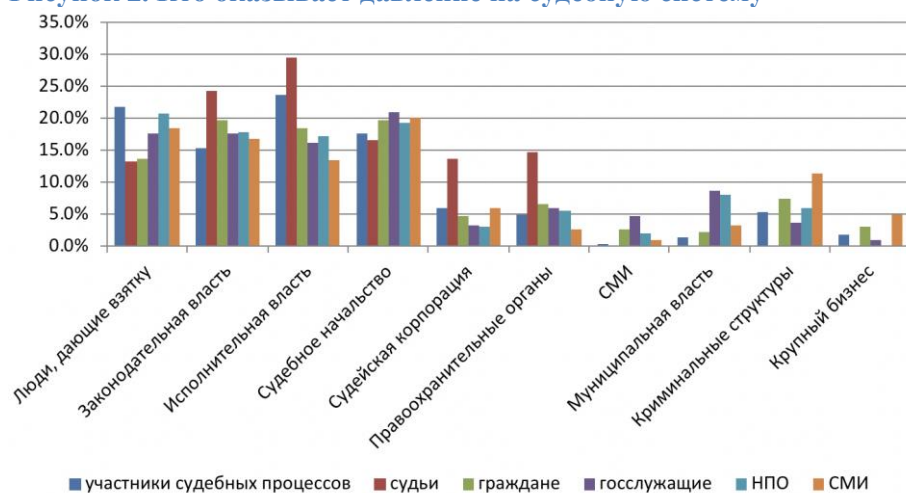
Ниже приведены другие результаты исследования 2016 года.

Рисунок 1. Степень независимости судебных процессов



Источник: SIAR research&consulting, 2016 год.

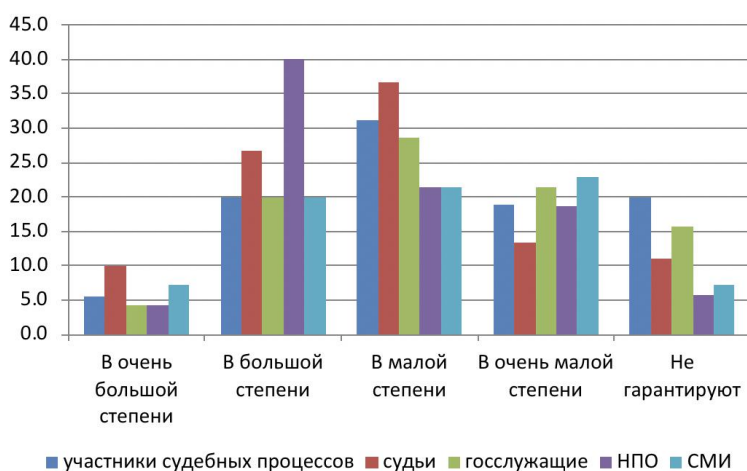
Рисунок 2. Кто оказывает давление на судебную систему



Источник: SIAR research&consulting, 2016 год.

²¹ Отчет по проекту «Исследование деятельности судебной системы в рамках борьбы с коррупцией», IDLO, SIAR research&consulting, 2016 г.

Рисунок 3. Степень гарантирования независимости судей законодательством



Источник: SIAR research&consulting, 2016 год.

Финансовая автономия

Рекомендация 24 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

«1. Продолжить реформу законодательства о судебной власти с целью усиления гарантий независимости судей, их несменяемости и устранения возможностей для коррупции, в частности: ... закрепить размеры вознаграждения судей в законе.»

Рекомендация 25 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

«6. 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.»

В соответствии со статьей 98 Конституции Кыргызской Республики, 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. Бюджет судебной системы формируется судебной властью самостоятельно и по согласованию с исполнительной и законодательной ветвями власти включается в республиканский бюджет.

Согласно статье 5 Бюджетного кодекса КР от 16.05.2016 года, проекты нормативных правовых актов по вопросам, касающимся бюджета судебной системы, подлежат обязательному согласованию с Советом судей. Согласно статье 92 Бюджетного Кодекса, бюджет судебной системы формируется самостоятельно судебной властью и, по согласованию с исполнительной и законодательной властью, включается в республиканский бюджет. Проект бюджета судебной системы направляется Советом судей для согласования в Правительство не позднее чем за 8 месяцев до начала очередного финансового года. При наличии разногласий уполномоченный государственный орган направляет проект бюджета судебной системы в Совет Правительства. Представители Совета судей и Совет Правительства обязаны не позднее чем за семь месяцев до начала очередного бюджетного года провести и завершить процедуру согласования. В случае достижения согласия Совет судей дорабатывает проект бюджета судебной системы с учетом согласованных предложений и вносит в Правительство. В случае недостижения согласия предложения Совета судей и заключение Правительства по проекту бюджета судебной системы одновременно направляются на рассмотрение Жогорку Кенеша. При формировании

республиканского бюджета на соответствующий год объем расходной части бюджета судебной системы может быть ниже утвержденных показателей предыдущего года только с согласия Совета судей.

Секвестирование бюджетных средств, предусмотренных законом на финансирование судебной системы в текущем финансовом году, допускается только с согласия Совета судей.

В 2014 году была принята Государственная целевая программа «Развитие судебной системы КР на 2014-2017 годы» (ГЦП), предусматривающая планомерное увеличение бюджета судебной системы и достижение его размеров до 2% доли от расходной части бюджета КР²².

Анализ

Законодательство Кыргызстана устанавливает прогрессивные положения о гарантиях финансовой автономии судебной власти. Также похвальным являлось утверждение Государственной целевой программы по развитию судебной системы КР на 2014-2017 гг. и анализ, который приводился в программе.

Однако, на практике не все указанные гарантии соблюдаются. Государственная целевая программа ставила целью достичь уровня финансирования в 2% от общих расходов государственного бюджета; этот показатель не достигнут (см. таблицу ниже). Вместе с тем, положительно то, что в последние несколько лет бюджет судебной системы согласно республиканскому бюджету соответствовал запросу, который был сформирован самой судебной властью и представлен Советом судей (а иногда даже превышал его – см. таблицу).

Таблица 7. Бюджет судебной системы

Год	Размер финансирования согласно бюджету судебной системы, сформированному Советом судей (тыс. сомов)	Размер бюджета судебной системы, предусмотренный в законе о республиканском бюджете (тыс. сомов)	Доля бюджета судебной системы в расходной части республиканского бюджета (%)
2015	1 036 989.7	1 034 355	0.87%
2016	1 136 898.2	1 213 535.4	0.83%
2017	1 352 208.9	1 360 538.7	0.91%
2018	1 622 572.3	1 622 572.3	1.01%

Источник: информация Судебного департамента при Верховном суде КР.

Оплата труда, обеспечение, квалификационные классы

Согласно ст.32 Конституционного Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», судьи обеспечиваются оплатой труда из средств республиканского бюджета, предусмотренных для финансирования судебной власти. Условия оплаты труда судей определяются Президентом по предложению Совета судей. Размер оплаты труда судей не может быть уменьшен в период пребывания их в должности. Согласно Конституционному Закону Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», судьям, имеющим квалификационные классы, устанавливаются доплаты к должностным окладам в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке.

Судье, нуждающемуся в жилье или в его улучшении, предоставляется служебное жилье либо компенсация затрат в связи с арендой жилья или выделяются из бюджета судебной системы достаточные финансовые средства для улучшения жилищных условий. Порядок обеспечения

²² Доступно по ссылке <https://bit.ly/2rOLxLq>.

жильем или оказания содействия в индивидуальном жилищном строительстве определяется Правительством с согласия Совета судей.

Судьи подлежат обязательному медицинскому страхованию за счет средств государства. Расходы, связанные с лечением в период болезни, компенсируются за счет средств государства. В период болезни судьи, подтвержденной медицинской справкой, за ним сохраняется среднемесячная заработная плата. Жизнь судьи подлежит обязательному государственному страхованию за счет средств республиканского бюджета. В случае смерти судьи, а также в случае прекращения полномочий судьи по основанию, предусмотренному пунктом 9 части 1-1 статьи 27 настоящего конституционного Закона, его семье выплачивается единовременное пособие из расчета его среднемесячной заработной платы по последней должности за каждый полный год работы судьей, но не менее его годовой заработной платы.

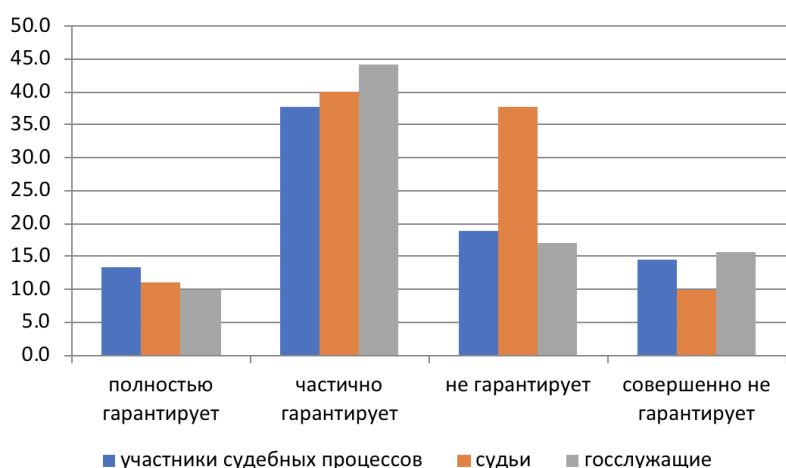
Законодательство предусматривает также иные социальные гарантии и особенности пенсионного обеспечения судей.

Анализ

Вознаграждение судей является важным условием независимости судебных органов.

По данным опроса 2016 года²³, по мнению большинства респондентов, текущий уровень заработной платы только частично гарантирует независимость судей, либо не гарантирует вовсе.

Рисунок 4. Уровень заработной платы как гарантия независимости судей



Источник: SIAR research&consulting, 2016 год.

Хотя официальная информация о размере вознаграждения судей не была предоставлена, известно, что оклад судьи местного суда первой инстанции составляет от 18 до 23 тыс. сомов (около 200-280 евро), оклад судьи Верховного суда составляет примерно 25-30 тыс. сомов (около 300-370 евро)²⁴.

Согласно упомянутому опросу 2016 года, более 70% респондентов из числа участников судебных процессов считают размер заработной платы от 40 тыс. сом достаточным, чтобы гарантировать независимость судей. Треть респондентов из числа судей считают достаточным для гарантии независимости судей уровень заработной платы от 80 тыс. сом.

²³ Отчет по проекту «Исследование деятельности судебной системы в рамках борьбы с коррупцией», IDLO, SIAR research&consulting, 2016 г.

²⁴ Источник: <https://bit.ly/2GvQKwV>.

Премии судьям местных судов не выплачиваются. Премии выплачиваются судьям Верховного суда ежеквартально в равной части.

Низкой остается заработная плата сотрудников аппаратов судов (оклад в размере около 6 тыс. сомов²⁵).

Предусмотренная в законах КР финансовая автономия судебной системы требует реализации на практике. Как было установлено в ходе оценочной миссии, информация о размерах вознаграждения судей, надбавках к заработной плате является информацией с ограниченным доступом. Судьи разных инстанций не владеют знаниями о том, как оплачивается работа их коллег. Закон КР о статусе судей, как и ранее, предусматривает, что условия оплаты труда судей определяются Президентом по предложению Совета судей. Вместе с тем, статья 64 Конституции КР такие полномочия Президента не предусматривает (равно как и полномочия по выдаче Президентом удостоверений председателям, заместителям председателей местных судов и судьям). При этом оклады судей установлены постановлением Правительства об оплате труда судей местных судов.

Таким образом, рекомендация предыдущего раунда мониторинга относительно установления прямо в законе размеров вознаграждения судей, всех надбавок к заработной плате и социальных гарантий судей не была выполнена.

Эксперты также обращают внимание на норму статьи 9 Закона КР о статусе судей, где фактически заложена дискриминационная идея о том, что первые 6 месяцев впервые назначенный судья работает за минимальное вознаграждение, ибо ему не присваивается квалификационный класс. В этой связи рекомендуется пересмотреть указанную норму, предусмотрев присуждение вновь назначенным судьям пятого квалификационного класса при назначении их на должность с первого дня. Следует также дополнить статью 9 Закона о статусе судей положением о том, кто именно присваивает квалификационные классы, а статью 10 – базовыми ставками доплат за каждый класс.

При этом эксперты считают, что, в целом, необходимо упразднить институт квалификационных классов в судебной системе КР и заменить его законодательно гарантированным и сбалансированным подходом к определению вознаграждения судей. Присуждение квалификационных классов может использоваться для воздействия на судей и не должно заменять собой объективную оценку судей. Это особенно имеет значение, поскольку квалификационные классы присваиваются судьям Президентом по представлению Совета судей, то есть при участии политического органа, а сами критерии присвоения квалификационных классов не определены четко в законе.

Новая рекомендация № 10

- 1. Установить прямо в законе критерии определения и периодической индексации базовых ставок вознаграждения судей (например, из расчета определенного количества минимальных зарплат), перечень и размеры любых установленных надбавок и доплат. Размер денежного вознаграждения судей и сотрудников аппаратов судов должен быть достаточным для снижения риска коррупции.***
- 2. Обеспечить обнародование и свободный доступ к информации об установленных и фактических размерах вознаграждения судей и работников судебной системы, структуры такого вознаграждения.***
- 3. Устранить дискриминацию вновь назначенных судей в размере их вознаграждения из-за отсутствия у них в первые шесть месяцев квалификационного класса и, в перспективе, упразднить институт квалификационных классов в судебной системе КР.***

²⁵ Официальный размер прожиточного минимума в 2018 году составлял 4 900 сомов. Источник: <http://www.stat.kg/ru/living-wage/>.

Принцип несменяемости судей

Рекомендация 25 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

«2. 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.»

В соответствии со статьей 3 Конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики», судьи всех судов Кыргызской Республики несменяемы. Они занимают свои должности и сохраняют свои полномочия в пределах конституционного срока. Судья не может быть досрочно освобожден или отстранен от должности либо его полномочия не могут быть приостановлены или прекращены не иначе, как в порядке и по основаниям, установленным Конституцией и настоящим конституционным Законом.

Судья, осуществляющий свои полномочия в местном суде, находящемся в одном регионе республики, может быть в порядке перевода (ротации) направлен в другой местный суд на равнозначную или вышестоящую должность для осуществления полномочий судьи этого местного суда только в случаях и по основаниям, предусмотренным настоящим конституционным Законом.

Согласно Конституции Кыргызской Республики, Судьи Верховного суда избираются до достижения предельного возраста. 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.

При этом порядок оценки при отборе судей бессрочно установлен Положением о порядке проведения конкурсного отбора на должность судьи Кыргызской Республики, утвержденным решением Совета судей от 21 сентября 2017 года. Также применяются критерии конкурсного отбора на должность судьи.

Вывод

Эту часть рекомендации Кыргызстан выполнил частично, поскольку определены критерии и порядок отбора для бессрочного назначения на должность судьи после первого назначения.

Конституционные изменения 2016 года не затронули вопрос первого назначения судей в местные суды. Кыргызстан не предоставил информацию о рассмотрении возможности отмены первоначального временного назначения на должность судьи, как рекомендовалось.

Новая рекомендация № 11

Рассмотреть возможность отмены первого назначения судей на 5-летний срок, обеспечив бессрочное назначение всех судей местных судов (до достижения предельного возраста).

Органы судебной власти

Рекомендация 24 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

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

... пересмотреть состав и порядок формирования Совета по отбору судей;»

Согласно статье 102 Конституции Кыргызской Республики, для решения вопросов внутренней деятельности судов действует судейское самоуправление. Органами судейского самоуправления в Кыргызской Республике являются съезд судей, Совет судей и собрание судей. Съезд судей является высшим органом судейского самоуправления. Совет судей является выборным органом судейского самоуправления, действующим в период между съездами судей и осуществляющим защиту прав и законных интересов судей, контроль за формированием и исполнением бюджета судов, организацию обучения и повышения квалификации судей. Собрание судей является первичным органом судейского самоуправления. Организация и порядок деятельности органов судейского самоуправления определяются законом.

Согласно Закону Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления», от 20.03.2008 года №35, **Совет судей** является выборным органом судейского самоуправления, действующим в период между съездами судей, проводящим политику высшего органа судейского самоуправления. Совет судей подотчетен съезду судей. Совет судей избирается съездом судей большинством голосов от числа судей, присутствующих на съезде.

Совет судей формируется в составе пятнадцати членов, избираемых из числа членов судейского сообщества сроком на три года, с учетом гендерного представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола. Предложения по кандидатурам в члены Совета судей вносятся на рассмотрение съезда судей собраниями судей. В состав кандидатов наряду с судьями местных судов могут быть включены не более трех судей Верховного суда и одного судьи Конституционной палаты Верховного суда. При формировании нового состава Совета судей съезд судей принимает во внимание необходимость обеспечения преемственности в работе Совета судей.

Организационное, техническое, материальное, финансовое и методическое обеспечение деятельности Совета судей осуществляется уполномоченным государственным органом, обеспечивающим деятельность местных судов (Судебный департамент).

В Совет судей не могут входить председатели и заместители председателей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда и местных судов, а также судьи, входящие в состав Совета по отбору судей.

Совет судей созывается по мере необходимости, но не реже чем четыре раза в год. В зависимости от объема выполняемой в Совете судей работы для члена Совета судей по письменному предложению Председателя Совета судей уменьшается нагрузка по основному месту работы в соответствующем суде.

Совет судей: осуществляет меры, направленные на защиту прав и законных интересов судей Кыргызской Республики; осуществляет контроль за формированием и исполнением бюджета судов; созывает съезд судей; осуществляет координацию работы по практической реализации судебной реформы; изучает, обобщает и распространяет опыт работы органов судейского самоуправления, разрабатывает рекомендации по совершенствованию их деятельности; осуществляет экспертизу проектов законов, иных нормативных и ненормативных актов, касающихся деятельности судов и судей; представляет интересы судей в отношениях с другими государственными органами и общественными объединениями; осуществляет взаимодействие с органами судейского сообщества других государств, международными организациями, а также со средствами массовой информации.

Совет судей также: запрашивает у государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц сведения и документы, необходимые для его деятельности; осуществляет организацию повышения квалификации судей, работников аппаратов судов и уполномоченного органа, обучения претендентов на должности судей местных судов; рассматривает иные вопросы, направленные на развитие судейского сообщества; заслушивает отчет уполномоченного органа по исполнению бюджета судебной системы в соответствующей части; заслушивает годовые отчеты руководителей уполномоченного органа и Высшей школы правосудия о деятельности уполномоченного органа и Высшей школы правосудия; утверждает нормативы оплаты труда

преподавательского состава Высшей школы правосудия; осуществляет контроль качества обучающего процесса в Высшей школе правосудия; утверждает составы комиссий Совета судей, разрабатывает и утверждает положения о них; вносит представление Президенту о присвоении квалификационных классов судьям Кыргызской Республики; избирает одну треть состава Совета по отбору судей; формирует одну треть состава Дисциплинарной комиссии при Совете судей; проводит в обязательном порядке проверку опубликованных в средствах массовой информации сведений о небезупречном поведении судьи.

Совет судей обладает иными полномочиями, предусмотренными законами Кыргызской Республики.

Совет судей правомочен принимать решения коллегиально в составе не менее чем двух третей членов Совета судей большинством голосов от общего числа членов Совета судей.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О Совете по отбору судей Кыргызской Республики», **Совет по отбору судей** Кыргызской Республики является независимым коллегиальным органом, созданным в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики. Статус Совета определяется Конституцией и настоящим Законом.

Основными задачами Совета является отбор кандидатур на вакантные должности судей Верховного суда Кыргызской Республики, Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, местных судов, представление на назначение. Совет осуществляет свою деятельность на принципах независимости, гласности, коллегиальности, добросовестности и законности.

Состав Совета формируется из судей, избранных Советом судей Кыргызской Республики, представителей гражданского общества, избранных парламентским большинством и парламентской оппозицией Жогорку Кенеша, и состоит из 9 членов. Совет судей, парламентское большинство и парламентская оппозиция избирают по одной трети состава Совета соответственно.

Судьи в состав Совета избираются Советом судей в порядке, установленном съездом судей, с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола. При этом судьи, избираемые в состав Совета, должны представлять все инстанции судов.

Представители гражданского общества в состав Совета избираются парламентским большинством и парламентской оппозицией на заседаниях с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола. Кандидаты от гражданского общества на должности членов Совета выдвигаются от учебных, научных учреждений, общественных объединений и других организаций.

Гражданское общество (учебные, научные учреждения, общественные объединения и другие организации) вносит свои предложения в письменном виде в парламентское большинство либо парламентскую оппозицию Жогорку Кенеша. Парламентское большинство и парламентская оппозиция отбирают по 3 кандидата из числа предложенных с учетом требований, предъявляемых к членам Совета.

Заседания парламентского большинства и парламентской оппозиции проводятся отдельно и считаются правомочными при присутствии на них не менее половины их членов. Заседания, выдвижение кандидатов в состав Совета и голосование проводятся открыто. Избранными в состав Совета считаются кандидаты от парламентского большинства и кандидаты от парламентской оппозиции, получившие наибольшее количество голосов от числа присутствующих членов парламентского большинства и парламентской оппозиции соответственно.

Основными задачами Совета является отбор кандидатур на вакантные должности судей Верховного суда Кыргызской Республики (далее - Верховный суд), Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики (далее - Конституционная палата), местных судов, представление на назначение.

Полномочия Совета:

1) проводит конкурсный отбор на вакантные должности судей Верховного суда, Конституционной палаты, местных судов с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола;

2) по итогам конкурсного отбора предлагает Президенту Кыргызской Республики кандидатуры:

- для представления в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики на вакантную должность судьи Верховного суда, Конституционной палаты;

- для назначения на вакантную должность судьи местного суда;

3) утверждает Регламент Совета и Положение о проведении конкурсного отбора;

4) утверждает правовые темы и вопросы для конкурсного отбора;

5) принимает решение о приостановлении, прекращении полномочий члена Совета.

Согласно требованиям Закона Кыргызской Республики «О Совете по отбору судей Кыргызской Республики», о времени проведения заседания Совета его члены, лица, в отношении которых рассматривается вопрос, средства массовой информации извещаются секретарем не позднее чем за пять календарных дней до его проведения. Перечень средств массовой информации в количестве не менее пяти утверждается решением Совета.

Заседания Совета подлежат обязательной аудиозаписи и видеосъемке.

Окончательный список кандидатов публикуется в государственном печатном органе и на официальном сайте Совета, а также в перечне средств массовой информации.

Решение Совета по результатам конкурсного отбора, а также итоги конкурсного отбора по кандидатам подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации и на официальном сайте Совета (www.otborsudei.kg) не позднее трех дней с момента принятия решения. На данном сайте также размещена информация об объявлении конкурсного отбора на замещение вакантной должности судьи, список кандидатов и т.д.

После проведения конституционной реформы в декабре 2016 года, в июле 2017 года был принят новый Закон «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики». Согласно Закону, **Дисциплинарная комиссия:**

1) рассматривает вопросы о дисциплинарной ответственности судей;

2) налагает дисциплинарные взыскания на судей за совершение ими дисциплинарного проступка;

3) дает согласие на привлечение судьи к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

4) дает согласие на временное отстранение судьи от должности в случае дачи согласия на привлечение его к уголовной ответственности (привлечение в качестве обвиняемого);

5) вносит предложение Президенту КР о досрочном освобождении от занимаемой должности судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда для последующего внесения представления в Жогорку Кенеш и судьи местного суда в случае нарушения ими требований безупречности;

6) осуществляет иные полномочия, предусмотренные этим Законом.

Дисциплинарная комиссия состоит из 9 членов и формируется Президентом, Жогорку Кенешем и Советом судей по одной трети состава комиссии соответственно. Президент, Жогорку Кенеш и Совет судей представляют по 3 члена Дисциплинарной комиссии с учетом требований гендерного представительства. Дисциплинарная комиссия считается правомочной после формирования не менее двух третей ее состава. Решение Дисциплинарной комиссии принимается большинством

голосов присутствующих членов (при равенстве голосов голос председателя комиссии является решающим).

В состав Дисциплинарной комиссии не могут входить председатели, заместители председателей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда и местных судов, депутаты Жогорку Кенеша, прокуроры, сотрудники правоохранительных органов, адвокаты, члены Совета судей и Совета по отбору судей Кыргызской Республики.

По состоянию на время мониторингового визита в страну в состав Дисциплинарной комиссии входили 7 из 9 членов (при кворуме 6 членов). Комиссия начала свою работу в октябре 2017 года. Работу Дисциплинарной комиссии, как и других судебных органов, обеспечивает Судебный департамент.

По состоянию на октябрь 2016 года, Дисциплинарная комиссия Совета судей рассмотрела в общем 86 жалоб и заявлений в отношении судей, из них в отношении 9 судей было возбуждено дисциплинарное производство, в отношении одного судьи было решено ограничиться устным предупреждением, некоторые жалобы и заявления были внесены в Совет судей для рассмотрения и принятия окончательного решения, информации о принятом решении в открытом доступе нет.²⁶

Анализ

1. Предусмотренное в Конституции и законах существование органов судейского самоуправления очень хороший опыт КР. Также позитивно то, что в состав Совета судей не могут входить председатели судов. Исходя из объема и содержания полномочий Совета судей целесообразно предусмотреть ежемесячные его заседания, а также практиковать ежегодную ротацию трети его членов.

2. Формирование отдельного органа, отвечающего за подбор кандидатов на судейские должности, является положительным шагом. Предусмотренный профильным законом квотный порядок избрания членов Совета по отбору судей выглядит привлекательным, однако тот факт, что две трети его состава формируется в парламенте, сохраняет политический контекст.

Еще в отчете Второго раунда мониторинга отмечалась важность ограничения роли парламента в процессе назначения судей, пересмотра состава Совета по отбору судей и введения четких критериев отбора. В отчете Третьего раунда мониторинга констатировалось, что Совет по отбору судей не является независимым органом и очень сильно зависит от парламента Кыргызской Республики. Это связано с тем, что представители гражданского общества в Совете по отбору судей, избранные Парламентом, представляют доминирующие политические силы, контролирующее назначение судей.

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.

Дополнительно ослабляющим фактором является работа членов Совета на общественных началах. Это обстоятельство снижает мотивацию и препятствует полноценной работе по надлежащей оценке всех обстоятельств личных дел кандидатов.

3. Относительно Дисциплинарной комиссии, не удачным выглядит дублирование формата формирования комиссии по аналогии с формированием Совета по отбору судей КР. Международный стандарт организации дисциплинарной практики в отношении судей в демократическом государстве предусматривает формирование специального органа, состоящего

²⁶ Альтернативный промежуточный отчет о выполнении Кыргызстаном рекомендаций Третьего раунда мониторинга Сети ОЭСР, предоставленный Трансперенси Интернешнл Кыргызстан, сентябрь 2017 года, <https://bit.ly/2IDW6Mw>.

минимум на 50% из судей, избранных самими судьями (на съезде судей). Такой подход призван максимально гарантировать профессиональный подход при анализе дисциплинарных проступков судей их коллегами-судьями и таким образом создать процедурную гарантию независимости органа.

Подобные замечания приведены также в заключении Венецианской Комиссии 2016 года (параграфы 74-75). Комиссия раскритиковала то, что состав дисциплинарной комиссии (а именно, что Президент, Жогорку Кенеш и Совет судей назначают по одной трети членов комиссии). «Это может привести к ситуации, в которой члены комиссии, назначенные Президентом и Жогорку Кенешем, вместе будут составлять большинство, необходимое для решения дисциплинарных вопросов, касающихся судей, что вызывает беспокойство в плане независимости судебных органов и принципа разделения властей».

Венецианская Комиссия отметила, что следует избегать любого контроля исполнительной власти или иных лиц извне над Советами судей или дисциплинарными органами. Независимость и беспристрастность дисциплинарного органа в значительной мере определяется его составом. В этом смысле, включение в состав представителей гражданского общества и тем самым обеспечение участия общественности в дисциплинарных процедурах отмечалось БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией как мера, заслуживающая особого одобрения. Необходимо внести поправки в правила, касающиеся формирования состава дисциплинарной комиссии, чтобы гарантировать, что законодательная и/или исполнительная ветви власти не будут оказывать решающего влияния на работу этого органа, при этом обеспечив адекватное представительство в комиссии гражданского общества/общественности и ее в целом гендерно-сбалансированный состав.

Как отмечает Трансперенси Интернешнл Кыргызстан, по мнению экспертов новый закон “О Дисциплинарной комиссии при Совете судей” будет создавать условия для зависимости судей и ограничит свободу судей, и они станут зависимыми от других ветвей власти, поскольку Дисциплинарная комиссия будет формироваться из представителей трех сторон, комиссия будет обладать полномочиями по внесению предложений о ротации судей Президенту.²⁷ Предыдущая практика привлечения судей к дисциплинарной ответственности подтверждает реальность риска политической заангажированности и использования дисциплинарных санкций для избавления от негодных судей²⁸.

4. Эксперты также обращают внимание на то, что Судебный департамент находится при Верховном суде. При этом Судебный департамент обеспечивает работу судебной системы, в том числе органов судейского самоуправления и специальных органов, таких как Совет по отбору судей и Дисциплинарная комиссия. Руководителя Судебного департамента назначает Председатель Верховного суда с согласия Совета судей. При этом аппарат собственно Верховного суда не является частью Судебного департамента. Такая концентрация полномочий и влияния на органы, обеспечивающие работу всей судебной системы (Судебный департамент и аппарат ВС), в руках председателя Верховного суда представляется нецелесообразной.

5. В контексте дизайна и внедрения антикоррупционной политики в КР важно не забыть о 1800 государственных служащих, которые работают в судебной системе, не являясь судьями с особым статусом, а именно – работники аппарата Верховного Суда, Судебного департамента при ВС КР, Высшей школы правосудия и работники аппаратов местных судов.

²⁷ Альтернативный промежуточный отчет о выполнении Кыргызстаном рекомендаций Третьего раунда мониторинга Сети ОЭСР, предоставленный Трансперенси Интернешнл Кыргызстан, сентябрь 2017 года, <https://bit.ly/2IDW6Mw>.

²⁸ См. например: Is Judicial Independence Finally Coming to Kyrgyzstan?, Shamil Ibragimov, Joshua Russell, 16 ноября 2017 г., доступно по ссылке: <https://osf.to/2LqXIqt>.

Очень важно, чтобы все эти служащие были охвачены программами обучения, которые организуются в институтах исполнительной власти, были субъектами декларирования, оценивались на предмет наличия конфликта интересов и т.п.

Новая рекомендация № 12

- 1. Установить в законе, что члены Совета по отбору судей и Дисциплинарной комиссии при Совете судей осуществляют свою работу на постоянной основе и получают достойный уровень оплаты, эквивалентный сумме вознаграждения, например, судьи Верховного Суда.**
- 2. Пересмотреть порядок формирования состава Совета по отбору судей и Дисциплинарной комиссии при Совете судей с учетом международных стандартов гарантий независимости судей, в частности ограничив участие парламента в назначении членов этих органов.**
- 3. Рассмотреть возможность переподчинения Судебного департамента Совету судей как органу судейского самоуправления.**
- 4. Обеспечить на практике, чтобы меры по предотвращению коррупции в судебной системе охватывали сотрудников аппаратов судов и служащих в штате Судебного департамента.**

Роль политических органов

Рекомендация 24 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

«1. 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; ...»

Рекомендация 25 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

«3. Отменить полномочия Президента касательно карьеры судей, их освобождения и другие полномочия, которые могут негативно влиять на судебскую независимость.»

В целом, несмотря на проведенные недавно реформы, роль политических органов в судебной системе Кыргызстана остается достаточно высокой. Роль парламента в формировании состава Совета по отбору судей была отмечена выше. Кроме того, Жогорку Кенеш:

- 1) представлению Президента, избирает судей Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда;
- 2) в случаях, предусмотренных Конституцией и конституционным законом, освобождает их от должности по представлению Президента;
- 3) Торага (председатель) Жогорку Кенеша выдает удостоверение судьи, председателя, заместителя председателя Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда;
- 4) на заседании Жогорку Кенеша приносит присягу судей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда в день их избрания;
- 5) в случае дачи согласия Дисциплинарной комиссией при Совете судей на привлечение судьи к уголовной ответственности (привлечение в качестве обвиняемого), принимает решение о временном отстранении от должности судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда по представлению Президента для последующего внесения предложения в Жогорку Кенеш, местного суда - Президенту.

Президент КР:

- 1) представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда по предложению Совета по отбору судей;
- 2) представляет Жогорку Кенешу для освобождения от должности судей Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда по предложению дисциплинарной комиссии при Совете судей или Совета судей в случаях, предусмотренных Конституцией и конституционным законом;
- 3) назначает судей местных судов по предложению Совета по отбору судей;
- 4) освобождает судей местных судов по предложению дисциплинарной комиссии при Совете судей или Совета судей в случаях, предусмотренных Конституцией и конституционным законом;
- 5) осуществляет перевод (ротация) судей местных судов по представлению Совета судей в порядке и случаях, определяемых конституционным законом;
- 6) присваивает судьям квалификационные классы по представлению Совета судей;
- 7) выдает удостоверение судьи, председателя, заместителя председателя местного суда;
- 8) в случае дачи согласия Дисциплинарной комиссией при Совете судей на привлечение судьи к уголовной ответственности (привлечение в качестве обвиняемого), принимает решение о временном отстранении от должности судьи местного суда; вносит предложение в Жогорку Кенеш о временном отстранении от должности судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда;
- 9) определяют условия оплаты труда судей по предложению Совета судей.

Кроме того, Президент и Жогорку Кенеш, вместе с Советом судей, формируют Дисциплинарную комиссию при Совете судей.

Особо проблематична роль политических органов в назначении судей.

Согласно статье 15 Конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики», **судьи Верховного суда, судьи Конституционной палаты Верховного суда** избираются Жогорку Кенешем по представлению Президента, основанному на предложении Совета по отбору судей, с учетом гендерного представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола. Судьи Верховного суда избираются до предельного возраста, установленного Конституцией; судьи Конституционной палаты Верховного суда - в первый раз сроком на 7 лет, а в последующем - до достижения предельного возраста, установленного Конституцией.

Отбор кандидатов на замещение вакантной должности судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда осуществляется Советом по отбору судей на конкурсной основе.

После завершения приема заявлений и по результатам конкурсного отбора Совет по отбору судей в течение десяти рабочих дней вносит Президенту кандидатуру для избрания на должность судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда. В случае отсутствия у претендентов обстоятельств, препятствующих избранию кандидата на должность судьи Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда, Президент представляет их в Жогорку Кенеш в течение десяти рабочих дней. Президент вправе вернуть Совету по отбору судей материалы по представленной кандидатуре на должность судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда, мотивируя свое решение.

Если Совет по отбору судей в течение десяти рабочих дней не установит обстоятельств, препятствующих избранию кандидата на должность судьи Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда, то Совет по отбору судей вносит повторно Президенту предложение по этой же кандидатуре. Решение о повторном внесении Президенту ранее предложенной кандидатуры на должность судьи Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда

принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета по отбору судей.

Президент, повторно внесенную Советом по отбору судей кандидатуру совместно с ранее внесенными кандидатами, по которым не имеется обстоятельств, препятствующих их назначению на должность судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда, представляет в Жогорку Кенеш в течение десяти рабочих дней со дня поступления повторного предложения от Совета по отбору судей.

В случае согласия Совета по отбору судей с обстоятельствами, изложенными Президентом, Совет по отбору судей в течение десяти рабочих дней предлагает в порядке очередности новую кандидатуру из соответствующего списка кандидатов в зависимости от полученного количества баллов. Повторные предложения Совета по отбору судей вносятся до полного использования сформированного списка кандидатов на указанную должность. В случае полного использования сформированного списка кандидатов Совет по отбору судей объявляет новый конкурсный отбор на оставшиеся вакантные места.

По представленной кандидатуре Жогорку Кенеш принимает решение не позднее двух недель со дня поступления представления. В случае неизбрания Жогорку Кенешем представленной кандидатуры на должность судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда Президент вносит по предложению Совета по отбору судей другую кандидатуру из списка кандидатов на указанную должность.

Несколько иная процедура назначения предусмотрена Конституционным законом КР «О статусе судей Кыргызской Республики» для **судей местных судов**. Такие судьи назначаются Президентом из числа лиц, прошедших конкурсный отбор и предложенных Советом по отбору судей.

Представление на кандидатуру на назначение судьей местного суда вносится Президенту по результатам конкурсного отбора. Президент своим мотивированным решением вправе возвратить Совету по отбору судей материалы по представленной кандидатуре в течение десяти рабочих дней со дня их получения. В этом случае Совет по отбору судей в течение десяти рабочих дней предлагает в порядке очередности новую кандидатуру из списка кандидатов в зависимости от полученного количества баллов. Повторные предложения Совета по отбору судей вносятся до полного использования сформированного списка кандидатов на указанную должность. В случае полного использования сформированного списка кандидатов Совет по отбору судей проводит новый конкурс.

Анализ

Как следует из описанной процедуры назначения судей, в случае судей местных судов Совет по отбору судей не может настоять на кандидатуре, которая была предложена им для назначения Президенту. При этом Президент может возвратить любую кандидатуру «своим мотивированным решением» на любом в основании. Это, по сути, предусматривает неограниченную дискрецию Президента и не соответствует международным стандартам. Это подтверждается практикой; около 30% кандидатов, предложенных Советом по отбору судей, ранее отклонялись Президентом без объяснения²⁹.

Порядок назначения судей Верховного суда и судей Конституционной палаты Верховного суда более приемлем, поскольку Президент обязан внести в парламент предложенные кандидатуры в случае «отсутствия у претендентов обстоятельств, препятствующих избранию кандидата на должность судьи», а также должен подать кандидатуры повторно внесенных Советом по отбору судей претендентов. Однако, такие «обстоятельства, препятствующих избранию кандидата на

²⁹ Источник: Is Judicial Independence Finally Coming to Kyrgyzstan?, Shamil Ibragimov, Joshua Russell, 16 ноября 2017 г., доступно по ссылке: <https://osf.to/2LqXIqt>.

должность судьи» четко не определены в законе, что также позволяет Президенту отклонять кандидатов по своему усмотрению. В части 9 статьи 15 определены лица, которые не могут быть судьями, однако не определено четко, что именно эти основания и есть исчерпывающим перечнем «обстоятельств, препятствующих избранию кандидата на должность судьи».

Для принятия решения Жогорку Кенешем о назначении судей Верховного суда и судей Конституционной палаты Верховного суда никаких ограничений не предусмотрено.

Это подтверждает, что политические органы исполняют не только формальную роль, а имеют неограниченную или значительную дискрецию в вопросе назначения судей, что не соответствует стандартам и предыдущим рекомендациям мониторинга СПД.

В своем заключении относительно проекта изменений в Конституцию КР³⁰, Венецианская Комиссия раскритиковала то, что согласно проекту изменений (которые были приняты в декабре 2016 года) была сохранена роль Президента и парламента в назначении и увольнении судей. Комиссия отметила:

«...все решения, связанные с назначением и профессиональной деятельностью судей, включая назначения на высшие должности судебной системы, должны приниматься с учетом заслуг, на основе установленных законом объективных критериев в рамках открытой и прозрачной процедуры. Участие и существенное влияние независимых судебных советов или других независимых органов самоуправления на процедуру назначения и повышения в должности судей обычных судов, включая судей Конституционной палаты Кыргызской Республики, является общепризнанным эффективным методом обеспечения независимости судей. Согласно Киевским рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ 2010 года, в случаях, когда непосредственное назначение судьи находится в полномочиях президента государства, пределы его/ее усмотрения должны быть сведены к кандидатурам, предложенным соответствующим органом; отказ назначить такого кандидата по процедурным основаниям должен быть мотивирован. Еще одним вариантом является предоставление отборочной комиссии права преодолеть президентское вето квалифицированным большинством голосов. Предлагаемая в законопроекте система назначения судей Конституционной палаты, дающая широкую свободу действий Президенту, представляется крайне проблематичной с точки зрения разделения властей и эффективности системы сдержек и противовесов. Эти же замечания применимы к процедуре назначения судей Верховного суда ... Ввиду всего вышесказанного, настоятельно рекомендуется пересмотреть процедуру назначения судей Конституционной палаты и Верховного суда для достижения большей открытости и прозрачности, что может предусматривать усиление роли Совета судей.»

В своем другом, более раннем заключении, Венецианская Комиссия отметила, что право освобождения судей от должности двумя третями голосов депутатов может быть обусловлено политически мотивированными решениями. «Указанная система в долгосрочной перспективе может подорвать полномочия судебной системы»³¹. Как отмечалось в 2014 году в Совместном заключении БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссии по проекту изменений нормативно-правовой базы в сфере дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской республике 2014 года, в Конституции не следует обговаривать полномочия Президента и Жогорку Кенеша в отношении освобождения от должности судей, поскольку это вызывает вопросы в плане гарантий независимости судей³².

³⁰ Заключение Венецианской Комиссии № 863/2016, 19 октября 2016 года, доступно по ссылке <https://bit.ly/2swYDx4>.

³¹ Заключение Венецианской Комиссии № 582/2010, 8 июня 2010 года, доступно по ссылке <https://bit.ly/2LVRyz2>.

³² Совместное заключение БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии, 16 июня 2014 года, пункт 104, доступно по ссылке <https://bit.ly/2ssJU7h>.

В заключении 2016 года Венецианская Комиссия также обратила внимание на то, что согласно части 6 статьи 95 Конституции, перевод (ротация) судей местных судов осуществляется Президентом по представлению Совета судей в порядке и случаях, определяемых конституционным законом. По мнению Комиссии, неясно, насколько решение Совета судей является обязательным для исполнения Президентом, и невозможно исключить возможность того, что Президент может не учесть представление Совета судей, тем самым подорвав авторитет и независимость этого органа саморегулирования. Поэтому, Венецианская Комиссия рекомендовала, что было бы желательно решать такие внутренние дела судебной власти без участия Президента.

Эксперты поддерживают рекомендации относительно максимального ограничения роли политических органов (парламента и Президента) в решении вопросов относительно карьеры судей и других вопросов, которые влияют на независимость судей. Даже такие на первый взгляд церемониальные полномочия как вручение удостоверений или принятие присяги могут иметь негативный эффект на независимость, поскольку формируют неправильное понимание лояльности судей органам власти.

В этой связи рекомендуется устранить парламент из процесса назначения и увольнения судей, временного отстранения от должности, вручения удостоверений и принятия присяги судей. Как указывалось ранее, следует также максимально сузить роль парламента в формировании органов судебной власти (Совет по отбору судей, Дисциплинарная комиссия).

Также эксперты рекомендуют максимально ограничить роль Президента. Международные стандарты допускают некую роль Президента в процессе назначения судей, но при этом его дискреция должна быть ограничена с предоставлением приоритета решениям органа судебной власти (см. выше). Все остальные полномочия (выдача удостоверений, определение условий труда судей, присваивание судьям квалификационных классов, отстранение от должности) следует упразднить и передать органам судебной власти.

В целом, предыдущие рекомендации 24 и 25 в части роли Президента и парламента не были выполнены.

Новая рекомендация № 13

Подготовить проект изменений, провести по нему консультации и отменить полномочия парламента и Президента касательно карьеры судей, в том числе их назначения, освобождения и отстранения от должности, а также другие полномочия, которые могут негативно влиять на судебскую независимость.

Отбор кандидатов на должность судьи

Рекомендация 24 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

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

... установить единые критерии отбора судей на основании личных качеств;»

Процедура отбора кандидатов на должность судьи и их назначения является конкурсной и основывается на критериях, указанных в Законах Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» и «О Совете по отбору судей Кыргызской Республики».

К лицам, впервые претендующим на замещение должности судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда и не имеющим стаж судейской работы, а также к лицам, имеющим судейский стаж работы, у которых при этом срок перерыва между подачей заявления на участие в конкурсе и освобождением лица от должности судьи либо прекращением полномочий

судьи превышает десять лет, устанавливается следующее дополнительное требование - наличие сертификата, выдаваемого по результатам обучения претендентов.

К лицам, впервые претендующим на замещение должности судьи местного суда и не имеющим стаж судейской работы, а также к лицам, имеющим судейский стаж работы, у которых при этом срок перерыва между подачей заявления на участие в конкурсе и освобождением лица от должности судьи либо прекращением полномочий судьи превышает десять лет, устанавливается следующее дополнительное требование - наличие сертификата, выдаваемого по результатам сдачи квалификационного экзамена (далее - экзамен). Экзамен сдается по итогам обучения претендентов. Сертификат действителен в течение трех лет. Программа обучения, состав комиссии по приему экзамена, а также порядок его сдачи утверждаются Советом судей.

Конкурсный отбор - это процесс, который осуществляется независимым коллегиальным органом - Советом по отбору судей с целью выявления лиц, имеющих высокий уровень юридических знаний, отвечающих требованиям к личности обладателя, квалификации и поведению для представления их на должности судей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда и местных судов.

Согласно статье 21-1 Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», конкурсный отбор - это процесс, который осуществляется независимым коллегиальным органом - Советом по отбору судей с целью выявления лиц, имеющих высокий уровень юридических знаний, отвечающих требованиям к личности обладателя, квалификации и поведению для представления их на должности судей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда и местных судов.

Лица, чьи документы на участие в конкурсе на замещение вакантной должности судьи местного суда приняты, включаются в список претендентов. Список претендентов публикуется в государственном печатном органе Кыргызской Республики и на интернет-сайте Совета по отбору судей не позднее сорока дней со дня публикации объявления о конкурсе для получения откликов о профессиональных и моральных качествах претендентов. Срок для получения откликов определяется Советом по отбору судей.

Конкурсный отбор осуществляется путем проведения собеседования для определения важных профессиональных и волевых качеств. К собеседованию допускаются: 1) действующие судьи, срок полномочий которых истекает; 2) лица, имеющие судейский стаж работы, у которых при этом срок перерыва между подачей заявления на участие в конкурсе и освобождением лица от должности судьи либо прекращением полномочий судьи не превышает десяти лет; 3) лица, получившие сертификат по результатам сдачи экзамена.

При допуске к собеседованию Совет по отбору судей изучает: 1) документы кандидатов и соответствие их требованиям закона; 2) декларации о доходах и расходах кандидата, представляющего сведения в соответствии с законодательством о декларировании, его супруга (супруги), близких родственников; 3) иную информацию (отзывы на кандидата, рекомендации), подтверждающую безупречность поведения кандидата.

По результатам изучения документов Совет по отбору судей принимает решение о допуске кандидата к конкурсному отбору. Решение о допуске кандидата принимается Советом по отбору судей открытым голосованием большинством от общего числа членов Совета.

Собеседование проводится в порядке, определяемом Советом судей. Вопросы собеседования утверждаются Советом судей ежегодно и публикуются на официальном сайте Совета по отбору судей и в средствах массовой информации.

Кандидат дает письменное согласие на прослушивание своих телефонных переговоров в случае назначения его судьей.

Кандидат вправе дополнительно предоставить результаты прохождения им полиграфологического исследования. Порядок оценки их результатов определяется Советом судей.

Органы власти Кыргызстана предоставили Критерии конкурсного отбора на должность судьи. Критерии содержат детальные показатели оценки «профессиональных и волевых качеств», в том числе такие критерии (группы критериев) как: безупречность, эффективность деятельности; интеллектуальные способности, познавательные способности (общий кругозор, профессиональный кругозор); морально-нравственные качества (честность, искренность, беспристрастность, объективность); самокритичность; конструктивное поведение в конфликтной ситуации; мотивация на занятие должности судьи; стремление к профессиональному развитию; организованность; работоспособность.

Список кандидатов, предлагаемый Советом по отбору судей Президенту для представления или назначения, формируется в порядке убывания согласно полученным баллам при прохождении конкурсного отбора. Кандидаты, получившие наибольшее количество баллов по итогам конкурса, представляются Советом по отбору судей Президенту для представления или назначения в количестве, равном вакантным местам. Кандидаты, прошедшие конкурсный отбор, но не представленные Президенту, остаются в списке кандидатов. Представление кандидатов из соответствующего списка производится в порядке очередности, в зависимости от полученного кандидатом количества баллов, в порядке, установленном настоящим конституционным Законом. Кандидаты исключаются из списка кандидатов по мере их представления Советом по отбору судей Президенту. Список кандидатов расформировывается Советом по отбору судей в случаях назначения или избрания всех ранее предложенных кандидатур, заполнения всех вакантных должностей судей либо полного использования сформированного списка кандидатов на указанную должность.

Рассмотрение материалов на заседании Совета проводится открыто с участием лиц, претендующих на занятие соответствующих должностей, средств массовой информации и любых других заинтересованных лиц. Заседания Совета подлежат обязательной аудиозаписи и видеосъемке. Обеспечение сохранности аудиозаписей и видеосъемок, открытого доступа к ним возлагается на уполномоченный орган.

Решения Совета принимаются открытым голосованием большинством голосов от общего числа членов Совета. Члены Совета не вправе воздерживаться от голосования. В случае несогласия с принимаемым решением член Совета вправе письменно изложить особое мнение, которое прилагается к протоколу заседания Совета. По итогам голосования Совет принимает решение, которое подписывается председательствующим и членами Совета, участвовавшими в заседании.

Решение Совета оглашается непосредственно после его принятия в присутствии лиц, в отношении которых рассматривался вопрос. Отсутствие лица не является препятствием для оглашения решения. Совет вправе огласить только резолютивную часть принятого решения. В случае оглашения резолютивной части решения его полный текст готовится не позднее четырехдневного срока. Заинтересованные лица вправе получить копию решения в течение пяти дней после его принятия.

Решение Совета по результатам конкурсного отбора, а также итоги конкурсного отбора по кандидатам подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации и на официальном сайте Совета не позднее трех дней с момента принятия решения.

Решения Совета могут быть обжалованы кандидатом только в случае нарушения Советом процедуры конкурсного отбора в суд первой инстанции. Решение суда первой инстанции может быть обжаловано в Верховный суд. Решение Верховного суда является окончательным и обжалованию не подлежит.

Анализ

Эксперты приветствуют открытый и конкурсный характер отбора на должности судей, в том числе судей Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда. Это позитивная практика, которая соответствует международным стандартам.

1. Эксперты приветствуют установление и использование критериев для оценки кандидатов в судьи во время конкурсного отбора. Это соответствует предыдущей рекомендации. Однако, не понятно, кто утвердил эти критерии и какое основание их использования, являются ли они обязательными для использования или носят лишь рекомендационный характер во время оценки кандидатов. Например, предоставленное Положение о порядке проведения конкурсного отбора на должность судьи Кыргызской Республики (от 21 сентября 2017 года) не упоминает эти критерии. Они также отсутствуют в законах.

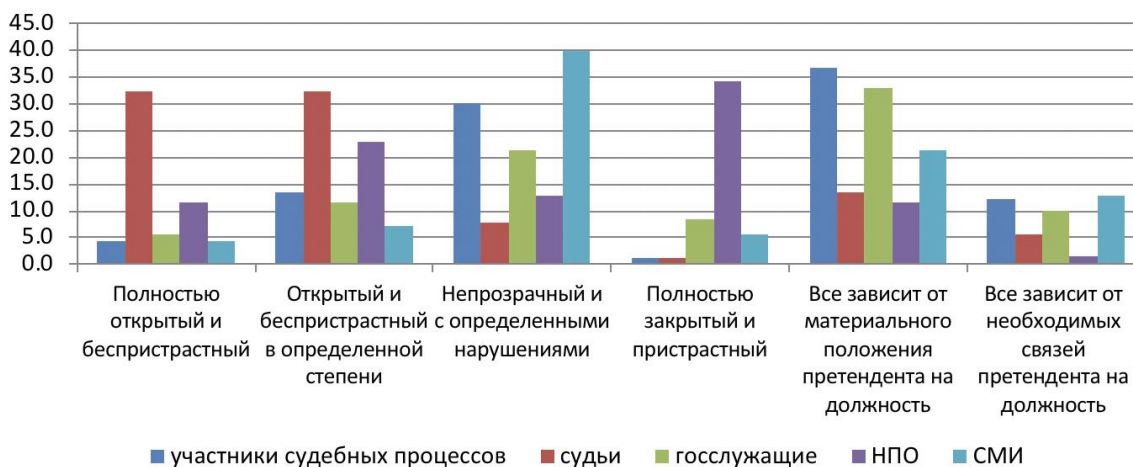
Поскольку рекомендация предыдущего раунда была «установить единые критерии отбора судей на основании личных качеств», то ее можно считать лишь **выполненной частично**. Следует утвердить указанные критерии решением Совета судей и сделать частью Положения о порядке проведения конкурсного отбора на должность судьи.

2. Внимание экспертов привлекло положение закона о том, что на этапе прохождения процедуры отбора на судейскую должность кандидат должен дать письменное согласие на прослушивание своих телефонных переговоров в случае назначения его судьей. На момент подготовки отчета, порядок дачи согласия на прослушивание телефонных переговоров и содержание такого согласия не были определены. Однако, в целом, такое вмешательство в личную жизнь судьи, даже на основании его согласия, представляется чрезмерным и необоснованным. Такое требование ставит кандидата в неблагоприятные условия, когда он должен либо отказаться от участия в конкурсе, либо добровольно отказаться от своего основополагающего права на неприкосновенность личной жизни в части тайны коммуникаций. Такое требование можно также признать дискриминационным. Условие добровольного согласия не устраняет проблему, поскольку оно является обязательным для участия в конкурсе, что, по сути, может расцениваться как принуждение. Эксперты крайне негативно оценивают такое положение.

Аналогично сомнительным является положение о возможности предоставления кандидатом результатов прохождения им полиграфологического исследования. Во-первых, результаты полиграфологических исследований не надежны и могут быть искажены вследствие психологических, эмоциональных особенностей человека. Во-вторых, хотя прохождение такого исследования является добровольным, его непрохождение может рассматриваться потенциальным кандидатом как обстоятельство, которое снижает его шансы на прохождение в конкурсе или которое окажет негативное воздействие на результат. Это может, по сути, принуждать лицо к прохождению полиграфа и дискриминировать тех, кто откажется от прохождения.

3. Законодательные положения об открытости конкурсного отбора достаточно прогрессивные. Однако следует отметить, что опросы мнения различных категорий респондентов показывают, что на практике все респонденты, кроме судей, считают процесс отбора судей недостаточно открытым и беспристрастным (см. график).

Рисунок 5. Проведение отбора судей



Источник: SIAR research&consulting, 2016 год.

Новая рекомендация № 14

- 1. Четко установить в законодательстве единые критерии для оценивания кандидатов на должность судьи на основании личных заслуг и качеств, а также обеспечить их применение на практике.**
- 2. Отменить необходимость дачи согласия на прослушивание телефонных разговоров кандидатами на должность судьи и возможность предоставления результатов полиграфического исследования.**

Система обучения кандидатов на должность судьи

В соответствии со статьей 5-4 Закона КР «О статусе судей Кыргызской Республики», обучение претендентов на должности судей осуществляется Высшей школой правосудия. Лица, претендующие на должность судьи, должны пройти обучение сроком до одного года, в течение которого ему предоставляется отпуск без сохранения заработной платы по месту работы. По окончании обучения проводится квалификационный экзамен. Порядок и сроки прохождения обучения претендентов на должности судей определяются председателем Верховного суда и Советом судей.

Согласно статье 24-2 Закона КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», Высшая школа правосудия действует при Верховном суде и осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией, конституционным Законом Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», данным Законом, а также законодательством, регулирующим деятельность судебной системы, уставом, утвержденным председателем Верховного суда с согласия Совета судей.

Обучение проходит согласно Учебному плану Высшей школы правосудия при Верховном суде Кыргызской Республики. Контроль качества обучающего процесса в Высшей школе правосудия осуществляется Советом судей.

На Высшую школу правосудия не распространяется законодательство о высшем профессиональном образовании. Высшая школа правосудия является государственным учреждением, осуществляющим повышение квалификации судей, работников аппаратов судов и уполномоченного органа, обучение претендентов на должности судей местных судов.

Согласно статье 5-3 Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», судья обязан повышать квалификацию. Повышение квалификации судей осуществляется в соответствии с учебными программами не реже одного раза в три года с сохранением на этот период заработной платы.

Порядок и сроки прохождения судьей повышения квалификации определяются председателем Верховного суда и Советом судей.

Повышение квалификации судей осуществляется за счет средств республиканского бюджета, а также иных источников, не запрещенных законодательством.

На сегодняшний день разработан «Учебный план Высшей школы правосудия при Верховном суде Кыргызской Республики на 2018 год», который находится на стадии утверждения в Совете судей Кыргызской Республики. В указанном учебном Плате также предусмотрены различные обучающие модули по этико-деонтологическому блоку.

Анализ

Для кандидатов, которые не имеют стажа судейской работы или которые были освобождены от должности судьи более 10 лет до подачи заявления на конкурс, необходимо пройти обучение в Школе судей и сдать квалификационный экзамен. Необходимость прохождения специализированного обучения для назначения на должность судьи является позитивным введением. Однако вызывает вопрос достаточность такого обучения (которое на практике составляет шесть месяцев). Лица должны пройти обучение еще до того, как они даже подали заявление или стали кандидатами на должность судьи. Это может снижать мотивацию проходить такое обучение. Также срок обучения шесть месяцев представляется недостаточным с учетом того, что новоназначенные судьи не проходят какого-либо дополнительного первоначального обучения.

Эксперты рекомендуют Кыргызстану рассмотреть другие варианты организации системы первоначального обучения судей. Например, направлять на обучение лиц, которые прошли основные этапы конкурсного отбора и были назначены на должность судьи. Такие судьи должны получать вознаграждение во время прохождения обучения и подтвердить квалификацию сдачей экзамена.

Новая рекомендация № 15

Рассмотреть возможность изменения срока и порядка прохождения первоначального обучения, необходимого для работы судьей.

Дисциплинарная ответственность, увольнение судей

Рекомендация 24 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

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

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

Согласно статье 95 Конституции Кыргызской Республики, 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.

В случае нарушения требований безупречности судья освобождается от должности по предложению дисциплинарной комиссии при Совете судей в соответствии с конституционным законом.

По указанным основаниям 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, за исключением случаев, указанных в части 3 настоящей статьи. Освобождение от должности судей местных судов осуществляется Президентом.

Лицо, освобожденное от должности судьи в связи с нарушением им требований безупречности, не имеет права занимать в дальнейшем государственные и муниципальные должности, установленные законом, и лишается прав пользования льготами, установленными для судей и бывших судей.

В случае смерти судьи, достижения предельного возраста, ухода в отставку или перехода на другую работу, объявления его умершим или безвестно отсутствующим, признания недееспособным, утраты гражданства, выхода из гражданства либо приобретения гражданства иного государства и в других случаях, не связанных с нарушением требований безупречности, полномочия судьи досрочно прекращаются по предложению Совета судей органом, его избравшим или назначившим, со дня появления основания в соответствии с конституционным законом. При этом судьи Верховного суда освобождаются от должности решением Жогорку Кенеша, принятым большинством от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 голосами депутатов.

Согласно Конституционному закону КР «О статусе судей Кыргызской Республики» полномочия судьи прекращаются досрочно в случаях:

- 1) подачи письменного заявления об уходе в отставку;
- 2) подачи письменного заявления по собственному желанию;
- 3) неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия судьи, подтвержденной заключением медицинской комиссии;
- 4) назначения судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда судьей местного суда; избрания судьи местного суда судьей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда;
- 5) перехода на другую работу, не связанную с осуществлением правосудия;
- 6) утраты гражданства либо выхода из гражданства Кыргызской Республики, либо приобретения гражданства другого государства;
- 7) ограничения дееспособности судьи либо признания его недееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- 8) его смерти;
- 9) объявления его умершим решением суда, вступившим в законную силу;
- 10) признания его безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;
- 11) отказа судьи местного суда от перевода в другой местный суд по основаниям, предусмотренным пунктом 2 части 1 статьи 23 данного конституционного Закона;
- 12) вступления в законную силу решения суда о применении к нему принудительных мер медицинского характера;

- 13) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда либо постановления о прекращении уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям;
- 14) применения дисциплинарного взыскания в виде досрочного освобождения от должности судьи;
- 15) занятия деятельностью, не совместимой с должностью судьи;
- 16) членства в политических партиях, его выступлений в поддержку какой-либо политической партии;
- 17) регистрации его в качестве кандидата в Президенты, депутата местного кенеша;
- 18) включения в зарегистрированный список политической партии, участвующей в выборах в Жогорку Кенеш.

Согласно Конституционному закону о статусе судей, судья занимает свою должность и сохраняет свои полномочия до тех пор, пока его поведение является безупречным. Под нарушением требований безупречности понимается несовместимое с высоким званием судьи существенное либо систематическое совершение судьей дисциплинарных проступков (проступка), предусмотренных частью 2 статьи 28 данного конституционного закона.

Судья привлекается к дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка.

Согласно части 2 статьи 25 Конституционного закона о статусе судей, дисциплинарным проступком признается виновное действие или бездействие судьи при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, выразившееся в:

- 1) очевидном и грубом нарушении законности при осуществлении правосудия;
- 2) грубом нарушении Кодекса чести судьи;
- 3) разглашении тайны совещательной комнаты или тайны, ставшей известной судье при рассмотрении дела в закрытом судебном заседании;
- 4) неуведомлении Совета судей в установленном законом порядке о любом виде вмешательства в его деятельность при отправлении правосудия или осуществлении других полномочий, предусмотренных законом, а также любого другого вмешательства, не предусмотренного законом;
- 5) непредставлении или несвоевременном декларировании своего имущества, доходов и расходов, отражении при этом заведомо ложных сведений;
- 6) грубом нарушении правил трудового распорядка, повлекшем отрицательные последствия в работе суда;
- 7) грубом нарушении иных требований, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 5-1 данного конституционного Закона, предъявляемых к судье.

Согласно частям 2 и 3 статьи 5-1 закон «О статусе судей Кыргызской Республики», судья не вправе:

- 1) быть представителем (кроме случаев законного представительства) по делам физических или юридических лиц в судах и других государственных органах;
- 2) допускать публичные высказывания по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу;
- 3) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, сведения, отнесенные в соответствии с законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением полномочий судьи;

4) пользоваться подарками, полученными в связи с протокольными и другими официальными мероприятиями. Такие подарки признаются государственной собственностью и передаются судьей по акту в суд, в котором он занимает должность судьи, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Судья, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным и другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Кыргызской Республики;

5) принимать без разрешения Совета судей почетные и специальные (за исключением научных и спортивных) звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств, политических партий;

6) 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, международными договорами Кыргызской Республики или договоренностями на взаимной основе Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда, Совета судей с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

7) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов действующих на территории Кыргызской Республики иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, если иное не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики, международными договорами Кыргызской Республики или договоренностями на взаимной основе Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

8) участвовать в забастовках и митингах;

9) осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать должность судьи с депутатской деятельностью или деятельностью в государственных органах и органах местного самоуправления, другой оплачиваемой работой, за исключением:

- педагогической, научной, экспертной и творческой деятельности, дополнительно оплачиваемой из средств, не запрещенных законодательством, по согласованию с председателем соответствующего суда. Осуществление указанной деятельности не должно отражаться на количестве и качестве выполняемой работы по месту работы судьи;

- участия в деятельности органов судейского самоуправления, Совета по отбору судей, Дисциплинарной комиссии при Совете судей;

10) судьи не могут состоять в партиях, выступать в поддержку или против какой-либо политической партии.

Порядок подачи и рассмотрения обращений в отношении судей регламентирован главой 3 Закона Кыргызской Республики «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики» от 28.07.2017 года № 147. С обращениями на действие и бездействие судьи в Дисциплинарную комиссию могут обращаться: 1) физические и юридические лица; 2) государственные органы, органы местного самоуправления, их должностные лица; 3) председатели судов Кыргызской Республики.

Обращение подается в Дисциплинарную комиссию в письменном виде или посредством электронной почты. Обращение граждан, юридических лиц может быть подано в Дисциплинарную комиссию в виде жалоб. Обращение государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц оформляется в виде представления. Обращение, поданное посредством электронной почты, должно содержать, в том числе, электронную цифровую подпись.

Обращения подаются в секретариат Дисциплинарной комиссии, которые регистрируются не позднее следующего рабочего дня и передаются председателю Дисциплинарной комиссии.

В случае отсутствия оснований для возврата обращения член Дисциплинарной комиссии по поручению председателя проводит служебное расследование не позднее 30 календарных дней со дня поступления к нему материалов. Этот срок не включает в себя период, в течение которого судья, в отношении которого подано обращение, отсутствовал по уважительной причине. По итогам служебного расследования член Дисциплинарной комиссии представляет на рассмотрение Дисциплинарной комиссии справку о наличии или отсутствии состава дисциплинарного проступка.

Судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности не позднее 6-месячного срока со дня регистрации обращения, не считая времени служебного расследования, рассмотрения обращения Дисциплинарной комиссией или отсутствия судьи на работе по уважительной причине, но не позднее 3 лет со дня совершения дисциплинарного проступка.

По итогам рассмотрения обращения Дисциплинарной комиссией принимается решение. Информация о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности публикуется на веб-сайте Дисциплинарной комиссии.

Решение Дисциплинарной комиссии принимается большинством голосов присутствующих членов. При равенстве голосов голос председателя комиссии является решающим.

В случае дачи согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности (привлечение в качестве обвиняемого) Дисциплинарная комиссия вносит предложение о временном отстранении его от должности судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда Президенту для последующего внесения предложения в Жогорку Кенеш, местного суда - Президенту.

Органы власти КР предоставили такую статистику увольнений судей.

Таблица 8. Статистика увольнения судей

Год	Увольнение по собственному желанию			Увольнение в связи с досрочным освобождением
	По собственному желанию	По состоянию здоровья	По достижению предельного возраста	
2015	10	4	6	5
2016	8	0	2	5
2017	10	1	0	0

Таблица 9. Количество дисциплинарных взысканий в отношении судей

Год	Досрочное освобождение	Выговор	Замечание	Общее количество
2015	5	9	3	17
2016	5	2	6	13
2017	0	0	0	0

Таблица 10. Основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности

	2015 год	2016 год	2017 год
Досрочное освобождение			0
- на основании частных определений вышестоящих судов	3	5	
- на основании представления прокуратуры	1	0	
- на основании заявления (жалобы)	1	0	
Выговор			0
- на основании частных определений вышестоящих судов	4	1	
- на основании обращения (представление) Председателя Верховного суда	2	0	
- на основании заявления (жалобы)	2	0	
- на основании решения Комитета Жогорку Кенеша	1	0	
- на основании представления Генеральной прокуратуры о даче согласия на привлечения к уголовной ответственности (отказано в даче согласия,	0	1	

материалы переданы в Дисциплинарную комиссию Совета судей, в итоге рассмотрения объявлен выговор)			
Замечание			0
- на основании частных определений вышестоящих судов	2	1	
- на основании представления прокуратуры	1	0	
- на основании заявления (жалобы)	0	5	

В 2017 году Совет судей вопрос дисциплинарной ответственности судей не рассматривал.

Анализ

1. Новая редакция части 3 статьи 95 Конституции (в редакции изменений 2016 года) допускает досрочное освобождение от должности судей по ряду причин, в том числе в случае смерти судьи, достижения предельного возраста или утраты гражданства, перехода судьи «на другую работу», а также «других случаев, не связанных с нарушением требований безупречности». Как отметила Венецианская Комиссия (Заключение 2016 года), такая неограниченная и туманная формулировка может потенциально стать основанием для злоупотребления с целью увольнения отдельных судей. Комиссия рекомендовала найти способ гарантировать, чтобы досрочное освобождение судей от должности допускалось только в случаях, обговоренных в законе, перечислить все возможные основания для такого досрочного освобождения в Конституции, а также исключить упоминание «других случаев» из формулировки части 3 статьи 95.

2. Согласно Конституционному закону «О статусе судей КР», судья освобождается от должности, если его поведение не является безупречным. Под нарушением требований безупречности понимается «несовместимое с высоким званием судьи существенное либо систематическое совершение судьей» дисциплинарных проступков (проступка), предусмотренных статьей 28 данного конституционного закона. При этом в статье 28 приводится длинный перечень различных нарушений (см. выше).

Можно отметить, что формулирование «несовместимое с высоким званием судьи существенное либо систематическое совершение» не является достаточно четким и допускает слишком большую свободу толкования. Это положение также позволяет освободить судью с должности за разовое «существенное» нарушение одного из пунктов части 2 статьи 28 закона, например, за публичное высказывание по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу, неуведомление Совета судей о любом виде вмешательства в его деятельность при отправлении правосудия.

В целом, перечень оснований для дисциплинарной ответственности судей представляется чрезмерно большим. При этом существует возможность широкого усмотрения при выборе меры дисциплинарного взыскания. Это может привести к тому, что за серьезные нарушения, которые должны влечь за собой увольнение (например, совместительство с запрещенной деятельностью), к судье будут применяться относительно мягкие меры наказания, а за незначительные нарушения – наоборот, излишне суровые. Поэтому следует установить градацию санкций за различные нарушения, которые будут четко определены в законе без отсылки к другим положениям.

3. Также проблематичным представляется такое основание для дисциплинарной ответственности как «грубое нарушение» Кодекса чести судьи. В Кодексе содержатся достаточно широкие формулирования, нарушение которых можно толковать произвольно. Поэтому простой отсылки к Кодексу как основания для дисциплинарного проступка (даже с уточнением «грубое нарушение») недостаточно.

В своем заключении по проекту изменений нормативно-правовой базы в сфере дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской Республике 2014 года (CDL-AD(2014)018), Венецианская Комиссия рекомендовала изъять несоответствие Кодексу чести судей в качестве основания для возбуждения дисциплинарного производства и указать основания для привлечения судей к

дисциплинарной ответственности в отдельных, четко сформулированных положениях. Эксперты поддерживают эту рекомендацию.

4. Согласно статье 28 Конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики», судья привлекается к дисциплинарной ответственности за совершение такого дисциплинарного проступка как грубое нарушение правил трудового распорядка, повлекшем отрицательные последствия в работе суда. Статья 5-1 Конституционного закона КР о статусе судей содержит обязанность судьи соблюдать правила трудового распорядка.

Данные нормы закона нивелируют особый статус судьи, поскольку требования трудового законодательства не должны распространяться на судей. Если поведение судьи не подобающее и это сказывается на процессе отправления правосудия, то речь следует вести не о трудовом распорядке, а о нарушении присяги судьи.

5. По мнению экспертов, Закон КР «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики» не содержит достаточных процессуальных гарантий надлежащей процедуры для судьи в дисциплинарном производстве, а именно: судья должен иметь право, в частности, изложить свою версию в отношении фактов против него, подготовить защиту, представлять себя самостоятельно или пользоваться услугами адвоката, обжаловать в суд решение о законности и пропорциональности наложенных дисциплинарных санкций; закон должен также определять требования к достаточности и приемлемости доказательств, перечень оснований для закрытого рассмотрения дисциплинарного дела³³.

6. Согласно Закону «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики», Дисциплинарная комиссия рассматривает жалобы на судей, а также выносит решение в отношении дисциплинарной ответственности судей. При этом сама Дисциплинарная комиссия принимает решение о приемлемости поступившего обращения или о его оставлении без рассмотрения.

В случае отсутствия оснований для возврата обращения член Дисциплинарной комиссии по поручению председателя проводит служебное расследование. По итогам служебного расследования член Дисциплинарной комиссии представляет на рассмотрение Дисциплинарной комиссии справку о наличии или отсутствии состава дисциплинарного проступка.

Рассмотрение обращения начинается с представления справки членом Дисциплинарной комиссии, проводившим служебное расследование. Решение Дисциплинарной комиссии принимается большинством голосов присутствующих членов. Член Дисциплинарной комиссии, проводивший служебное расследование, не вправе участвовать в принятии решения.

Такой порядок рассмотрения не соответствует международным стандартам. Например, как отмечается в Рекомендациях Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии (пункты 5 и 26), для того чтобы избежать обвинений в корпоративизме и гарантировать справедливое дисциплинарное разбирательство, судебные советы не должны одновременно выполнять функции а) по получению дисциплинарных жалоб и проведению дисциплинарных расследований и в тоже время б) рассматривать данные дела и выносить по ним решения о применении мер дисциплинарного воздействия.

Такое недопустимое совмещение можно разрешить, например, созданием автономной службы дисциплинарных инспекторов при Совете судей, которые будут рассматривать жалобы на судей, проводить по ним расследование и представлять его результаты на заседании Дисциплинарной комиссии, которая будет выносить решение о привлечении судей к ответственности.

³³ См. также заключение Венецианской Комиссии по проекту изменений нормативно-правовой базы в сфере дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской Республике, июнь 2014 года, документ CDL-AD(2014)018, доступно по ссылке <https://bit.ly/2s2iJz7>.

Указанная выше часть рекомендации 24 предыдущего раунда мониторинга была выполнена частично.

Новая рекомендация № 16

1. *Пересмотреть и сузить перечень оснований для освобождения судьи с должности за небезупречное поведение, а также определить какие нарушения являются «существенными», «грубыми», «систематическими». Отменить такое основание для дисциплинарной ответственности как «грубое нарушение Кодекса чести судьи», заменив его конкретными основаниями, указанными непосредственно в тексте закона.*
2. *Исключить осуществление одним органом функций получения жалоб на судей и их расследование, а также рассмотрения дисциплинарных дел и вынесения по ним решений, например, путем создания службы дисциплинарных инспекторов.*
3. *Исключить из перечня оснований для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности грубое нарушение правил трудового распорядка.*
4. *Дополнить законодательство гарантиями надлежащей процедуры для судьи в дисциплинарном производстве.*

Перевод (ротация) судей

Согласно статье 23 Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», судья местного суда может быть переведен из одного местного суда в другой местный суд по следующим основаниям: 1) по собственному желанию; 2) в случае реорганизации суда, изменения его структуры и штатной численности судей; 3) в целях государственной защиты судей по не зависящим от судьи и государства обстоятельствам; 4) в случае участия судьи местного суда в конкурсном отборе на вакантную должность судьи другого местного суда.

Перевод (ротация) судей по собственному желанию судьи осуществляется Советом судей по мере поступления заявлений судей. Заявления судей подаются в уполномоченный государственный орган на имя Совета по отбору судей. Совет судей, рассмотрев заявления судей о переводе (ротации), удовлетворяет их и вносит предложение Президенту о переводе (ротации) судей лишь при обоюдном согласии судей о переводе (ротации).

Судья, переведенный из одного местного суда в другой вправе повторно обратиться с заявлением о переводе (ротации) не ранее чем через пять лет со дня последнего перевода (ротации).

В случае реорганизации местного суда, изменения его структуры с передачей штатных единиц судей в другие местные суды Советом судей заслушиваются мнения судей относительно перевода (ротации) их в суды, куда передаются штатные единицы судей реорганизуемого суда либо суда, структура которого изменена. Решение Совета судей по переводу (ротации) судей принимается с учетом всех обстоятельств и возможности работы судей на новом месте.

Перевод (ротация) судьи местного суда осуществляется на оставшийся срок его полномочий.

Решение о переводе (ротации) судьи принимается Советом судей и направляется Президенту для издания соответствующего указа. Указ подлежит подписанию в течение десяти дней со дня поступления решения Президенту.

Назначение судей на административные должности в судах, полномочия председателей судов

Судьи Верховного суда избирают из своего состава председателя и заместителей председателя сроком на три года. Один и тот же судья не может быть избран председателем, заместителем председателя Верховного суда два срока подряд. Председатели и заместители председателей местных судов избираются собранием судей соответствующего местного суда сроком на три года.

Один и тот же судья не может быть избран председателем, заместителем председателя местного суда два срока подряд в одном и том же суде.

В случае неизбрания председателя суда первой инстанции по правилам, предусмотренным законом, должность председателя суда замещается судьей, имеющим наибольший стаж судейской работы.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», председатель суда является судьей и наряду с выполнением обязанностей судьи:

- 1) рассматривает судебные дела;
- 2) обеспечивает функционирование автоматизированной системы по распределению дел и судебных материалов между судьями, а в случае технической неисправности автоматизированной системы самостоятельно распределяет дела и судебные материалы;
- 3) организует работу суда по приему граждан и рассмотрению их предложений, заявлений и жалоб, за исключением заявлений и жалоб в отношении дел и материалов, находящихся в производстве суда;
- 4) осуществляет общее руководство работой аппарата суда, вносит представления руководителю уполномоченного органа:
 - о назначении и освобождении государственных служащих аппарата суда;
 - о присвоении классных чинов государственным служащим аппарата суда;
 - о применении в отношении государственных служащих аппарата суда мер поощрения и дисциплинарного взыскания;
 - о применении в отношении судебных исполнителей мер поощрения за исполнение и дисциплинарного взыскания за ненадлежащее исполнение судебных актов;
- 5) руководит ведением судебной статистики;
- 6) организует работу по повышению квалификации работников суда;
- 7) обращается с представлением на действие (бездействие) судьи в Дисциплинарную комиссию при Совете судей;
- 8) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Согласно статье 20 Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», Председатель Верховного суда является судьей и наряду с выполнением обязанностей судьи:

- 1) организует деятельность Верховного суда, распределяет обязанности между заместителями председателя;
- 2) вправе председательствовать на судебных заседаниях судебных коллегий и пленуме Верховного суда;
- 3) обеспечивает функционирование автоматизированной системы по формированию судебных составов и распределению дел и судебных материалов между судьями, а в случае технической неисправности автоматизированной системы самостоятельно формирует судебные составы и распределяет дела и судебные материалы;
- 4) вправе истребовать судебные дела для обобщения судебной практики;
- 5) в необходимых случаях привлекает судей одной судебной коллегии для рассмотрения дел в составе другой судебной коллегии Верховного суда;
- 6) утверждает план работы по организационным вопросам Верховного суда;
- 7) осуществляет общее руководство аппаратом Верховного суда;

- 8) с согласия собрания судей Верховного суда назначает на должность руководителя аппарата Верховного суда;
- 9) освобождает от должности руководителя аппарата Верховного суда в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 10) утверждает инструкцию по делопроизводству в Верховном суде и местных судах, Положение об аппарате Верховного суда;
- 11) осуществляет в установленном порядке международные связи, представляет Верховный суд и местные суды в отношениях с государственными, общественными, международными и иными организациями;
- 12) координирует работу судебных коллегий Верховного суда;
- 13) вносит материалы на рассмотрение пленума Верховного суда;
- 14) представляет пленуму Верховного суда для утверждения состав Научно-консультативного совета при Верховном суде;
- 15) с согласия Совета судей назначает и освобождает от должности руководителя уполномоченного государственного органа при Верховном суде, обеспечивающего деятельность местных судов (далее - уполномоченный орган). Руководитель уполномоченного органа может быть освобожден от должности по представлению Совета судей по результатам рассмотрения его годового отчета;
- 16) с согласия Совета судей назначает и освобождает от должности руководителя Высшей школы правосудия. Руководитель Высшей школы правосудия может быть освобожден от должности по представлению Совета судей по результатам рассмотрения его годового отчета;
- 17) в случае невозможности рассмотрения дела в суде второй инстанции передает дело в другой суд того же уровня;
- 18) обращается с представлением на действие (бездействие) судьи Верховного суда и местных судов в Дисциплинарную комиссию при Совете судей;
- 19) издает приказы по вопросам организации работы судей и местных судов Кыргызской Республики;
- 20) ведет прием граждан, рассматривает их предложения, заявления и жалобы, за исключением заявлений и жалоб в отношении дел и материалов, находящихся в производстве суда;
- 21) осуществляет другие полномочия в соответствии с законодательством и Регламентом Верховного суда.

Анализ

В законодательном регулировании полномочий Председателя Верховного суда КР обращает на себя внимание то, что он наделен властью выполнять ряд не свойственных такой должности функций:

- с согласия Совета судей назначать и освобождать от должности руководителя уполномоченного государственного органа при Верховном суде, обеспечивающего деятельность местных судов;
- с согласия Совета судей назначать и освобождать от должности руководителя Высшей школы правосудия.

Новая рекомендация № 17

Учитывая процессуальную роль Верховного суда как высшего суда государства, целесообразно передать функции судебного администрирования от председателя Верховного суда Совету

судей.

Процедура распределения дел между судьями

Рекомендация 24 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

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

Рекомендация 25 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

«7. Незамедлительно обеспечить функционирование автоматического распределения судебных дел на практике.»

Согласно статьям 20, 31 и 36 Закона Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», председатели судов первой инстанции, председатели судов второй инстанции, а также Председатель Верховного суда обеспечивают функционирование автоматизированной системы по распределению дел и судебных материалов между судьями, а в случае технической неисправности автоматизированной системы самостоятельно формируют судебные составы, распределяют дела и судебные материалы.

В судебной коллегии по гражданским делам и в судебной коллегии по экономическим и административным делам Верховного суда Кыргызской Республики введено автоматическое распределение дел. До конца 2017 года было запланировано введение автоматического распределения дел в судебной коллегии по уголовным делам и делам об административных правонарушениях Верховного суда Кыргызской Республики. Однако, в судебной коллегии по уголовным делам и делам об административных правонарушениях Верховного суда Кыргызской Республики, в связи с выявленными техническими ошибками, модуль автоматического распределения дел на стадии введения в эксплуатацию.

В данное время ведется разработка модуля Автоматического распределения дел в местных судах Кыргызской Республики.

Анализ

Как следует из приведенной информации, автоматизированное распределение дел был на практике реализовано только в одной палате Верховного суда. В остальных судах распределение и далее осуществляется в «ручном» режиме председателями судов. С учетом того, что у Кыргызстана было достаточно времени для внедрения системы автоматизированного распределения дела, **эти части рекомендаций 24 и 25 следует считать невыполненными.**

Относительно открытости информации о распределении, то после полноценного внедрения системы автоматизированного распределения дел, следует обеспечить опубликование такой информации в сети Интернет, а сторонам дела должна быть доступна еще более детальная информация о распределении (например, электронный протокол распределения). Также опыт других стран показывает, что даже после введения их в действие такие системы часто остаются подвержены несанкционированному вмешательству или манипулированию при помощи параметров системы или другим путем. Поэтому важно обеспечить, среди прочего, надлежащие механизмы защиты от такого вмешательства, ведение электронных журналов доступа и внесения изменений в систему.

Новая рекомендация № 18

1. Обеспечить внедрение на практике системы автоматизированного распределения судебных дел, а также открытость критериев, параметров такого распределения, опубликование и

доступность сторонам информации о результатах распределения.

2. Система распределения должна предусматривать механизмы предупреждения несанкционированного вмешательства и манипулирования системой с установлением действенной ответственности за совершение таких действий.

Опубликование решений судов, прозрачность

Рекомендация 24 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

«2. Обеспечить внедрение на практике ... опубликование в интернете судебных решений.»

На основании утвержденной Инструкции на интернет-сайте www.act.sot.kg всеми судьями Кыргызской Республики на постоянной основе проводится опубликование судебных актов по рассмотренным уголовным, гражданским, административным и экономическим делам. В соответствии с Инструкцией о порядке публикации судебных актов и заседаний Верховного суда Кыргызской Республики и местных судов в интернет портале «www.sot.kg» публикуются судебные акты по уголовным, гражданским, административным и экономическим делам, за исключением некоторых категорий дел.

Также, консультанты (IT-специалисты) судов совместно с судьями, регулярно размещают информацию о судебных заседаниях и судебных актах в интернет-портал sot.kg и ведут постоянное взаимодействие с пресс – службой Верховного суда Кыргызской Республики.

В настоящее время Верховный суд КР ведет служебную переписку с государственными ведомствами по вопросам внедрения компонентов цифровой трансформации «Таза Коом» в судебную систему Кыргызской Республики. Проводится вспомогательная работа по введению в промышленную эксплуатацию Центра обработки данных (ЦОД) для нужд судебной системы Кыргызской Республики.

Доступ граждан и всех судей к базе данных нормативных правовых и судебных актов, разъяснениям Пленума Верховного суда Кыргызской Республики обеспечен посредством Интернет-сайта www.sot.kg.

Введена система внешнего и внутреннего видеонаблюдения в судах Кыргызской Республики.

Согласно статье 18-2 Закона Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28.12.2006 года № 213, тексты судебных актов, вынесенные в установленной форме по существу дела и оглашенные публично, открыты для всеобщего доступа и обнародуются с учетом требований, предусмотренных пунктами 2, 3, 5 и 6 данной статьи Закона.

Тексты решений и заключений Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики обнародуются в полном объеме.

Пункт 2 данной статьи гласит, что в текстах судебных актов, открытых для всеобщего доступа, не могут быть разглашены сведения, позволяющие идентифицировать лицо (физическое и юридическое лицо). Такие сведения заменяются инициалами, литерными или цифровыми обозначениями.

Согласно п.3 статьи 18-2 данного Закона, к сведениям, указанным в пункте 2 настоящей статьи, относятся:

- 1) имя, отчество, фамилия физических лиц;
- 2) адреса места жительства или пребывания граждан (физических лиц), номера телефонов или других средств связи, адреса электронной почты;

- 3) паспортные данные, персональные номера (коды) и сведения, относящиеся к записям актов гражданского состояния физических лиц;
- 4) данные технического паспорта транспортных средств;
- 5) наименование и идентификационный номер юридического лица, судебные требования против которого признаны судом незаконными и необоснованными;
- 6) другая информация, позволяющая идентифицировать лицо.

К сведениям, указанным в пунктах 2 и 3 настоящей статьи, не относятся:

- 1) фамилия и инициалы судьи или состава судебной коллегии, который принял судебный акт;
- 2) фамилии и инициалы прокурора и адвоката, если они участвовали в судебном разбирательстве;
- 3) фамилии и инициалы должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, которые, выполняя свои полномочия, принимали участие в судебном разбирательстве;
- 4) имена, отчества (при наличии), фамилии граждан (физических лиц), признанных виновными в совершении преступлений;
- 5) наименование и идентификационный номер юридического лица, судебные требования против которого признаны судом законными и обоснованными.

Не подлежат обнародованию тексты судебных актов, вынесенных по делам, разбирательство которых проводилось в закрытых судебных заседаниях, за исключением реквизитов, вводной и резолютивной частей судебных актов.

В текстах судебных актов, вынесенных по делам, разбирательство которых проводилось в частично закрытых судебных заседаниях, не обнародуются сведения, явившиеся основаниями для закрытого судебного заседания.

В соответствии со статьей 6 Закона Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах», разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дел в закрытом заседании допускается только в случаях, предусмотренных законом.

Гласность судопроизводства и реализация права доступа к информации о деятельности судов обеспечивается государством. Присутствие представителей средств массовой информации в открытом судебном заседании в целях получения сведений по делу является законным способом поиска и получения информации.

Фиксирование с помощью средств звукозаписи хода судебного разбирательства, кино- и фотосъемка, видеозапись, прямая радио- и телетрансляция судебного заседания допускаются в порядке, предусмотренном процессуальным законом.

Согласно статье 13 Закона Кыргызской Республики «О Совете по отбору судей Кыргызской Республики», рассмотрение материалов на заседании Совета проводится открыто с участием лиц, претендующих на занятие соответствующих должностей, средств массовой информации и любых других заинтересованных лиц. Отсутствие лица, претендующего на занятие соответствующей должности, надлежаще уведомленного о времени и месте проведения заседания, не является препятствием для рассмотрения вопроса по существу, в отношении других кандидатов. Заседания Совета подлежат обязательной аудиозаписи и видеосъемке.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики», заседания Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики проводятся открыто, за исключением случаев, когда судья, в отношении которого подано обращение, ходатайствует о рассмотрении дела в закрытом заседании.

По официальной информации, прозрачное функционирование Совета судей обеспечивается участием на его заседаниях представителей гражданского общества, публикацией в интернете повестки дня заседаний, принятых решений, статистики деятельности Совета судей.

В Верховном суде Кыргызской Республики, а также во всех судах республики установлены и функционируют информационно-справочные стенды, а также в некоторых судах мониторы (установка мониторов в остальных местных судах запланировано и реализуется по мере поступления финансовых средств) со сведениями о рассматриваемых делах с указанием времени и места рассмотрения дел, информации о порядке обращения граждан на действия бездействия судей, государственных служащих, а также по порядку обращения в суд и подразделения службы судебных исполнителей, указаны образцы процессуальных документов. В Судебном департаменте при Верховном суде Кыргызской Республики и областных управлениях, также установлены информационно – справочные стенды. Данная информация обновляется на постоянной основе.

Анализ

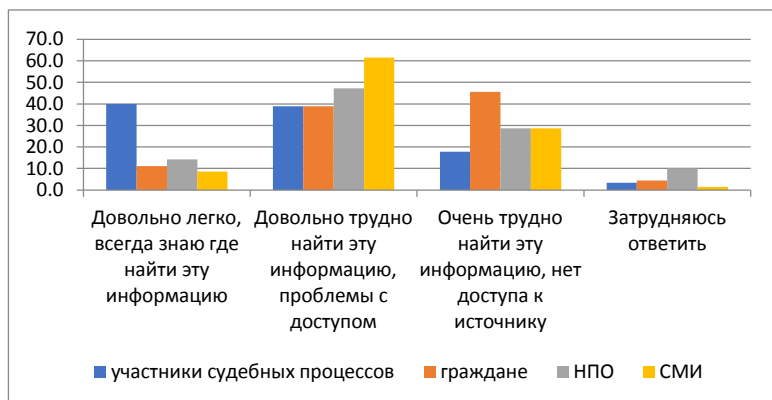
Несмотря на предпринятые шаги к открытости судебной системы в Кыргызстане, согласно опросам общественного мнения только менее половины респондентов из числа участников судебных процессов считают лёгким поиск информации о работе судов. Подавляющее большинство граждан (84,4%), представителей НПО и СМИ отметили, что найти такую информацию очень трудно, нет доступа к её источнику³⁴.

Рисунок 6. Степень открытости деятельности судов



Источник: SIAR research&consulting, 2016 год.

Рисунок 7. Доступ к информации о работе судов



Источник: SIAR research&consulting, 2016 г.

³⁴ Отчет по проекту: «Исследование деятельности судебной системы в рамках борьбы с коррупцией Rfp-190-2016», SIAR research&consulting, 2016 г.

Согласно тому же исследованию, большая половина судей (61,1%) публикуют принятые ими судебные акты на сайте www.sot.kg, и наиболее часто (44,4%) используют данный сайт участники судебных процессов, граждане пользуются данным сайтом крайне редко.

Неполное выполнения судьями требования о размещении в интернете своих судебных решений отмечали и представители НПО во время мониторингового визита в страну³⁵.

В связи с низким уровнем соблюдения требования об опубликовании судебных решений судьями, следует рассмотреть другой вариант организации этого процесса. Выполнение технической функции размещения в интернете своих решений также выходит за рамки основных функций судьи, такую обязанность можно возложить на Судебный департамент и/или сотрудников аппаратов судов, в должностные обязанности которых будет входить такое размещение.

Эта часть рекомендации 24 была выполнена частично.

Новая рекомендация № 19

Обеспечить на практике опубликование всех решений судов, которые подлежат опубликованию. Рассмотреть возможность возложения обязанности по опубликованию на сотрудников аппаратов судов и Судебный департамент.

Требования к судьям, этический кодекс

Рекомендация 25 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

«4. 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.»

В соответствии со ст. 5 Конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики», осуществление полномочий избранными или назначенными судьями Кыргызской Республики начинается со дня принесения присяги. Присяга судей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда приносится на заседании Жогорку Кенеша в день их избрания. Присяга судей местных судов приносится на собрании судей Верховного суда не позднее пяти дней со дня их назначения.

Требования, предъявляемые к судье в соответствии с его статусом. Судья обязан:

- 1) неукоснительно соблюдать Конституцию и законы Кыргызской Республики, быть верным присяге судьи;
- 2) соблюдать требования Кодекса чести судей Кыргызской Республики и избегать всего, что могло бы опорочить авторитет и достоинство судьи;
- 3) противостоять попыткам незаконного вмешательства в деятельность по отправлению правосудия;
- 4) соблюдать тайну совещания судей;
- 5) декларировать свое имущество, доходы и расходы в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 6) соблюдать правила трудового распорядка.

Судья не вправе:

³⁵ См. также: «... Решения и приговоры судей, которые затем размещаются на судебных сайтах цифровизируются выборочно. До сих пор не решен вопрос о цифровизации всех решений и приговоров», - заявил Президент КР Сооронбай Жээнбеков, 17 мая 2018 г.; доступно по ссылке: <https://bit.ly/2kptwQB>.

- 1) быть представителем (кроме случаев законного представительства) по делам физических или юридических лиц в судах и других государственных органах;
 - 2) допускать публичные высказывания по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу;
 - 3) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, сведения, отнесенные в соответствии с законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением полномочий судьи;
 - 4) пользоваться подарками, полученными в связи с протокольными и другими официальными мероприятиями. Такие подарки признаются государственной собственностью и передаются судьей по акту в суд, в котором он занимает должность судьи, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Судья, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным и другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Кыргызской Республики;
 - 5) принимать без разрешения Совета судей Кыргызской Республики почетные и специальные (за исключением научных и спортивных) звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств, политических партий;
 - 6) 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, международными договорами Кыргызской Республики или договоренностями на взаимной основе Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда, Совета судей с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;
 - 7) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов действующих на территории Кыргызской Республики иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, если иное не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики, международными договорами Кыргызской Республики или договоренностями на взаимной основе Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;
 - 8) участвовать в забастовках и митингах;
 - 9) осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать должность судьи с депутатской деятельностью или деятельностью в государственных органах и органах местного самоуправления, другой оплачиваемой работой, за исключением:
 - педагогической, научной, экспертной и творческой деятельности, дополнительно оплачиваемой из средств, не запрещенных законодательством, по согласованию с председателем соответствующего суда. Осуществление указанной деятельности не должно отражаться на количестве и качестве выполняемой работы по месту работы судьи;
 - участия в деятельности органов судейского самоуправления, Совета по отбору судей и Дисциплинарной комиссии при Совете судей.
- Судьи не могут состоять в партиях, выступать в поддержку или против какой-либо политической партии.

Последняя редакция Кодекса чести судьи Кыргызской Республики была принята на X Съезде судей Кыргызской Республики 19.02.2016 года, заменив кодекс 2006 года. Согласно статье 16 Кодекса чести судьи, нарушение требований Кодекса является дисциплинарным проступком. За совершение

дисциплинарного проступка судья привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии с конституционным Законом КР «О статусе судей Кыргызской Республики».

Органы власти КР предоставили такую статистику привлечения судей к дисциплинарной ответственности за грубое нарушение Кодекса чести судьи.

Таблица 11. Статистика привлечения судей к дисциплинарной ответственности за нарушение Кодекса чести судьи

Год	Досрочное освобождение	Выговор	Замечание	Общее количество
2015	5	9	3	17
2016	5	2	6	13
2017	-	-	-	-

Анализ

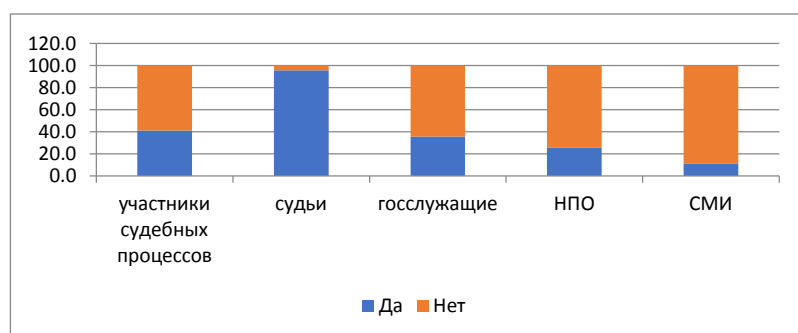
1. Новый кодекс чести судьи Кыргызстана в целом соответствует международным стандартам. Однако часть его положений пересекаются с нормами и ограничениями, которые установлены в Конституционном законе КР о статусе судей.

Например, согласно Конституционному закону о статусе судей (пункт 9 части 2 статьи 5-1) судье запрещено осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать должность судьи с другой оплачиваемой работой, за исключением «педагогической, научной, экспертной и творческой деятельности», дополнительно оплачиваемой из средств, не запрещенных законодательством, по согласованию с председателем соответствующего суда. В то же время, согласно Кодексу чести судьи, судья не может получать иное вознаграждение кроме заработной платы и платы за педагогическую, творческую или научную деятельность. Эти два положения не только частично дублируют, но и по-разному регулируют одно и то же ограничение. При этом, согласно Закону, как нарушение статьи 5-1, так и самостоятельное грубое нарушение Кодекса чести судьи являются основаниями для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности.

2. Статья 5 Конституционного закона КР о статусе судей предусматривает, что присяга судей местных судов приносится на собраниях судей Верховного суда не позднее пяти дней со дня их назначения. Более логично и правильно с точки зрения независимости судей будет, если такую церемонию приведения к присяге вновь назначенных судей местных судов передать в ведение собраний местных судов, куда судьи назначены.

3. Согласно результатам опроса 2016 года, по мнению большинства участников опроса, Кодекс чести судей на практике не применяется, однако практически все респонденты (95,6%) из числа судей указали, что применяют данный кодекс в своей практике³⁶.

Рисунок 8. Применяется ли на практике Кодекс чести судей



Источник: SIAR research&consulting, 2016 г.

³⁶ Отчет по проекту: «Исследование деятельности судебной системы в рамках борьбы с коррупцией Rfp-190-2016», SIAR research&consulting, 2016 г.

В целом, эта часть рекомендации 25 была выполнена в основном.

Новые рекомендации в этой части приведены ниже.

Запрет на внепроцессуальные (ex parte) контакты

Рекомендация 25 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

«1. Принять все необходимые меры, чтобы запретить внепроцессуальные (ex parte) контакты с судьями и реализовать соответствующие положения на практике.»

Согласно статье 5 Кодекса чести судьи Кыргызской Республики, судья при осуществлении правосудия должен исходить из того, что защита прав и свобод человека и гражданина является главной задачей деятельности суда. Судья обязан противостоять незаконному влиянию, давлению, вмешательству в свою профессиональную деятельность со стороны кого бы то ни было.

Судья придерживается независимой позиции в отношении общества в целом и в отношении сторон рассматриваемого им судебного дела. Общественное мнение, возможная критика деятельности судьи, в том числе в средствах массовой информации, не должны влиять на законность, обоснованность и справедливость принимаемых им решений.

Председателю суда и заместителю председателя суда, судьям вышестоящих судов запрещается допускать действия, ограничивающие независимость судей по отправлению правосудия, оказывать давление на судей с целью воздействия на их деятельность по отправлению правосудия.

Судья обязан сообщать Совету судей Кыргызской Республики, правоохранительным органам о любых попытках воздействия на судью, прямого или косвенного давления на него с целью повлиять на выносимое решение.

Внесудебная деятельность судьи не должна вызывать сомнений в его порядочности и честности. Вне службы поведение судьи не должно подрывать безупречность репутации судьи. Судья должен поддерживать этические стандарты поведения, установленные данным Кодексом, как в частной, так и в общественной жизни. Судья должен избегать любых личных связей, которые могут причинить ущерб репутации, затронуть его честь и достоинство.

Согласно статье 28 Закон КР о статусе судей, неуведомлении Совета судей в установленном законом порядке о любом виде вмешательства в деятельность судьи при отправлении правосудия или осуществлении других полномочий, предусмотренных законом, а также любого другого вмешательства, не предусмотренного законом, является дисциплинарным проступком.

В декабре 2017 года Совет судей утвердил Порядок размещения информации о внепроцессуальных обращениях на официальных сайтах Верховного суда Кыргызской Республики и местных судов. Под внепроцессуальным обращением понимается поступившее в письменной или устной форме председателю суда, его заместителю или судье по конкретному судебному делу или материалу, находящемуся в производстве суда (судьи), обращение не являющихся участниками судебного разбирательства государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа, организации, должностного лица или гражданина либо обращение в не предусмотренной процессуальным законодательством форме участников судебного разбирательства.

Все письменные внепроцессуальные обращения, поступившие в суд по конкретному судебному делу или материалу, находящемуся в производстве суда (судьи), подлежат обязательному размещению на официальном сайте суда, а в случае его отсутствия на официальном сайте Верховного суда Кыргызской Республики. Устное внепроцессуальное обращение, подлежит оформлению в письменном виде судьей, в адрес которого оно поступило, и подлежит

обязательному размещению на официальном сайте суда, а в случае его отсутствия на официальном сайте Верховного суда Кыргызской Республики.

Анализ

Установление требований сообщения о фактах внепроцессуальных контактах и размещения информации о них на сайтах судов можно приветствовать. Однако, эти меры дополнительные и их нельзя считать выполнением предыдущей рекомендации о запрете внепроцессуальные (ex parte) контакты с судьями.

Требование запрета внепроцессуальных контактов судьи основывается на необходимости обеспечить каждой из сторон судебного процесса независимое и непредвзятое (объективное) разрешение конфликта. Это значит, что судья не может и не должен общаться с одной стороной или ее представителем в отсутствии другой стороны, не может обсуждать обстоятельства дела вне зала судебного разбирательства с кем бы то ни было, кроме как в рамках судебной процедуры.

По мнению экспертов, важен не столько факт сообщения о таких контактах, как воспитание внутреннего отношения судьи к воздержанию от них именно с целью сохранения объективности и обеспечения права на справедливый суд всем сторонам судебного разбирательства. Также в случае, если такой контакт имел место судья должен в первую очередь сообщить об этом сторонам процесса и их представителям.

Во время оценочной миссии эксперты обсуждали данный вопрос с представителями судебной власти и получили информацию о том, что внепроцессуальные контакты судьи в КР понимаются как работа с внепроцессуальными обращениями (жалобами, письмами граждан и так далее).

Таким образом, эта часть рекомендации выполнена не была. Эта часть рекомендация отображена ниже в новой рекомендации.

Конфликт интересов, подарки, другие ограничения

Рекомендация 25 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

«4. Пересмотреть кодекс Чести судьи, предусмотрев ограничения по несовместимости должности, нормы об управлении конфликтом интересов, об ограничении касательно подарков и других ограничений и обеспечить возможность его применения на практике.»

Конфликт интересов

В соответствии с Кодексом чести судьи Кыргызской Республики, основной задачей судьи является осуществление правосудия. На протяжении всего срока пребывания в должности, судья не должен осуществлять никакой другой деятельности, которая могла бы поставить под сомнение его независимость и беспристрастность и привести к конфликту интересов.

Судья обязан соблюдать этические нормы, не вправе совершать порочащие поступки, а также не допускать проявлений некорректного поведения при осуществлении любых действий, связанных с его должностью.

Судья не вправе публично вне судебного процесса высказываться по поводу оценки поведения участников судебного процесса и комментировать их показания. Судья не вправе до вынесения судебного акта публично высказывать свое мнение по делу, публично подвергать сомнению вступившие в законную силу судебные акты.

Судья обязан хранить и не использовать в своих личных целях информацию, полученную при исполнении своих обязанностей, не разглашать тайну совещательной комнаты.

Судья не должен участвовать в рассмотрении дела, в ситуациях, вызывающих конфликт интересов.

Согласно Кодексу чести судьи Кыргызской Республики, поведение судьи должно быть безупречным. Судья не вправе требовать или принимать любые подарки, помощь в любой форме, если это связано с исполнением им должностных обязанностей.

Судья не должен позволять семейным, родственным, групповым и иным отношениям влиять на поведение судьи и на принятие судебных решений. Судья не может получать иное вознаграждение кроме заработной платы и платы за педагогическую, творческую или научную деятельность.

Судья обязан принимать все исчерпывающие и зависящие от него меры по предотвращению коррупционных правонарушений в его профессиональной деятельности.

Принятый в декабре 2017 года Закон КР «О конфликте интересов» (вступает в силу в июне 2018 года) распространяет свое действие на судей Верховного суда и местных судов как на лиц, занимающих государственные должности, предусмотренные Реестром государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики. Одним из ответственных за реализацию этого закона определен Совет судей.

Подарки

Кодекс чести судьи устанавливает, что судья не вправе требовать или принимать любые подарки, помощь в любой форме, если это связано с исполнением им должностных обязанностей. В то время как новый Закон о конфликте интересов запрещает принятие подарков в связи с исполнением должностных обязанностей, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает десяти расчетных показателей.

Нарушение указанных ограничений является дисциплинарным проступком, за совершение которого могут быть наложены дисциплинарные взыскания. Кыргызстан предоставил такую статистику применения дисциплинарных санкций за такие нарушения.

Таблица 12. Статистика привлечения судей к дисциплинарной ответственности за нарушение антикоррупционных ограничений

Год	Досрочное освобождение	Выговор	Замечание	Общее количество
2015	5	9	3	17
2016	5	2	6	13
2017	-	-	-	-

Анализ

1. Общие положения о необходимости предотвращения конфликта интересов в работе судьи включены в Кодекс чести судьи. Также на судей распространяется новый Закон «О конфликте интересов». Однако последний не содержит специальных положений, которые были бы регулировали порядок предотвращения и устранения конфликта интересов среди судей. Большую часть положений Закона о конфликте интересов невозможно реализовать судьям, поскольку у них нет «непосредственного руководства» или комиссии по этике в суде. Соответствующие правила должны быть адаптированы к организации работы судей и учитывать гарантии их независимости. Это можно сделать путем внесения изменений в Закон о конфликте интересов и согласования с ним Закона КР о статусе судей. Другим вариантом может быть определение особенностей урегулирования конфликта интересов у судей актом Совета судей (что, возможно, также потребует предварительного изменения Закона о конфликте интересов).

Кроме адаптации к специфике судебной работы общих правил регулирования конфликта интересов, Совету судей следует также подготовить детальные разъяснения и практические советы по предотвращению и устранению конфликта интересов в работе судей.

В этой связи следует приветствовать то, что, согласно информации властей КР, был разработан план мероприятий по имплементации Закона «О конфликте интересов» в судебной системе;

рассматривается возможность формирования в составе Совета судей комиссии по управлению конфликтом интересов и разрабатывается Положение об управлении конфликтами интересов, с включением вопросов анализа возможных конфликтов интересов в служебной деятельности, рассмотрение заявлений данных лиц о наличии конфликта интересов, контроль, проверки для предупреждения либо выявления конфликта интересов, урегулирование потенциального, реального и произошедшего конфликта интересов либо информирование соответствующих органов.

2. Еще одной несогласованностью является требование подачи и верификации деклараций о личных (частных) интересах согласно Закону о конфликте интересов. Законом предусмотрено, что верификация деклараций о личных (частных) интересах осуществляется комиссиями по этике государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, организаций или предприятий. Создание таких комиссий в судах не предусмотрено.

3. Согласно Закону о конфликте интересов, конфликт интересов определяется как конфликт между общественно-правовыми обязанностями и личными (частными) интересами лиц, указанных в статье 6 настоящего Закона, при котором их личные (частные) интересы влияют или могут повлиять на выполнение ими должностных обязанностей, что приводит или может привести к нарушению прав и интересов граждан, организаций или государства. Конфликт интересов может быть потенциальным, реальным и произошедшим. Такое определение не в полной мере соответствует международным стандартам, поскольку не охватывает кажущиеся (видимые) конфликты интересов (КИ), то есть ситуации, когда КИ возникает в глазах стороннего объективного наблюдателя, даже если он отсутствует в реальности.

Даже если такие ситуации КИ не охвачены правилами для государственных и других служащих, к судьям должен применяться более высокий стандарт добропорядочности в силу занимаемых ими должностей. Такое требование может быть реализовано через изменение Кодекса чести судьи³⁷.

4. Ограничения в части подарков, которые касаются судей, регулируются Законом о статусе судей, общим Законом о конфликте интересов и Кодексом чести судьи. При этом соответствующие положения пересекаются и не всегда согласуются между собой (см. выше).

Новая рекомендация № 20

1. Внести изменения в законодательные акты с целью определения положений о конфликте интересов судей с учетом специфики организации работы судей и органов судебной власти, а также необходимости соблюдения гарантий независимости судей; согласовать Закон о статусе судей с Законом о конфликте интересов в части подачи и верификации деклараций о личных (частных) интересах.

2. Согласовать положения законов КР о конфликте интересов и о статусе судей, а также Кодекса чести судьи в части ограничений, которые касаются подарков, занятия иной оплачиваемой деятельностью и других антикоррупционных ограничений.

3. Дополнить Кодекс чести судьи положениями о запрете внепроцессуальных (ex parte) контактов судьи с одной стороной процесса в отсутствие другой стороны или ее представителя с целью максимально объективного рассмотрения судебных дел; обеспечить применения этого положения на практике.

Правила декларирования

Согласно Конституционному Закону Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», судья обязан декларировать свое имущество, доходы и расходы в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Закон Кыргызской Республики «О декларировании

³⁷ См., например, Бангалорские принципы поведения судей, принципы 1.3., 2.5., 4.1., 4.3.

доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» регулирует отношения, связанные с декларированием доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности, который также распространяется на лиц, замещающих специальные государственные должности (председатель, заместитель председателя, судья Верховного суда; председатель, заместитель председателя, судья Конституционной палаты Верховного суда; председатель, заместитель председателя, судья местного суда).

В соответствии с п.5 ч.2 ст.28 Конституционного Закона КР “О статусе судей КР”, непредоставление или несвоевременное декларирование своего имущества доходов и расходов, отражении при этом заведомо ложных сведений является дисциплинарным проступком, за совершение которого могут быть наложены одно из таких видов взыскания – предупреждение, замечание, выговор либо досрочное освобождение.

Система декларирования, предусмотренная указанным специальным законом, рассмотрена в Главе 2.1. этого отчета.

Обучение по вопросам предотвращения коррупции

Рекомендация 25 Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана

«5. Обеспечить, чтобы обучение, по вопросам этики, борьбы с коррупцией и добропорядочности были составляющей начального обучения и повышения квалификации судей.»

Согласно статье 5-3 Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики», судья обязан повышать квалификацию. Повышение квалификации судей осуществляется в соответствии с учебными программами не реже одного раза в три года с сохранением на этот период заработной платы.

Порядок и сроки прохождения судьей повышения квалификации определяются председателем Верховного суда и Советом судей. Повышение квалификации судей осуществляется за счет средств республиканского бюджета, а также иных источников, не запрещенных законодательством.

По информации властей КР, разработан «Учебный план Высшей школы правосудия на 2018 год», который находится на стадии утверждения в Совете судей Кыргызской Республики. В указанном учебном Плане предусмотрены различные обучающие модули по этико-деонтологическому блоку, по антикоррупционному законодательству Кыргызской Республики.

Анализ

Из предоставленной информации можно сделать вывод о том, что **приведенная часть предыдущей рекомендации была выполнена частично.**

Механизм предоставления судьям (конфиденциальных) консультаций и рекомендаций по вопросам конфликта интересов, ограничений по службе, декларирования активов, правил поведения и т.д. отсутствует. Также отсутствуют письменные руководства, методологические и учебные пособия по этим вопросам, разработанные специально для судей.

Новая рекомендация № 21

1. Внедрить на практике механизм предоставления судьям консультаций, в том числе конфиденциальных, и рекомендаций по вопросам конфликта интересов, декларирования активов и интересов, правил поведения и других антикоррупционных ограничений. Подготовить и распространить практические руководства, методологические и учебные пособия по этим вопросам, разработанные специально для судей.

2. Обеспечить, чтобы обучение, по вопросам этики, борьбы с коррупцией и добропорядочности

были составляющей начального обучения и регулярного повышения квалификации судей.

Административное, уголовное расследование в отношении судей

В соответствии с Конституционным Законом Кыргызской Республики «Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией Кыргызской Республики», и Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики, решение о возбуждении уголовного дела в отношении судьи принимается Генеральным прокурором Кыргызской Республики.

Конституционным Законом Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» предусмотрено, что привлечение судьи к уголовной ответственности допускается с согласия Дисциплинарной комиссии при Совете судей по представлению Генерального прокурора.

Для получения согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности Генеральный прокурор вносит в Дисциплинарную комиссию при Совете судей соответствующее представление, в котором указываются обстоятельства уголовного дела, статья уголовного закона, по которой судья обвиняется, просьба о даче согласия на привлечение к уголовной ответственности (на привлечение в качестве обвиняемого).

Для получения согласия на привлечение судьи к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, представление в Дисциплинарную комиссию при Совете судей вносит соответствующий государственный орган.

Решение Дисциплинарной комиссии при Совете судей о даче согласия на привлечение судьи к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, обжалованию не подлежит.

Судья обладает правом неприкосновенности и не может быть задержан и арестован, подвергнут обыску или личному досмотру, кроме случаев, когда он застигнут на месте совершения преступления. Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления или по иному основанию либо принудительно доставленный в любой правоохранительный орган, если личность этого судьи не могла быть известна в момент задержания, после установления его личности подлежит немедленному освобождению. Личный досмотр судьи не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом в целях обеспечения безопасности других людей.

Судья, в том числе после прекращения своих полномочий и освобождения от занимаемой должности, не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, за противоправные деяния, совершенные им в период осуществления полномочий судьи, в ином порядке, чем установлено данным конституционным Законом.

Во время мониторингового визита информации представители судебной власти предоставили такую статистику дачи согласия на привлечение судей к уголовной ответственности:

Таблица 13. Статистика рассмотрения представлений о даче согласия на привлечение судей к уголовной ответственности

Год	Количество представлений	Дано согласие	Отказано	Возврат (не в компетенции)
2015	8	6	2	0
2016	5	4	1	0
2017	1	0	0	1*

* В 2017 году в адрес Совета судей поступило одно представление Генерального прокурора о даче согласия на привлечение к уголовной ответственности судьи. Однако, в связи с внесением изменений в Конституцию, вопрос дисциплинарной ответственности судей отнесен к компетенции Дисциплинарной комиссии при Совете судей.

Анализ

Иммунитет судьи от ответственности за постановленные решения – важная гарантия судебной независимости. Вместе с тем для государств на постсоветском пространстве характерно предписание на конституционном уровне весьма широкого объема неприкосновенности судьям от уголовного преследования, но отсутствие четкого регламентирования гарантий функционального иммунитета, а именно недопустимости преследования за деятельность судьи. Нет такой четкой гарантии и в правовом поле КР.

Более того неоправданный иммунитет здесь гарантирован судьям и после прекращения ими своих полномочий и освобождения от занимаемой должности, поскольку он/она не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, за противоправные деяния, совершенные ими в период осуществления полномочий судьи.

Также представляется чрезмерным иммунитет от задержания и ареста, обыска или личного досмотра, кроме случаев, когда судья застигнут на месте совершения преступления. Было бы целесообразно, вместо такого широкого запрета, предусмотреть необходимость получения согласия на такие действия от Дисциплинарной комиссии (после приведения порядка формирования ее состава в соответствие с международными стандартами) или Совета судей. При этом в случае задержания на месте преступления во время его совершения или сразу после этого такой орган необходимо было бы немедленно уведомить и продолжения содержание под стражей возможно лишь в случае, если такой орган не отменил его.

Следует также рассмотреть возможность отмены требования получения согласия Дисциплинарной комиссии на привлечение судьи к уголовной ответственности за коррупционные преступления. Как отмечалось в заключении Венецианской Комиссии от 2014 года, согласно статье 11 Конвенции ООН против коррупции, которая была ратифицирована Кыргызской Республикой, государства-участники обязуются принять «меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них». В этом Комиссия рекомендовала обсудить и решить, с учетом обстоятельств Кыргызской Республики, должен ли Конституционный закон специально исключать из сферы действия функционального иммунитета определенные виды умышленных преступлений (такие как взяточничество, коррупция или использование служебного положения в личных целях), как это недавно сделали в других странах (напр., в Молдове). «Хотя это может иметь своего рода сдерживающий эффект на судей и верховенство права, возможно, будет правильно отдельно выделить эти преступления, так как коррупция в государственном секторе, включая органы правосудия, представляет собой особую проблему в Кыргызской Республике»³⁸.

Новая рекомендация № 22

- 1. Пересмотреть положения Закона о статусе судей об объеме неприкосновенности судьи, предусмотрев иммунитет от преследования за деятельность судьи за постановленные им решения, если при этом отсутствовали признаки умышленного преступления.***
- 2. Подготовить проект, провести по нему консультации и принять изменения, которые разрешают задержание и арест, обыск и личный досмотр судей в случае согласия Совета судей или другого органа судебной власти, который соответствует международным стандартам относительно его состава.***
- 3. Рассмотреть возможность отмены требования получения согласия Дисциплинарной комиссии при Совете судей на привлечение судьи к уголовной ответственности за***

³⁸ Заключение Венецианской Комиссии по проекту изменений нормативно-правовой базы в сфере дисциплинарной ответственности судей в Кыргызской Республике, июнь 2014 года, документ CDL-AD(2014)018, пункт 42, доступно по ссылке <https://bit.ly/2s2iJz7>.

Выводы

Со времени предыдущего раунда мониторинга Кыргызстан провел важную реформу судебной системы, в том числе путем внесения изменений в Конституцию КР. Многие из принятых изменений можно приветствовать. Однако, реформу нельзя считать завершенной и некоторые из изменений не в полной мере соответствуют международным стандартам. В первую очередь это касается сохранения значительного влияния политических органов на судебную власть. Президент и парламент продолжают играть значительную роль в формировании судейского корпуса – прямо через назначение и увольнение судей, или косвенно через участие в формировании органов судебной власти (Совета по отбору судей и Дисциплинарной комиссии).

Работа органов судейского самоуправления является позитивным достижением, однако ключевые функции, связанные с карьерой судей, выполняют органы, которые не сформированы в соответствии с международными стандартами. Это приводит к тому, что на практике уровень доверия к судебной власти остается низким, органы судебной власти считаются политически зависимыми.

На независимость судей влияет также слишком широкий и нечеткий перечень оснований привлечения к дисциплинарной ответственности, необоснованные требования по даче согласия на прослушивание телефонов.

Также высоким остается уровень восприятия коррупции в судебной системе. Это указывает на необходимость дополнительных мер по предотвращению, выявлению и пресечению коррупции в судебной системе. Эти меры должны касаться эффективного применения на практике антикоррупционных ограничений (конфликт интересов, подарки, несовместимость, декларации интересов и имущества и т.д.), установление четкого запрета на внепроцессуальные контакты (а не только опубликования информации о таких контактах), проведения регулярного обучения и повышения информированности, создания механизмов консультирования судей, обеспечения их практическими пособиями.

С учетом оценки выполнения отдельных элементов рекомендаций №№ 24-25 можно сделать вывод, что рекомендацию № 24 и рекомендацию № 25 предыдущего раунда мониторинга Кыргызстан выполнил частично.

Служба публичного обвинения (прокуратура)

Рекомендация № 24 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

«... 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.»

Общая информация, функции

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики» от 18.07.2016 года УП № 161 проведена реформа правоохранительных органов, которая коснулась и органов прокуратуры. В целях консолидации поля деятельности прокуратуры на осуществлении надзора, из органов прокуратуры выведены следственные функции, за исключением уголовного преследования лиц, имеющих статус военнослужащих, и переданы в Государственный комитет национальной безопасности и Государственную службу по борьбе с экономическими преступлениями. Одновременно с этим и в

целях обеспечения сдержек и противовесов за органами прокуратуры закреплено право возбуждения уголовных дел по должностным (коррупционным) преступлениям, в том числе в отношении высших должностных лиц, с передачей их для дальнейшего расследования в уполномоченные органы.

В соответствии со статьей 10 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», систему прокуратуры Кыргызской Республики составляют:

- 1) Генеральная прокуратура Кыргызской Республики,
- 2) Военная прокуратура Кыргызской Республики,
- 3) прокуратуры областей, городов Бишкек, Ош;
- 4) районные (городские) и приравненные к ним: специализированные прокуратуры, военные прокуратуры гарнизонов;
- 5) научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий.

Количество различных категорий прокуроров составляет 845 сотрудников, в том числе, по состоянию на 30 декабря 2017 года, количество мужчин (87%) и женщин (13%).

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики и Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» на прокуратуру возлагается:

- 1) надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, а также другими государственными органами, перечень которых определяется конституционным законом, органами местного самоуправления и должностными лицами указанных органов;
- 2) надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие;
- 3) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан;
- 4) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом;
- 5) поддержание государственного обвинения в суде;
- 6) возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов, перечень которых определяется конституционным законом, с передачей дел на расследование в соответствующие органы, а также уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих.

Если ранее служба прокуратуры осуществляла исключительно надзор над исполнением законов органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, то в соответствии с новой формулировкой части 1 статьи 104 Конституции рамки этого надзора расширились и включают в себя исполнение закона «другими государственными органами, перечень которых определяется конституционным законом». Такой перечень определен Конституционным законом «Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией Кыргызской Республики» и охватывает:

- 1) органы исполнительной власти и местного самоуправления;
- 2) Генеральную прокуратуру Кыргызской Республики и ее структурные (территориальные) подразделения;
- 3) Национальный банк Кыргызской Республики и его структурные (территориальные) подразделения;

- 4) Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики и ее структурные (территориальные) подразделения, за исключением деятельности избирательных комиссий по вопросам подготовки и проведения выборов и референдумов;
- 5) Счетную палату Кыргызской Республики и ее структурные (территориальные) подразделения;
- 6) Аппарат Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики и его структурные (территориальные) подразделения, за исключением деятельности Акыйкатчы (Омбудсмана) по контролю за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- 7) Социальный фонд Кыргызской Республики и его структурные (территориальные) подразделения;
- 8) Государственную кадровую службу Кыргызской Республики и ее структурные (территориальные) подразделения;
- 9) Национальный статистический комитет Кыргызской Республики и его структурные (территориальные) подразделения;
- 10) Национальную комиссию по государственному языку при Президенте Кыргызской Республики и ее структурные (территориальные) подразделения;
- 11) Государственную комиссию по делам религий Кыргызской Республики и ее структурные (территориальные) подразделения;
- 12) Национальный центр Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и его структурные (территориальные) подразделения;
- 13) Судебный департамент при Верховном суде Кыргызской Республики и его структурные (территориальные) подразделения;
- 14) Вооруженные Силы, другие воинские формирования и государственные органы Кыргызской Республики, в которых законом предусмотрена военная служба;
- 15) должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, указанных в настоящей статье.

Правовую основу деятельности органов прокуратуры составляют следующие нормативные правовые акты:

- Конституция Кыргызской Республики;
- Конституционный закон Кыргызской Республики «Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией Кыргызской Республики от 13.07.2017 года №124;
- Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17.07.2009 года №224;
- Положение «О порядке прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики», утвержденное Указом Президента Кыргызской Республики от 06.02.2001 года № 48.

Деятельность органов прокуратуры также регулируются иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, в том числе процессуальным законодательством

Анализ

1. В своем заключении 2016 года по поводу проекта изменения в Конституцию КР, Венецианская Комиссия раскритиковала перечень функций, закрепленных за органами прокуратуры, а именно сохранение широких надзорных полномочий. Комиссия указала на то, что такая «надзорная» модель прокурорской службы, фактически, напоминает старую советскую модель прокуратуры. В то же время, за последние десятилетия многие посткоммунистические, а ныне демократические

государства предпочли лишить органы прокуратуры широких надзорных полномочий, передав эту прерогативу другим органам, в том числе национальным правозащитным институтам (таким как институт омбудсмена). Цель таких реформ – ликвидировать наделяемую излишней властью и по большому счету никому неподотчетную службу прокуратуры. Сохранение прокуратуры без изменений в Конституции может означать сохранение системы, в которой одному отдельному ведомству предоставлены широкие полномочия, что может представлять собой серьезную угрозу принципу разделения властей и правам и свободам физических лиц.

Комиссия отметила, что предоставление столь широких надзорных полномочий прокуратуре неоднократно критиковалось международными и региональными организациями, в том числе БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией. В различных заключениях по данному вопросу, в том числе и конкретно в отношении законодательной базы, регулирующей службу прокуратуры в Кыргызской Республике, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия по вышеуказанным причинам рекомендовали лишить прокуроров надзорной функции и ограничить их компетенцию уголовной сферой.

В заключении экспертов ОБСЕ 2013 года, рекомендовалось исключить рассмотреть возможность реформирования прокуратуры, устранив ее общие надзорные полномочия и ограничив их до полномочий уголовного преследования. Обоснованием такого ограничения прокурорских надзорных полномочий называлось «предотвращение чрезмерно сильной и по большей части неподотчетной прокуратуры, которая могла потенциально использоваться для политических целей или для оказания давления на другие государственные органы, включая судебные, что и имело место в советской системе»³⁹.

Эксперты согласны с такой оценкой. Хотя с принятием действующей Конституции Кыргызской Республики органы прокуратуры больше не осуществляют надзор за коммерческими и или иными организациями, индивидуальными предпринимателями, что сужает сферу надзора, остающиеся функции надзора прокуратуры чрезмерны и проблематичны не только с точки зрения организации органов власти в демократическом государстве, но и могут способствовать коррупции. В Кыргызстане действует институт Омбудсмена, а также была введена в действие система бесплатной правовой помощи. Это позволяет отказаться от широкой надзорной роли органов прокуратуры и сосредоточить функции на поддержании уголовного преследования уголовных правонарушений.

Следует также отметить, что среди поднадзорных органов упомянут Судебный департамент при Верховном суде Кыргызской Республики и его структурные (территориальные) подразделения. Это может рассматриваться также как ограничение независимости органов судебной власти, поскольку Судебный департамент обеспечивает работу судов и судебных органов (Совета судей, Совета по отбору судей, Дисциплинарной комиссии при Совете судей).

При этом эксперты приветствуют то, что, как сообщает Генеральная прокуратура КР, за последние годы были приняты меры по исключению дублирование надзорных функций с иными органами (Счетная палата, Омбудсмен, Госэкоинспекция и др.), и с 2018 года в статистической отчетности по надзору за исполнением законов исключен показатель количества проверок.

2. Эксперты приветствуют отказ от ведения следствия органами прокуратуры; эта функция также не свойственна прокурорам и приводит к конфликту интересов. Однако проблематичным является полномочие по возбуждению уголовных дел в отношении должностных лиц отдельных государственных органов (перечень таких органов совпадает с перечнем поднадзорных прокуратуре органов власти – см. выше). У прокуроров есть достаточные полномочия по руководству ведения следствия и утверждению основных решений в ходе следствия, в том числе

³⁹ См. Заключение по основным законодательным актам, регуливающим органы прокуратуры Кыргызской Республики, ОБСЕ/БДИПЧ, октябрь 2013 года, пункт 13, доступно по ссылке <https://bit.ly/2IKjoML>.

предъявления обвинения. Нет необходимости предоставлять дополнительное коррупциогенное полномочие по возбуждению уголовных дел. Такой этап как возбуждение уголовного дела, в принципе, способствует коррупции и его следует упразднить, заменив автоматической регистрацией выявленных уголовных правонарушений. Это, собственно, и было сделано в новом Уголовно-процессуальном кодексе КР 2017, который вступает в действие с января 2019 года и не предусматривает такого действия как «возбуждения уголовного дела». В этой связи также непонятно, каким образом будет выполнено положение статьи 104 Конституции КР.

Другим несоответствием является наделение новым УПК следователей органов прокуратуры подследственностью по отдельным категориям преступлений, в том числе коррупционных (ст. часть 3 ст. 153). Такие полномочия, как представляется, не соответствуют конституционным полномочиям прокуратуры. Органы власти Кыргызстана отметили, что несоответствия нет, поскольку согласно ст.104 Конституции КР органы военной прокуратуры осуществляют уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих, которые также являются должностными лицами. С такой интерпретацией тяжело согласиться, поскольку согласно статье 153 УПК к подследственности «органов прокуратуры» в целом отнесен целый перечень категорий преступлений, включая такие как преступления против здоровья, преступления против гражданских и иных прав человека, преступления против здоровья населения и многие другие преступления, которые не касаются военнослужащих.

3. Очень серьезным аспектом деятельности прокуратуры в КР, который представляет реальную угрозу судебской независимости и праву граждан на правовую определенность, является предусмотренная законом возможность прокурора вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства (ч. 3 ст. 40 Закона КР о прокуратуре), а также норма статьи 41 этого же закона по внесению прокурором представлений на судебные акты.

Согласно статье 41 КР о прокуратуре, прокурор или его заместитель в пределах своей компетенции вносит в вышестоящий суд представления в апелляционном, кассационном, надзорном порядке и частное представление на судебные акты⁴⁰. Прокурор или его заместитель независимо от участия в судебном разбирательстве вправе в пределах своей компетенции истребовать из суда любое дело или категорию дел, по которым решение, приговор, определение или постановление вступили в законную силу. Усмотрев, что решение, приговор, определение или постановление суда являются незаконными или необоснованными, прокурор вносит представление в кассационном или надзорном порядке в вышестоящий суд или обращается с представлением к вышестоящему прокурору.

Не меньшую обеспокоенность представляет содержание статьи 43, где предусмотрено, что Генеральный прокурор вправе вносить на рассмотрение Пленума Верховного суда Кыргызской Республики представления о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по гражданским, экономическим, уголовным, административным и иным делам и принимать участие в их обсуждении.

⁴⁰ Согласно предоставленной прокуратурой информации, в 2015 году органами прокуратуры внесено 529 представлений в порядке надзора, из которых судами были удовлетворены 208 представлений; в 2016 году внесено 507 таких представлений, из них удовлетворено 223 представления; в 2017 году внесено 564 надзорных представлений, из которых удовлетворено 226 представлений. В 2015 году органами прокуратуры внесено 725 кассационных представлений, из которых судами были удовлетворены 374 представления; в 2016 году внесено 572 таких представлений, из которых удовлетворено 300 представлений; в 2017 году внесено 639 таких представлений, из которых удовлетворено 322 представления.

Новая рекомендация № 23

- 1. Обеспечить поэтапное приведение функций органов прокуратуры в соответствие с международными стандартами и рекомендациями.*
- 2. Пересмотреть содержание статей 40-43 Закона КР о прокуратуре и процессуальных законов с целью устранения угроз для судебской независимости и для утверждения принципа правовой определенности для сторон процесса.*

Гарантии независимости/автономии органов прокуратуры и прокуроров

Согласно Конституции КР (Раздел 7), прокуратура отнесена к «Иным государственным органам» и таким образом не является частью ни судебной власти, ни исполнительной.

Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» предусматривает гарантии независимости органов прокуратуры. В частности, запрещается вмешательство в деятельность органов прокуратуры. Воздействие в какой бы то ни было форме на прокурора с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий или принятия им незаконного решения, а также неисполнение представлений, предписаний, предостережений прокуроров влечет ответственность, установленную законом.

Прокурор, следователь органов прокуратуры не обязан давать какие-либо объяснения по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также представлять их кому бы то ни было для ознакомления, иначе как в случаях и порядке, предусмотренных законом. Никто не вправе разглашать материалы проверок и дел без разрешения прокурора, в производстве которого они находятся, до их завершения.

В статье 400-2 Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности предусмотрена ответственность за невыполнение законных требований прокурора, следователя, а также должностного лица, осуществляющего производство по делу об административных правонарушениях. Умышленное невыполнение требований прокурора, следователя, вытекающих из их полномочий, установленных законодательством Кыргызской Республики, а также должностного лица, осуществляющего производство по делу об административных правонарушениях, - влечет наложение административного штрафа на граждан - до двадцати, на должностных лиц - от пятидесяти до ста расчетных показателей.

Орган прокурорского самоуправления

Органы власти КР в своих ответах относительно органов прокурорского самоуправления привели информацию о коллегиях в органах прокуратуры. Такие коллегии это совещательные органы, образуемые при Генеральном прокуроре, Военном прокуроре, а также при прокурорах областей, городов Бишкек и Ош, в составе руководителей указанных прокуратур (председатели), их заместителей (по должности), других ответственных работников органов прокуратуры. Однако коллегии не являются органом прокурорского самоуправления (их формирует Генеральный прокурор, и они имеют исключительно совещательную функцию).

Генеральный прокурор КР

Генеральная прокуратура является высшим органом прокуратуры Кыргызской Республики, ее возглавляет Генеральный прокурор. Президент КР: назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора; в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Генерального прокурора с согласия не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, одобренной двумя третями депутатов Жогорку Кенеша; по предложению Генерального прокурора назначает и освобождает от должности его заместителей;

Если предложенная Президентом кандидатура на должность Генерального прокурора не получит требуемого количества голосов, то Президент в течение 14 дней представляет Жогорку Кенешу новую кандидатуру.

Срок полномочий Генерального прокурора - 7 лет.

Согласно статье 11 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», Генеральный прокурор освобождается от должности Президентом КР в случаях, предусмотренных данным Законом, с согласия не менее одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, одобренной двумя третями депутатов Жогорку Кенеша.

Анализ

1. Одной из главных проблем в части независимости прокуратуры в Кыргызстане представляется порядок назначения и увольнения Генерального прокурора и его заместителей. Поскольку система прокуратуры в КР крайне иерархична значение Генерального прокурора в обеспечении реальной автономии органов прокуратуры является определяющим. В процессе назначения и увольнения ключевую роль играют политические органы – Президент и парламент.

Как в Конституции, так и в законе КР о прокуратуре также отсутствует перечень оснований для досрочного освобождения Генерального прокурора с должности. Согласно статье 11 Закона КР «О прокуратуре Кыргызской Республики», Генеральный прокурор освобождается от должности Президентом КР в случаях, предусмотренных указанным Законом. Однако такие случаи в законе не определены. Есть лишь общий перечень основания для освобождения всех прокуроров в статье 19 Закона: прокуроры до истечения срока полномочий могут быть освобождены от занимаемой должности по собственному желанию, в связи с переводом на другую работу или невозможностью исполнять обязанности по состоянию здоровья, по результатам аттестации, в случае вступления в законную силу приговора суда за совершенное преступление, а также по другим основаниям, предусмотренным законодательством Кыргызской Республики. Как видно, этот перечень является открытым.

Как представляется, у Президента и парламента есть неограниченная дискреция в вопросе досрочного освобождения Генерального прокурора с должности, что еще более политизирует эту должность и ставит ее в зависимость от политических интересов. Такое положение дел не соответствует демократическим стандартам организации органов публичного обвинения.

Как отмечалось в одном из заключений Венецианской Комиссии, «Комиссия, при оценке различных моделей назначения Главных прокуроров, всегда пыталась найти правильный баланс между требованиями демократической легитимности таких назначений, с одной стороны, и требованием деполитизации, с другой. Поэтому процесс назначения, который вовлекает исполнительную и/или законодательную власть имеет преимущество предоставления демократической легитимности назначению руководителя службы публичного обвинения. Однако, в таком случае необходимы дополнительные гарантии для уменьшения риска политизации прокурорской службы. Создание Прокурорского совета, который будет играть ключевую роль в назначении Главного прокурора, может считаться одним из самых эффективных современных инструментов для достижения этой цели. [...] Выдвижение кандидата должно основываться на его/ее юридической квалификации и опыте, на основании изложенных в законопроекте критериев. Недостаточно, чтобы кандидат на такую высокую должность отвечал лишь общим

квалификационным требованиям, которые выдвигаются для любой прокурорской должности; полномочия Главного прокурора требуют специальных компетенций и опыта. [...]»⁴¹.

Таким образом, необходимо устранить или максимально ограничить роль Президента и парламента в назначении и увольнении Генерального прокурора, предусмотреть формирование органа прокурорского самоуправления (совета прокуроров), в полномочия которого передать отбор кандидатов на эту должность и назначение Генерального прокурора или выдвижение отобранного кандидата для назначения, а также дачу заключения о наличии оснований для досрочного освобождения Генерального прокурора с должности.

Основания для досрочного освобождения Генерального прокурора с должности должны быть четко определены в Конституции или законе и не допускать увольнений по политическим мотивам.

2. Эксперты также отмечают, что Закон о прокуратуре не содержит ограничений по количеству срока пребывания в должности Генерального прокурора. Рекомендуется установить, что Генеральный прокурор назначается на один семилетний срок и не может быть назначен повторно на эту должность.

Как отмечала Венецианская Комиссия, «Генеральный прокурор должен назначаться бессрочно или на относительно длительный период времени без возможности возобновления в должности в конце этого периода. Период занятия должности не должен совпадать со сроком полномочий парламента»⁴².

Рекомендуется внести соответствующие изменения в закон Кыргызской Республики о прокуратуре.

3. Эксперты обращают внимание на статью 67 Конституции КР, которая предусматривает, что Президент КР может быть отрешен от должности только на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в совершении преступления, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента КР признаков преступления. Поскольку Генеральный прокурор назначается и освобождается с должности именно Президентом КР такое положение приводит к конфликту интересов, а также способствует тому, что Президент КР будет назначать на должность Генерального прокурора лишь лояльных кандидатов, которые не будут представлять ему угрозу в случае процедуры импичмента.

4. В целом, необходимо отметить, что согласно последним тенденциям уровень автономии органов прокуратуры все более приближается к гарантиям независимости судебной власти. Это также приводит к тому, что рекомендуется основные полномочия, связанные с организацией прокуратуры, управлением карьерой прокуроров и их подотчетностью, передавать специальным советам прокуроров по аналогии с судебными советами.

Например, в Отчете о четвертом раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий Сети ОЭСР⁴³, группа мониторинга позитивно оценивала создание Прокурорского совета, который был наделен полномочиями относительно назначения и освобождения Главного прокурора. Однако мониторинговая группа была обеспокоена ограниченной ролью самостоятельного органа прокуратуры. Большинство членов Прокурорского совета избираются Конференцией прокуроров, однако Совет имеет ограниченные полномочия, которые относятся разных стадий назначения и освобождения от должности Главного прокурора, дисциплинарного производства в отношении Главного прокурора, заслушивания отчетов Главного прокурора и его

⁴¹ CDL-AD(2015)039, Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, параграфы 19, 20 и 27; доступно по ссылке <https://bit.ly/1PPjtiz>.

⁴² CDL-AD(2010)040, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, пункты 35-38, 40.

⁴³ Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, Стамбульский план действий Сети ОЭСР, сентябрь 2016 года, стр. 69-70, доступно по ссылке <https://bit.ly/2x3c7Gu>.

заместителей касательно деятельности Службы публичного обвинения, уголовно-правовой политики, защиты прав человека в уголовном процессе и других вопросов. В то же время, Главный прокурор определяет, кто в Комиссии отвечает за подбор и прием на работу прокуроров. Главный прокурор также своим решением учредил Консультативный совет, который играет важную роль в вопросах продвижения, привлечения к дисциплинарной ответственности и увольнения прокуроров. Главный прокурор принимает решение в отношении состава Консультативного совета, который может быть изменен в любой момент. Консультативный совет является не самостоятельным органом, а лишь органом, предоставляющим консультации Главному прокурору. Такая система может негативно повлиять на независимость отдельных прокуроров и привести к концентрации чрезмерных полномочий в руках Главного прокурора. Кроме того, хотя Главный прокурор имеет гарантированный срок пребывания в должности, он все-таки назначается при решающем участии слишком большого количества политических органов (министра юстиции, правительства, парламента). Для дальнейшего усиления объективности и независимости прокуроров было бы лучше, если бы основная функция в процедурах приема на работу, продвижения по службе и освобождения от должности была передана Прокурорскому совету или другому самостоятельному органу прокуратуры, что обеспечило бы участие работников прокуратуры в процессах принятия этих ключевых решений и способствовало бы усилению независимости прокуроров. Эта мера также соответствовала бы стандартам Совета Европы.⁴⁴

5. В части 5 статьи 10 Закона КР о прокуратуре предусмотрено, что вопрос о создании или упразднении Военной прокуратуры, областных прокуратур, прокуратур городов Бишкек и Ош решает Президент Кыргызской Республики по представлению Генерального прокурора. Как отмечалось в заключении ОБСЕ 2013 года, «это указывает на крайне централизованную систему с сильной «вертикальной» иерархией, в которой Президент республики и Генеральный прокурор могут создавать или ликвидировать, и соответствующим образом реорганизовывать специализированные прокуратуры фактически по желанию. Во избежание возможного злоупотребления такой неограниченной исполнительной властью, советуется создавать, реорганизовывать и ликвидировать прокуратуры, в том числе специализированные, только на основании закона; после чего было бы допустимо принятие решения Генеральным прокурором в отношении компетенций и организационной структуры этих органов, в рамках установленных законом»⁴⁵.

6. В профильном законе КР о прокуратуре отсутствуют положения о принципах деятельности прокуратуры, как-то верховенство права (законность), уважение прав и свобод граждан, политическая нейтральность, соблюдение презумпции невиновности, недопустимость вмешательства прокуроров в деятельность законодательной и судебной ветвей власти, прозрачность, независимость, обязательное выполнение этических требований и т.п.

Новая рекомендация № 24

1. Ограничить роль политических органов в назначении и увольнении Генерального прокурора согласно международным стандартам; определить исчерпывающий перечень оснований для досрочного освобождения Генерального прокурора с должности; рассмотреть возможность: а) исключения такого основания для увольнения Генерального прокурора как политические мотивы, б) ограничения срока полномочий Генерального прокурора одним сроком и в)

⁴⁴ См., например, Заключение №9 (2014 г.) Консультативного совета европейских прокуроров в отношении норм и принципов, касающихся прокуроров, декабрь 2014 г. Пояснительная записка, §54: «Стремление к беспристрастности, которая в той или иной форме должна регулировать перспективы приема на работу и карьерного роста государственных прокуроров, может повлечь за собой организацию конкурсных систем получения доступа к профессии и создание Высших советов для всей судебной власти или только для прокуроров». Доступно по адресу: <https://goo.gl/e7XF7p>.

⁴⁵ Заключение по основным законодательным актам, регуливающим органы прокуратуры Кыргызской Республики, ОБСЕ/БДИПЧ, октябрь 2013 года, пункт 20, доступно по ссылке <https://bit.ly/2IKjoML>.

назначения Генеральным прокурором его заместителей.

2. Предусмотреть формирование органа (органов) прокурорского самоуправления, большинство членов которого (которых) будет избирать регулярно проводимая конференция прокуроров. Такой орган (органы) должен быть независим от Генерального прокурора и играть ключевую роль в конкурсном отборе кандидатов на должность Генерального прокурора, его заместителей и других прокуроров, рассматривать вопросы их дисциплинарной ответственности и оценки их деятельности.

3. Установить, что создание, реорганизация и ликвидация органов прокуратуры, в том числе специализированных, возможно только на основании закона и без участия Президента Кыргызской Республики.

4. Дополнить Закон о прокуратуре основными принципами деятельности прокуратуры, в том числе такими как верховенство права, законность, соблюдение прав человека, презумпция невиновности, объективность и беспристрастность, независимость, политическая нейтральность, прозрачность, соблюдение правил этики и поведения.

Отбор на должность прокуроров

В соответствии с Правилами подбора кандидатов на зачисление в резерв кадров для приема на работу в органы прокуратуры Кыргызской Республики, утвержденными приказом Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики от 01.08.2016 года № 33-п, подбор кандидатов является важнейшей задачей руководителей органов прокуратуры и кадровых служб, от качественного решения которой зависит эффективность деятельности органов прокуратуры в целом.

Организация подбора кандидатов для зачисления в резерв проводится управлением кадров Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики при участии структурных подразделений соответствующих прокуратур.

Процесс подбора кандидатов включает в себя следующие стадии:

- компьютерное тестирование, целью которого является определение уровня теоретической подготовки, интеллектуальных способностей, наличие логического мышления, проверка знаний кандидатом норм Конституции Кыргызской Республики, законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики;
- написание эссе – письменное изложение собственных мыслей кандидата на заданную актуальную тему, связанную с деятельностью органов прокуратуры, целью которого является оценка письменной грамотности, особенностей мышления, творческие способности. Тема эссе определяется Комиссией;
- медицинское и комплексное психодиагностическое обследование, целью которого является определение пригодности по состоянию здоровья проходить службу в органах прокуратуры;
- тестирование на полиграфе, целью которого является определение в установленном законодательством порядке устойчивости к коррупционным явлениям и соответствия требованиям и ограничениям, установленным законодательством в сфере государственной службы;

В соответствии с требованиями Положения о порядке проведения тестирования на полиграфе, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 27.08.2010 года №146 инициатором опроса кандидатов в резерв кадров с использованием полиграфа является Генеральный прокурор Кыргызской Республики.

- собеседование с кандидатом, целью которого является получение дополнительной информации о кандидате и составление представления о нем как о личности, формирование мнения о его

интеллекте, начитанности, интересах, умении грамотно и логично излагать свои мысли, волевых качествах, склонностях и мотивации;

- рассмотрение Комиссией вопроса о внесении Генеральному прокурору рекомендации о зачислении кандидата в резерв кадров либо об отклонении кандидатуры;
- рассмотрение Генеральным прокурором кандидатуры, рекомендованной Комиссией для включения в резерв кадров, с принятием соответствующего решения об отклонении кандидатуры или о включении в резерв кадров.

Порядок назначения на должности прокурора определяется Положением «О порядке прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики», утвержденным Указом Президента Кыргызской Республики от 06.02.2001 года № 48, который предусматривает полномочия Генерального прокурора и прокуроров Кыргызской Республики по назначению на должность.

Кандидаты для зачисления в резерв кадров должны отвечать следующим требованиям:

- иметь гражданство Кыргызской Республики без наличия гражданства другого государства;
- обладать высшим юридическим образованием с 5-летней формой обучения, либо магистерской степенью, полученным в высшем учебном заведении, имеющим государственную аккредитацию;
- состоянием здоровья, позволяющим в случае последующего принятия на работу в органы прокуратуры, исполнять служебные обязанности;
- готовностью работать в любых территориальных органах прокуратуры, в том числе и в отдаленных регионах Кыргызской Республики;
- обладать необходимыми профессиональными и моральными качествами.

Профессиональные качества включают в себя: подготовленность к профессиональной деятельности юриста в соответствии с государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция»; наличие общих и специальных знаний, необходимых для успешного выполнения обязанностей по должности, умение применять их на практике; инициативность, организаторские данные, работоспособность, умение поставить задачу и довести до конца ее решение.

Кандидат, успешно прошедший все этапы конкурсного отбора, рекомендованный Комиссией и одобренный Генеральным прокурором зачисляется в резерв кадров распоряжением Генерального прокурора и является претендентом для приема на работу в органы прокуратуры в строгом соответствии с установленным рейтингом, согласно набранным баллам.

Деятельность органов прокуратуры по подбору кандидатов осуществляется гласно и открыто, публикуется по завершению каждого этапа на сайте Генеральной прокуратуры КР: www.prokuror.kg.

Согласно 7.5. Правил подбора кандидатов на зачисление в резерв кадров для приема на работу в органы прокуратуры Кыргызской Республики, кандидаты для зачисления в резерв кадров должны обладать необходимыми профессиональными и моральными качествами.

Среди моральных качеств оцениваются объективность, требовательность к себе и другим, добросовестность, честность, гражданское мужество, ответственность, уравновешенность, стрессоустойчивость, тактичность, чуткость к людям, скромность.

Обучение кандидатов

Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» подготовка кадров для органов прокуратуры осуществляется путем подготовки лиц, впервые принятых на службу в

органы прокуратуры, по программам профессиональной подготовки в целях приобретения ими основных профессиональных знаний, умений, навыков и компетенции, необходимых для выполнения служебных обязанностей.

Приказом Генерального прокурора утверждена учебная рабочая программа «Введение в специальность» (состоящая из 9-ти разделов) для кандидатов, зачисленных в резерв кадров для приема на работу в органы прокуратуры Кыргызской Республики, на основании которой управлением кадров Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики на базе Центра повышения квалификации работников органов прокуратуры проводится обучение кандидатов.

Карьера прокуроров

Прокуроры областей, городов и районов не могут занимать свою должность более двух сроков подряд в одном административно-территориальном регионе.

Прокуроры до истечения срока полномочий могут быть освобождены от занимаемой должности по собственному желанию, в связи с переводом на другую работу или невозможностью исполнять обязанности по состоянию здоровья, по результатам служебного расследования, в случае вступления в законную силу приговора суда за совершенное преступление, а также по другим основаниям, предусмотренным законами.

Процедура продвижения прокурора по службе регулируется Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» и Положением «О порядке прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики, утвержденным Указом Президента Кыргызской Республики от 06.02.2001 года № 48.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», служба в органах и учреждениях прокуратуры прекращается при увольнении прокурорского работника. Помимо предусмотренных Законом Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной 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 Закона.

Анализ

1. Эксперты отмечают как позитивные положения о конкурсном отборе для зачисления в резерв кадров для приема на работу в органы прокуратуры Кыргызской Республики. Однако дальнейшее назначение на первую должность в органах прокуратуры и продвижение по карьерной лестнице не основываются на прозрачных процедурах и конкурсном отборе, поскольку находятся в неограниченной объективными критериями дискреции Генерального прокурора, прокуроров областей.

Генеральная прокуратура в своих комментариях отметила, что после прохождения всех этапов конкурсного отбора Комиссия по отбору сотрудников обсуждает вопрос о внесении Генеральному прокурору рекомендации о зачислении кандидата в резерв кадров либо об отклонении кандидатуры. В ходе проверочных действий, проводимых управлением кадров совместно с отделом внутренних расследований Генеральной прокуратуры, выясняется поведение кандидата в обществе, его склонность к употреблению спиртных напитков, наркотических и токсических средств, приверженность к реакционным течениям религии, наличие судимости за корыстно-насильственные преступления близких родственников кандидата, а также основания увольнения кандидата с предыдущего места работы. Дальнейшее рассмотрение Генеральным прокурором

кандидатуры, рекомендованной Комиссией для включения в резерв кадров основывается на результатах проверочных действий, проводимых управлением кадров совместно с отделом внутренних расследований.

По мнению экспертов, наличие проверки личности кандидата не равноценно прозрачному и конкурсному отбору на основе четких критериев личных заслуг и качеств.

Как и в случае с Генеральным прокурором и его заместителями, самым оптимальным вариантом назначения прокуроров и руководителей прокуратур является их отбор и назначение прокурорским советом или аналогичным органом, например квалификационной комиссией, большинство членов которой будет избираться конференцией прокуроров (см. предыдущую рекомендацию)⁴⁶. Это позволит обеспечить назначение прокуроров с учетом их компетенции и опыта, а не связей или личной лояльности. Как переходной вариант, возможно назначение прокуроров Генеральным прокурором по рекомендации прокурорского совета или другого органа прокурорского самоуправления.

2. Эксперты отмечают, что Правила подбора кандидатов на зачисление в резерв кадров для приема на работу в органы прокуратуры Кыргызской Республики (утверждены приказом Генеральной прокуратуры КР от 1 августа 2016 г.) предусматривают несколько этапов отбора для зачисления в резерв (в том числе компьютерное тестирование, написание эссе, тестирование на полиграфе, собеседование). При этом установлено минимальное количество баллов для прохождения определенного этапа. Однако Правила подбора не предусматривают, что для зачисления в резерв рекомендуются кандидаты, которые набрали наибольшее количество баллов и которые наилучшим образом соответствуют критериям.

Также в Правилах отсутствуют детальные положения об открытости и прозрачности набора, в том числе об опубликовании объявления о наборе в резерв, обнародовании результатов прохождения различных этапов набора, в том числе детальных финальных результатов с количеством полученных кандидатами баллов.

3. Порядок прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики регулируется Указом Президента от 2001 года (в редакции Указа 2003 года). Основные вопросы набора на службу в органы прокуратуры и ее прохождения (вопросы найма и карьерного продвижения прокуроров) должны регулироваться законом, а не подзаконными актами, в том числе актами политических органов.

Новая рекомендация № 25

Предусмотреть конкурсный отбор на все должности в органах прокуратуры на основании личных качеств, добропорядочности и предыдущего опыта; объявления о вакансиях, а также результаты всех основных этапов отбора на должность прокурора, в том числе при начальном зачислении в резерв, должны быть открытыми для общественного контроля и публиковаться в интернете.

⁴⁶ Как отметила Венецианская Комиссия в своем докладе о европейских стандартах независимости судебной системы (Часть II – Служба публичного обвинения), «С целью подготовки для назначения квалифицированных прокуроров будет полезным экспертное участие. В идеале, это может осуществляться в рамках независимого органа, как демократически легитимизированный совет прокуроров или коллегия старших прокуроров, чей опыт позволит им предложить надлежащих кандидатов для назначения» (CDL-AD(2010)040, пункт 48). В заключении по проекту закона о государственной службе публичного обвинения Черногории, Венецианская Комиссия «приветствовала то, что государственные обвинители и руководители служб публичного обвинения будут назначаться (на пятилетний срок, как предусмотрено в Конституции) Прокурорским советом» (CDL-AD(2014)042, Interim Opinion on the Draft Law on the State Prosecution Office of Montenegro, пункт 74).

Оценка работы прокуроров

Согласно Закону Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», основными направлениями формирования кадрового состава органов прокуратуры являются:

- 1) подготовка на плановой основе кадров для замещения должностей в органах прокуратуры;
- 2) создание условий для профессионального и должностного роста работников;
- 3) оценка результатов служебной деятельности работников путем проведения аттестации;
- 4) создание кадрового резерва и его эффективное использование;
- 5) применение современных кадровых технологий при приеме на службу в органы прокуратуры ее прохождении.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Кыргызской Республики «О порядке оценки работы прокурорско-следственных работников и деятельности органов прокуратуры Кыргызской Республики» от 30.12.2013 года № 101-п, основными составляющими эффективной деятельности органов прокуратуры являются качество и результативность прокурорского надзора и следствия в органах прокуратуры, совершенствование организации и планирования работы, оптимальное использование полномочий прокуратуры, трудовых ресурсов и рабочего времени. Одним из обязательных организационных условий функционирования органов прокуратуры, существенно влияющих на эффективность проводимой работы, является анализ деятельности органов прокуратуры. Соответственно правильность составления указанного рода анализов влияет на качество прокурорского надзора.

Для проведения оценки эффективности работы отдельного прокурора, следователя и в целом прокуратуры существуют ряд критериев, позволяющих определить степень соответствия проводимой органами прокуратуры работы требованиям и задачам, возложенным на них законодательством Кыргызской Республики. Основным результатом введения оценки эффективности деятельности органов прокуратуры должно быть повышение уровня прокурорского надзора и результативности прокурорской работы.

Анализ

1. Эксперты приветствуют разработку детальной методологии и критерии оценки органов прокуратуры и отдельных прокуроров.

Основными критериями оценки деятельности прокуратуры определены эффективность и качество, то есть:

- своевременность и полнота выявления нарушений закона, обстоятельств, способствующих им, и установление лиц, нарушивших законы;
- своевременность, полнота, адекватность и реальность реагирования на выявленные нарушения закона;
- принципиальность и настойчивость в устранении нарушений закона и привлечения виновных лиц к ответственности;
- реальное, фактическое устранение нарушений закона и восстановление прав, свобод и законных интересов граждан, общества и государства;
- состояние законности и обеспечения защиты прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства на поднадзорной территории, реальное укрепление законности.

Вместе с тем, ряд критериев вызывают вопросы. Как отмечалось в одном из мониторинговых отчетов СПД⁴⁷, следует воздержаться от системы оценки, в которой учитывается в основном количество завершённых расследований, поскольку такая система может создать антистимулы для прокуроров, следователей и их руководителей, которые не будут заинтересованы в расследовании сложных дел, что, в конечном счете, может причинить больший вред обществу и подорвать веру общественности в способность прокуратуры обеспечивать соблюдение законов. Кроме того, хотя факт того, что дело завершилось оправданием обвиняемого, может отражать неадекватную подготовку и квалификацию соответствующих прокуроров, само по себе оправдание не следует использовать для оценки эффективности работы прокурора, поскольку решения о предъявлении обвинений в редких случаях принимаются без согласования с вышестоящим руководством, и некоторые сложные дела могут завершаться оправдательным приговором, хотя конкретные обстоятельства дела требовали возбуждения дела.

Использование процента оправдательных приговоров в качестве показателя эффективности является особенно проблематичным, учитывая наследие бывшего Советского Союза, в котором процветала мощная прокурорская служба в ущерб независимости судебной власти. Если в системе аттестации будут применяться такие показатели, прокуроры могут получить соответствующий стимул и злоупотреблять своими полномочиями, оказывать давление на судей, закрывать глаза на процессуальные нарушения прав подсудимого и т.д.

Рекомендуется, исключить или свести к минимуму значимость таких показателей и заменить их оценками адекватности подготовки к порученным заданиям и профессионализма.

2. Следует также отметить, что разработанная методика оценки касается органов прокуратуры, а не отдельных прокуроров. То есть эта оценка не является частью управления человеческими ресурсами в органах прокуратуры и оценки личных результатов работы индивидуальных прокуроров.

Новую рекомендацию по этому вопросу смотрите в конце этого раздела.

Правила поведения прокуроров

Согласно Кодексу профессиональной этики работника прокуратуры Кыргызской Республики от 21.10.2014 года (Правила поведения работника прокуратуры) в служебной деятельности работник прокуратуры:

- в любой ситуации должен сохранять личное достоинство и придерживаться этических норм, не совершать действий, способных причинить ущерб репутации и поставить под сомнение его объективность, независимость при осуществлении возложенных полномочий, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, соблюдать и преумножать лучшие традиции кыргызской прокуратуры;
- обязан быть беспристрастным, не допускать влияния на свою профессиональную деятельность кого бы то ни было, включая своих родственников, друзей и знакомых;
- должен проявлять терпение, вежливость, тактичность и уважение к лицам, с которыми он общается при исполнении служебных обязанностей, принимать аргументированные решения;
- в общении с руководством, коллегами, подчиненными и гражданами соблюдать общепринятые правила поведения, вести себя с достоинством, не оставлять без внимания факты нарушения норм этики со стороны других работников;

⁴⁷ Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, Стамбульский план действий Сети ОЭСР, сентябрь 2016 года, стр. 70, доступно по ссылке <https://bit.ly/2x3c7Gu>.

- не принуждать своего подчиненного принимать неправомерные решения или совершать незаконные действия, не допускать по отношению к подчиненным необоснованных обвинений, оскорблений, грубостей, унижения человеческого достоинства и бестактности;
- не вправе делать публичных заявлений, выступлений в прессе по делам, находящимся в его производстве, без согласия руководства прокуратуры, разглашать служебную информацию;
- не вправе получать от физических или юридических лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за осуществление действия или бездействия, связанных с исполнением служебных полномочий;
- не допускает, чтобы его политические и религиозные убеждения влияли на принятие решений, связанных с исполнением служебных обязанностей;
- работник прокуратуры должен содействовать установлению и поддержанию в коллективе здорового морально-психологического климата;
- не допускает проявлений бюрократизма, формализма, высокомерия, неуважительного отношения к законным просьбам и требованиям граждан;
- соблюдает запреты, ограничения и обязанности, установленные действующим законодательством для государственных служащих;
- в случае конфликтного поведения со стороны посетителя работнику прокуратуры необходимо принять меры для того, чтобы снять эмоциональное напряжение гражданина, а затем спокойно разъяснить ему порядок решения вопроса.

Согласно Кодексу профессиональной этики работника прокуратуры Кыргызской Республики, Комиссия по вопросам этики создается в центральном аппарате Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, Военной прокуратуре Кыргызской Республики, прокуратурах областей, городов Бишкек и Ош, которая осуществляет контроль за соблюдением профессиональных этических норм работниками соответствующих прокуратур. Основными направлениями деятельности комиссии являются: формирование этических ценностей и профилактика правонарушений, контроль за соблюдением норм этики.

В состав комиссии по вопросам этики входят: секретарь и члены комиссии, которые избираются из числа ответственных работников прокуратуры, имеющих авторитет в коллективе и способных по моральным и деловым качествам выполнять поставленные задачи. В состав комиссии могут быть включены ветераны органов прокуратуры. Руководители прокуратур и их заместители (либо один из заместителей) входят в состав комиссии, но не могут быть избраны председателями комиссий по вопросам этики. Председатель избирается членами комиссии и может входить в состав аттестационно-конкурсной комиссии.

Материалы служебных проверок и расследований вносятся на рассмотрение комиссии по вопросам этики. Комиссия, по итогам рассмотрения, вносит предложение руководителю для принятия решения.

Комиссии по вопросам этики прокуратур представляют отчет о проделанной работе в Генеральную прокуратуру Кыргызской Республики по полугодиям. Комиссия по вопросам этики Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики ежегодно отчитывается о проделанной работе перед Комиссией по вопросам этики государственных служащих при Президенте Кыргызской Республики.

Механизм предотвращения и разрешения конфликта интересов, другие ограничения В соответствии с Кодексом профессиональной этики работника прокуратуры Кыргызской Республики, 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.

Для предупреждения конфликта интересов нормы профессиональной этики предписывают работнику прокуратуры:

- доложить непосредственному начальнику о возникшем конфликте интересов или об угрозе его возникновения;
- прекратить сомнительные, компрометирующие межличностные отношения;
- отказаться от возможной ненадлежащей выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;
- противодействовать коррупции и разоблачать коррупционеров любого уровня;
- принимать меры по преодолению негативных последствий конфликта интересов.

Уклонение работника прокуратуры от обязанности представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, равно как и его нечестность при этом являются существенным условием возникновения конфликта интересов.

Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» предусмотрены ограничения, связанные со службой в органах и учреждениях прокуратуры.

Прокуроры и следователи органов прокуратуры не могут быть депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и местных кенешей, членами комиссий и иных выборных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Прокуроры, следователи органов прокуратуры не могут являться членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели, оказывать какую-либо поддержку или принимать участие в их деятельности.

Прокурорские работники в своей служебной деятельности не связаны решениями политических партий и других общественных, некоммерческих объединений.

Прокуроры, следователи органов прокуратуры не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой.

На прокурорских работников распространяются ограничения, установленные Законом Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (см. Главу 2.1. этого отчета).

На сотрудников органов прокуратуры, поскольку они являются государственными служащими, распространяется действие Закона «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности». По информации Генеральной прокуратуры, все работники органов прокуратуры республики до 1 марта 2018 года сдали декларацию в Государственную налоговую службу при Правительстве КР в электронном варианте.

Обучение по вопросам прокурорской этики и добропорядочности

Управление кадров на базе Центра повышения квалификации работников органов прокуратуры Генеральной прокуратуры в соответствии с учебно-тематическими планами на постоянной основе проводит обучение прокурорских работников профессиональной этике, в том числе с привлечением международных экспертов по вопросам этики и деонтологии.

В марте 2017 года в рамках Меморандума о взаимопонимании заключенного между Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики и Международной организацией по праву развития (IDLO) в целях реализации проекта «Поддержка органов прокуратуры Кыргызской Республики в укреплении институционального потенциала» в части повышения квалификации работников органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции, проведен тренинг для тренеров, на котором приняли участие 20 слушателей из числа опытных работников органов прокуратуры. В апреле 2017 года проведен тренинг с аналогичной тематикой для 17 слушателей – работников органов прокуратуры.

В мае 2017 года при содействии проекта Европейского Союза «Содействие укреплению верховенства права в Кыргызской Республике» проведен тренинг на тему «Противодействие коррупции как одно из приоритетных направлений органов прокуратуры», где по вопросам совершенствования правовой базы в сфере землепользования и градостроительства, а также снижения коррупционных рисков, выступили в качестве лекторов прокуроры управления по противодействию коррупции и надзору за исполнением законов Генеральной прокуратуры республики. На указанном тренинге приняли участие 21 работник органов прокуратуры. Аналогичный тренинг проведен в сентябре 2017 года в учебном классе Центра для 20 работников органов прокуратуры города Бишкек и Чуйской области. Тренерами и лекторами выступили работники Генеральной прокуратуры республики и ГСБЭП при Правительстве Кыргызской Республики по вопросам выявления и расследования коррупционных преступлений.

В октябре 2017 года в учебном классе Центра повышения квалификации Генеральной прокуратуры проведен однодневный семинар по тематике: «История возникновения органов прокуратуры», «Этика государственного служащего», «Культура поведения в общественных местах» и требования «Кодекса профессиональной этики работника прокуратуры Кыргызской Республики» для 20 работников органов Военной прокуратуры Кыргызской Республики, специализированных прокуратур, прокуратур Чуйской области и города Бишкек.

Анализ

1. Хотя Закон КР о конфликте интересов от декабря 2017 года распространяется на прокуроров как на государственных служащих, его общих положений недостаточно для эффективного предупреждения и регулирования конфликта интересов прокуроров. Необходимо разработать детальные правила по регулированию КИ с учетом полномочий и специфики работы органов прокуратуры.

2. Приведенная информация свидетельствует, что для прокуроров проводятся отдельные семинары и обучающие мероприятия, которые охватывают вопросы этики, добропорядочности и предотвращения коррупции. Однако, как представляется, такие мероприятия носят разовый, несистемный характер и зависят от инициативы доноров. Необходимо предусмотреть программу регулярного обучения и повышения квалификации прокуроров по указанным вопросам, а также разработать соответствующие обучающие материалы, которые будут иметь практическую направленность.

Новая рекомендация № 26

1. Установить детальные правила предотвращения и урегулирования конфликта интересов прокуроров с учетом полномочий и специфики работы органов прокуратуры.

2. Внедрить на практике механизм предоставления прокурорам и другим работникам органов прокуратуры консультаций, в том числе конфиденциальных, и рекомендаций по вопросам конфликта интересов, декларирования активов и интересов, правил поведения и других антикоррупционных ограничений. Подготовить и распространить практические руководства, методологические и учебные пособия по этим вопросам, разработанные специально для прокуроров и других работников органов прокуратуры.

3. Обеспечить проведения регулярного практического обучения и повышения квалификации прокуроров по вопросам этики, добропорядочности и предотвращения коррупции, а также разработать соответствующие обучающие материалы, которые будут иметь практическую направленность.

Дисциплинарная ответственность

В соответствии с Кодексом профессиональной этики работника прокуратуры Кыргызской Республики за нарушения требований данного Кодекса, руководителем органа прокуратуры лично или при необходимости в присутствии трудового коллектива, к работнику прокуратуры могут быть применены следующие меры воздействия: устное замечание; предупреждение о недопустимости неэтичного поведения; требование о публичном извинении.

Нарушение работником прокуратуры норм настоящего Кодекса, выразившееся в совершении проступка, порочащего честь и дискредитирующего звание работника прокуратуры, является основанием для привлечения его к дисциплинарной ответственности. Проступком, порочащим честь и дискредитирующим звание прокурорского работника, признается такое действие или бездействие, которое хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием работника органов прокуратуры.

В соответствии с п.1.9 Инструкции по делопроизводству в органах прокуратуры Кыргызской Республики, утвержденной приказом Генерального прокурора Кыргызской Республики от 04.04.2005 года №16/7, сведения и информация данной категории разглашению не подлежат.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» и Положением о порядке прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики (утверждено Указом Президента КР от 06.02.2001 года N№ 48), за неисполнение или ненадлежащее исполнение прокурорскими работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, нарушение профессиональной этики, а равно несоблюдение установленных Законом ограничений, связанных с пребыванием работника на службе в органах прокуратуры, руководители органов прокуратуры вправе налагать на них следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; понижение в специальном или воинском звании, классном чине на одну ступень; понижение в должности; увольнение из органов прокуратуры.

При привлечении работника к дисциплинарной ответственности учитываются тяжесть совершенного проступка, обстоятельства его совершения, а также предшествующие служба и поведение работника.

Таблица 14. Привлечение к дисциплинарной ответственности прокуроров

	К дисциплинарной ответственности всего привлечено
по итогам 2015 года	261 работник
по итогам 2016 года	282 работника
по итогам 2017 года	241 работник

Анализ

1. Законодательство КР не определяет четкие основания для дисциплинарной ответственности. Закон о прокуратуре (ст. 49) устанавливает, что порядок привлечения к дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры устанавливается законодательством Кыргызской Республики. Согласно статье 52-1 Закона, помимо предусмотренных Законом КР "О государственной службе" оснований прокурорский работник может быть уволен, среди прочего, по

инициативе руководителя органа прокуратуры в случаях: нарушения присяги прокурора (следователя), а также совершения проступков, порочащих честь прокурорского работника; несоблюдения ограничений, связанных со службой, предусмотренных статьей 46 настоящего Закона.

Кодексом профессиональной этики работника прокуратуры устанавливает, что нарушение работником прокуратуры норм Кодекса, выразившееся в совершении проступка, порочащего честь и дискредитирующего звание работника прокуратуры, является основанием для привлечения его к дисциплинарной ответственности. Таким проступком является «действие или бездействие, которое хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием работника органов прокуратуры».

Согласно ж Положению о порядке прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики, за неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, руководители органов прокуратуры имеют право налагать на дисциплинарные взыскания.

Законодательство использует различные термины для определения деяний, которые влекут за собой дисциплинарную ответственность прокурорских работников. Четкий перечень проступков, порочащих честь прокурорского работника, не определен. Определение «действие или бездействие, которое хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием работника органов прокуратуры» нельзя считать однозначным, оно допускает широкое толкование.

Таким образом, руководители прокуратуры имеют широкую дискрецию в наложении дисциплинарных взысканий.

2. Проблематичным также является то, что решение о дисциплинарном взыскании налагается единолично руководителем органа прокуратуры. При этом проведение служебного расследования не является обязательным. Это нарушает правила надлежащей процедуры, открывает возможности для злоупотреблений и ненадлежащего влияния на прокуроров, ограничивает их независимость. Целесообразно поручить рассмотрение вопросов дисциплинарной ответственности прокуроров специально созданному органу, например прокурорскому совету или органу при нем, который будет сформирован конференцией прокуроров и иметь надлежащие гарантии автономии от руководства прокуратуры (например, дисциплинарная комиссия)⁴⁸.

3. Законодательство также не предусматривает гарантий справедливого рассмотрения дисциплинарных дел; обжалование ограничено вышестоящему прокурору. Проблематичным является также то, что вопросы дисциплинарной ответственности и процедуры урегулированы не законом, а подзаконными актами.

4. Закон о прокуратуре позволяет уволить прокурорского работника за нарушение присяги прокурора (следователя), а также совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, за несоблюдение ограничений, связанных со службой. Увольнение со службы является крайней мерой и может применяться только в случае действительно серьезных нарушений, которые должны быть определены в законе.

5. Кыргызстан не предоставил информацию о дисциплинарных санкциях, наложенных на прокуроров, сославшись на то, что такая информация ограничена в доступе. Информация о привлечении работников прокуратуры к ответственности, как и сотрудников любых других

⁴⁸ См., например, заключение Венецианской Комиссии CDL-AD(2012)008 (Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary, пункт 77): «... решение о дисциплинарных мерах не должно приниматься руководителем, который таким образом действует как обвинитель и судья, как-будто в обвинительной системе. Определенная форма прокурорского совета была бы более надлежащей для рассмотрения дисциплинарных дел».

государственных органов, является важной частью обеспечения добропорядочности и подотчетности органов прокуратуры. Такая информация имеет значительный общественный интерес и не может ограничиваться в доступе.

См. новую рекомендацию ниже.

Административное, уголовное расследование в отношении прокуроров

В соответствии с ч.6 ст.104 Конституции Кыргызской Республики, прокуратура составляет единую систему, на которую возлагается: возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов, перечень которых определяется конституционным законом, с передачей дел на расследование в соответствующие органы, а также уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих.

Согласно п.2 ч.1 ст.3 конституционного Закона КР «Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией Кыргызской Республики», полномочия прокуратуры, предусмотренные пунктами 1 и 6 статьи 104 Конституции Кыргызской Республики, распространяются на: Генеральную прокуратуру Кыргызской Республики и ее структурные (территориальные) подразделения.

В соответствии со ст.163 УПК КР, уголовные дела в отношении должностных лиц расследуются органами национальной безопасности.

Информации административных мер, уголовных наказаний в отношении прокуроров публикуются.

В соответствии с Конституционным Законом Кыргызской Республики «Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией Кыргызской Республики» от 13.07.2017 года № 124, решение о возбуждении уголовного дела в отношении Генерального прокурора Кыргызской Республики принимается одним из заместителей Генерального прокурора Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша КР по представлению Президента Кыргызской Республики.

Работники органов прокуратуры являются представителями государственной власти и находятся под особой защитой государства. Не допускаются задержание, привод, доставление, личный досмотр прокурора и следователя, досмотр их вещей и используемого ими транспорта при исполнении ими служебных обязанностей, за исключением случаев, когда последние застигнуты на месте совершения преступления.

Анализ

Предоставление таких иммунитетов Генеральному прокурору и прокурорам не соответствует международным стандартам⁴⁹, поскольку может способствовать злоупотреблениям, ограничивает подотчетность прокуроров и несет с собой риски политизации в случае с Генеральным прокурором, возбуждение уголовного дела в отношении которого требует участия политических органов.

После создания прокурорского совета можно было бы предусмотреть необходимость получения согласия такого совета на арест и задержание прокурора. При этом в случае задержания прокурора на месте преступления во время его совершения или сразу после этого такой орган необходимо было бы немедленно уведомить и продолжения содержания под стражей возможно лишь в случае, если такой орган не отменил его.

⁴⁹ См. например заключение Венецианской Комиссии по Турции: CDL-AD(2011)004, Opinion on the Draft Law on Judges and Prosecutors of Turkey, пункт 88, доступно по ссылке <https://bit.ly/2sazYxY>. См. также заключение экспертов ОБСЕ: Заключение по основным законодательным актам, регулирующим органы прокуратуры Кыргызской Республики, ОБСЕ/БДИПЧ, октябрь 2013 года, пункт 32, доступно по ссылке <https://bit.ly/2IKjoML>.

Новая рекомендация № 27

- 1. Установить в Законе о прокуратуре: четкий перечень оснований для дисциплинарной ответственности прокуроров без отсылки к Кодексу этики и другим подзаконным актам; санкции, которые пропорциональны деянию; детальные процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности с гарантиями процессуальных прав прокурора.*
- 2. Изменить порядок рассмотрения и принятия решения по дисциплинарным делам в отношении прокуроров, обеспечив беспристрастность и справедливость, отделение функций расследования от вынесения решения (например, путем создания дисциплинарной комиссии).*
- 3. Обеспечить опубликование информации о дисциплинарных взысканиях, примененных к прокурорам.*
- 4. Ограничить иммунитеты прокуроров от задержания и ареста.*

Вознаграждение

В соответствии со статьей 50 Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», условия оплаты труда - заработная плата (денежное довольствие) прокурорским работникам устанавливаются в соответствии с законодательством Кыргызской Республики в зависимости от уровня ответственности и сложности их служебных обязанностей, категории должности.

Заработная плата (денежное довольствие) прокурорских работников состоит из должностного оклада, доплат за классный чин и выслугу лет. К заработной плате (денежному довольствию) могут быть начислены иные выплаты, предусмотренные законами и другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», прокуроры и следователи, которым присваиваются специальные классные чины и воинские звания, обеспечиваются бесплатным форменным обмундированием в порядке и по нормам, установленным Правительством Кыргызской Республики.

В соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об условиях оплаты труда государственных служащих органов прокуратуры Кыргызской Республики» от 18.10.2013 года № 568, государственным служащим органов прокуратуры Кыргызской Республики ежеквартально выплачивается премия.

Прокуроры и следователи органов прокуратуры, не имеющие своего жилья, обеспечиваются служебными квартирами, состоящими на балансе органов прокуратуры, а также иным жильем, предоставляемым органами местного самоуправления и государственными администрациями во временное пользование. В 2017 году 81 сотруднику предоставлено служебное жилье.

В соответствии с Положением о порядке прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики, утвержденным Указом Президента Кыргызской Республики от 06.02.2001 года №48, за примерное исполнение работниками своих служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу в органах и учреждениях прокуратуры, исполнение заданий особой важности и сложности применяются следующие виды поощрений: объявление благодарности; награждение Почетной грамотой; выдача денежной премии; награждение ценным подарком; досрочное присвоение классного чина или присвоение классного чина на ступень выше очередного или установленного по занимаемой должности; награждение нагрудными знаками, учреждаемыми Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики.

Согласно вышеуказанному Положению, применение видов поощрения осуществляется в следующем порядке:

- объявление благодарности, выдача премии, награждение ценным подарком производится Генеральным прокурором Кыргызской Республики, прокурорами областей, города Бишкек и военным прокурором Кыргызской Республики;

- досрочное присвоение классного чина или присвоение классного чина на ступень выше очередного или установленного по занимаемой должности, награждение нагрудными знаками и Почетной грамотой производится Генеральным прокурором Кыргызской Республики.

Анализ

1. Выплата премий прокурорам представляется проблематичной. Это создает условия для вмешательства в работу прокуроров, ограничения их независимости и стимулирует лояльность прокуроров своему руководству. Закон КР о прокуратуре и Положение о порядке прохождения службы в органах прокуратуры не ограничивают размер денежных премий и не предусматривают оснований для выплаты или лишения премий.

Рекомендуется отменить выплату любых дискреционных премий прокурорам и повысить их должностные оклады, если это необходимо. Если система выплаты премий будет сохранена, она должна быть основана на четких и прозрачных критериях, а премии должны выделяться в рамках открытой и обоснованной процедуры принятия решений на основании оценки результатов деятельности прокурора.

2. Кыргызстан не предоставил информацию о размере денежного вознаграждения прокуроров, сославшись на то, что такая информация является информацией служебного пользования. Ограничение доступа к информации о выплатах из бюджета работникам государственных органов, в том числе судьям и прокурорам, противоречит демократическим стандартам подотчетности, общественного контроля и доступа к информации. Такая информация не может быть ограничена в доступе, общественный интерес в ее получении преобладает над другими интересами.

3. Проблематичным является то, что ставки оплаты труда прокуроров определяет правительство. Это ограничивает независимость органов прокуратуры. Ставки окладов и основные условия оплаты труда должны определяться непосредственно в законе.

4. Согласно открытой информации, средний размер оплаты труда прокурора составляет 15 тыс. сомов⁵⁰. Не известно, идет ли речь лишь о ставке оклада, но в любом случае такой размер представляется недостаточным и должен быть увеличен, чтобы обеспечить вознаграждение соразмерное выполняемой работе и устранить коррупционные стимулы.

Новая рекомендация № 28

1. Внедрить современную систему оценки результатов работы индивидуальных прокуроров на основе показателей результативности, ограничив использование показателей количества оправдательных приговоров и других подобных показателей.

2. Определить условия и размеры оплаты труда прокуроров в законе; размер денежного вознаграждения прокуроров должен быть достаточным и обеспечивать снижение коррупционных стимулов и не предусматривать дискреционных выплат.

3. Обеспечить опубликование детальной информации о структуре и размерах денежного вознаграждения прокуроров.

Выводы

Относительно выполнения части рекомендации 24 предыдущего раунда мониторинга («... Реформировать органы прокуратуры в целях обеспечения их независимости и подотчетности, в

⁵⁰ Источник: <https://bit.ly/2KQipuX>.

частности определить исчерпывающий перечень четких оснований для освобождения от должности Генерального прокурора и других прокуроров») – эксперты констатируют, что **эту часть рекомендации Кыргызстан не выполнил.**

2.4. Административные процедуры, подотчетность и прозрачность в публичном секторе

Рекомендация № 19 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

- 1. Завершить реформу антикоррупционной экспертизы правовых актов и обеспечить ее реализацию на практике.**
- 2. Обеспечить надлежащую оценку регулятивного воздействия перед принятием нового законодательства (как минимум наиболее важных законов – указать их категории в нормативных актах).**
- 3. Обеспечить регулярную публикацию результатов экспертизы и оценки регулятивного воздействия.**
- 4. Обеспечить максимально возможную стабильность законодательства, в интересах бизнеса.**

Антикоррупционная экспертиза

В соответствии со статьей 20 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», 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).

Аналогичные требования отражены в Положении о Министерстве юстиции Кыргызской Республики, утвержденном постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15.12.2009 года №764. Министерство проводит правовую, правозащитную, антикоррупционную и гендерную экспертизы проектов нормативных правовых актов. Экспертиза проектов законов осуществляется с учетом стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, утвержденных постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18.01.2008 года № 75-IV.

Кроме этого, к руководству принимаются также Стандарты экспертизы законодательства, которое является практическим пособием.

Экспертиза проектов подзаконных актов осуществляется в соответствии с Инструкцией о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства КР от 08.12.2010 года № 319.

Антикоррупционная экспертиза проводится одновременно с другими видами экспертизы, за исключением случаев, когда запрашивается проведение только антикоррупционной экспертизы.

Заключения по итогам экспертизы не публикуются, они направляются адресату, направившему проект нормативного правового акта.

В соответствии с Положением «О нормативных правовых актах Национального банка Кыргызской Республики», утвержденным постановлением Правления Национального банка от 18 ноября 2009 года №46/11, проекты нормативных правовых актов, содержащие положения по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, борьбы с правонарушениями, введения новых видов регулирования предпринимательской деятельности, а также положения о полномочиях Национального банка, его органов управления, структурных подразделений, служащих или сотрудников (включая их нормотворческие, контрольные, разрешительные, регистрационные полномочия) должны подлежать антикоррупционной экспертизе.

Министерством юстиции разработан законопроект «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в новой редакции в целях устранения имеющихся проблем в правоприменительной практике. В частности, в указанном законопроекте заложены нормы, что проекты нормативных правовых актов подлежат обязательным видам специализированных видов экспертиз, включая антикоррупционную. Также в законопроекте предлагается установить, что действующие нормативные правовые акты могут экспертироваться на предмет наличия коррупционных положений в нормативных правовых актах, по методике, которая является приложением к законопроекту. Проект закона в установленном порядке внесен в Аппарат Правительства письмом 03.10.2017 г.

Между тем, в процессе продвижения указанного законопроекта, в Аппарате Правительства проект был доработан в части положений по методике специализированных видов экспертиз. В частности, в проекте Закона предусматривается, что соответствующая методика будет утверждаться Правительством.

После принятия вышеназванного проекта Закона Кыргызской Республики, Министерством будут проведены мероприятия по внедрению методики проведения правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики, а также на нормативном правовом уровне, будут закреплены ответственные органы, которые будут проводить антикоррупционную экспертизу.

Вместе с тем, в настоящее время действует Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками, утвержденное Распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики от 18.05.2016 года №281⁵¹.

Какие ведомства проводят экспертизу: Министерство юстиции, отдел Жогорку Кенеша и независимые эксперты, аккредитованные в Министерстве юстиции.

Министерство юстиции – проводит специализированные виды экспертиз, в том числе антикоррупционную, проектов нормативных правовых актов, проходящих этапы согласования и принятия, без наличия заключения Министерства юстиции Кыргызской Республики проекты нормативных правовых актов, Правительством Кыргызской Республики не принимаются.

Отдел специализированных видов экспертиз Жогорку Кенеша Кыргызской Республики – проводит экспертизу проектов законов, рассматриваемых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и также, без наличия заключения вышеназванного отдела, дальнейшие процедуры по принятию проектов законов не проводятся (указанный отдел проводит экспертизу только проектов законов, а Министерство юстиции всех нормативных правовых актов).

Независимые эксперты – проводят независимую экспертизу проектов нормативных правовых актов по тем же методикам, что и эксперты Министерства юстиции, при этом их заключения носят рекомендательный характер.

Все структурные подразделения Национального банка, разрабатывающие проекты нормативных

⁵¹ Доступно по ссылке <https://bit.ly/2JmpJ4z>.

правовых актов обязаны руководствоваться Положением «О нормативных правовых актах Национального банка Кыргызской Республики», утвержденным постановлением Правления от 18.11.2009 года №46/11. Окончательную антикоррупционную экспертизу проводит Юридическое управление.

Дополнительные денежные средства не выделяются из государственного бюджета для проведения антикоррупционной экспертизы. То есть, все виды экспертиз проводятся в рамках фонда заработной платы экспертов, проводящих специализированные виды экспертиз.

Заключения по итогам экспертизы, предоставленные государственным органом, подчиненные Правительству, должны изучаться и при наличии замечаний и предложений подлежат учету разработчиком. При несогласии составляется матрица-разногласий по правилам, предусмотренным Регламентом Правительства, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10.06.2013г. № 341.

Общественное обсуждение. В соответствии со статьей 22 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», в случаях, когда проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, а также проекты нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, кроме проектов нормативных правовых актов, вытекающих из решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа. В рамках вышеуказанной процедуры, также могут поступать предложения и замечания по вопросам наличия коррупционных норм в проектах нормативных актов.

Общественное обсуждение проектов НПА осуществляет по правилам Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и публикуются на сайте Правительства в разделе «Общественное обсуждение проектов НПА». Наряду с проектом НПА и прилагаемыми к нему документами размещается информация о разработчике (Ф.И.О. должность, наименование государственного органа), контактные данные, электронная почта, также размещаются контактные данные и электронная почта самого государственного органа. Одновременно, проект НПА размещается на сайте государственного органа – разработчика.

Замечания и предложения могут поступить непосредственно на электронную почту разработчика или на общую электронную почту государственного органа. Также граждане и юридические лица официально направляют в адрес государственного органа письмо, в котором содержатся замечания и предложения по проекту НПА.

Поступившие замечания анализируются, при необходимости, проект НПА дорабатывается. Информация по поступившим замечаниям и предложениям отражается в справке-обосновании к проекту НПА с отметкой об учете либо не учете, при этом дополнительно включается обоснования не учета данных замечаний и предложений.

Отдельный отчет по результатам обсуждения не составляется.

В соответствии со статьей 22 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» по результатам общественного обсуждения проводится подготовка итоговой информации о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо невключения их в проект нормативного правового акта. Итоговая информация отражается в справке-обосновании к проекту нормативного правового акта

Анализ регулятивного воздействия. В соответствии со статьей 19 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» любой проект НПА, направленный на регулирование предпринимательской деятельности, подлежит анализу регулятивного воздействия (АРВ). АРВ нормативных правовых актов — это инструмент для разработки и оценки социально-экономических последствий вводимого или введенного ранее

государственного регулирования. В самом обобщенном понимании, АРВ – это проверка законодательных инициатив на целесообразность и эффективность.

АРВ позволяет решить следующие основные проблемы: обеспечить выбор наиболее эффективного варианта решения проблем; рассчитать выгоды и издержки субъектов предпринимательской деятельности, государства, других заинтересованных лиц; оценить воздействие регулирования на деловой климат и инвестиционную привлекательность страны; снизить риски, связанные с введением нового регулирования, и повысить доверие граждан и бизнеса к принимаемым государством решениям.

Порядок проведения АРВ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность и развитие субъектов предпринимательства, установлен Методикой, утвержденной постановлением Правительства КР от 30.09.2014 года №559. АРВ проводят органы-разработчики актов, Министерство экономики проводит экспертизу проведенного анализа.

Согласно Методике АРВ проводится в 9 этапов: определение проблем; определение целей регулирования; определение критериев различия вариантов регулирования; разработка регулирования; оценка ожидаемых последствий; анализ реализационных рисков; экономический, правовой, антикоррупционный анализы и анализ воздействия на конкуренцию; выбор варианта регулирования для реализации, реализация НПА; мониторинг и оценка результатов.

Анализ

1. Антикоррупционная экспертиза проектов НПА на практике проводится, но ввиду отсутствия доступных заключений, качество ее проведения остается неизвестным. Экспертиза, которая проводится Министерством юстиции, ограничена проектами НПА лишь по отдельным вопросам (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)⁵². Это необоснованно сужает сферу антикоррупционной экспертизы. С учетом того, что согласно Закону КР об НПА количество нормотворческих органов ограничено, было бы целесообразно, чтобы антикоррупционную экспертизу проходили все проекты НПА, независимо от тематики.

Кроме того, с целью выявления и устранения коллизий и с учетом массива подзаконных актов в нормотворчестве, было бы правильным уделить особое внимание антикоррупционной экспертизе действующих нормативных актов, а также проводить мониторинг эффективности НПА на предмет результативности.

Следует также отметить, что порядок проведения антикоррупционной экспертизы регулируется актами, которые также устанавливают правила проведения других видов экспертиз. Эти порядки содержат только общие положения о методике проведения антикоррупционной экспертизы. В связи с этим, рекомендуется разработать детальную методику проведения антикоррупционной экспертизы, принимая во внимание предыдущий опыт проведения экспертиз Министерством юстиции и в парламенте. Такая методика должна содержать практические примеры. Проект методики следует вынести на публичное обсуждение.

2. В части общественного обсуждения, учитывая, что замечания и предложения могут поступить непосредственно на электронную почту разработчика или на общую электронную почту государственного органа, и отдельный отчет по результатам обсуждения не составляется, существует серьезный риск упущения важных комментариев.

⁵² Стандарты проведения экспертизу в Жогорку Кенеше, кроме указанных выше вопросов также предусматривают проведение экспертизы проектов законов, которые содержат «положения, направленные на урегулирование полномочий публичных органов, должностных лиц, включая их нормотворческие, контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные полномочия».

Справка-обоснование к проекту НПА излагается на 1-2 страницах, то есть она лаконична по форме настолько, что не позволяет провести анализ возражений. Положительным шагом можно считать тот факт, что по итогам обсуждений справка-обоснование вносится в парламент и доступна на сайте.

Негативным является то, что не готовятся и не публикуются детальные результаты общественного обсуждения. Министерство юстиции КР признает, что на сегодняшний день процедура общественного обсуждения проектов носит весьма формальный характер⁵³.

3. Министерство экономики ответственно за экспертизу результатов анализа регулятивного воздействия нормативно правовых актов, который проводят органы-разработчики. В рамках анализа раскрывается проблема, предлагается три варианта решения и предоставляется экономическое обоснование с расчетами. Согласно полученным данным во время странового визита, в 2017 году Министерства экономики провело более 120 экспертиз, более 80% НПА были возвращены разработчику. Это может говорить о том, что АРВ может стать работающим инструментарием для отсева огромного массива нормотворческих документов. Методика размещена на сайте парламента. Вместе с тем, пока отсутствует специализация на проведение АРВ, то есть нехватка специалистов, способных проводить на системной основе подобный анализ.

Эксперты также обращают внимание на то, что АРВ проводится на стадии, когда проект НПА уже подготовлен, то есть тогда, когда концепция регулирования уже определена и ее тяжело поменять. Как отмечалось в заключении экспертов ОБСЕ по поводу законодательного процесса в Кыргызстане: «В настоящее время, оценка регулятивного влияния проводится после подготовки проекта закона, когда она служит уже подтверждением решения, которое уже было принято, а не как помощь в процессе разработки политики на основе доказательств. ... На более ранних стадиях возможно проведение более полного и открытого обсуждения вопросов, что также будет включать оценку различных способов разрешения проблемы. ... Проведение оценки регулятивного влияния на более ранних стадиях процесса разработки проекта также может повысить шансы на участие заинтересованных сторон в этом процессе, поскольку это повышает влияние их участия на результат. Следует выделять достаточное время для проведения процесса надлежащим и содержательным образом: в зависимости от проблемы, выделенное время может быть разным, от, например, трех недель до нескольких месяцев»⁵⁴.

4. В мае 2018 года Правительство КР приняло решение об отзыве из Жогорку Кенеша проекта закона «О нормативно-правовых актах». Законопроект, внесенный ранее на обсуждение общественности, был раскритикован бизнес-сообществом, поскольку представлял возможность министерствам, ведомствам и другим органам государственной власти разрабатывать собственные нормативно-правовые акты в сфере регулирования бизнеса.

Эксперты отмечают, что издание нормативных правовых актов органами, которые определяют государственную политику (парламент, правительство, министерства) является стандартной практикой во многих странах. Следует разграничивать полномочия по нормотворчеству в зависимости от статуса и функций органа. Местные органы исполнительной власти и центральные административные ведомства (агентства, комитеты, службы, инспекции, и т.д.), которые не формируют государственную политику, а обеспечивают ее реализацию, действительно не должны иметь права выдавать нормативные правовые акты. Поскольку такие ведомства в последующем реализуют такие акты, это привело к институциональному конфликту интересов. Относительно актов министерств, то риски принятия коррупционных актов и актов, которые необоснованно ограничивают предпринимательскую деятельность и конкуренцию, могут быть снижены

⁵³ Источник: <https://bit.ly/2x49VhG>.

⁵⁴ См. Assessment of the legislative process in the Kyrgyz Republic, ОБСЕ/БДИПЧ, октябрь 2015 года, пункты 52-53, доступно по ссылке <https://bit.ly/2s4q3Lg>.

проведением содержательного общественного обсуждения их проектов в процессе разработки, а также проведения их антикоррупционной экспертизы и анализа регуляторного влияния.

Эксперты приветствуют то, что правительство Кыргызстана ведет дискуссию с представителями бизнес сообщества по поводу данных изменений⁵⁵. Хотя возникшая проблема также указывает на неэффективность существующего механизма общественного обсуждения важных законодательных изменений, поскольку данные разногласия не были урегулированы до внесения проекта в парламент.

Новая рекомендация № 29

1. Обеспечить проведение на практике антикоррупционной экспертизы всех проектов нормативных правовых актов, а также проводить выборочно антикоррупционную экспертизу и мониторинг эффективности действующих актов. На основе анализа предыдущего опыта проведения экспертизы и после консультаций с общественностью, разработать детальную методику проведения антикоррупционной экспертизы с включением практических примеров коррупциогенных факторов и рисков.

2. Обеспечить опубликование в интернете всех результатов проведенной антикоррупционной экспертизы и анализа регулятивного воздействия.

3. Усовершенствовать процедуру общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, в частности путем подготовки и опубликования детального отчета о результатах обсуждения, обоснования отклоненных предложений.

4. Провести дополнительные консультации и общественное обсуждение изменений в Закон о нормативных правовых актах с целью согласования сбалансированного подхода к наделению полномочиями по нормотворчеству органов, которые формируют государственную политику.

Инструменты электронного правительства

Рекомендация № 19 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

«... 5. 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.»

Портал государственных услуг. Государственным комитетом информационных технологий и связи Кыргызской Республики (далее - ГКТИС) разработан и в тестовом режиме запущен Портал tazakoom.kg. Также разработано 30 электронных форм (для 21 государственной услуги) на подачу заявлений для получения государственных услуг в соответствии с действующим законодательством. ГКТИС сформирован перечень из 189 электронных услуг.

Система электронного межведомственного взаимодействия «Түндүк» (далее – СЭМВ «Түндүк»). В апреле 2018 года были приняты постановления Правительства КР об утверждении Требований к взаимодействию информационных систем в системе межведомственного электронного взаимодействия «Түндүк», а также о создании Государственного предприятия «Центр электронного взаимодействия» при Государственном комитете информационных технологий и связи. Также постановлением Правительства утверждены Требования к защите информации, содержащейся в базах данных государственных информационных систем, которое определяет меры по защите информации, а также требования к использованию информационных технологий в

⁵⁵ См. например: <https://bit.ly/2x8b4VL>.

государственных информационных системах и обеспечения безопасности информации, содержащейся в их базах данных (<https://www.tunduk.gov.kg/безопасность>).

В 2015-2016 годах СМЭВ «Түндүк» функционировала на пятой версии платформы. По рекомендации эстонских специалистов, с декабря 2017 года СМЭВ «Түндүк» технологически переведена на шестую версию, которая является концептуально продвинутой по использованию технологических решений в отличии от пятой версии. 23 апреля 2018 года СМЭВ «Түндүк» получил международное признание, а государственное предприятие «Центр электронного взаимодействия» указано третьим в мире оператором электронной платформы X-Road - после Эстонии и Финляндии.

К СМЭВ «Түндүк» подключены 12 государственных органов КР (Социальный фонд; Министерство внутренних дел; Министерство образования и науки; Министерство труда и социального развития; Государственная налоговая служба; Государственная таможенная служба; Государственная регистрационная служба; Департамент государственных закупок Министерства финансов, Национальный статистический комитет, Фонд обязательного медицинского здравоохранения, Государственная комиссия по делам религий, Государственный комитет информационных технологий и связи).

Межведомственный обмен происходит между пятью государственными органами посредством СМЭВ «Түндүк»: Фонд обязательного медицинского страхования, Государственная регистрационная служба при Правительстве, Государственная налоговая служба при Правительстве, Социальный фонд, Департамент государственных закупок Министерства финансов.

Реализация проектов Программы цифровой трансформации «Таза Коом»

Проект «Умный город»: согласно Программе Правительства Кыргызской Республики «Жаны доорго кырк кадам» предусмотрена реализация проекта «Умный город» в течение 2-3 лет в городах Бишкек и Ош. Правительством Кыргызской Республики подписано соглашение с китайской компанией Huawei Technologies Co. Ltd о реализации проекта "Умный город".

Проект «Информационный киоск». Информационный киоск – это мини-центр обслуживания населения, которое будет установлено на территории всех айылных аймаков в отделениях ГП «Кыргызпочтасы» для улучшения процесса предоставления государственных услуг в электронном формате. Данный киоск представляет собой отдельный сборный модуль, и включает следующие компоненты: место для ожидания и обслуживания; фотобудка, оборудованная цифровым фотоаппаратом; рабочее место оператора с необходимой мебелью и электронной системой Государственной регистрационной службы при Правительстве КР. В настоящее время в информационных киосках предоставляются 10 видов государственных услуг (прием анкеты заявления на изготовление паспорта; свидетельство о рождении; заключение брака; свидетельство о смерти; присвоение PIN; прописка; установление отцовства; предоставление данных о недвижимости; адресные справки).

Проект «Государственная система электронных платежей». ГКИТиС разработана Государственная система электронных платежей (далее – Система электронных платежей), цель которой заключается в предоставлении условий комфортности гражданам в получении государственных услуг, путем обеспечения возможности выбора способа оплаты услуг на Портале с использованием различных инструментов оплаты в электронном виде (через банковскую карту, интернет-банкинг, электронный кошелек и др.). Технически, Система электронных платежей уже разработана и функционирует в тестовом режиме. Заключены соглашения с 10 коммерческими банками для использования их в качестве поставщиков платежного сервиса. Проведены тестирования по интернет-эквайрингу с ЗАО «МПЦ» (Элкарт), «Элсом» с КИКБ, с банками Демир и Кыргызстан. Кроме того, разработано Положение «О порядке функционирования государственной системы электронных платежей», утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28.10.2017 года № 709.

Проект «Массовое сканирование архивных документов». Работа по формированию электронного архива является одним из важнейших этапов в процессе формирования современной ИКТ инфраструктуры и предоставления на ее основе качественных государственных услуг Министерством внутренних дел, Государственной регистрационной службой, ГКИТиС. В рамках реализации данного проекта в декабре 2017 было одобрено создание Центра по оцифровке данных при ГРС. В свою очередь, ГКИТиС выделил финансовые средства в размере 30 млн. сом.

Проект «Внедрение системы «Электронная очередь» в дошкольные образовательные организации г.Бишкек». Министерством образования и науки Кыргызской Республики (далее – МОН) разработано техническое задание на конкурс по разработке, внедрению и сопровождению программного обеспечения системы «Электронная очередь» в дошкольные образовательные организации г.Бишкек. Заключен договор с компанией «TLN company». Ожидаемый срок реализации в I квартале 2018 года, так как ведется интеграция с базой информационной системы управления образованием (ИСУО) Министерства образования и науки КР.

Проект «Доработка модулей Портала государственных закупок». Доработка действующей системы Портала государственных закупок осуществляется согласно незадействованному функционалу, предусмотренного в Законе КР «О государственных закупках», в том числе по возможностям использования рамочных соглашений и реализации методов двухэтапных торгов. ГП «Инфо-Система» при ГКИТиС КР проводится работа по совершенствованию аналитических возможностей Портала государственных закупок. В рамках реализации проектов Программы «Таза Коом» с мая 2018 года на Официальном Портале государственных закупок запущено модуль по проведению предквалификационных процедур согласно статье 25 Закона «О государственных закупках».

Проект «Электронная торговая площадка» (далее – ЭТП). Фондом по управлению государственным имуществом при Правительстве КР (далее – - ФУГИ) разработан проект постановления Правительства КР «Об утверждении Положений, регламентирующих порядок приватизации и аренды государственного имущества на аукционе в электронном формате», который принят 18.08.2017 года № 507. ФУГИ образована рабочая группа по реализации вопросов ЭТП, в состав которой вошли сотрудники ФУГИ, ГКИТиС КР и ГП «Инфо-Система при ГКИТиС КР. Проведено рабочее совещание, на котором презентован тестовый вариант ЭТП, разработанный ГП «Инфо-Система» при ГКИТиС КР, обсуждены вопросы на такие темы, как: безопасность от хакерских атак и взломов, срок внедрения ЭТП, финансирование для технического сопровождения, необходима ли регистрация (с ЭТП или без), СМС-шлюз, создание юридического лица для обеспечения прозрачности работы ЭТП и др.

Официальный портал министерства экономики по управлению проверками деятельности предпринимателей со стороны www.proverka.gov.kg – это система администрации проверок государственных контролирующих органах (далее - ГКО) деятельности бизнеса.

Кроме этого, www.proverka.gov.kg – это результат 10 летней работы экспертов по переходу к электронному администрированию системы проверок бизнеса со стороны государства и борьбы с коррупцией среди инспекторов. Более того, это первый действующий межведомственный документооборот в республике: активными пользователями интерактивного портала www.proverka.gov.kg являются 1118 пользователей 10 (ранее – 13 ГКО) государственных органов, включая их территориальные подразделения по всей стране, (Общее количество субъектов: 58948)

Основная цель автоматизации - снижение необоснованных административных барьеров и устранение коррупции в работе ГКО путем координации порядка и процедуры проведения проверок деятельности предпринимателей.

Достижения по внедрению www.proverka.gov.kg:

1. Переход к онлайн межведомственному документообороту по проверкам;

2. Формирование единой межведомственной базы данных о субъектах предпринимательства и их объектах: по виду деятельности, по форме собственности, по географическому местоположению, - управление сроками проверок на основе оценки степени риска их деятельности;
3. Минимизация элементов коррупции со стороны инспекторов. Например, автоматизированное присвоение номера предписанию с учетом кода ГКО, его подразделения и открытый допуск к согласованному плану проверок. Предприниматель с помощью открытой онлайн услуги может по своему ИНН получить информацию, какие госорганы в каком месяце будут проводить проверки и на соответствие деятельности инспектора и цель проверки становится прозрачной. В том числе, реализуется принцип прозрачности проверки, через предоставление информации объекту проверки о требованиях и ответственности в его деятельности. Таким образом, минимизируется карательный характер проверки, но развивается принцип предупреждения об ответственности бизнеса за свою деятельность. Повышается ответственность инспектора по соблюдению порядка проверки;
4. Предоставление электронных информационных услуг на сайте портала www.proverka.gov.kg для внешних пользователей:
 - Открытая справочная информация об инспекторах, в том числе: номер удостоверения; нормативно правовая база, информация о сроках проведения плановых проверок, и другую полезную информацию открытого характера;
 - Возможность для предпринимателя через поиск своего ИНН определить какие ГКО по каким направлениям и в какой период могут проводить проверку, а также к какой степени риска отнесли его деятельность;
 - Возможность внешнему пользователю самостоятельно оценить степень риска своей предпринимательской деятельности (калькулятор). Оценка степени риска позволяет понять субъекту проверки о нормах соблюдения безопасности в своей деятельности;
 - Внедрена автоматизированная система обратной связи с предпринимателями которые могут дать анонимно оценку ГКО и отдельному инспектору по результатам проведенной проверки (система внедрена во всех ГКО)
5. Ознакомиться в открытом доступе со статистическими и аналитическими отчетами по контрольно-надзорной деятельности ГКО (в процессе внедрения). Стоит отметить, что для соответствующих государственных органов должны быть интересны статистические данные о развитии предпринимательства в стране в разрезе регионов, отраслей и форм собственности, и качества нормативов безопасности для жизнедеятельности людей, экологии.
6. Оптимизация и развитие потенциала внутренних пользователей системы – инспекторов и работы ГКО. Например, в части инвентаризации своих нормативов по контролю безопасности продукции и деятельности предпринимателей
7. В целях совершенствования портала «proverka.kg» была проведена интеграция портала «proverka.kg» с информационной системой Государственной налоговой службы в части идентификации ИНН субъектов предпринимательства.
8. Запущено автоматизированное приложение обратной связи на базе веб-сайта www.proverka.gov.kg., которое позволяет получать и обрабатывать обратную связь от предпринимателей (подключены все ГКО).
9. Также в портале www.proverka.gov.kg, каждый предприниматель может зайти на сайт и получить информацию о том, когда и какой инспектор планирует прийти на проверку, к какой степени риска относится субъект предпринимательства, как часто его будут проверять, имеются ответы на самые распространенные вопросы по проверкам, размещена законодательная база по проверкам.

Анализ

1. Программа цифровой трансформации «Таза коом» и озвученный амбициозный план мер по семи целям (описаны выше) свидетельствуют о наличии общего видения, основательного подхода к реализации реформы электронного правительства, изменению нормативно-правовой базы и созданию общегосударственных платформ и сервисов.

По мнению экспертов, важно обеспечить устойчивость и преемственность реформ и реализовать программу «Таза Коом» в заявленном объеме, подтвердив приверженность правительства внедрению инструментов электронного правительства для предупреждения коррупции.

2. Следует приветствовать начало внедрение Системы электронного межведомственного взаимодействия «Түндүк» (далее – СЭМВ «Түндүк»). По сути, это платформа всего правительства и система берет истоки у эстонского X-road (более 10 лет разработок), обеспечивающая процесс получения и обработки и передачи данных в рамках межведомственного цифрового взаимодействия.

Нельзя не отметить положительный шаг в плане создания в будущем должностей заместителя министра по цифровому развитию (Chief Information Officer) в 23 госорганах. Данная мера напрямую отвечает лучшим практикам UNDESA в плане обеспечения электронного правительства с упором на интересы граждан. Также был создан Центр электронного взаимодействия для решения данных задач.

3. По имеющейся информации, проект «Умный город» не состоялся. Среди альтернативных примеров были приведены пилотные инициативы, направленные на демонтаж схем взяток на дорогах, озвученные со стороны Кыргызской ассоциации разработчиков, Парка Высоких Технологий. Например, концепция и техническое задание по обеспечению безопасности дорожного движения. Проекты «Умный ЖКХ», «Умные светофоры» остались в пилотной фазе, так и не будучи масштабированы.

4. Чтобы оказывать эффективно госуслуги необходимо делегировать функции Государственной регистрационной службы, что может вызвать трудности с расширением перечня оказываемых госуслуг. Но уже на этом этапе правительством четко определены сроки оказания имеющихся услуг. После приема документов, до 5 дней занимает их рассмотрение. Также внедрена дифференцированная шкалу госпошлины, что предоставляет возможность получения документа от 3 часов до 2 дней. Предложение официальной экспресс-услуги может существенно снизить риск коррупции.

Не у всех госуслуг существуют стандарты оказания госуслуг. Более того, действует постановление Правительства о проведении реинжиниринга бизнес-процессов, но каждый госорган вынужден сам заниматься этим и это вызывает сложности на практике.

5. Существуют также общие проблемы для внедрения программ электронного правительства, в частности программы цифровой трансформации «Таза коом». Не разработаны административные регламенты, не приравнены бумажный и электронный документы. Это вынуждает сохранять «мокрую» печать, и объясняется сложностью процедуры проверки подлинности документов. Большинство госслужащих, оказывающих госуслуги, не имеют электронную цифровую подпись.

В целом, рекомендацию № 19 предыдущего раунда мониторинга Кыргызстан выполнил частично.

Новая рекомендация № 30

Продолжить внедрение современных инструментов электронного правительства с целью уменьшения непосредственных контактов между потребителями государственных услуг и государственной бюрократией, а также снижения коррупционных рисков.

Закон об административной процедуре, административная юстиция

Обжалование административных актов государственных органов, действий (бездействий) его должностных лиц, осуществляется в порядке, определяемом Законом «Об основах административной деятельности и административных процедурах» и Административно-процессуальным кодексом Кыргызской Республики.

Закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» от 31.07.2015 года № 210 определяет единые и основные принципы, правила и процедуры деятельности государственных органов и органов местного самоуправления во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами.

Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25.01.2017 года №13 (введен в действие с 1 июля 2017 года) устанавливает порядок судопроизводства по спорам, вытекающим из административно-правовых (публично-правовых) отношений, процессуальные принципы и правила рассмотрения и разрешения данных споров в суде.

В соответствии с Административно-процессуальным кодексом Кыргызской Республики, административные дела рассматриваются по первой инстанции межрайонными судами по месту нахождения ответчиков.

По информации органов власти Кыргызстана, при разработке проекта Закона «Об основах административной деятельности и административных процедурах» был учтен опыт зарубежных стран (Германия, Швейцария, Армения, Грузия, Азербайджана и др.). Законопроект получил положительную оценку международных экспертов. Проект закона прошел процедуру двух общественных обсуждений (круглых столов), в результате которых в законопроект были внесены ряд существенных поправок, в частности, по уточнению предмета и субъектов регулирования, принципов административной деятельности, сроков обжалования административных актов, ответственности административных органов).

Доступ к информации

Рекомендация № 22 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

- 1. 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.*
- 2. Обеспечить эффективный надзор и мониторинг соблюдения права доступа к публичной информации государственными органами, включая публикацию общественно значимой информации.*
- 3. Провести кампанию по информированию граждан об осуществлении права на доступ к информации.*
- 4. Изучить возможность создания единого портала для обеспечения проактивной публикации общественно значимой информации всеми государственными учреждениями.*
- 5. Обеспечить назначение лиц, ответственных за доступ к информации в государственных учреждениях, в соответствии с требованиями законодательства и обеспечить их обучение.*
- 6. Отменить обязанность Генерального прокурора защищать честь и достоинство Президента.*

По информации органов власти Кыргызстана, в целях обеспечения обязательного проведения информационно-разъяснительной работы социально-значимых решений, принимаемых государственными органами, Законом КР от 29.12.2016 года №224 внесены соответствующие изменения в Законы КР «О гарантиях и свободе доступа к информации» и «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики». Теперь такие решения нужно в обязательном порядке разъяснять среди населения в целях исключения непонимания, неправильного восприятия принятого решения, а то и вовсе - протеста со стороны граждан. Введенные поправки послужили росту доверия к принятым решениям госорганов и органов местного самоуправления, расширяют и улучшают диалог власти и граждан, способствуют повышению правовой культуры граждан.

21.11.2017 года за №761 принято постановление Правительства КР «О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Перечня главнейших сведений, составляющих государственную тайну, и Положения о порядке установления степени секретности категорий сведений и определения степени секретности сведений, содержащихся в работах, документах и изделиях» от 07.07.1995 года № 267/9, который направлен на сокращение перечня сведений, составляющих государственную тайну.

В целях информирования гражданского общества о проводимой работе и освещении наиболее значимых достижений Правительства КР в части искоренения/минимизации системной коррупции в государственных органах Кыргызской Республики, 21.08.2017 года запущен сайт «Антикоррупционная политика Правительства Кыргызской Республики» www.anticor.gov.kg. На указанном сайте на регулярной основе размещаются отчеты и иная информация о реализации антикоррупционных планов Правительства Кыргызской Республики, отчеты о проведенных мониторингах государственных органов в части полноты внедрения антикоррупционных механизмов в систему государственного управления, размещена необходимая информация о международных инструментах по противодействию коррупции, а также сведения об уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах.

В целях обеспечения интересов граждан и оперативного рассмотрения обращений граждан на законодательном уровне сокращен срок их рассмотрения с 30 до 14 рабочих дней, а также конкретизирован перечень руководящих должностных лиц, подлежащих ответственности в случае нарушения указанного закона.

В рамках антикоррупционных мероприятий всем государственным органам поручается разместить на своих сайтах максимум информации по оказываемым государственным услугам, стоимости госуслуг и контактам. Для повышения прозрачности и связи с населением госорганы обязаны оперативно и своевременно отвечать на все жалобы, размещенные в электронных СМИ. Отмечается позитивная тенденция в своевременном реагировании и предоставлении ответов госорганов на заявленные обращения и жалобы граждан в СМИ. Так, на сайте АкиПресс, в приложении Репортер граждане оставляют свои жалобы и предложения по улучшению услуг, предоставляемых государством. <http://reporter.akipress.org/dept>. На данном сайте можно отследить статистику ответов госорганов на обращения граждан.

Согласно статье 30 Закона ЯКР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», для организации доступа к информации в структуре государственного органа и органа местного самоуправления создается специализированная служба, наделяемая в установленном порядке соответствующими функциями и полномочиями, либо выполнение названных функций и полномочий возлагается на иные службу или подразделение, существующие в структуре государственного органа и органа местного самоуправления, или на конкретное должностное лицо.

Права, обязанности и ответственность специализированных служб, подразделений, должностных лиц, осуществляющих деятельность по реализации функции по обеспечению информацией лиц,

запрашивающих информацию, устанавливаются положениями об этих службах и подразделениях и должностными инструкциями, утверждаемыми в установленном порядке.

Статистические данные обжалований действий (бездействий), решений относительно доступа к информации в 2015-2017 годах отсутствуют. Также не ведется отдельная статистика по информационным запросам, они учитываются как обращения граждан.

Анализ

1. Обзор и анализ законодательства в сфере доступа к информации см. в Отчете третьего раунда мониторинга Кыргызстана в рамках Сети ОЭСР. Смотрите также анализ законодательства Кыргызстана в международном рейтинге законов о доступе к информации⁵⁶.

Как следует из представленной информации, изменения в законодательство о доступе к информации с целью выполнения предыдущей рекомендации не были внесены. Продолжают действовать два специальных закона, которые регулируют вопросы доступа к которой находится во владении органов власти. Закон о государственных секретах не был согласован с Законом о доступе. Остаются актуальными замечания к содержанию законов, которые были сделаны в предыдущих мониторинговых отчетах. Изменения, которые были внесены, касались, в основном, открытости органов судебной власти – эти изменения позитивны, но не решили ранее выявленные проблемы.

Таким образом, предыдущая часть рекомендации относительно реформы законодательства не была выполнена.

Также отсутствует информация о выполнении следующих рекомендаций:

- 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.

Кыргызстан проинформировал о создании антикоррупционного портала, однако в рекомендации речь шла о возможности создания единого портала для публикации государственными учреждениями общественно значимой информации.

Кыргызстан не предоставил информацию о практическом состоянии дел с созданием служб в структуре государственных органов, органов местного самоуправления, которые должны обеспечивать доступ к информации в этих органах. В ответах Кыргызстана указано, что информация о количестве сотрудников/подразделений, которые отвечают за доступ к информации, и обладателях информации, где они были созданы (назначены), не может быть предоставлена, поскольку она ограничена в доступе. По мнению экспертов, ограничение доступа к такой информации является крайне сомнительным и проблематичным.

2. В целом можно отметить, что в Кыргызстане отсутствует единая государственная политика в сфере обеспечения права на доступ к информации. Отсутствует орган или органы, которые отвечали бы за реализацию этой политики, за координацию, мониторинг и обобщение практики реализации соответствующего законодательства, консультирование по вопросам доступа, рассматривали бы жалобы на действия или бездействия обладателей и так далее.

⁵⁶ См.: <https://bit.ly/2sClveB>.

Как отмечалось в Итоговом докладе Сети ОЭСР по результатам третьего раунда мониторинга, судебное и административное обжалование нередко малоэффективно: административные органы обычно неохотно идут на то, чтобы признать нарушение собственными подчиненными учреждениями или должностными лицами, тогда как на судебное обжалование уходит много времени, и оно может оказаться дорогостоящим. Поэтому международные стандарты требуют наличия независимого механизма рассмотрения жалоб в форме информационного уполномоченного (комиссии или ведомства) или иного аналогичного органа. В его обязанности должны входить мониторинг и надзор за соблюдением положений о доступе к информации. Такого рода институции также играют важную роль в повышении осведомленности и просвещении государственных должностных лиц. Эти органы в ответ на жалобу должны иметь возможность издавать обязательные для исполнения решения и налагать штрафы и применять иные санкции за нарушение⁵⁷.

У этого института есть несколько моделей. В некоторых странах данный мандат передается специальной комиссией (или специальному уполномоченному): в Бельгии, Франции, Италии (Комиссия по доступу к административным документам), в Ирландии (Управление информационного уполномоченного), Македонии (Комиссия по защите права на свободу доступа к общественной информации). Некоторые страны объединили этот институт с органом защиты персональных данных (например, Эстония, Германия, Венгрия, Латвия, Мальта, Сербия, Словения, Швейцария, Великобритания). Есть страны, в которых за защиту права доступа к информации отвечает единый институт омбудсмена (все страны СПД, Босния и Герцеговина, Хорватия, Дания, Норвегия, Польша, Испания, Швеция, Украина), но это редко является удачным решением, так как в большинстве случаев у омбудсмена нет полномочий на принятие обязательных для исполнения принудительных решений.

Специальное управление информационного уполномоченного (даже при объединении с органом защиты персональных данных) обычно лучше всего подходит для осуществления эффективного и независимого контроля за доступом к публичной информации. Общие институты уполномоченного по правам человека могут не располагать необходимыми ресурсами и вниманием, так как им приходится заниматься широким кругом нарушений прав человека. Вот почему мониторинг стран СПД постоянно рекомендует странам создавать самостоятельный независимый механизм контроля⁵⁸.

Предыдущую рекомендацию № 22 Кыргызстан не выполнил.

Новая рекомендация № 31

- 1. 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.***
- 2. Создать (определить) независимый государственный орган по надзору в сфере соблюдения законодательства о доступе к информации (как отдельный орган или службу, объединенную с органом по защите персональных данных), который будет уполномочен рассматривать жалобы, проводить административные расследования и принимать обязательные к исполнению решения по их результатам, проводить мониторинг соблюдения законодательства в сфере доступа к информации и готовить соответствующие статистические данные и отчеты; такой орган должен быть наделен необходимыми полномочиями и ресурсами для эффективного функционирования.***

⁵⁷ См. Итоговый доклад по результатам Третьего раунда мониторинга Сети ОЭСР, 2016 год, стр. 271-272, доступно по ссылке <https://bit.ly/2H1LBnr>.

⁵⁸ Там же, стр. 272.

3. Проводить регулярное практическое обучение обладателей информации по вопросам соблюдения права на доступ к информации, а также кампании по повышению информированности общества о механизмах реализации этого права.

4. Проводить регулярный пересмотр документов, доступ к которым ограничен, в том числе документов под грифом для служебного пользования, обеспечить снятие таких грифов с документов, необходимость ограничения доступа к которым отсутствует или общественный интерес в открытии доступа к которым преобладает.

5. Организовать отдельную регистрацию и учет запросов информации, ведение и опубликование ведомственной статистики по обработанным запросам и их результатам.

Инициатива прозрачности добывающих отраслей

В 2017 году в соответствии с результатами валидации, Кыргызская Республика потеряла статус соответствия Стандарту Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО). Замечания Правления ИПДО касались недостаточной прозрачности добывающих предприятий с госдолей участия, участия сторон в многосторонней группе, недостаточного раскрытия данных в Отчете ИПДО 2013-2014 и исполнения рекомендации предыдущих отчетов ИПДО.

В соответствии с Отчетами о прогрессе ИПДО в 2015-2017 гг., Кыргызская Республика в связи с финансовыми затруднениями, связанными с чрезмерной зависимостью от донорской помощи в реализации ИПДО не смогла выпустить отчеты ИПДО за 2015-2017 гг. Вместе с тем, были достигнуты значительные результаты в части внедрения бенефициарного права, за что Кыргызская Республика была удостоена награды в ходе Глобальной конференции по бенефициарному праву в г.Джакарта в 2017 г. Также, при поддержке Государственного комитета промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики приводится в соответствие законодательная база по ИПДО, согласно которой отчетность по ИПДО станет обязательной, будет расширен состав Наблюдательного совета, обновлены формы отчетности по ИПДО.

Утверждена Дорожная карта по внедрению требований по раскрытию сведений о бенефициарных владельцах и политически значимых лицах в Кыргызской Республике в 2017-2020 гг.⁵⁹

Вместе с тем, с учетом трудностей во внедрении, 9 февраля 2018 года Международный секретариат ИПДО представил ряд рекомендаций, при исполнении которых, Кыргызская Республика сможет частично сократить расходы на составление отчетов ИПДО путем раскрытия данных через государственные порталы в рамках инициатив Правительства "Таза коом" и "Открытое правительство".

Годовой отчет о проделанной работе 2017 года в рамках ИПДО планировалось опубликовать в июне 2018 года согласно установленному сроку Стандарта ИПДО.

См. новую рекомендацию ниже.

Инициатива прозрачности сектора строительства

Кыргызстан не принимает участие в Инициативе прозрачности сектора строительства (Construction Sector Transparency Initiative (CoST)⁶⁰), но предоставил следующую информацию в работе по повышению прозрачности и снижению коррупционных рисков в сфере градостроительства и строительства.

В целях реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12.11.2013 года УП № 215,

⁵⁹ См. <https://bit.ly/2GMW6nJ>.

⁶⁰ См. www.constructiontransparency.org.

Секретариатом Совета безопасности по согласованию с Антикоррупционной службой Государственного комитета национальной безопасности и Государственным агентством архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики (далее – Госстрой КР) 29.09.2016 года одобрен Актуализированный план по демонтажу коррупционных схем и реализации мероприятий по устранению коррупционных рисков в сфере государственного регулирования и управления градостроительной, архитектурной деятельностью и строительства объектов различного назначения.

В рамках реализации Актуализированного плана Госстроем была выполнена нижеследующая работа:

Принята Программа Правительства Кыргызской Республики по разработке генеральных планов населенных пунктов Кыргызской Республики на 2018-2025 годы, утвержденная постановлением Правительства КР от 17.08.2017 года №490. Реализация данной Программы будет осуществляться в два этапа: первый этап (краткосрочный период: 2018-2020 годы) и второй этап (долгосрочный период: 2021-2025 годы). Реализация Программы позволит искоренить неправомерные действия при распределении земель населенных пунктов республики.

В целях устранения правовых пробелов, определения порядка и последовательности разработки градостроительной документации, и порядка внесения изменений в градостроительную документацию приказом Госстроя КР от 27.05.2016 года №5-нпа утвержден «Свод правил о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации в Кыргызской Республике».

Для создания механизма, обеспечивающего открытость процессов принятия решений, основанных на требованиях, предложениях населения, потребности граждан, государства разработано «Положение о проведении общественных слушаний градостроительной документации в Кыргызской Республике», утвержденное Приказом Госстроя КР от 24.01.2018 года №12-нпа. Положение основано на принципах обеспечения конституционных прав граждан и общественных организаций на своевременное получение достоверной и полной информации о состоянии окружающей среды и участие общественности в процессе принятия градостроительных решений.

Положительным шагом можно назвать рассекречивание и выставление Генплана города Бишкека онлайн для общего доступа.

См. новую рекомендацию в конце раздела.

Открытые данные

Согласно Закону Кыргызской Республики «Об электронном управлении» от 19.07.2017 года, информация, в том числе распространяемая посредством Интернета, в формате, допускающем автоматизированную обработку без предварительных изменений человеком в целях повторного ее использования, является открытыми данными. Согласно этому же Закону, в состав государственной инфраструктуры электронного управления входит, среди прочего, инфраструктура открытых данных, формируемая в соответствии с Законом Кыргызской Республики "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики". Статья 31 Закона КР о доступе к информации предусматривает, что для обеспечения права на доступ к информации из информационных систем государственные органы или органы местного самоуправления организуют размещение информации из информационных систем государственных органов и органов местного самоуправления на сайтах таких органов в Интернете в формате открытых данных.

Законом об электронном управлении на уполномоченный орган возложено содействие государственным органам и органам местного самоуправления при переходе к электронному управлению, в том числе при создании инструментов открытого и подотчетного управления, механизмов использования моделей открытых данных на основе современных информационных

технологий, разработке методик оценки эффективности реализации инициатив в области открытости и подотчетности, создании порталов открытых данных.

Согласно предоставленной информации, Кыргызстан получил грант от Всемирного банка в размере 450 тыс. долларов США на реализацию плана действий по открытым данным (соглашение о гранте было ратифицировано парламентом Кыргызстана в декабре 2017 года). Задачи Проекта — создание национальной платформы открытых данных и механизмов доступа населения к ним. Проект «План действий по открытым данным» («Open Data») состоит из четырех компонентов: а) Основы экосистемы открытых данных; б) Обеспечение открытия государственных данных; в) Обеспечение спроса на открытые данные; г) Управление Проектом и повышение потенциала.

В рамках реализации проекта были проведены, среди прочего, такие мероприятия: решением правительства создана Межведомственная рабочая группа по реализации политики открытых данных из числа представителей 12 пилотных ведомств; подготовлены списки наборов данных пилотных государственных органов и начата работа по определению приоритетных наборов данных; подготовлен совместный проект «Плана мероприятий по открытым данным 2018 — 2019 гг.»; разработан проект технического задания для компании разработчика портала открытых данных.

На портале открытых данных планируется размещать государственные данные в открытом формате, наиболее «востребованные» населением и бизнесом, такие как: данные о расходах республиканского бюджета, о состоянии окружающей среды, об образовании и здравоохранении, транспортные данные, детализированные данные по маршрутам и расписанию транспорта, национальные реестры, перепись населения, геолокационные данные, метеорологические данные, государственные контракты, данные по недвижимости и другие данные.

Анализ

Законодательную основу для внедрения системы опубликования машиночитаемых данных в Кыргызстане можно признать недостаточной. Следует разработать детальные правила и требования по опубликованию и обновлению наборов открытых данных обладателями, установить правила относительно бесплатного и свободного повторного использования, возможности опубликования наборов данных с персональными данными в случаях, когда такое опубликование предусмотрено законом (например, реестры собственности), и урегулировать другие вопросы для создания инфраструктуры открытых данных, в том числе создание центрального депозитария наборов данных - национального портала открытых машиночитаемых данных. Следует также определить на уровне правительства или уполномоченного органа минимальный перечень наборов данных, которые должны публиковаться обладателями информации. Перед определением такого перечня следует провести консультации с представителями бизнеса и общественности для определения первоочередных общественно значимых наборов.

В Кыргызстане существует достаточно активное гражданское общество и СМИ (например, медиа-агентство Клоор занимается дата-журналистикой, сбором и анализом открытых данных). То есть существует спрос на государственные данные в машиночитаемом формате, которую могут быть широко использовано для осуществления гражданского контроля и выявления коррупции.

См. новую рекомендацию в конце раздела.

Инициатива Партнерства «Открытое правительство»

В 2017 году Кыргызстан, первым в Центральной Азии, присоединился к Партнерству «Открытое правительство», что является многосторонней платформой по реализации обязательства правительств по обеспечению прозрачности, расширению прав и возможностей граждан, борьбе с

коррупцией и использованием новых технологий. Разрабатывается Национальный план совместно с гражданским обществом с целью начать его реализацию с 31 августа 2018 года⁶¹.

Информация о бюджетах

В целях повышения прозрачности и доступности бюджетной информации, в Бюджетном кодексе Кыргызской Республики, который вступил в силу с 1 января 2017 года, предусмотрена отдельная глава «Гласность и прозрачность бюджета и бюджетного процесса», которая предусматривает опубликование ключевых бюджетных документов на ведомственных сайтах государственных органов и органов местного самоуправления, проведение общественных бюджетных слушаний и обеспечение обратной связи по их итогам, а также составление гражданской версии бюджетных документов.

В реализацию норм Бюджетного кодекса, постановлением Правительства Кыргызской Республики «О формировании гражданского бюджета Кыргызской Республики» от 05.10.2017 года №653 утверждена Методика формирования Гражданского бюджета Кыргызской Республики. Согласно вышеназванной методике предусмотрено опубликование гражданской версии следующих бюджетных документов: проект бюджета Центрального Правительства, утвержденный закон о бюджете Центрального Правительства, проект закона об утверждении отчета об исполнении бюджета Центрального Правительства.

Также, в целях обеспечения полноты бюджетного предложения исполнительной власти, постановлением Правительства Кыргызской Республики от 01.11.2017 года №723 утвержден «Порядок формирования проекта республиканского бюджета и внесения изменений в республиканский бюджет», который предусматривает подготовку пояснительной записки в соответствии с международной практикой открытости бюджета.

В настоящее время в реализацию норм бюджетного законодательства, в целях вовлечения общественности в бюджетный процесс, общественные бюджетные слушания проводятся Парламентом Кыргызской Республики и Правительством Кыргызской Республики по проекту республиканского бюджета. В 2017 году в Министерстве финансов Кыргызской Республики внедрена практика проведения общественных слушаний по исполнению республиканского бюджета за первое полугодие и по итогам года.

Кроме того, Бюджетным кодексом Кыргызской Республики и постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30.12.2017 года №854 «О бюджетировании на программной основе» предусмотрены нормы, направленные на создание условий для участия общественности в бюджетном процессе. Данными нормами предусматривается проведение общественных слушаний по проекту среднесрочных стратегий бюджетных расходов и проекту программного бюджета в отраслевых министерствах и ведомствах до представления в Министерство финансов Кыргызской Республики.

Министерством финансов Кыргызской Республики издан приказ от 21.09.2017 года №127-П «О принятии мер по повышению индекса бюджетной прозрачности республиканского бюджета Кыргызской Республики», в котором меры отражают международные требования к обеспечению бюджетной прозрачности.

Продолжает действовать Интернет портал "Открытый бюджет" (<https://budget.okmot.kg>), который поддерживается Министерством финансов. Портал представляет собой автоматизированную систему предоставления данных по доходам и расходам республиканского и местных бюджетов в сети Интернет. Данные представляются в разрезе государственных ведомств, территориальных подразделений, по индивидуальным получателям по ИНН. Портал обновляется в режиме онлайн автоматически путем извлечения данных из информационной системы Казначейства.

⁶¹ См. сообщение Правительства КР <https://bit.ly/2ETyf4T>.

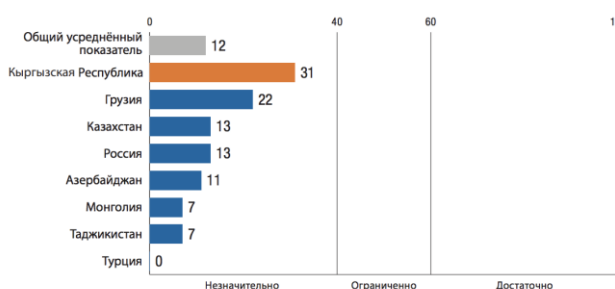
На портале «Открытый бюджет» также размещаются долевыми (стимулирующие) гранты (сайт Stimgrant.okmok.kg), которые выделяются местным органам самоуправления на ремонт социально значимых активов. Проект отражает совместный бюджет на основе конкурса (местный бюджет до 3 млн сомов по итогам конкурса) и размер дополнительной поддержки из Министерства финансов.

Анализ

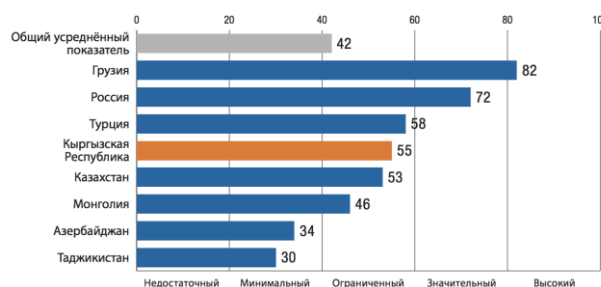
Кыргызстан уже много лет реализует политику открытости публичных бюджетов; продолжает функционировать портал «Открытый бюджет». Однако показатели бюджетной открытости практически не изменились с 2015 года.

Рисунок 9. Прозрачность бюджета и участие общественности в КР по сравнению с другими странами

Как же выглядит участие общественности в Кыргызской Республике по сравнению с другими странами региона?



Насколько прозрачность бюджета в Кыргызской Республике сопоставима с другими?



Источник: Open Budget Index, 2017, <https://bit.ly/2IK16h6>.

Международное исследование бюджетной открытости (Open Budget Survey 2017) содержит следующие рекомендации Кыргызстану⁶²:

- составлять и публиковать полугодовой обзор, подробно отображающий прогнозные показатели в макроэкономике и бюджетно-налоговой сфере;
- увеличить объем информации, представляемый в проекте бюджета исполнительной власти, и включить в него информацию об обновленных показателях доходов;
- создание механизма коммуникации для представителей общественности и чиновников исполнительных органов для обмена мнениями по вопросам государственного бюджета как во время формирования национального бюджета, так и во время мониторинга за его исполнением;
- проведение слушаний в законодательных органах по результатам аудиторского отчета, в ходе которых могут выступать представители государственных и общественных организаций;
- создание механизмов, когда общественность сможет оказывать помощь высшему органу аудита органу в составлении программы аудита и участвовать в аудиторских проверках;
- обеспечить изучение комитетом законодательного органа исполнения бюджета в течение года и размещение рекомендаций в Интернете;
- обеспечить достаточное финансирование высшего органа аудита для выполнения им своих обязанностей, как это определено независимым органом (например, законодательным или судебным органом);
- рассмотреть вопрос о создании независимого фискального учреждения для дальнейшего усиления надзора за бюджетом.

⁶² См. <https://bit.ly/2IK16h6>.

Открытость реестров

На сайте Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики доступна информация по недвижимому и движимому имуществу: <https://grs.gov.kg/ru>. Реестр юридических лиц доступен на сайте Министерства юстиции Кыргызской Республики: <http://minjust.gov.kg/>. Реестр государственных и частных нотариусов, а также Государственный реестр адвокатов доступны на сайте Министерства юстиции Кыргызской Республики. Открыты также такие реестры: реестр нормативных правовых актов; адресный регистр; реестр транспортных средств.

Новая рекомендация № 32

- 1. Обеспечить выполнение рекомендаций Инициативы прозрачности добывающих отраслей и полное соответствие стандарту ИПДО, а также выполнение Дорожной карты по раскрытию сведений о бенефициарных владельцах и политически значимых лицах с сфере недропользования.*
- 2. Присоединиться к Инициативе прозрачности сектора строительства и обеспечить опубликование онлайн и свободный доступ к генеральным планам населенных пунктов и другой градостроительной документации.*
- 3. Разработать стандарты и правила опубликования в интернете открытых данных (машиночитаемых данных), установив правила для их свободного повторного использования, минимальный перечень обязательных наборов данных; обеспечить функционирование национального портала открытых данных.*
- 4. Обеспечить опубликование реестров собственности на движимое и недвижимое имущество, регистрации юридических лиц, в том числе информации о бенефициарных владельцах юридических лиц, и других общественно значимых реестров, в том числе в формате открытых данных.*
- 5. Утвердить и реализовать в партнерстве с общественными организациями национальный план действий в рамках инициативы Партнерства «Открытое правительство».*

Диффамация

Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 10.03.2015 года №53 статья 128 (оскорбление) УК Кыргызской Республики признана утратившей силу, как противоречащая п.6 ч.4 ст.20 и ч.5 ст.33 Конституции Кыргызской Республики, согласно которым не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией гарантии запрета на уголовное преследование за распространение информации, порочащей честь и достоинство личности.

Обязанность Генерального прокурора защищать честь и достоинство Президента не отменена. В соответствии с действующим Законом Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» от 18.07.2003 года № 152, Президент Кыргызской Республики находится под защитой государства. Честь и достоинство Президента Кыргызской Республики охраняются законом.

В случаях распространения сведений, порочащих честь и достоинство Президента Кыргызской Республики, Генеральный прокурор Кыргызской Республики обязан, если другие меры прокурорского реагирования не принесли необходимых результатов, обратиться в суд от имени Президента Кыргызской Республики за защитой его чести и достоинства. При этом Генеральный прокурор Кыргызской Республики признается законным представителем Президента Кыргызской Республики, он пользуется всеми правами истца, ответчика, потерпевшего, предусмотренными

процессуальным законодательством, в том числе на передачу своих полномочий другим лицам, и его полномочия на ведение дела в суде не требуют специального удостоверения (доверенности).

В соответствии со ст.18 Гражданского кодекса Кыргызской Республики, гражданин вправе требовать по суду опровержения сведений, порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию, а юридическое лицо - сведений, порочащих его деловую репутацию. Статья 96 Конституции Кыргызской Республики определяет, что Пленум Верховного суда дает разъяснения по вопросам судебной практики, которые обязательны для всех судов и судей Кыргызской Республики.

В соответствии с п.2 постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики за № 4 от 13.02.2015 года «О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации», сообщение порочащих сведений лицу, которого они касаются, не может признаваться их распространением, если лицом, сообщившим данные сведения, были приняты достаточные меры, с тем, чтобы они не стали известными третьим лицам. Необходимо принимать во внимание, что такое сообщение может осуществляться с использованием средств коммуникационной связи, в том числе с использованием сети Интернет (например, путем направления послания по электронной почте, размещения информации на персональной странице лица, доступной для ознакомления исключительно лицу, которому сообщаются сведения, отправки сообщений Интернет-сервисов мгновенной доставки сообщений и т.д.) и один лишь факт передачи информации с использованием телекоммуникационной связи не является достаточным основанием для признания информации распространенной.

Не соответствующими действительности сведениями являются утверждения о фактах или событиях, которые не имели места в реальности в то время, к которому относятся оспариваемые сведения.

Не могут рассматриваться как не соответствующие действительности сведения, содержащиеся во вступивших в законную силу судебных решениях и приговорах, постановлениях органов следствия и других процессуальных или иных официальных документах, для обжалования и оспаривания которых предусмотрен иной установленный законами порядок.

Также не могут рассматриваться как не соответствующие действительности сведения, содержащие гипотетические высказывания о совершении лицом каких-либо поступков.

В соответствии с п.9 данного постановления Пленума Верховного суда, на требования о защите чести, достоинства и деловой репутации, как вытекающие из нарушения личных неимущественных прав, в силу ст.221 Гражданского кодекса КР исковая давность не распространяется.

Согласно Учебному плану Высшей школы правосудия при Верховном суде Кыргызской Республики также проводятся обучающие модули для судей на тему «Рассмотрение судами споров о возмещении вреда».

Анализ

Предыдущая рекомендация в части отмены обязанности Генерального прокурора защищать честь и достоинство Президента не была выполнена.

В августе 2017 года международная организация «Артикль 19» провела юридический анализ Закона «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» и подтвердила, что этот закон не соответствует международным стандартам в области права на свободу выражения, поскольку согласно международным стандартам, государственные должностные лица, в силу специфики своей деятельности, должны мириться с более широким объемом критики в их адрес.

«Безграничное право, предоставленное Генеральному прокурору Кыргызстана для защиты репутации Президента, находится в прямом противоречии с этим принципом»⁶³.

При этом крайне негативной тенденцией является применение этого закона на практике, в частности в таких случаях:

Законом, были инициированы Генеральным прокурором в отношении журналистов и правозащитников. Например⁶⁴:

- Генеральный прокурор подала пять исков против местной медиа-организации «ПроМедиа», которая управляет популярным онлайн-агентством новостей «Заноза». Их обвинили в том, что они в своих статьях оскорбляют Президента. В июне 2017 года Бишкекский городской суд вынес решение в отношении четырех обвиняемых: суд постановил, что «Заноза» должна выплатить Президенту за моральный ущерб 15 миллионов сомов (примерно 188 тыс. евро), а главный редактор «Занозы» - 3 миллиона сомов (примерно 37 тыс. евро). В июле 2017 года Бишкекский городской суд также признал «Занозу» и его учредителя Идинова виновными по другому делу и обязал каждого из них выплатить Президенту 3 миллиона сомов за моральный ущерб. Еще два дела находятся на рассмотрении.

- В апреле 2017 года Генеральный прокурор подала иск против Чолпон Джакуповой, главы юридической клиники «Адилет» и бывшего члена Парламента Кыргызстана, за ее выступление в ходе круглого стола, посвященного праву на мирные собрания, который был организован Уполномоченным по правам человека в Кыргызстане⁶⁵.

В марте 2018 года 29 международных медиа организаций выступили с критикой практики Кыргызстана в сфере защиты свободы слова⁶⁶. В заявлении члены Международной ассоциации по защите свободы слова IFEX выразили обеспокоенность подачей судебных исков о клевете, когда присуждаются непропорциональные штрафы, принимаются решения о запрете на передвижение и другие суровые наказания в отношении журналистов и средств массовой информации, обвиняемых в оскорблении президента, согласно закону о гарантиях деятельности президента Кыргызской Республики.

Как далее отмечалось в заявлении, преследование журналистов продолжается и в 2018 году. 22 февраля Верховный суд оставил в силе приговор, предписывающий журналисту Кабаю Карабекову выплатить 5 миллионов сомов за «оскорбление» нового президента Сооронбая Жээнбекова. Журналисту-фрилансеру Эльнуре Алкановой предъявлено обвинение в «разглашении коммерческой, банковской или иной тайны» за журналистское расследование о предположительно коррупционной продаже государственной собственности. Ей также запрещено покидать страну.

Анализ постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики за № 4 от 13.02.2015 года «О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации» показывает, что в нем отсутствуют гарантии от злоупотребления исками о защите чести и достоинства и нахождения баланса с общественным интересом в раскрытии важной информации, в том числе относительно возможных актов коррупции. Например, в постановлении не

⁶³ Источник: <https://bit.ly/2INyTnd>.

⁶⁴ Источник: Артикуль 19, юридический анализ Закона «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики», август 2017 года, доступно по ссылке <https://bit.ly/2INyTnd>. См. также Обзор по искам Генерального прокурора Кыргызской Республики в защиту чести и достоинства Президента Кыргызской Республики, Общественный Фонд «Институт Медиа Полиси», 2017, доступно по ссылке <https://bit.ly/2s7xEZx>.

⁶⁵ Утверждается, что Джакупова совершила «необоснованные нападки на Президента, обвиняя его в невежестве и нарушении законов, а также в злоупотреблении властью в целях личной выгоды и оказании давления на свободу слова путем выборочного применения законов». См.: Human Rights Watch, Кыргызстан: Президент преследует критиков: прекратите судебные процессы против правозащитников, работников средств массовой информации, 12 мая 2017 года.

⁶⁶ Источник: <https://bit.ly/2LqtZhr>.

устанавливается, что диффамацией не может признаваться информация, которая соответствует действительности; не разделяется оценочные суждения и факты и так далее.

В законодательстве Кыргызстана также отсутствуют другие предохранительные инструменты, например, короткие сроки давности по таким искам относительно публикации в СМИ (не больше одного года); понятие «разумной публикации» как основание для освобождения от ответственности (когда СМИ и журналист приняли разумные меры для проверки информации, которая оказалась недостоверной); особенные стандарты для защиты чести и достоинства публичных лиц; возложение бремени доказывания недостоверности на истца в случае, когда публикация касается должностных лиц и общественного интереса; и другие⁶⁷.

Новая рекомендация № 33

1. Отменить статьи 4 и 18 Закона КР «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики».

2. Ввести в законодательство действенные механизмы предотвращения необоснованных и чрезмерных исков к СМИ и журналистам о компенсации морального ущерба в рамках защиты чести и достоинства, например: ввести непродолжительный срок исковой давности для таких исков, предусмотреть освобождение от ответственности за оценочные суждения и разумно обоснованные публикации, допустимость большей степени критики публичных должностных лиц, возложение бремени доказывания недостоверности на истца в случае, когда публикация касается должностных лиц и общественного интереса. Провести соответствующее обучение судей.

2.5. Добропорядочность в государственных закупках

Рекомендация № 21 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

1. Доработать и принять полный набор необходимых подзаконных актов в сфере государственных закупок и без дальнейших задержек приступить к их реализации.

2. Укрепить институциональную структуру и потенциал Департамента государственных закупок.

3. Создать функциональную Независимую комиссию по рассмотрению жалоб и публиковать результаты рассмотрения этих жалоб.

4. До декабря 2017 года обеспечить внедрение электронных государственных закупок для обеспечения проведения 90% тендеров по закупке товаров, работ и услуг.

5. 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.

Общий контекст

ВВП Кыргызстана в период с 2015 по 2017 годы вырос с 430 489 млрд сомов до 520 959 млрд сомов. Соответственно изменились и расходы госбюджета в этот период (в 2015 и 2016 годах

⁶⁷ См. международные стандарты в публикации международной организации «Артикль 19», Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation, 2016, доступно по ссылке <https://bit.ly/2vmazWX>.

составили 134 572 млрд сомов и 151 559 млрд сомов соответственно)⁶⁸. Объем госзакупок в указанный период приведен в таблице ниже.

Таблица 15. Объем госзакупок в Кыргызской Республике

Год	Количество объявлений о закупках	Общая сумма (млрд сом)
2015	20 221	126 460
2016	80 338	81 038
2017	105 770	72 794

Как видно из вышеуказанных данных, государственные закупки оказывают значительное влияние на экономическую деятельность в Кыргызстане. В 2015 году совокупная стоимость государственных закупок составила приблизительно 29% ВВП страны, в 2017 году это соотношение снизилось до 14%, что ближе к показателям стран ОЭСР.

Развитие регуляторной базы в госзакупках

Во многом существенному развитию госзакупок в Кыргызстане содействовало принятие Жогорку Кенешем Кыргызской Республики новой редакции Закона «О государственных закупках» (далее - ЗоГЗ), который вступил в силу в мае 2015 года.

Данный закон, разработанный при поддержке экспертов международных финансовых организаций и ЮНСИТРАЛ, гораздо более полно отражает основные положения ведущих законодательных стандартов в госзакупках. Основными изменениями закона являются:

- установлены общие правовые и экономические принципы государственных закупок;
- урегулирован порядок проведения государственных закупок;
- полная прозрачность проведения торгов с момента публикации объявлений и до заключения договора;
- пересмотр функций закупающих организаций и конкурсных комиссий;
- полный переход к электронному формату государственных закупок через портал государственных закупок zakupki.gov.kg;
- систематизация процедур по государственным закупкам;
- избежание конфликта интересов в госзакупках;
- полное исключение согласительных функций с уполномоченным государственным органом в сфере государственных закупок;
- создание независимого органа по рассмотрению жалоб, протестов и Базы данных ненадежных поставщиков.

В соответствии с новым Законом и постановлением Правительства КР «О делегировании отдельных нормотворческих полномочий Правительства Кыргызской Республики ряду государственных органов исполнительной власти» от 15.09.2014 года Министерство финансов издало приказ от 14.10.2015 года № 175-П о принятии следующих подзаконных нормативно-правовых актов:

- Положение о правилах проведения электронных государственных закупок;
- Методическая инструкция на применение льгот внутренним поставщикам (подрядчикам);

⁶⁸ 1 млрд сомов = около 12,5 млн евро.

- Положение о применении рамочного соглашения;
- Методическая инструкция по оценке конкурсных заявок;
- Стандартная конкурсная документация на закупку товаров одноэтапным, двухэтапным, упрощенным методами и методом на понижение цены;
- Стандартная конкурсная документация на закупку работ одноэтапным, двухэтапным, упрощенным методами;
- Стандартная конкурсная документация на закупку услуг одноэтапным, двухэтапным, упрощенным методами и методом на понижение цены.

Также, приказом Министерства финансов от 22.08.2017 года утвержден Порядок проведения конкурсов методом на понижение цены. Приказом Министерства финансов от 11.10.2017 года утверждено Положение о порядке работы независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб и протестов, а также по включению в базу данных ненадежных и недобросовестных поставщиков (подрядчиков).

Следует отметить, что закон Кыргызской Республики «О государственных закупках» не регулирует государственные закупки, непосредственно связанные с: национальной безопасностью; обороной; защитой государственных секретов; стихийными бедствиями.

Порядок организации вышеуказанных государственных закупок определяется Правительством Кыргызской Республики. Также, положения данного закон не распространяется на закупки товаров у обществ инвалидов, а также работ и услуг у индивидуальных предпринимателей, имеющих физические ограничения здоровья (по решению Правительства Кыргызской Республики).

В соответствии с ЗоГЗ, закупающая организация в месячный срок после утверждения республиканского бюджета на основании бюджета или сметы расходов разрабатывает самостоятельно план государственных закупок на период не менее одного года и размещает его на веб-портале государственных закупок. Также, при проведении конкурса объявление о конкурсе и весь пакет конкурсной документации, разработанной согласно статье 14 ЗоГЗ, размещается на веб-портале государственных закупок.

Кроме того, на веб-портале государственных закупок публикуются протокол вскрытия конвертов с конкурсными заявками, протокол процедур закупок и информацию о результатах конкурса, за исключением электронных закупок, где протоколы формируются и размещаются на веб-портале системой автоматически. Закупающая организация должна размещать информацию о заключенном договоре на веб-портале государственных закупок.

Информация о закупках, которые исключены из сферы регулирования ЗоГЗ, не публикуется на веб-портале государственных закупок.

Приказом Министерства финансов от 1 февраля 2018 года утверждена Программа по усовершенствованию и повышению эффективности государственных закупок Кыргызской Республики на период 2018-2022 гг.

Цель Программы заключается в повышении эффективности системы государственных закупок республики и исполнения Концепции «О Программе цифровой трансформации Кыргызской Республики «Таза Коом», направленной на совершенствование национальной системы государственных закупок путем внедрения эффективной системы контроля, мониторинга и оценки результатов в рамках полной автоматизации процесса, а также Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики на 2018 год по реализации Программы Правительства «Единство Доверие Созидание».

Государственным комитетом информационных технологий и связи разработан проект Плана мероприятий по открытым данным на 2018-2019 годы; решением Правительства КР создана

Межведомственная рабочая группа по реализации политики открытых данных из числа представителей 12 министерств и ведомств в том числе Министерства финансов.

Международное сотрудничество

На данный момент, в целях совершенствования нормативной правовой базы в сфере государственных закупок и гармонизации Закона с нормативной правовой базой Евразийского экономического союза разработан проект изменений в ЗоГЗ, который был принят в первом чтении парламентом.

Министерство финансов совместно с Министерством экономики Кыргызской Республики продолжает переговоры в части присоединения Кыргызской Республики к Соглашению по государственным закупкам (СГЗ) Всемирной торговой организации (ВТО).

Участие Кыргызстана в СГЗ позволит обеспечить прозрачность, честность конкуренции, более высокий уровень конкуренции, более эффективное расходование государственных средств. В экономическом же аспекте, будет открыт обоюдный доступ к рынкам госзакупок членов СГЗ Всемирной торговой организации.

Планирование закупок

В соответствии с Бюджетным кодексом Кыргызской Республики, Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики» принимается на очередной бюджетный год и два последующих года (прогнозируемый период).

В этой связи, в соответствии со статьей 12 ЗоГЗ, закупающая организация в месячный срок после утверждения республиканского бюджета на основании бюджета или сметы расходов разрабатывает самостоятельно план государственных закупок на период не менее одного года и размещает его на веб-портале государственных закупок. План закупок должен содержать информацию о предмете государственных закупок, его количестве и предполагаемые цены, сроки проведения закупок. Закупающая организация вправе внести изменения и (или) дополнения в годовой план государственных закупок с обязательным размещением на веб-портале государственных закупок внесенных изменений. Не допускается приобретение товаров, работ и услуг, не предусмотренных в годовом плане государственных закупок (уточненным годовым планом государственных закупок).

Электронные закупки

Начиная с мая 2015 года и по сегодняшний день, все государственные закупки в Кыргызской Республике, проводятся электронным способом, за исключением случаев, предусмотренных в ЗоГЗ, а также за исключением закупок товаров у обществ инвалидов согласно Закону «О государственных закупках товаров обществ инвалидов Кыргызской Республики». То есть, осуществлен полный переход к электронным торгам, внедрен Официальный портал (электронный) государственных закупок и создана единая система электронных закупок.

На Портале сотрудниками Департамента государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики размещаются ежегодные отчеты по проведенным конкурсам, а также заключенные договоры по каждому проведенному конкурсу закупающими организациями. Вся информация, начиная с публикации планов закупок, объявления до заключения договора (протокол вскрытия, протокол процедур закупок, договор) размещается на Портале, и любое заинтересованное лицо имеет доступ к данным информациям.

В целях качественного проведения государственных закупок Учебным центром Министерства финансов проводятся обучения для должностных лиц закупающих организаций и участников системы государственных закупок (поставщики, подрядчики).

Таким образом, обеспечивается прозрачность, открытость и публичный доступ к информациям в части вскрытия, процедур закупок и произведенных выборах при проведении государственных

закупок. Также созданы равные условия для поставщиков (подрядчиков), любое зарегистрированное на Портале лицо имеет возможность участвовать в конкурсах, объявленных на Портале на равных условиях. Нет никаких ограничений в части количества участвующих поставщиков (подрядчиков).

Концепция «О Программе цифровой трансформации Кыргызской Республики «Таза Коом», Программа Правительства Кыргызской Республики «Единство Доверие Созидание» направлены на совершенствование национальной системы государственных закупок путем внедрения эффективной системы контроля, мониторинга и оценки результатов в рамках полной автоматизации процесс. Она включает План мероприятий Правительства Кыргызской Республики на 2018 год по реализации Программы Правительства «Единство Доверие Созидание». Разработан проект постановления Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Программы Правительства Кыргызской Республики по усовершенствованию и повышению эффективности государственных закупок на 2017-2021 годы», который находится на стадии принятия.

Закупки государственных и муниципальных организаций

В соответствии со статьей 3 ЗоГЗ, закупающая организация (покупатель) - государственные или муниципальные организации, имеющие статус юридического лица, акционерные общества, в которых государство и (или) органы местного самоуправления, вместе или по отдельности, владеют более 50 и более процентами акций, и другие хозяйствующие субъекты, созданные за счет государственных средств. Государственными средствами признаются средства, определяемые законом о бюджете как «внебюджетные средства», акционерных обществ, где государственная или муниципальная доля составляет более 50 процентов, фондов и других хозяйствующих субъектов, созданных за счет государственных средств.

В связи с этим, закупки государственных компаний полностью подпадают под действие ЗоГЗ.

Контроль закупок

Регистрация и контроль выполнения закупочных контрактов осуществляется Центральным казначейством Министерства финансов. При этом, планируется совершенствование модуля исполнения договоров на веб-портале государственных закупок, где контроль за исполнением договором будет осуществлять уполномоченный государственный орган по государственным закупкам.

Статистика закупок

Кыргызстан предоставил следующую статистику закупок за период с 2015 по 2017 годы.

Рисунок 10. Количество контрактов в зависимости от способа закупки

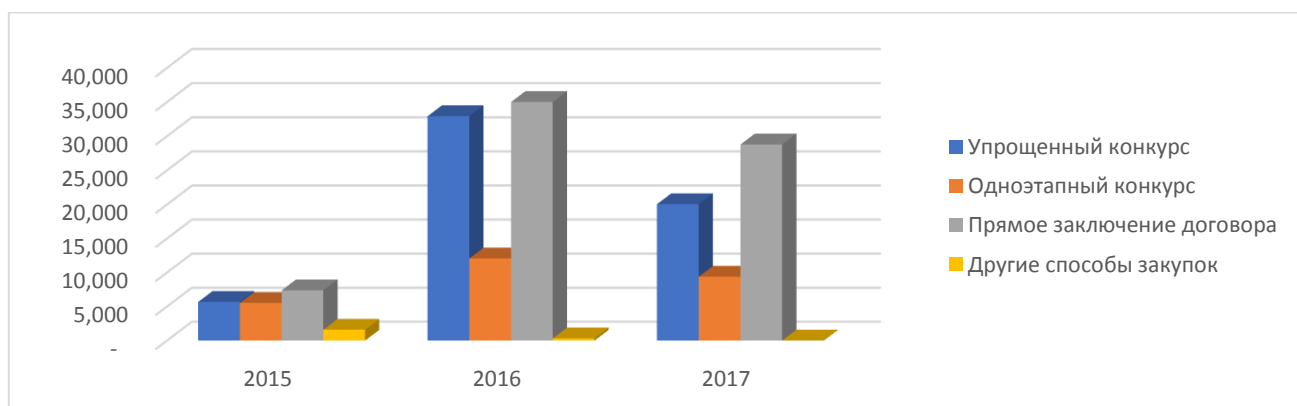
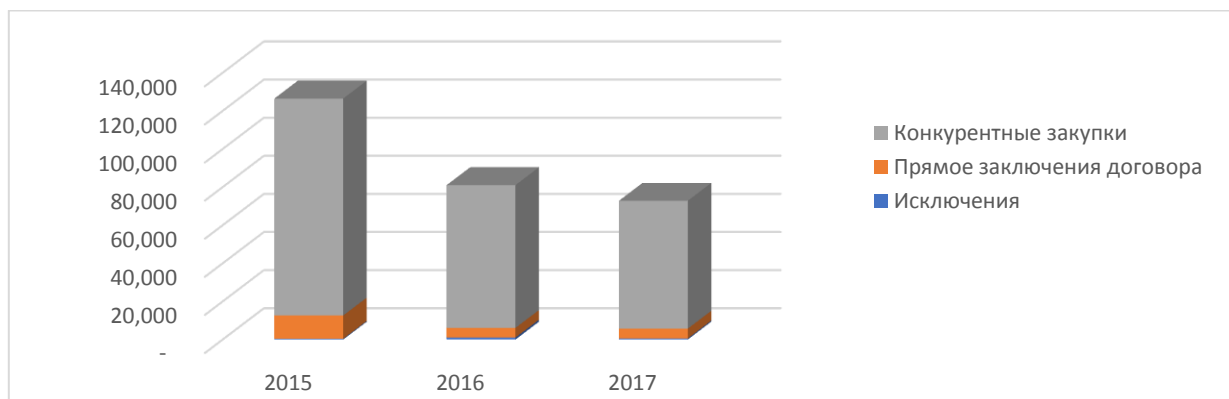


Рисунок 11. Суммы закупок в зависимости от способа закупки (млн сомов)



По опубликованным на портале госзакупок данным видно, что, несмотря на открытость и доступность системы электронных торгов, уровень участия в конкурсах не высок. Так по 187 389 конкурсам не было получено ни одной заявки, по 100 474 – только одна заявка и только по 263 952 конкурсам (около 48 процентов всех торгов) было получено более двух заявок.

Общественный мониторинг

Согласно официальной информации, представители НПО и общественных фондов постоянно принимают активное участие в общественных обсуждениях по вопросам государственных закупок. Департаментом Министерства финансов были проведены общественные слушания по новому Положению о порядке рассмотрения жалоб и протестов, о внесении изменений в ЗоГЗ и т.д.

В рамках проекта Всемирного банка "Наращивание потенциала госзакупок" Антикоррупционным деловым советом Кыргызской Республики был проведен полугодовой обзор оценки эффективности углубленного курса по госзакупкам и обзор эффективности деятельности межведомственной независимой комиссии по рассмотрению жалоб. Данные обзоры были переданы Департаменту и Учебному центру для улучшения работы.

Система рассмотрения жалоб в области госзакупок

В соответствии с частью 1 статьи 49 ЗоГЗ, приказом Министерства финансов от 28.05.2016 года образована независимая межведомственная комиссия по рассмотрению жалоб и протестов в количестве 15 человек, представляющих общественность, министерства и ведомства, сертифицированных специалистов в области государственных закупок и юриспруденции.

Для рассмотрения каждой жалобы, протеста или обращения Портал в автоматическом режиме формирует отдельную подгруппу из общего состава Комиссии, состоящую из трех членов, которые представляют интересы различных групп.

На Портале госзакупок создан модуль онлайн подачи жалоб и модуль для размещения решений независимой межведомственной комиссии разработан, протестирован и внедрен. Согласно статьям 9 и 49 ЗоГЗ, решения независимой межведомственной комиссии по рассмотренным жалобам размещаются на Портале в установленном порядке. Независимая межведомственная комиссия направляет свое решение по рассмотренным жалобам через Департамент государственных закупок при Министерстве финансов заявителю и покупающей организации.

Согласно ЗоГЗ, участники конкурса имеют право подать жалобу через веб-портал государственных закупок на любом этапе процедуры закупок. Жалобы также поступают на электронные адреса Департамента, а также поступают в письменном виде.

Секретариатом Комиссии является уполномоченный государственный орган по государственным закупкам (Департамент). Департаментом данная функция возложена на отдел жалоб и штрафных санкций. Отделом готовится вся необходимая документация по жалобе для внесения на рассмотрение Комиссии, а также рассылаются приглашения сторонам спора (заявитель жалобы и закупающая организация) для участия в заседании Комиссии с уведомлением о том, что Комиссией приостанавливается процедура закупок на 10 дней. Далее, в течении 7 рабочих дней после вынесения решения, Комиссия выносит письменное мотивированное решение.

Согласно ЗоГЗ, предметом обжалования не могут быть:

- предоставление льгот внутренним поставщикам (подрядчикам) в соответствии со статьей 4 ЗоГЗ, а также
- решение закупающей организации, принятое в соответствии с частью 1 статьи 31 ЗоГЗ, то есть, если закупающая организация отменила процедуру государственных закупок в связи с исчезновением необходимости в приобретении.

Результаты рассмотрения жалоб публикуются на официальном веб-портале государственных закупок.

Департамент государственных закупок Министерства финансов привел следующую статистику рассмотрения жалоб.

Таблица 16. Статистика рассмотрения жалоб по вопросам госзакупок

Год	Количество жалоб и обращений о включении в базу данных ненадежных поставщиков (подрядчиков)						
	Поданы	Признаны обоснованными	Признаны необоснованными	Отозваны	Даны разъяснения	Отклонены	Обжалованы в суде
2015	403	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	7
2016	1038	340	310	209	124	55	8
2017	1056	368	293	116	17	54	25

В 2016 и 2017 годах были отменены или рекомендованы к обжалованию 310 и 368 решений закупочных комиссий соответственно. Среднестатистический срок рассмотрения жалоб составлял 7 дней.

Нарушения в сфере госзакупок

Имеются статические данные по административным делам (не связанным с коррупцией) в области госзакупок, которые закончены применением мер административного характера. Так, в 2015 и 2016 годы не применялись административные меры взыскания, а в 2017 году в отношении закупающих организаций за нарушение законодательства в сфере государственных закупок по 29 административным делам наложены штрафы на общую сумму 67 млн сомов.

Таблица 17. Статистика уголовных дел по преступлениям в государственных закупках

	2015	2016	2017
По материалам Антикоррупционной службы ГКНБ Кыргызской Республики следственными подразделениями ГКНБ и других правоохранительных органов Кыргызской Республики возбуждено уголовных дел	27	26	12
Органами прокуратуры возбуждено уголовных дел	72	73	58
Органами финансовой полиции возбуждено уголовных дел	11	12	5

Следует отметить, что в отдельности статистика по данной категории дел, в том числе рассмотренных судами, не ведется, и уголовные дела указанной категории могут быть возбуждены совместно в отношении других должностных преступлений.

Дисквалификация

Согласно ЗоГЗ, не допускаются к участию в государственных закупках поставщики (подрядчики), включенные в базу данных ненадежных (недобросовестных) поставщиков (подрядчиков), а также если учредители, члены руководящего состава поставщика (подрядчика) являются аффилированными лицамикупающих организаций.

Закупающая организация инициирует включение в базу данных ненадежных (недобросовестных) поставщиков (подрядчиков), если руководитель или учредитель компании поставщика (подрядчика) был привлечен судом за мошенничество, коррупцию или сговор.

Положение «О порядке работы независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб и протестов, а также по включению в базу данных ненадежных и недобросовестных поставщиков (подрядчиков)» (утверждено приказом Министерства финансов от 11.10.2017 года) определяет в том числе порядок включения в базу данных ненадежных и недобросовестных поставщиков (подрядчиков) в ходе проведения государственных закупок.

В период с 2015 по 2017 год в базу данных ненадежных (недобросовестных) поставщиков (подрядчиков) были включены 18, 26 и 68 поставщиков и подрядчиков соответственно. В тот же период 1, 2 и 2 поставщика обжаловали решение о дисквалификации, которые были отменены решением независимой межведомственной комиссии. Реестр ненадежных поставщиков размещен на официальном портале государственных закупок Кыргызской Республики <http://zakupki.gov.kg>.

Меры для укрепления институциональной структуры и потенциала Департамента государственных закупок

Приказом Министерства финансов от 19.12.2016 года была утверждена новая структура со штатной численностью Департамента государственных закупок в количестве 22 человека.

Проект многостороннего донорского трастового фонда «Развитие потенциала в управлении государственными финансами» оказал помощь в реформировании системы государственных закупок в части разработки и продвижении нового ЗоГЗ, проведении широкомасштабных тренингов по всей республике, а также оказания содействия в обучающих поездках представителей Департамента и других заинтересованных лиц за рубежом.

В рамках Государственного заказа по обучению государственных и муниципальных служащих, проводимых Государственной кадровой службой, сотрудники Департамента проходили обучения на тему по борьбе с коррупцией, управление человеческими ресурсами и др.

Профессионализация госзакупок

Учебный центр Министерства финансов обеспечивает на регулярной основе пятидневный учебный курс по управлению государственными закупками товаров, работ и услуг с выдачей сертификатов. Учебный центр также предлагает двухнедельные курсы повышения квалификации. Он организует учебные занятия, по просьбе Айыл-Окмоту для органов местного самоуправления и бизнес сообщества. Учебный центр уполномочен взимать плату за обучение. Учебный центр прошел аккредитацию в Министерстве образования. Несмотря на то, что Учебный центр имеет два филиала в городах Ош и Джалал-Абаде в целях удовлетворения потребностей в подготовке кадров в области закупок, все же в работе с электронными государственными закупками и в управлении дистанционным обучением он нуждается в дополнительном потенциале и сети обучения в масштабах всей страны.

В мае 2016 года Учебный центр запустил новый онлайн электронный курс по государственным закупкам. Электронный курс нацелен на создание потенциала государственных закупок с помощью инновационных средств обучения. Целью электронного курса служит обеспечение специалистов по закупкам и бизнес-сообщества обширными знаниями начиная с юридических требований до передовой практики в области государственных закупок. Курс также охватывает процедуры

планирования и проведения торгов по закупкам, требуемые в соответствии с национальным процессом проведения государственных закупок, а также содержит видео уроки на тему «Как использовать электронный портал государственных закупок». Онлайн версия курса доступна на веб-сайте Учебного центра.

В целях качественного проведения государственных закупок Учебным центром Министерства финансов проводятся обучения для должностных лиц закупающих организаций и участников системы государственных закупок (поставщики, подрядчики).

За период с 2015 по 2017 год было обучено 6 707, 3 755 и 2 287 человек соответственно.

В настоящее время перед Учебным центром стоит задача по обучению всех закупающих организаций порядку регистрации бюджетных обязательств на портале государственных закупок при интеграции ее с автоматизированной системой «IS.Казна. Бюджет».

Анализ

Как видно из вышеприведенной информации с момента утверждения результатов третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий в 2015 году Кыргызстан проделал существенную работу по реформированию системы госзакупок.

Кардинальные изменения в законодательстве, введение тотального использования закупок через электронный портал являются существенным прогрессом в минимизации коррупционных рисков в сфере государственных закупок за счет значительно усиленного контроля и надзора со всех сторон.

Тем не менее, контролирующие и правоохранительные органы продолжают выявлять коррупционные и иные преступления, связанные с госзакупками. Журналисты публикуют материалы, говорящие о неэффективности системы госзакупок и возможных коррупционных схемах. Уровень участия компаний в тендерах, особенно на региональном уровне, невысок.

В целях дальнейшего усиления беспристрастного надзора в сфере государственных расходов и закупок государство должно расширить участие гражданского общества в данном процессе, увеличить объем раскрываемой информации на всех этапах закупочного цикла за счет дальнейшего развития электронных закупок и более широкого использования инициатив в сфере электронного управления.

Необходимо усилить диалог с частным сектором и предпринимателями по привлечению большего числа компаний к участию в госзакупках, а также оказывать им поддержку в форме обучающих семинаров и материалов, а также посредством предоставления разъяснений. Положительным аспектом является принятие Хартии о добропорядочности («Бизнес Кыргызстана против коррупции»), которую на сегодня подписали 23 из 63 организаций, входящих в Торгово-промышленной палаты Кыргызстана. Рекомендуется распространить круг участников Хартии на предприятия малого и среднего бизнеса и прочие компании, участвующие в госзакупках.

Несмотря на принятие широкого набора подзаконных актов в сфере государственных закупок требуется разработка некоторых положений в поддержку развивающейся системы, а также повышения эффективности применения закупочных процедур.

Необходимо работать над дальнейшим повышением доли конкурентных процедур при заключении контрактов в общем объеме госзакупок.

Анализ ситуации показывает, что Кыргызстан существенным образом выполнил взятые на себя обязательства в отношении всех пяти рекомендаций по реформированию госзакупок, указанных в Отчете о третьем раунде мониторинга.

Значительные изменения в законодательном регулировании государственных закупок в Кыргызстане значительно изменили параметры для оценки ситуации по сравнению с предыдущими раундами обзора.

Во время визита в страну и на основании дополнительного исследования были определены следующие новые вопросы:

1) Кыргызстан должен продолжить свою успешную работу по реформированию госзакупок для обеспечения стабильности системы, исключительного использования электронной платформы всеми заказчиками в государственном и муниципальном секторах, повышения конкуренции, достижения полной открытости и публикации данных в стандарте открытых данных (OCDS), включая информацию об исполнении контрактов, более глубокого анализа данных.

2) Кыргызстан должен завершить процедуру подписания СГЗ Всемирной торговой организации.

3) Необходимо доработать положения Закона о госзакупках (а) о планировании, дополнив их требованием указания способа закупки, (б) об обжаловании планирования закупок в отношении предлагаемых процедур, позволив это делать потенциальным участникам конкурсов и общественности, а также (в) о заключении прямых контрактов, с тем чтобы увеличить срок уведомления о намерении заказчиков осуществить закупку таким способом, что позволит участникам рынка и общественности выявлять необоснованные попытки заключения таких контрактов и переводить их в плоскость конкурсных торгов.

4) Межведомственная комиссия по рассмотрению жалоб и протестов должна быть вовлечена в рассмотрение жалоб в отношении выбора способа закупки, включая прямые контракты.

5) Следует совершенствовать работу общественных советов, некоторые из которых на сегодняшний день рассматриваются рынком как неэффективные.

6) Для устойчивого развития инфраструктуры и дальнейшего развития закупочной системы в целом, необходимо ввести трехлетнее планирование в сфере закупок (или на подобный среднесрочный период). Ограничение в планировании в рамках одного года создает условия для фаворитизма, несправедливых коммерческих выгод или прямого заключения контрактов на относительно крупные объемы. Введение среднесрочного планирования с возможностью проводить тендеры по контрактам, реализация которых займет более одного года, и организовывать торги в любое время в течение года снимет лишнее давление с заказчиков в плане сроков завершения процедур.

Использование среднесрочного планирования позволит избежать пиковых закупок в ноябре-декабре каждого года, как это происходит в настоящее время, что в свою очередь существенно повышает риски фаворитизма и заключения контрактов с заранее определенным участником, несмотря на проведение конкурсных процедур.

7) Необходимо рассмотреть введение стандартных сбалансированных форм контрактов по образцу международно-признанных условий контракта. Существующие практики заключения договоров, особенно в сфере поставок и строительства, не обеспечивают справедливого и сбалансированного распределения рисков в отношении между сторонами, что создает почву для коррупции во время реализации контрактов, включая такие аспекты, как платежи, приемка работ и взимание штрафных санкций.

8) С целью дальнейшего повышения антикоррупционных стандартов рекомендуется рассмотреть применение сертификации государственных и муниципальных компаний по антикоррупционному стандарту ISO 37001.

9) С целью дальнейшего повышения осведомленности рынка и активного участия частного сектора в профилактике и противодействии коррупции необходимо существенно расширить круг участников Хартии о добропорядочности («Бизнес Кыргызстана против коррупции»).

В целом, можно сделать вывод о том, что Кыргызстан ***в основном выполнил Рекомендацию № 21*** Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана.

Новая рекомендация № 34

- 1. Продолжить реформу системы госзакупок для обеспечения ее стабильности, исключительного использования электронной системы закупок всеми заказчиками в государственном и муниципальном секторах, повышения конкуренции, достижения полной открытости и публикации данных в стандарте открытых данных, более глубокого анализа данных. С этой целью, в частности, следует внести изменения в Закон о государственных закупках в части планирования, обжалования закупок, заключения прямых контрактов.*
- 2. Завершить процедуру присоединения Кыргызстана к Соглашению о государственных закупках ВТО.*
- 3. Обеспечить рассмотрение независимым органом по рассмотрению жалоб и протестов жалоб в отношении выбора способа закупки, включая прямые контракты.*
- 4. Ввести среднесрочное планирование в системе государственных закупок.*
- 5. Рассмотреть возможность введения стандартных сбалансированных процедур заключения контрактов по образцу международно-признанных условий контракта.*
- 6. Существенно расширить круг участников Хартии о добропорядочности («Бизнес Кыргызстана против коррупции»).*

2.6. Добропорядочность бизнеса

Рекомендация № 26⁶⁹ Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

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.

Коррупция остается серьезным риском для бизнеса в Кыргызстане. По оценкам Минэкономики в 2013 году 39% экономики все еще оставалось в тени (по сравнению с 60% в 2006 годом). Ежегодно Торгово-промышленная палата (ТПП) проводит опросы представителей бизнеса, особенно среднего и малого. В 2017 году 40% опрошенных назвали коррупцию главной проблемой для ведения бизнеса в стране, в 2018 году эта цифра составила 35%, и значительных улучшение этого показателя за последние годы нет.

Правительство предпринимает многочисленные, и зачастую разрозненные, меры по улучшению бизнес среды. Эти меры направлены на упрощение регулирования и переход к электронным услугам, ограничение проверок и других форм контроля бизнеса. Так, национальный проект «Таза коом» преследует цель искоренения коррупции путем минимизации влияния человеческого фактора при общении с госструктурами через автоматизацию административных процессов и процедур и предоставления цифровых государственных услуг. В качестве примеров можно отметить, что за период с 2012 по 2017 годы достигнуты следующие результаты:

- упрощены процедуры проверок: правительством введены критерии для определения степени риска объектов, на основе которых контролирующие органы определяют частоту их проверок; в два раза сокращены сроки проведения проверок для юридических лиц - с 30 до 15 рабочих дней, для субъектов малого бизнеса - до 5 рабочих дней; сокращено количество контролирующих государственных органов с 21 до 10; введена регистрация проверок в

⁶⁹ В мониторинговом отчете номер этой рекомендации был ошибочно указан как №25.

прокуратуре; в 5 раз сократилось количество проверок; информация о проверках публикуется на сайте www.proverka.kg; новые предприниматели освобождены от проверок на 3 года; сокращены в 2 раза проверки предпринимателей со стороны санитарно-эпидемиологического надзора; контролирующие органы не вправе проводить внеплановые проверки без подтверждающих сведений и материалов;

- сокращено количество разрешений и лицензий с 586 в 2012 году до 98 в 2018 году; действие разрешений и лицензий теперь постоянное и отозвать их можно только через суд, рассматривается вопрос о передаче ряда функций по лицензированию и выдаче разрешений для саморегуляции бизнесом;
- установлен упрощенный порядок государственной регистрации. Регистрация бизнеса предусматривает всего 2 процедуры; при поддержке ЕБРР планируется ввести электронную регистрацию к 2020 году;
- в рамках регулятивной реформы «Системный анализ регулирования», проведенный при поддержке ОБСЕ, предлагается признать утратившим силу 193 НПА и внести изменения в 201 НПА. Экономический эффект от реализации предложенных рекомендаций может составить экономию в размере 1334,5 млн. сомов, что позволит сэкономить предпринимателям около 4713,9 тыс. часов;
- процедуры уплаты и сроки предоставления отчетности переведены на ежеквартальную основу для малого и среднего бизнеса;
- внедрена упрощенная система подачи электронной налоговой отчетности через веб-сайт ГНС на бесплатной основе без использования электронной цифровой подписи.

В Кыргызстане работает множество площадок для диалога между госорганами и частным сектором. Например, при Парламенте работает Совет по бизнесу и предпринимательству, при Премьер-Министре функционирует Совет по развитию бизнеса и инвестиций предпринимательству, при Совете безопасности существует рабочая группа, при Министерстве экономики работают две площадки – антикоррупционный форум для субъектов предпринимательства и Координационный совет по взаимодействию с бизнес-сообществом. Кроме того, на постоянной основе проводится множество разных встреч и консультаций.

Эти группы работают с разной активностью в зависимости от заинтересованности и открытости руководителей госорганов. Представители бизнеса подтвердили, что эти площадки предоставляют хорошую возможность для бизнеса отстаивать свои интересы по отдельным решениям правительства. Например, недавно правительство снова хотело засекретить подзаконные акты, но бизнес активно протестовал и отстоял свою позицию. Не ясно, как эти площадки координируют свою работу, и насколько они эффективны для решения системных вопросов борьбы против коррупции, таких как нестабильность законодательства, вмешательство в бизнес со стороны органов власти, "крышевание" бизнеса и контрабанды, "наезды" и т.п.

Законодательство о раскрытии информации требует от больших частных и от всех государственных предприятий публикации финансовой информации. Из госпредприятий пока только одно крупнейшее предприятие Кумтор публикует годовые финансовые отчеты, многие акционерные общества и частные финансовые учреждения (банки) также раскрывают финансовую годовую информацию на своих сайтах. Кумтор также является единственным госпредприятием, которое публикует нефинансовые отчеты, которые могут иметь отношение к антикоррупционной политике. Пока еще нет требований о раскрытии информации о бенефициарных собственниках, членах советов директоров и аудиторских комитетах. В государственном реестре юридических лиц отражены только сведения об учредителях, данный реестр представлен в электронной базе данных Министерства юстиции (<http://register.minjust.gov.kg/>). Однако надо отметить, что новые требования

ИПДО еще с 2016 года требуют раскрытия информации о бенефициарных собственниках, членах советов директоров и аудиторских комитетах от компаний недропользователей.

Дочерние предприятия крупных международных компаний внедряют внутренние системы «комплаенс» по требованию своих штаб-квартир. Но, как сообщили представители бизнеса, они стараются не афишировать информацию об этих программах, так как это может вызвать ненужные вопросы госорганов. Совместно с представителями Национального альянса бизнес ассоциаций и отдела антикоррупционной политики Аппарата Правительства Кыргызской Республики были проведены ряд обучающих семинаров для представителей бизнес-сообщества в городах Бишкек и Ош. Но, как сообщили представители бизнеса, эти мероприятия не вызвали большой интерес, особенно среди СМИ. Для стимулирования программ комплаенс Правительство рассматривает возможность создания зеленых коридоров на таможне, при регистрации, в налоговой службе и в системе госзакупок. Но пока это только общие планы.

Три года назад в Кыргызстане возникла совместная инициатива бизнеса не давать взятки. Она была оформлена в виде Хартии о добропорядочности "Бизнес Кыргызстана против коррупции", которую на сегодняшний день подписали 23 организации, входящие в Торгово-промышленную палату. Но, к сожалению, по мнению представителей бизнеса, с которыми встречалась группа по мониторингу, через некоторое время эта инициатива сошла на нет.

Государственные компании

В Кыргызстане существует 98 госпредприятий и 37 акционерных обществ с государственной долей участия. Активы госпредприятий в 2017 году составили 14 138,8 млн.сом, а совокупный годовой доход за 2017 год – 11 125,7 млн.сом, где чистая прибыль – 922,3 млн. сом. Общие доходы акционерных компаний с долей государства в ВВП страны за 2017 год составили 6,8%, без учета крупнейшего госпредприятия Кыргызстана Кумтор, доля которого равняется 17%.

Государственные предприятия функционируют по следующим направлениям деятельности: в сфере транспорта - 10; в сфере связи и инновационных технологий – 7; в сфере сельского хозяйства и рыбного хозяйства – 21 (племенные заводы, сортоиспытательные участки, семеноводческие хозяйства и рыбхозы); в промышленности и строительстве – 11; в системе госгеологии – 7; в торговле и оказания различных услуг – 17; курортно-санаторные услуги – 5 и прочие государственные предприятия – 20.

Фонд по управлению государственным имуществом при Правительстве является управляющим органом для акционерных обществ с государственным участием. В целях обеспечения прозрачности и подотчетности финансово-хозяйственной деятельности, а также развития корпоративного управления, в настоящее время Фондом ведется работа по разработке предложений в Министерство экономики по преобразованию 7 государственных предприятий в акционерные общества.

Для внедрения систем комплаенс на госпредприятиях, Фонд при поддержке энергохолдинга разработал Положение по антикоррупционной политике. Положение предусматривает обязательное требование к хозяйществам с госдолей участия по принятию единого внутреннего документа «Антикоррупционная политика», включающего в себя:

- понятия и определения, используемые в Антикоррупционной политике;
- цель, меры, задачи и принципы Антикоррупционной политики;
- область применения Антикоррупционной политики и круг лиц, подпадающих под ее действие;
- правовое просвещение и формирование основ законопослушного поведения работников хозяйственных обществ с государственной долей участия;
- направления Антикоррупционной политики;

- обязанности работников, связанные с предупреждением и противодействием коррупции;
- ответственность;
- принятие, анализ применения и пересмотр Антикоррупционной политики.

В данном документе отмечено, что госкомпания привлекает независимых внешних аудиторов, а также устанавливают для них требования сообщать о признаках коррупции, выявленных по результатам проведения проверок:

Для предприятий, которые на 100% принадлежат правительству, аудит проводится Счетной палатой. Кроме того, Счетная палата проводит аудит предприятий и организаций с частной и иной формой собственности, в которых имеется 51 процент и более доли государственного и/или муниципального участия.

В корпоративном документе «Антикоррупционная политика» для работников госкомпаний установлены обязанности информировать структурные подразделения компании по противодействию коррупции о коррупционных случаях, предусмотрено консультирование и обучение работников госкомпаний в различных формах по вопросам профилактики и противодействия коррупции. В целях внедрения документа по Антикоррупционной политике, внесены предложения в повестки дня годовых общих собраний акционеров вопрос об утверждении вышеуказанных документов. Согласно информации, предоставленной правительством, корпоративный документ «Антикоррупционная политика» был внедрен в 15 акционерных обществах, но нет детальной информации о том, насколько этот документ повлиял на организацию работы на предприятиях и на предупреждение коррупции.

В соответствии с постановлением Правительства от 19.12.2014 года №716 «О новых принципах формирования и использования резерва кадров кандидатов на должности членов советов директоров, ревизионных комиссий и секретарей хозяйственных обществ с государственной долей участия», кандидатуры для избрания на эти должности вносятся Фондом по представлению межведомственной комиссии по формированию резерва кадров. Фондом разработан проект постановления Правительства о формировании резерва кадров, который требует от кандидатов опыт работы на руководящих должностях отсутствие судимости за должностные и экономические преступления. Этот документ пока дорабатывается, и еще не внедрен на практике. Но Фонд уже проводит конкурс для формирования квалифицированного резерва кадров.

Права, обязанности и ответственность государственных представителей в советах директоров устанавливаются индивидуально и определяются договором, который заключается между курирующим государственным органом, Фондом и государственным представителем. Совету директоров акционерных обществ с государственной долей участия заработную плату устанавливает общее собрание акционеров. Исполнительному органу заработную плату устанавливает Совет директоров. Служащие акционерных обществ с государственной долей не являются публичными служащими. Вместе с тем, в соответствии со статьей 6 Закона Кыргызской Республики «О конфликте интересов» в отношении служащих акционерных обществ с государственной долей распространяются правила по предотвращению конфликта интересов, включая представление декларации о доходах и расходах.

Бизнес-омбудсмен

На сегодняшний день в Кыргызстане нет единого централизованного канала для принятия жалоб бизнеса на госорганы. Жалобы необходимо направлять в отдельные органы, на которые и направлены жалобы, или в вышестоящие органы. Таким же образом бизнес может участвовать в обсуждении регуляторных актов – в каждом отдельном ведомстве.

Вопрос создания института бизнес-омбудсмена в Кыргызской Республике поднимался еще в 2014 году Бишкекским деловым клубом. В этой связи, Министерство экономики разработало проект

постановления Правительства «Об уполномоченном лице по защите субъектов предпринимательской деятельности», который 31.10.2014 года был направлен на рассмотрение в Аппарат Правительства. Однако проект не был реализован.

В апреле 2017 года кыргызская делегация осуществила ознакомительную поездку в Украину для ознакомления с опытом работы институции Бизнес-омбудсмена. Опыт Украины показал, что данный институт является удовлетворительным для бизнеса инструментом защита прав предпринимателей. Представители Кыргызстана также изучили опыт других стран, в которых работают бизнес омбудсмены. На этом основании, Министерство экономики предложило создание в Кыргызской Республике института защиты прав предпринимателей «Бизнес-омбудсмен». Но пока правительство не приняло решение о возможности финансирования такого органа, и предложило ТПП взять на себя эту роль.

Выводы

Правительство и частный сектор Кыргызстана ведут довольно активный диалог по вопросам коррупционных рисков и решения коррупционной проблемы. Однако многочисленные площадки для диалога разрознены, и их успех часто зависит от открытости отдельных руководителей государства. Есть ряд улучшений бизнес среды в области проверок и электронного правительства, но много системных проблем остаются нерешенными в связи с частыми изменениями в руководстве страны и нестабильности законодательства. Программы комплаенс пока еще не пользуются спросом, а институт бизнес омбудсмена не получил необходимой политической и финансовой поддержки в правительстве. Сделаны первые шаги по улучшению антикоррупционной работы на госпредприятиях. Требования по раскрытию информации для бизнеса еще очень слабые и требуют значительного пересмотра и усиления.

Предыдущую рекомендацию № 26 Кыргызстан выполнил в основном.

Новая рекомендация № 35

- 1. Учитывать данные опросов и предложений Торгово-промышленной палаты, а также диалоговых площадок для бизнеса при разработке и мониторинге антикоррупционной политики.*
- 2. Обеспечить централизованный сбор и опубликование информации о бенефициарных собственниках юридических лиц, проводить регулярную выборочную проверку таких данных с возможностью применения санкций за неподачу или подачу недостоверных ведомостей. Установить требования по раскрытию информации о составе совета директоров и аудиторского комитета, о системах комплаенс для частных и государственных предприятий.*
- 3. Внести в новый антикоррупционный план меры по поддержке и мониторингу реализации антикоррупционных планов в публичных компаниях, в том числе рассмотрение возможности сертификации таких компаний по антикоррупционному стандарту ISO 37001.*
- 4. Создать институт бизнес-омбудсмена для защиты законных интересов бизнеса, рассмотрения жалоб на действия государственных органов и разработки системных предложений по сокращению бизнес рисков и улучшению деловой среды.*
- 5. Принять меры по стимулированию внедрения стандарта ISO 37001 и других программ добровольной сертификации в области антикоррупции в частном секторе.*

Глава 3. Уголовная ответственность за коррупцию и ее применение

3.1. Уголовное законодательство о борьбе с коррупцией

Рекомендация № 6 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

1. *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.*
2. *Пересмотреть Закон о противодействии коррупции, упорядочив его положения, обеспечив возможность его применения на практике и согласованность с другими законами.*
3. *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»*
4. *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»*
5. *Внести в законодательство ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения и обеспечить ее применение на практике*
6. *Пересмотреть положения о деятельном раскаянии в соответствии с международными стандартами.*

Реформа законодательства, Закон о противодействии коррупции

В феврале 2017 года был принят новый **Уголовный кодекс** (УК) Кыргызской Республики (вводится в действие с 1 января 2019 года). Главой 44 (коррупционные и иные преступления против интересов государственной и муниципальной службы) данного Кодекса установлена уголовная ответственность за злоупотребление должностным положением, превышение власти, незаконное обогащение, получение взятки, вымогательства взятки, дача взятки, посредничество во взяточничестве, обещание или предложение посредничества во взяточничестве и др. Пересмотрены формулировки преступлений злоупотребления и превышения властью. Дается понятие «Должностное лицо», «Должностное лицо, занимающее ответственное положение», «Иностранное публичное должностное лицо» и «Должностное лицо публичной международной организации». В новом кодексе вводится институт ответственности юридических лиц. Также изменяется порядок конфискации имущества и доходов, полученных в результате коррупционных преступлений (конфискация не считается видом наказания, а является принудительной мерой уголовно-правового воздействия, которая будет применяться ко всем коррупционным преступлениям, а не лишь к тем, где она упоминается как мера наказания, как это предусмотрено в действующем УК КР).

При разработке нового Уголовного кодекса Кыргызской Республики главными направлениями были определены идея гуманизации правосудия, отход от репрессивных мер уголовно-правового воздействия, разработка и внедрение новых механизмов воздействия на осужденного в целях его ресоциализации.

С 1 января 2019 года также вступает в действие новый **Уголовно-процессуальный кодекс** (УПК) Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года. Среди основных изменений:

- переформатирование стадии возбуждения уголовного дела, которая в рамках досудебного производства начинается с момента регистрации в едином реестре заявления (сообщения) о преступлениях и проступках. Все процессуальные действия могут совершаться лишь после начала уголовного производства по делу. Заявления и сообщения об уголовных правонарушениях и проступках регистрируются в Едином реестр преступлений и проступков (электронная база данных, в которую вносятся сведения о начале досудебного производства, процессуальных действиях, движении материалов и уголовных дел и/или дел о проступках, заявителях и участниках уголовного процесса);

- придание процессуальной формы оперативно-розыскным действиям, производимым в рамках расследуемого уголовного дела. Отдельная глава УПК КР посвящена специальным следственным действиям, под которыми понимается разновидность следственных действий, сведения о факте и методе их проведения, не подлежащие разглашению. Регулируется в том числе имитация преступной деятельности;

- введение института «процессуальных соглашений»: соглашение о признании вины; процессуальное сотрудничество; соглашение о примирении сторон.

В закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» 2012 года также были внесены изменения, среди которых:

- запрет 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;

- установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности, увольнения лица, замещающего должность государственной гражданской службы или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами КР, или для применения в отношении него иных мер юридической ответственности за непредставление им сведений в декларации либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений в декларации в соответствии с законодательством КР;

- принцип защиты государством государственного гражданского служащего или муниципального служащего, уведомившего работодателя или правоохранительные органы о фактах коррупции.

Законом от 28.07.2015 года №200 были внесены изменения в **Кодекс об административной ответственности**, который дополнена новой главой 35-3 - Административные правонарушения, посягающие на законодательство в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности, которой установлена ответственность юридического лица за участие в совершении легализации (отмывания) преступных доходов или в коррупционных преступлениях (ст.505-22 данного Кодекса).

В предыдущих отчетах о мониторинге Кыргызстана отмечалось, что Закон о противодействии коррупции является неэффективным, носит декларативный характер и не предусматривает четко прописанного механизма его применения. 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. Это определение идентично составу преступления «Коррупция», который содержится

в статье 303 УК 1997 года. Приведенное определение является достаточно узким и не отражает устоявшееся понимание понятия коррупции, которая не всегда сопровождается установлением устойчивой связи. Таким образом, формально весь Закон о противодействии коррупции направлен лишь на борьбу лишь с одной из сторон этого явления и не охватывает предотвращение и противодействие всему спектру коррупционных и связанных с коррупцией правонарушений.

Как было отмечено в предыдущем отчете, помимо коррупции, Закон о противодействии коррупции 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, 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 о противодействии коррупции 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». При этом в Кодексе об административной ответственности не предусмотрены какие-то коррупционные правонарушения.

Следует также отметить, что в 2017 году были приняты два комплексных закона в сфере предотвращения и противодействия коррупции: «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» и «О конфликте интересов». В связи с этим, возникает вопрос о целесообразности сохранения Закона о противодействии коррупции. В случае его сохранения, он должен быть кардинально пересмотрен, чтобы устранить его декларативность.

Эксперты также отмечают, что часть составов преступлений, которые можно назвать коррупционными, были исключены из Уголовного кодекса и перенесены в новый **Кодекс КР о проступках** (принят в феврале 2017 года, вводится в действие с 1 января 2019 года). Этот кодекс устанавливает ответственность за уголовные проступки, то есть уголовные правонарушения, которые причиняют меньший вред личности, обществу или государству по сравнению с преступлениями. В целом, разделение уголовных правонарушений на два вида можно приветствовать, поскольку это позволяет перевести в состав уголовных те правонарушения, которые ранее считались административными, хотя, по сути, такими не являлись. Однако эксперты не могут согласиться с переводом в разряд проступков коррупционных преступлений, а именно:

- подкуп спортсмена, спортивного судьи, тренера, руководителя команды или другого участника либо организатора профессионального спортивного соревнования, а равно организатора или члена жюри зрелищного коммерческого конкурса с целью оказания влияния на результат соревнования или конкурса (ст. 109 Кодекса о проступках);
- злоупотребление полномочиями в коммерческой или иной организации, в том числе совершенное служащим государственного или муниципального предприятия, хозяйственного общества, в котором государство или муниципальное образование владеет акциями (долями) в уставном капитале (ст. 113 Кодекса о проступках);
- подкуп участников уголовного процесса (ст. 164 Кодекса о проступках).

Максимальным наказанием за такие проступки является штраф II категории (300-600 расчетных показателей, то есть 30 000 – 60 000 сомов или около 350-700 евро). Срок давности привлечения к

ответственности для проступков установлен в 2 года. Лицо, совершившее проступок, по требованию потерпевшего освобождается от ответственности, если оно возместило ущерб или устранило нанесенный вред и примирилось с потерпевшим. Эти и другие положения Кодекса о проступках делают ответственность за указанные правонарушения неэффективной

Таким образом, *пункты 1-2 предыдущей рекомендации №6 были выполнены лишь частично (в части гармонизации актов)*. См. новую рекомендацию ниже.

Отдельные элементы составов взяточничества

Обещание, предложение, просьба, принятие обещания/предложения

В соответствии с диспозицией ст.314 УК 1997 г. (Дача взятки), 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.

Дача взятки - формальный состав преступления, который не требует наступления общественно опасных последствий. Она признается оконченным деянием с момента принятия должностным лицом хотя бы части материальных ценностей, если взятка передается в несколько приемов. Оставление, например, денег в конверте на столе должностного лица или в ином месте его кабинета, которые, однако, не были им приняты, образует покушение на дачу взятки. Для образования состава преступления, предусмотренного ст.314 УК Кыргызской Республики, необходимости в доказывании того, что взятка повлияла на служащего нет.

Таким образом, устное предложение или обещание взятки не образует состава указанного преступления.

Согласно статьи 313-1 УК 1997 г. (Получение взятки) карается 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.

Уголовный кодекс Кыргызской Республики признает преступлением вымогательство взятки за принятие решения государственным служащим, как за законное, так и незаконное решение, либо действие (бездействие) в интересах взяткодателя. Таким образом, если даже лучший претендент в государственных закупках, имеющих возможность выиграть в тендере, дал взятку, то это во всяком случае является преступлением.

Таким образом, в УК КР 1997 года обещание, предложение, просьба, принятие обещания/предложения взятки не были криминализованы.

При этом согласно Постановлению Пленума Верховного Суда КР «О применении местными судами Кыргызской Республики законодательства об ответственности за должностные преступления» (№7 от 25 марта 2016 года), не может быть квалифицировано, как покушение на получение взятки высказанное намерение лица получить деньги, ценные бумаги, иное имущество, либо предоставить возможность незаконно пользоваться услугами в случаях, когда лицо для реализации высказанного намерения не предприняло никаких конкретных действий.

УК 2017 года вводит ответственность за предложение или обещание взятки и за согласие принять взятку как автономные оконченные составы преступления, что следует приветствовать, поскольку это соответствует международным стандартам и рекомендациям Сети ОЭСР. Однако, в части пассивного подкупа, статья 325 УК 2017 года охватывает лишь принятие предложения взятки. Грамматическое толкование ст.325 не позволяет сделать однозначный вывод, охватывает ли “согласие принять взятку” также принятие обещания взятки. Такой вывод можно сделать на том основании, что в статье 328 УК («Дача взятки») установлена ответственность за «предложение принять или обещание дать взятку». Если сопоставить эти две статьи, то видно, что «согласие принять» относится к корреспондирующему «предложению принять». Для однозначного толкования статьи 325 и полного соответствия международным стандартам следует расширить формулировку в статье 325 и четко предусмотреть ответственность за согласие принять предложение или обещание взятки.

При этом УК 2017 года распространил новые составы лишь на взяточничество в публичном секторе. В статье 237 УК («Коммерческий подкуп») речь и дальше идет лишь о «незаконной передаче» и «незаконном получении», что не соответствует стандартам.

Неправомерное преимущество

УК 1997 года не содержит определение взятки, но в статьях о пассивном и активном подкупе идет речь о взятке «в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера». Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда КР «О применении местными судами Кыргызской Республики законодательства об ответственности за должностные преступления» (№7 от 25 марта 2016 года), предметом взятки наряду с деньгами, ценными бумагами, иным имуществом могут быть выгоды и услуги только имущественного характера, оказываемые безвозмездно, но подлежащие оплате (предоставление туристических путевок, ремонт квартиры, строительство дач и т.п.). Исключение составляет ст. 314 УК 1997 г., которая предусматривает ответственность за дачу взятки также в виде выгод неимущественного характера.

Кыргызской стороной не были предоставлены примеры принятия обвинительных приговоров по делам о даче взятки в виде выгод неимущественного характера.

Согласно примечанию 1 к статье 325 УК 2017 года, под взяткой в статьях 325-328 и 343 настоящего Кодекса понимаются деньги, ценные бумаги, иное имущество или выгоды имущественного характера, предоставляемые либо получаемые за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц. Таким образом, в УК 2017 г. из состава преступления "Вымогательство взятки" исключен элемент взятки в виде выгоды неимущественного характера.

Такое узкое понимание предмета взятки не соответствует международным стандартам, поскольку оно не охватывает нематериальные блага (т.е. блага, которые не представляют собой вещественные объекты и не представлены таковыми и стоимость которых не может быть точно измерена) и неденежные блага (блага, которые не связаны с деньгами и не состоят из денег).

Следует внести поправки в УК КР, установив, что взятка может быть также в форме выгоды неимущественного и нематериального характера⁷⁰.

Прямо или косвенно

Как УК 1997 года, так и новый Уголовный кодекс предусматривают ответственность за получение/дачу взятки «лично или через посредника», что соответствует стандартам. Однако этот элемент отсутствует в обоих кодексах в составах активного и пассивного коммерческого подкупа.

⁷⁰ См. детальное обоснование и примеры различных неимущественных выгод в Итоговом докладе по результатам Третьего раунда мониторинга Сети ОЭСР, 2016 год, с. 89-91, доступно по ссылке <https://bit.ly/2H1LBNr>.

Кроме того, в статье 328 УК 2017 года (Дача взятки) составы преступления предложения и обещания взятки упоминаются в конце статьи, и поэтому не понятно однозначно, распространяется ли на них элемент «лично или через посредника». Во время странового визита, практики из органов власти Кыргызстана и эксперты подтвердили, что такое формулирование неоднозначно. Это следует исправить в кодексе или прояснить в разъяснении Верховного Суда.

В ответах на вопросник Кыргызстан отметил, что дел по фактам использования посредников, дачи/получения взятки в интересах третьих лиц достаточно много, но, к сожалению, ввиду сложности в доказывании причастности к преступлению должностных лиц, в интересах которых вознаграждения получались, эти лица уходили от ответственности. В конечном итоге обвинение предъявляется только лишь самому задержанному лицу, а его действия квалифицируются по другой, менее тяжкой статье Уголовного кодекса. К примеру, 10.04.2017 года был задержан гражданин Э.М. в момент получения денежного вознаграждения в интересах сотрудников милиции А. и Н. Гражданин Э.М. был арестован, но в ходе следствия установить причастность сотрудников милиции к совершению данного преступления не представилось возможным, в связи с чем, уголовное преследование в их отношении прекращено, а действия гражданина Э.М. квалифицированы как мошенничество и уголовное дело направлено в суд, где оно было прекращено за примирением сторон. Доказать виновность должностного лица при участии посредника возможно при задержании всех участников вымогательства взятки с личным и предметом взятки.

Другой пример, в районном суде рассматривалось уголовное дело по обвинению Э.А., адвокат которого в интересах судьи и гособвинителя вымогал взятку в размере 300 долларов США. После получения взятки, судья А.С., помощник прокурора Б.Ч. и адвокат были задержаны и при обыске у каждого изъято по 100 долларов США. В настоящее время уголовное дело рассматривается в суде.

Выгодополучатель – третье лицо

В ст. 313 (Вымогательство взятки) и ст. 314 (Дача взятки) УК 1997 г. включён элемент предназначения взятки третьему лицу (физическому или юридическому), но не предусмотрен в ст. 313-1 (Получение взятки). Кыргызстаном не были предоставлены примеры обвинительных приговоров о вымогательстве или даче взятки для третьих лиц.

Ст. 314 УК 1997 г. предусматривает ответственность за предоставление должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу международной организации лично или через посредников взятки [...] 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. Обязательным элементом объективной стороны (actus reus) данного деяния является предоставление взятки должностному лицу, хотя взятка может быть предназначена для третьего лица. Данная редакция статьи 314 ставит под сомнение возможность привлечения взяткодателя к уголовной ответственности, если предмет взятки передается непосредственно третьему лицу.

Хотя статьей 313-1 (Получение взятки) УК 1997 г. не предусмотрена возможность получение взятки для третьих лиц, в постановлении Пленума Верховного Суда Кыргызской Республики № 7 от 25 марта 2016 г. отмечается, что, если имущественные выгоды предоставлены родным или близким должностного лица с его согласия либо, если он не возражал против этого и использовал свои служебные полномочия в пользу взяткодателя, действия должностного лица следует квалифицировать как получение взятки. Это частично охватывает получение взятки в пользу третьего лица, однако касается лишь очень узкого круга лиц. Определение "в пользу третьих лиц" по содержанию шире определения "для представляемых им лиц", поэтому последнее не соответствует международным стандартам.

В статьях 325, 326 и 328 УК 2017 г. прямо не упоминается, что взятка может предназначаться самому взяткополучателю или третьему лицу, таким образом сузив возможность привлечения к уголовной ответственности за передачу и вымогательство взятки.

Это не соответствует международным стандартам, которые требуют, чтобы соответствующие составы охватывали ситуации, когда неправомерное преимущество предназначается не лично взяткополучателю, а третьему лицу (физическому или юридическому). Это требование преследует цель охватить такие ситуации, в которых должностное лицо просит предоставить преимущество своему родственнику, связанной с ним политической партии, профсоюзу, благотворительной организации или компании, когда взятка передается третьему лицу, должником которого является такое должностное лицо, и так далее.

Для полного соответствия стандартам, следует прямо в тексте статей УК предусмотреть, что состав преступления охватывает получение взятки в пользу любых физических или юридических лиц.

Кроме того, статья 328 УК 2017 года прямо ограничивает конечного получателя взятки – «для самого должностного лица, иностранного должностного лица либо должностного лица международной организации». Это не позволит расширить понимание конечного выгодополучателя даже через толкование Верховного Суда.

Статья 313-1 УК 1997 года и статья 325 УК 2017 года предусматривают, что взятка может получаться «за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц», однако такая концепция благополучателей – третьих лиц отличается от того, что требуется в соответствии с международными стандартами⁷¹.

Субъекты ответственности – национальные лица

Субъектами ответственности по статьям Главы 30 «Должностные преступления» УК 1997 года, в том числе за дачу и получение взятки, являются «должностные лица». Согласно примечанию к статье 304 УК, должностными лицами в статьях главы 30 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.

При этом в другой главе кодекса (Глава 23 «Преступления против интересов службы на негосударственных предприятиях и организациях») содержится статья 225 «Незаконное получение вознаграждения служащим», которая распространяется на служащих, не являющихся должностным лицом государственного органа, предприятия, учреждения, организации, общественного объединения, органа самоуправления граждан. Ответственность за дачу вознаграждения таким лицам не предусмотрена.

Согласно статье 325 УК 2017 года, субъектом получения взятки является «должностное лицо», определение которого содержится в Приложении к кодексу:

«Должностные лица - 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.»

⁷¹ См. Итоговый доклад по результатам Третьего раунда мониторинга Сети ОЭСР, цит. выше, с. 89.

Организационно-распорядительные функции заключаются в осуществлении полномочий по управлению лицами, подчиненными по службе.

Административно-хозяйственные функции заключаются в осуществлении полномочий по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами.

Контрольно-ревизионные функции заключаются в осуществлении полномочий по проведению проверок, ревизий физических или юридических лиц. ...

Представитель власти - лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости или ведомственной подчиненности, а равно лицо, участвующее в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя.»

Из приведенных определений следует, что понятие должностных лиц ограничено и включает лишь тех работников государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также Вооруженных Силах Кыргызской Республики и иных воинских формирований, которые наделены определенными функциями. Это определение исключает сотрудников, которые выполняют вспомогательные или другие функции, не охваченные теми, которые упоминаются в определении должностных лиц (например, специалисты, секретари, машинистки, курьеры, водители, работники архивов, сотрудники патронатных служб, помощники).

Частично эта проблема решается составом преступления «Незаконное получение вознаграждения служащим» (ст. 225 УК 1997 г., ст. 238 УК 2017 г.), которое устанавливает ответственность за незаконное получение служащим, не являющимся должностным лицом государственного органа, муниципальной службы, государственного и муниципального учреждения, вознаграждения в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или услуг имущественного характера 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. Однако, для обеспечения юридической определенности необходимо было бы определить, что понимается под «служащим» в этих статьях, чтобы охватить все надлежащие категории лиц, которые выполняют работу (оказывают услуги) для государственной и негосударственной организации.

Относительно применения к статье 225 УК 1997 года Пленум Верховного Суда КР в своем постановлении № 7 отметил, что при определении субъекта преступления в виде получения взятки лицом, не являющимся должностным лицом, его действия следует квалифицировать по статье 225 УК. При этом, как указано в постановлении, «при незаконном вознаграждении, как правило, материальные ценности вручаются субъекту уже после совершения им заранее не обусловленных предварительной договоренностью действий как бы в виде "благодарности за труды"». Таким образом, эта статья может не охватывать дачу «вознаграждения» до совершения действий, что не соответствует стандартам. Кроме того, ответственность предусмотрена лишь за незаконное получение вознаграждения «в значительном размере», то есть вознаграждение, которое в 10 раз превышает «расчетный показатель»⁷².

Как УК 1997 года, так и УК 2017 года не предусматривают ответственность за дачу взятки лицам, которые не являются должностными лицами в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, поскольку статья «Незаконное получение вознаграждения служащим» в обоих кодексах касается исключительно получения незаконного вознаграждения. Это серьезный пробел в криминализации коррупции.

Таким образом, ответственность национальных субъектов не охвачена в полной мере в соответствии с международными стандартами.

Взятничество в частном секторе

⁷² Один расчетный показатель равен 100 сомов (около 1,18 евро).

Ответственность за взяточничество в частном секторе в УК 2017 года предусмотрена в двух статьях – статья 237 «Коммерческий подкуп» и статья 238 «Незаконное получение вознаграждения служащим». Аналогичные статьи содержит и Уголовный кодекс 1997 года (статьи 224 и 225).

Согласно статье 237 УК 2017 г., ответственность наступает за незаконную передачу лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной 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. Этой же статьей предусмотрена ответственность за незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, упомянутого имущества. Под лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, понимается лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации независимо от формы собственности, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления.

Статья 238 УК 2017 г. предусматривает ответственность за незаконное получение служащим, не являющимся должностным лицом государственного органа, муниципальной службы, государственного и муниципального учреждения, вознаграждения в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или услуг имущественного характера 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.

Из редакции статьи следует, что она распространяется на служащих государственных и муниципальных органов власти или учреждений, несмотря на то, что она помещена в главу 23 УК 2017, относящуюся к коррупции в негосударственном (частном) секторе. Таким образом субъектами статьи 238 УК 2017 г. представляются служащие публичного сектора, но не попадающие под определение публичного должностного лица. Как уже отмечалось в отчете второго раунда мониторинга Кыргызской Республики, целесообразно перенести данную статью в главу 44 УК "Коррупционные и иные преступления против интересов государственной и муниципальной службы".

По сравнению с УК 1997 г. в новом УК 2017 г. в части криминализации коррупции в частном секторе не были внесены изменения, которые бы устранили несоответствия международным стандартам, на которые было указано в отчетах второго и третьего раунда мониторинга Кыргызской Республики.

Можно отметить такие несоответствия международным стандартам в части криминализация подкупа в частном секторе (как в новом УК, так и в УК 1997 года):

- 1) указанные составы не охватывают такие элементы как предложение/обещание взятки, принятие предложения/обещания, просьба взятки;
- 2) не охвачены такие элементы как «лично или через посредника», дача/получения взятки в пользу третьего лица (см. также выше);
- 3) предметом указанных составов преступлений является лишь имущество или услуги имущественного характера. При этом, согласно постановлению Пленума Верховного Суда КР № 7, под вознаграждением, как правило, понимаются ценности, которые передаются после совершения заранее не обусловленных предварительной договоренностью действий. Таким образом, статья 238 может не охватывать дачу «вознаграждения» до совершения действий, что сужает сферу ответственности по этой статье;
- 4) субъектами ответственности по статье 237 УК 2017 года являются лишь «лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации», тогда как статья 238 касается «служащих», понятие которых не определено в кодексе и не разъяснено постановлением Пленума Верховного Суда. К тому же, статья 238 устанавливает ответственность лишь за получение вознаграждения. Тогда как международные стандарты требуют распространения ответственности на

активный и пассивный подкуп “любого лица, являющегося руководителем или работником (в любом качестве) частного юридического лица”, что включает работников нижнего уровня и вспомогательный персонал, а также таких лиц, как консультанты и агенты, работающие на частное юридическое лицо;

5) санкции по основному составу преступления, предусмотренного частью 1 статьи 237, а также санкции в частях 1-2 статьи 238 УК являются недостаточными, поскольку в результате срок давности привлечения к ответственности по этой статье составляет менее 5 лет. Кроме того, по части 1 статьи 238 не предусмотрено санкции в виде лишения свободы, что означает, что Кыргызстан не сможет осуществить экстрадицию по такому составу преступления, поскольку предусмотренное наказание составляет менее 1 года лишения свободы⁷³;

б) согласно примечанию к статье 233 УК, если деяние, предусмотренное любой статьей главы 34 «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях», причинило вред интересам исключительно коммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием, хозяйственным обществом, в котором государство или муниципальное образование владеет акциями (долями) в уставном капитале, уголовное преследование осуществляется по заявлению этой организации или с ее согласия. Такое положение не соответствует международным стандартам, которые рассматривают коррупцию в частном секторе не менее вредной для общественных интересов, чем коррупцию в органах публичной власти⁷⁴. Поэтому важно, чтобы правоохранительные органы могли возбуждать дело в отношении подкупа в частном секторе по собственной инициативе (без жалобы со стороны потерпевшего, без согласия компании или каких-либо иных ограничительных условий).

Следует также отметить, что действующий УК Кыргызстана содержит отдельную статью о подкупе участников и организаторов спортивных соревнований и зрелищных конкурсов. Это прогрессивное положение, которое охватывает взяточничество в частном секторе, которое не охвачено преступлениями коммерческого подкупа и получения вознаграждения служащим. К сожалению, аналогичное положение не было включено в новый Уголовный кодекс и было перенесено в новый Кодекс КР о проступках (см. выше), что можно признать шагом назад в сфере криминализации коррупции в Кыргызстане.

Стоит отметить, что подобные составы преступлений действуют также в других странах Стамбульского плана действий, например, в Армении, Таджикистане, Украине. Примечательно, что в 2014 г. Совет Европы принял новую Конвенцию против манипулирования спортивными соревнованиями, которая требует от подписавших ее стран ввести уголовную ответственность за

⁷³ Согласно части 2 статьи 519 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики 2017 года, направление запроса о выдаче лица на основе принципа взаимности осуществляется, если в соответствии с законодательством обоих государств деяние, в связи с которым направлен запрос о выдаче, является уголовно наказуемым и за его совершение либо предусматривается наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года или более тяжкое наказание – в случае выдачи для уголовного преследования, либо лицо осуждено к лишению свободы на срок не менее шести месяцев – в случае выдачи для исполнения приговора.

⁷⁴ Например, в отношении аналогичного положения в уголовном законе России, ГРЕКО охарактеризовало такой порядок как проблематичный, поскольку такое формальное требование может стать препятствием на пути уголовного преследования, что противоречит духу Конвенции Совета Европы. ГРЕКО критиковало аналогичные нормы также в законодательстве Австрии, Италии и Швейцарии. Источник: ГРЕКО (2012), Отчет третьего раунда оценивания о России, §61, <https://bit.ly/2M8UyHZ>; ГРЕКО (2011), Отчет третьего раунда оценивания об Австрии, §91, <https://bit.ly/2IQVvq6>; ГРЕКО (2014), Отчет о выполнении рекомендаций Италией, Третий раунд оценивания, §23, <https://bit.ly/2n779AN>; ГРЕКО (2011), Отчет третьего раунда оценивания о Швейцарии, §86-87, <https://bit.ly/2vxu9g7>.

“манипулирование спортивными соревнованиями с использованием практики принуждающих, коррупционных и мошеннических методов”⁷⁵.

Практика применения. По информации Кыргызстана, предоставленной в ответ на вопросник Четвертого раунда мониторинга в рамках СПД, уголовные дела по фактам коммерческого подкупа не расследовались и не возбуждались.

Торговля (злоупотребление) влиянием

Ответственность за злоупотребление (торговлю) влиянием УК 1997 года и УК 2017 года не установлена. Соответствующую часть рекомендации №6 Кыргызстан не выполнил.

Во время странового визита, практики из правоохранительных органов и судов и другие эксперты из Кыргызстана согласились, что существующие составы коррупционных преступлений не охватывают деяние торговли влиянием. Это пробел, который следует заполнить.

Злоупотребление должностным положением

Как было отмечено в Отчете третьего раунда, в составе части 1 ст. 304 УК 1997 г. «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 породить вопросы в части соблюдения требования правовой определенности, поскольку могут толковаться широко и непоследовательно.

Также в постановлении Пленума Верховного Суда КР №.7 от 25 марта 2016 года в части разграничении деяний злоупотребления должностным положением и превышением должностных полномочий (пункт 12) лишь процитированы соответствующие статьи УК 1997 года. Данный факт также указывает на возможное чрезмерно расплывчатое правовое толкование указанных статей УК Кыргызстана. 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.

Подобная оценка частично актуальна и для нового Уголовного кодекса, статья 320 которого («Злоупотребление должностным положением») предусматривает ответственность за использование должностным лицом своего служебного положения вопреки интересам службы, причинившее умышленно либо по неосторожности значительный вред. Исчерпывающий перечень возможного проявления значительного вреда указан в Приложении 1 к УК 2017 г. При этом квалифицированный состав определяет ответственность за то же деяние, совершенное с целью извлечения выгод и преимуществ для себя либо других лиц или из иной личной заинтересованности. Таким образом, даже если должностное лицо злоупотребило должностным положением с целью извлечения выгод и преимуществ для себя либо других лиц, деяние не будет уголовно наказуемо при отсутствии последствий в виде значительного вреда. В то же время, статья 321 УК 2017 года («Превышение власти») устанавливает ответственность за совершение должностным лицом либо по его приказу, с его ведома или согласия действий (кроме пыток), явно выходящих за пределы его полномочий и соединенных с применением насилия, не опасного для жизни и здоровья, или угрозой применения такого насилия.

⁷⁵ Конвенция Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями, CETS № 215, <https://bit.ly/2sBCBcw>.

Злоупотребление служебными полномочиями или служебным положением определено в Конвенции ООН против коррупции как совершение в нарушение законодательства какого-либо действия или бездействия государственным должностным лицом при выполнении им своих функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или для другого физического или юридического лица.

Как было отмечено в Итоговом докладе по результатам Третьего раунда мониторинга, в отличие от Конвенции ООН, составы злоупотребления служебным положением (полномочиями) в странах СПД, в том числе в Кыргызстане, включают такой элемент как причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций или законным интересам общества и государства. Такой элемент “существенного вреда”, который может иметь и неденежное выражение, определен в кодексах только в отношении материального, денежного ущерба. Также отсутствует четкая связь с получением неправомерного преимущества: злоупотребление полномочиями как преступление считается совершенным, когда оно преследует частные интересы или интересы других лиц. Эти дополнительные элементы сужают состав преступления, содержащийся в Конвенции ООН против коррупции, и также поднимают вопрос о правовой определенности⁷⁶.

Элемент правовой неопределенности в отношении пределов состава преступного деяния «Злоупотребление должностным положением» сохранён и в УК 2017 г. Наибольшую обеспокоенность в плане правовой неопределенности вызывают предусмотренные приложением 1 к УК 2017 г. критерии значительного вреда – “нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина”, а также “иные последствия, явно свидетельствующие о значительности причиненного вреда, если они не указаны в законе как тяжкий или особо тяжкий вред”.

Особенной чертой стран СПД является наличие в их законодательстве, помимо состава о злоупотреблении полномочиями, отдельного состава о превышении должностных полномочий. В законодательствах стран СПД состав последнего правонарушения содержит то же условие, что и состав о злоупотреблении должностными полномочиями (‘причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций или законным интересам общества и государства’), а также еще один элемент – эти действия должны явно выходить за пределы сферы полномочий должностного лица. Эти два элемента также могут вызывать вопросы о соблюдении требования правовой определенности, так как их можно трактовать широко и непоследовательно. В тоже время, в Кыргызстане состав преступления «Превышение власти» в новом УК (в отличие от УК 1997 года) сужен и требует обязательного элемента «применение насилия, не опасного для жизни и здоровья, или угрозы применения такого насилия».

При этом следует обратить внимание на то, что именно по статьям 304 и 305 УК 1997 г. расследовалось больше всего коррупционных дел в 2015-2017 гг. (см. статистику в приложении).

Незаконное обогащение

Статья 308-1 УК 1997 года устанавливает ответственность за незаконное обогащение, а именно за значительное увеличение активов должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. При этом под значительным увеличением активов понимается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного или неимущественного характера, в 3000 раз превышающая расчетный показатель, установленный законодательством Кыргызской Республики на момент совершения преступления.

В новом Уголовном кодексе редакция этого состава преступления была изменена. Согласно статье 323 УК 2017 года, под незаконным обогащением понимается приобретение должностным лицом в собственность (пользование) имущества, стоимость которого превышает его официальные доходы,

⁷⁶ Исследование о состоянии выполнения Конвенции ООН против коррупции, стр. 44, см. <https://bit.ly/2JcTbXh>.

подтвержденные законными источниками за два полных года, или передача им такого имущества близким родственникам.

УК 1997 года	УК 2017 года
<p>Статья 308-1. Незаконное обогащение</p> <p>(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.</p> <p>(2) То же деяние, совершенное:</p> <p>1) в крупном размере;</p> <p>2) должностным лицом, занимающим ответственное положение, - наказывается лишением свободы на срок от шести до восьми лет с конфискацией имущества.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Статья 323. Незаконное обогащение</p> <p>1. Приобретение должностным лицом в собственность (пользование) имущества, стоимость которого превышает его официальные доходы, подтвержденные законными источниками за два полных года, или передача им такого имущества близким родственникам, - наказываются штрафом VI категории или лишением свободы II категории с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет, со штрафом II категории.</p> <p>2. Те же деяния:</p> <p>1) совершенные должностным лицом, занимающим ответственное положение;</p> <p>2) если стоимость имущества превышает официальные доходы должностного лица, подтвержденные законными источниками за пять полных лет, - наказываются лишением свободы III категории с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет со штрафом III категории.</p>

Следует отметить, что Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в 2014 году рассмотрела конституционность статьи 308-1 УК и признала ее непротиворечащей Конституции КР. В то же время, Конституционная палата указала на то, что для четкого определения объективной стороны данного преступления законодателю следует уточнить редакцию диспозиции статьи 308-1 УК. Возможно, это и стало причиной пересмотра редакции статьи в новом кодексе.

В целом, хотя новая редакция и отличается от формулировки этого преступления в Конвенции ООН против коррупции, ее можно признать приемлемой, поскольку она сохраняет суть этого правонарушения и при этом сформулирована так, что не должна вызывать вопросов относительно соблюдения конституционных гарантий презумпции невиновности, свободы от самообличения, справедливого суда и других⁷⁷. Позитивно, что согласно новой статье приобретение имущества включает и приобретение в пользование, не только в собственность – это пример передовой практики.

Позитивным является также то, что новая редакция включает элемент передачи имущества, которое превышает законные доходы, близким родственникам. Хотя было бы целесообразно не ограничивать последнее положение лишь близкими родственниками, а включить передачу такого имущества любому лицу.

При этом следует изучить как на практике будет пониматься формулировка «официальные доходы».

Было бы целесообразно разъяснить в постановлении Пленума Верховного суда и в других руководствах, которые используются следственными и прокурорскими органами, а также судами,

⁷⁷ Похожая формулировка статьи незаконного обогащения содержится в Уголовном кодексе Украины.

основные элементы состава преступления незаконного обогащения с целью его более активного использования на практике.

Практика применения. Согласно предоставленной Кыргызстаном статистики, в 2015 и 2016 годах было возбуждено по одному уголовному делу о незаконном обогащении по статье 308-1 УК; в 2017 году – 0 дел. Ни одного дела не было направлено в суд и рассмотрено судами по этой статье в 2015-2017 гг.

Согласно предоставленной органами прокуратуры КР справки, практика расследований уголовных дел по статье 308-1 УК 1997 г. показала сложность расследования уголовных дел такой категории. Приводится пример дела, которое находится в производстве Военной прокуратуры КР, возбужденное 30.09.2015 в отношении бывшего заместителя министра обороны, близкие родственники которого за период 2013-2014 гг. многократно увеличили свои активы, превышающие их законные доходы. В феврале 2016 года дело было приостановлено. В ходе следствия родственники, на которых официально оформлено незаконно добытое имущество, дали показания о том, что приобрели указанное имущество за счет собственных и заемных средств. Также в ГКНБ имеется уголовное дело по ст. 308-1 УК, возбужденное 21.01.2016 г. в отношении бывшего начальника управления Государственной налоговой службы, родственники которого владеют имуществом на сумму более 1 млн. долларов США, однако это дело также было приостановлено.

В предоставленной справке также утверждается, что незаконное обогащение является последствием предикатного преступления, то есть при расследовании необходимо также установить противоправное получение имущества, в результате чего возбудить уголовные дела по фактам коррупции, злоупотребления должностными полномочиями, присвоения и растраты вверенного имущества и так далее. Следует отметить, что это неправильное понимание преступления незаконного обогащения, которое как раз и было изобретено с тем, чтобы устранить необходимость доказывания совершения коррупционного преступления, в результате которого были приобретены незаконные активы. Взятничество, злоупотреблением влиянием и другие коррупционные преступления тяжело расследовать после их совершения. При этом присутствуют объективные характеристики (значительные активы, происхождение которых нельзя объяснить законными источниками доходов), которые позволяют выдвигать и доказывать презумпцию их незаконности и на этом основании привлекать публичного служащего к ответственности. В случае, если при этом необходимо доказывать предикатное преступление, ответственность за незаконное обогащение теряет свой смысл (аналогично преступлению отмывания денег).

Часть предыдущей рекомендации №8 («обеспечить применение положения незаконного обогащения на практике») не была выполнена.

«Коррупция»

В новом УК сохранена статья, устанавливающая ответственность за «коррупцию», которая определяется как «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». Такое деяние наказывается лишением свободы от 10 до 12,5 лет.

В Отчете о третьем раунде мониторинга Кыргызстана в рамках СПД относительно аналогичного положения в действующем УК отмечалось, что такое преступление частично совпадает с другими составами преступлений (например, дача и получение взятки, элементами преступлений, совершенных организованной группой) и противоречит принципу юридической определенности – составляющей принципа верховенства права. В отчете также отмечалось, что состав преступления коррупции является формальным, то есть для оконченого преступления достаточно создание противоправной

устойчивой связи в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, что, по своей сути, является не чем иным как приготовлением или покушением на совершение других преступлений, таких как злоупотребление должностным положением, незаконное обогащение, вымогательство взятки, получение взятки. Однако, наказание, предусмотренное за преступление коррупции (лишение свободы на срок от 8 до 15 лет), намного строже, чем наказание, предусмотренное для вышеперечисленных преступлений, что не соответствует тяжести совершенного деяния. Мониторинговый отчет делал вывод, что несмотря на удобство, которое такой столь широко толкуемый состав преступления создает для правоохранительных органов, он противоречит принципам справедливого суда 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» составом⁷⁸. Рекомендация мониторингового отчета СПД не была выполнена.

Следует также отметить, что в статье 319 УК 2017 года речь идет о «должностных лицах, обладающих властными полномочиями», которые, однако, не определены в проекте кодекса (как это имеет место и в действующем кодексе), что усугубляет проблему.

По статье 303 УК 1997 года суды рассмотрели 3 дела в 2015 году, 2 – в 2016 году и 4 – в 2017 году.

В целом, **пункты 3-4 предыдущей рекомендации № 6 Кыргызстан выполнил частично.**

Новая рекомендация № 36

1. В связи с принятием новых законов о декларировании имущества и конфликте интересов, пересмотреть Закон о противодействии коррупции с целью его упорядочивания и устранения декларативности.

2. Привести положения об уголовной ответственности за коррупционные правонарушения в соответствие с международными стандартами, в частности:

1) установить уголовную ответственность за: принятие обещания, просьбу взятки в публичном секторе; предложение/обещание взятки, принятие предложения/обещания, просьбу взятки, лично или через посредника в частном секторе; дачу/получение взятки в пользу третьего лица;

2) расширить круг субъектов ответственности за коррупционные преступления в публичном и частном секторах;

3) обеспечить, чтобы все составы коррупционных деяний, в том числе предусмотренные Кодексом о проступках, были охвачены Уголовным кодексом;

4) установить уголовную ответственность за торговлю влиянием;

5) пересмотреть формулирования преступлений злоупотребления и превышения властью, обеспечив, чтобы они не были чрезмерно широкими в нарушение требований правовой определенности;

б) упразднить ответственность за «коррупцию».

3. Включить в Уголовный кодекс четкое определение неправомерного преимущества как предмета коррупционных преступлений, охватив в определении как имущественные, так и любые другие (в т.ч. неимущественные и нематериальные) блага.

4. Разъяснить в постановлении Пленума Верховного суда и в других руководствах для следственных органов, прокуратуры и судов основные элементы и автономный характер состава преступления незаконного обогащения с целью его более активного использования на

⁷⁸ СПД (2015), Отчет о третьем раунде мониторинга Кыргызстана, стр. 45, <https://bit.ly/2spn4N3>.

Подкуп иностранных должностных лиц

Уголовный кодекс 1997 года, после внесенных изменений в 2012 году, как и новый УК 2017 года, называет среди субъектов ответственности за получение взятки также «иностранное должностное лицо» и «должностное лицо международной организации». Состав преступления дачи взятки также касается дачи взятки этим субъектам. Понятия этих субъектов определены в приложении к кодексу 2017 года, и не определены в кодексе 1997 года. В кодексе 2017 года содержатся такие определения:

«Иностранное публичное должностное лицо - любое назначаемое или избираемое лицо, выполняющее публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия.

Должностное лицо публичной международной организации - международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.»

Определение «иностранного должностного лица» лишь частично воспроизводит определение в статье 2 Конвенции ООН против коррупции, а именно не содержит элемент «занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства» (этот элемент прямо присутствует также в тексте Конвенции ОЭСР).

Определение «должностное лицо международной организации» полностью повторяет определение из Конвенции ООН, однако не охватывает субъектов, на которых распространяется Конвенция Совета Европы и/или Конвенция ОЭСР, а именно: члены парламентских ассамблей международных и наднациональных организаций; лица, занимающие судебные должности или должностные лица международного суда.

Как отмечалось в Итоговом отчете по результатам Третьего раунда мониторинга СПД, в соответствии с международными договорами определение иностранного публичного должностного лица должно включать следующие группы лиц:

1. Лиц, занимающих законодательную, административную или судебную должность в иностранном государстве (независимо от того, избирается данное лицо или назначается; занимает свою должность постоянно или временно; оплачивается его труд или нет; независимо от высоты положения)⁷⁹;
2. Должностные лица и агенты международных публичных организаций (в том числе уполномоченные такими организациями действовать от их имени)⁸⁰;
3. Лица, исполняющие публичные функции (напр., для публичного агентства или публичного предприятия)⁸¹;
4. Члены парламентских ассамблей международных и наднациональных организаций⁸²;
5. Лица, занимающие судебные должности или должностные лица международного суда⁸³;

⁷⁹ Конвенция ОЭСР, ст. 1.4(a); Конвенция СЕ, ст. 1 и 6, Пояснительный доклад, §28; КПК ООН, ст. 2(a)(i), (b).

⁸⁰ Конвенция ОЭСР против коррупции, ст. 1.4(a); КПК ООН, ст. 2(c).

⁸¹ Конвенция ОЭСР против коррупции, ст. 1.4(a); КПК ООН, ст. 2(a)(ii), (b).

⁸² Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 10. Конвенция Совета Европы содержит квалифицирующую характеристику, а именно то, что страна должна быть членом такой международной или наднациональной организации. Однако, Конвенция ОЭСР такого ограничения не предусматривает.

⁸³ Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 11; Пояснительный доклад к Конвенции СЕ, §63. Конвенция Совета Европы содержит квалифицирующую характеристику, а именно то, что страна

6. Лица, оказывающие публичные услуги (такие как нотариусы, адвокаты и аудиторы)⁸⁴;
7. Третейские судьи национальных и иностранных арбитражных (третейских) судов⁸⁵ и
8. Присяжные заседатели в судебной системе другой страны⁸⁶.

Юрисдикция Кыргызстана. Согласно статье 6 Уголовного кодекса КР 1997 г., граждане Кыргызской Республики, а также постоянно проживающие в Кыргызской Республике лица без гражданства, совершившие преступление за пределами Кыргызской Республики, подлежат ответственности по настоящему Кодексу, если они не понесли наказания по приговору суда иностранного государства.

По мнению экспертов, ответственность за деяния, совершенные за границей, должна распространяться не только на граждан Кыргызской Республики и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Кыргызской Республике, но и на иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики.

Также подлежит ответственности по УК Кыргызстана иностранный гражданин, который совершил подкуп (дачу взятки) на территории Кыргызстана. В соответствии с ч.1 ст.5 УК 1997 г., все лица, совершившие преступления на территории Кыргызской Республики, подлежат ответственности по настоящему Кодексу.

Однако иностранный гражданин, который получил взятку на территории другой страны от гражданина Кыргызстана, не подлежит ответственности по УК Кыргызстана.

Следует разъяснить, существует ли юрисдикция Кыргызстана в случае, когда преступление совершалось двумя и более сообщниками и один из сообщников совершил часть преступления на территории Кыргызстана, но преступление было завершено вне территории Кыргызстана. Также следует разъяснить, достаточно ли для установления юрисдикции Кыргызстана, если только подготовительная часть совершения преступления была осуществлена на его территории (например, если с территории Кыргызстана был осуществлен телефонный звонок или отправлено сообщение электронной почты с предложением о даче взятки).

Кыргызстану следует рассмотреть примеры передовой практики установления универсальной юрисдикции за коррупционные преступления. Например, согласно статьи 7 Уголовного кодекса Литвы, на перечень преступлений, которые предусмотрены международными договорами, в том числе на активное взяточничество, распространяется универсальная юрисдикция, которая означает, что Литва имеет юрисдикцию преследовать в уголовном порядке активное взяточничество независимо от гражданства и/или места проживания обвиняемого, независимо от места совершения преступления и независимо от того, установлена ли ответственность за такое преступление в стране, где оно было совершено⁸⁷.

Практика применения. Дела о даче взятки иностранному должностному лицу в 2015-2017 гг. не возбуждались.

должна признать юрисдикцию такого суда. Если считать международный суд «международной организацией», то Конвенция ОЭСР такого ограничения не предусматривает.

⁸⁴ КПК ООН, ст. 2(а)(ii). Обратите внимание, что идея о том, что лицо, оказывающее “публичную услугу” является публичным должностным лицом, входит в состав определения “публичного должностного лица” в КПК ООН, но не входит явным образом в состав определения “иностранного публичного должностного лица” в КПК ООН.

⁸⁵ Дополнительный протокол к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 1, 2 и 4; Пояснительный доклад к Дополнительному протоколу, §9.

⁸⁶ Дополнительный протокол к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 6; Пояснительный доклад к Дополнительному протоколу, §37.

⁸⁷ ОЭСР/РГБП (июнь 2017 г.), Фаза 1, Отчет по Литве, §69, <https://goo.gl/b9Chsp>.

Новая рекомендация № 37

1. *Расширить определение иностранных должностных лиц согласно международным стандартам.*
2. *Рассмотреть возможность установления универсальной юрисдикции для случаев подкупа иностранных должностных лиц и других коррупционных преступлений, а именно установления юрисдикции над такими преступлениями независимо от гражданства лица, совершившего преступление, или места его совершения.*
3. *Провести обучение следователей, прокуроров, судей, представителей дипломатических миссий Кыргызстана по вопросам эффективного выявления, расследования, преследования и судебного рассмотрения уголовных дел о подкупе иностранных должностных лиц.*

Легализация (отмывание) преступных доходов

Как отмечалось в Отчете о третьем раунде мониторинга Кыргызстана состав преступления легализации (отмывания) преступных доходов (ст. 183 УК 1997 г.) в целом соответствовал международным стандартам. Уголовный кодекс 2017 г. (статья 215) сохранил это формулирование.

Вместе с тем, как показывает практика применения этой статьи, Кыргызстан, как и многие другие страны в регионе, не применяет это положение автономно. То есть на практике преследование за отмывание денег ведется только одновременно или после осуждения за совершение предикатного преступления. Это не соответствует международным стандартам.

Это также может объяснить крайне малое количество дел об отмывании денег – см. таблиц.

Таблица 18. Количество возбужденных и рассмотренных судами дел о легализации преступных доходов

	2015 год	2016 год	2017 год
Возбуждено	6	5	2
Рассмотрено судами	2	0	3

Такой практике способствует и формулирование преступления легализации⁸⁸, в котором повсеместно и в названии, и в тексте используются слова «преступный», «преступление» и так далее, что может расцениваться на указание на необходимость доказывания совершения предикатного преступления. Также, согласно примечанию к статье, под преступным доходом понимается любая экономическая выгода или имущество, полученные или завлеченные, прямо или косвенно, в результате совершения преступления.

⁸⁸ «Легализация (отмывание) преступных доходов, то есть придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению преступным доходом путем совершение 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» - диспозиция статьи 183 УК 1997 г.

Поэтому рекомендуется в законодательстве Кыргызстана прямо закрепить возможность вести уголовное преследование по делам об отмывании денег отдельно от преследования по предикатному преступлению (см. примеры законодательства Украины и Таджикистана)⁸⁹.

Новая рекомендация № 38

1. Установить прямо в уголовном законе возможность привлечения к ответственности за легализацию (отмывание) денег без необходимости предварительного или одновременного привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших предикатные преступления.

2. Провести обучение следователей, прокуроров и судей по вопросам автономной ответственности за отмывание денег согласно международным стандартам.

3. Разъяснить в постановлении Пленума Верховного суда (по итогам обобщения судебной практики) и в других руководствах для следственных органов, прокуратуры и судов необходимость проведения финансового расследования и автономный характер состава преступления легализации (отмывания) доходов с целью его более активного использования на практике.

Ответственность юридических лиц за коррупционные преступления

В законодательстве Кыргызской Республики имеются следующие виды ответственности юридических лиц, которые могут быть применимы для юридических лиц, в том числе за участие в коррупционных преступлениях:

1) согласно части 2 статьи 96 Гражданского кодекса юридическое лицо может быть ликвидировано по решению суда в случае осуществления деятельности запрещенной законом, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями законодательства, либо в случае отзыва лицензии у банков, финансово-кредитных организаций или учреждений;

2) Законом от 28.07.2015 года были внесены изменения в Кодекс КР об административной ответственности, который был дополнен новой главой 35-3 - Административные правонарушения, посягающие на законодательство в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности, которая, среди прочего, предусматривает ответственность юридического лица за участие в совершении легализации (отмывания) преступных доходов или в коррупционных преступлениях (ст.505-22 Кодекса).

3) в соответствии со статьей 55 главы 16 Уголовно-процессуального кодекса КР от 1999 г. юридическое лицо несет имущественную ответственность за ущерб, причиненный преступлением или деянием невменяемого, запрещенным Уголовным кодексом Кыргызской Республики.

Уголовный кодекс КР 2017 года предусматривает новый правовой институт уголовно - правовой ответственности юридического лица в уголовном процессе - применение мер принудительного характера. (глава 57). Указанные меры могут применяться, если преступное деяние совершено от

⁸⁹ В Таджикистане в статье 262 Уголовного кодекса особо оговаривается (Примечание 9), что уголовная ответственность за преступление по отмыванию полученных незаконным образом доходов наступает независимо от того, был ли правонарушитель привлечен к уголовной ответственности за основное (предикатное) преступление, в результате которого получены незаконные средства. После внесенных в 2015 году изменений, Уголовный процессуальный кодекс Украины (ст. 216) прямо предусматривает, что преследование по делам об отмывании денег проводится без предварительного или одновременного привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших предикатные преступления, в частности по делам, в которых: 1) предикатное преступление совершено за пределами Украины, а отмывание денег – на территории Украины; 2) факт предикатного преступления установлен судом соответствующими процедурными решениями.

имени или посредством юридического лица физическим лицом к выгоде данного юридического лица, независимо от того, привлечено ли к уголовной ответственности такое физическое лицо. К видам принудительных мер уголовно-правового воздействия, применяемых к юридическим лицам, относятся штраф ограничение прав и ликвидация юридического лица. Конфискация имущества юридического лица может применяться как дополнительная мера уголовно-правового воздействия.

Гражданско-правовая ответственность. Положения статьи 96 Гражданского кодекса КР разрешают суду ликвидировать юридическое лицо в случае осуществления деятельности, запрещенной законом, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями законодательства, либо в случае отзыва лицензии у банков, финансово-кредитных организаций или учреждений. Это положение нельзя считать эффективной ответственностью за коррупцию, поскольку оно слишком общее, не предусматривает никакой связи с деяниями работников или представителей юрлица, предусматривает лишь одну санкцию в виде ликвидации, которая в большинстве случаев будет чрезмерной. Отсутствует информация о применении этого положения на практике, в частности относительно участия юридического лица в совершении коррупционных правонарушений.

Административная ответственность. Новая статья 505-22 Кодекса КР об административной ответственности предусматривает ответственность юридического лица за участие в совершении легализации (отмывания) преступных доходов, в совершении финансирования террористической или экстремистской деятельности, а также «участие в коррупционных преступлениях».

Следует отметить, что коррупционные преступления упоминаются лишь в диспозиции части 1 этой статьи и не упоминаются ни в названии статьи, ни в названии новой главы, в которой содержится статья 505-22 (Глава 35-3 «Административные правонарушения, посягающие на законодательство в сфере противодействия финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем»). При этом, в примечании к статье, где определяется стандарт ответственности, также не упоминается участие в коррупционном преступлении⁹⁰. Таким образом, по сути, эта статья не сможет быть применена в случае участия юридического лица в коррупционном преступлении.

Даже если статья сможет применяться в случае совершения коррупционного преступления, предусмотренная ей ответственность не может считаться эффективной, среди прочего, по следующим причинам:

- 1) ответственность юридического лица по настоящей статье наступает в случае обнаружения факта участия юридического лица в совершении легализации (отмывания) преступных доходов либо в совершении финансирования террористической или экстремистской деятельности, подтвержденного в соответствии с вступившим в законную силу судебным решением, вынесенным в рамках рассмотрения соответствующего уголовного дела. Таким образом, исключается возможность автономной ответственности и предусматривается жесткая привязка к индивидуальной ответственности и предварительному осуждению;
- 2) ограничение ответственности лишь прямыми действиями лица, которое занимает главенствующую позицию в данном юридическом лице, исключая ответственность за действия других сотрудников или агентов юрлица в случае отсутствия надлежащего контроля со стороны руководящих лиц;

⁹⁰ «Примечание. Юридическое лицо может быть привлечено к административной ответственности по настоящей статье, если преступление по легализации (отмыванию) преступных доходов либо по финансированию террористической или экстремистской деятельности совершено физическим лицом с использованием данного юридического лица, которое занимает главенствующую позицию в данном юридическом лице, основанную: 1) на праве представительства данного юридического лица; 2) на полномочиях принимать решения от имени данного юридического лица; 3) на полномочиях осуществлять контроль в данном юридическом лице или управление этим юридическим лицом.»

3) отсутствие такого элемента, как совершение деяния в интересах юрлица, вместо которого включен элемент «использование данного юридического лица» (этот элемент также не определен в кодексе и может толковаться по-разному);

4) недейственные и непропорциональные санкции – безальтернативные штраф в размере 10 000 расчетных показателей (эквивалент около 11 800 евро) с конфискацией предметов, явившихся орудиями совершения или непосредственными объектами административного правонарушения, и приостановлением определенного вида деятельности.

Учитывая то, что Кодекс КР об административной ответственности теряет силу с 01.01.2019., после чего ответственность юридических лиц за коррупционные преступные деяния будет регулироваться нормами Уголовного кодекса КР 2017 г. и Уголовно-процессуального кодекса КР 2017 г., изъятые, указанные выше в пунктах 1, 2 и 3, будут частично устранены. При этом новый Кодекс КР о нарушениях, который заменит Кодекс КР об административной ответственности 1 января 2019 года, не содержит положений, аналогичных статье 505-22.

Ответственность согласно Уголовному кодексу. Уголовный кодекс КР 2017 года предусматривает установление ответственности юридических лиц в виде «принудительных мер уголовно-правового воздействия». При этом юридическое лицо не является субъектом преступления, уголовной ответственности и наказания. Таким образом, в новом кодексе установлена так называемая квазиуголовная (*sui generis*) ответственность юридических лиц – как таковая, она не считается уголовной ответственностью, потому что преступный умысел (вина) не вменяется юридическому лицу, но применяется судами вследствие совершения уголовного преступления в соответствии с уголовно-процессуальными нормами. Подобная модель применяется и в других странах (например, в Азербайджане, Латвии, Польше, Украине, Швеции) и является приемлемой при условии соответствия международным стандартам, которые требуют, чтобы ответственность юридических лиц была действенной и эффективной⁹¹.

Согласно части 5 статьи 123 УК 2017 г., к юридическому лицу применяются принудительные меры уголовно-правового воздействия в случае совершения деяний, предусмотренных определенными статьями УК, в частности: статьями 215 (Легализация (отмывание) преступных доходов), 233 (Злоупотребление полномочиями в коммерческой или иной организации), 234 (Нарушение порядка проведения публичных торгов, аукционов или тендеров), 237 (Коммерческий подкуп), 238 (Незаконное получение вознаграждения служащим), 327 (Посредничество во взяточничестве), 328 (Дача взятки).

Стандарт ответственности юридических лиц

Согласно статье 123 УК 2017 года, к юридическому лицу применяются принудительные меры уголовно-правового воздействия в соответствии с Уголовным кодексом, если деяние совершено «от имени или посредством юридического лица физическим лицом в интересах данного юридического лица, независимо от того, привлечено ли к уголовной ответственности такое физическое лицо».

УК КР связывает ответственность с действиями любого физического лица, а не сотрудника или агента такого юридического лица. Это необычный подход. С одной стороны, он позволяет избежать проблем с узким определением «ответственного лица», действия которого приводят к ответственности юридического лица, но, с другой стороны, может чрезмерно расширить ответственность юрлица. Это

⁹¹ Приведенный здесь и далее анализ основан на документе «Анализ проектов Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики (версий, одобренных во втором чтении) в части положений, касающихся криминализации коррупции» (ноябрь 2016 г.), который подготовил секретариат Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии в рамках проекта по поддержке борьбы с коррупцией правоохрнительными средствами в Кыргызстане, который финансировался Бюро по международным вопросам в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков и правоохрнительным вопросам Государственного департамента США.

компенсируется другим обязательным элементом – действие должно быть совершено «от имени или посредством юридического лица». Однако такой элемент устанавливает слишком высокий барьер для привлечения к ответственности: элемент «от имени» требует, чтобы при совершении преступления физическое лицо явно идентифицировало свои действия, как действия «от имени» организации; «посредством юридического лица» - слишком размытая формулировка, которая тоже может чрезмерно сужать ответственность. Поэтому рекомендуется или исключить обязательный критерий совершения деяния «от имени или посредством юридического лица» или сделать его альтернативным к критерию «в интересах». Также целесообразно сузить круг лиц, действия которых приводят к ответственности юридического лица, до сотрудников организации, а также лиц, которые уполномочены действовать от имени юридического лица (или в отношении которых можно разумно предполагать, что они уполномочены действовать от имени юридического лица) или которые являются фактическими контролёрами юридического лица (например, бенефициарный собственник).

Стоит также отметить, что указанные условия привлечения к ответственности отличаются от тех, что упомянуты в новом УПК. Последний (ч. 1 ст. 482) устанавливает, что если в ходе досудебного производства выясняется, что подозреваемый, действуя индивидуально или как член коллегиальной структуры соответствующего юридического лица, основываясь на праве представлять юридическое лицо, действовать по его поручению либо принимать решения от имени юридического лица или же осуществлять контроль в рамках юридического лица либо будучи на службе юридического лица, совершило преступное деяние в интересах этого юридического лица, следователь выносит мотивированное постановление о начале досудебного производства по применению мер уголовно-правового воздействия к юридическому лицу. В то же время, согласно статье 483, в досудебном производстве по применению мер уголовно-правового воздействия к юридическому лицу выясняются, в частности: обстоятельства совершения преступного деяния посредством юридического лица; статус физического лица в структуре юридического лица; характер противоправного деяния подозреваемого в интересах юридического лица и его последствия. Таким образом становится непонятно, какая совокупность характеристик необходима для ответственности юридического лица (совершение преступления «посредством», «от имени» и/или «в интересах» юридического лица).

Важно согласовать положения УК и УПК 2017 г. в части условий привлечения к ответственности. Иначе это вызовет значительные проблемы на практике.

УК 2017 г. не содержит ответственности юридических лиц в случае отсутствия достаточного контроля (надзора) над работниками со стороны органа или лиц, осуществляющих управление организацией («правило отсутствия контроля/надзора»), что привело к совершению преступления. Здесь возможны два варианта решения:

- 1) не вводить ответственность за отсутствие контроля, сохранив широкое определение перечня лиц, действия которых приводят к ответственности юридического лица (см. выше). При этом следует установить возможность освобождения юридического лица от ответственности в случае принятия им всех надлежащих мер для предотвращения подобного правонарушения (такие меры желательно определить в кодексе);
- 2) сузить условия ответственности к деяниям, совершенным руководящими (ответственными) сотрудниками юридического лица или по их согласию (одобрению, попустительству), при этом введя ответственность за ненадлежащий контроль со стороны таких лиц.

Оба эти варианта приемлемы с точки зрения международных стандартов. В своем исследовании на тему корпоративной ответственности Сеть ОЭСР склоняется к первому варианту:

«Для обеспечения эффективности ответственности юридических лиц она должна охватывать действия рядовых представителей (агентов). Модель ответственности, которая объединяет субсидиарную ответственность и защиту «должной осмотрительности» (due diligence), является

эффективным инструментом в борьбе с корпоративными преступлениями. Она минимизирует возможности для уклонения от ответственности юридического лица вследствие наличия сложной корпоративной структуры и при этом позволяет юридическим лицам защищать самих себя. Она также стимулирует корпорации к разработке надлежащих правил соблюдения установленных требований (compliance) и механизмов по предупреждению коррупции.

В качестве альтернативы, если круг агентов, действия которых могут повлечь наступление ответственности для юридических лиц, ограничен «ответственными лицами» (директорами, менеджерами и т.д.), необходимо обеспечить следующее:

а) Отсутствие надлежащего надзора со стороны ответственных сотрудников, что сделало возможным совершение уголовного преступления, должно приводить к ответственности юридического лица;

б) Определение ответственного лица должно быть достаточно широким, чтобы охватывать все лица, которые де факто уполномочены действовать от имени юридического лица, а также лиц, в отношении которых можно разумно предполагать, что они уполномочены действовать от имени юридического лица, или которые являются фактическими контролёрами юридического лица (такими как «теневой» руководящий центр, «направляющий разум» или бенефициарный собственник). Определение не должно ограничиваться формальными должностями, перечисленными в коммерческом законодательстве или уставных документах компании»⁹².

При этом под моделью субсидиарной ответственности понимается ответственность юридического лица, когда совершение преступления любым работником, действующим в рамках своих трудовых отношений и с намерением получить выгоду для юридического лица, может повлечь наступление ответственности для юридического лица.

Автономная ответственность

Одним из самых важных требований к ответственности юридических лиц является автономность такой ответственности, которая не должна зависеть от уголовного преследования и осуждения физического лица, совершившего преступное деяние, и должна предусматривать возможность проведения отдельных разбирательств в отношении физического и юридического лица. Применение квазиуголовной модели ответственности, по которой юридическое лицо не является субъектом преступления, изначально связывает применение мер к юридическому лицу с ответственностью физического лица. Поэтому для такой модели ответственности требуется более четкие гарантии ее автономности.

В УК 2017 года указывается, что к юридическому лицу применяются принудительные меры уголовно-правового воздействия «независимо от того, привлечено ли к уголовной ответственности такое физическое лицо». Однако положения нового УПК (Глава 57 «Особенности производства по применению мер уголовно-правового воздействия к юридическому лицу») процессуально связывают привлечение к ответственности юридического лица с уголовным производством против физического лица.

Так, согласно статье 482 УПК, процесс по применению мер уголовно-правового воздействия к юридическому лицу проводится в рамках досудебного производства, осуществляемого в отношении подозреваемого. Согласно статье 483, в досудебном производстве по применению мер уголовно-правового воздействия к юридическому лицу выясняются, среди прочего, статус физического лица в структуре юридического лица, что означает, что такое лицо должно быть, как минимум, идентифицировано. Далее, в статье 484 устанавливается, что после окончания досудебного производства и с составлением обвинительного акта в отношении подозреваемого,

⁹² Сеть ОЭСР, Тематическое исследование «Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии», 2015 г., стр. 71, доступно по адресу <https://bit.ly/2L4E4O9>.

прокурор в дополнение к общим требованиям указывает выясненные в досудебном производстве, упомянутые в статье 483 настоящего Кодекса обстоятельства для применения мер уголовно-правового воздействия к юридическому лицу, копия которого вручается представителю юридического лица. При рассмотрении уголовного дела в суде должно быть выяснено, в частности, совершено ли деяние *обвиняемым* в интересах юридического лица (что означает, что физическое лицо должно к этому моменту получить статус обвиняемого). Наконец, в соответствии с частью 1 статьи 486 УПК, признав, что обвиняемый совершил преступное деяние в интересах или посредством юридического лица, суд в приговоре принимает также решение о применении мер уголовно-правового воздействия к юридическому лицу.

В то же время, согласно части 4 статьи 482 и части 3 статьи 486 УПК, в случае прекращения дела в отношении обвиняемого или приостановления дела в связи с розыском обвиняемого производство по применению мер уголовно-правового воздействия в отношении юридического лица должно быть рассмотрено судом по существу.

В целом в новых УК и УПК сделана существенная попытка обеспечить автономность ответственности юридических лиц (применение к ним мер уголовно-правового воздействия). Указанные положения достаточно позитивны и предусматривает определенный уровень автономности, который отсутствует во многих других странах. Однако, этих положений недостаточно. Положения УПК требуют, чтобы физическое лицо было выявлено и ему было предъявлено обвинение; соответственно, до этой стадии уголовного производства раздельное преследование юридического лица невозможно. Однако на практике могут возникать ситуации, когда невозможно выявить конкретное физическое лицо, ответственное за совершение преступления, но при этом известно, что, например, передача взятки в интересах юридического лица имела место. Другой пример: руководящий коллегиальный орган компании принял решение о даче взятки, но ее передача не была осуществлена, при этом невозможно установить, кто именно из членов органа принял решение.

Примером наилучшей практики правового регулирования, которое позволяет обеспечить автономность ответственности при модели квазиуголовной ответственности, является Латвия. Уголовно-процессуальный закон Латвии устанавливает, что производство в отношении применения принудительных мер к юридическому лицу может быть проведено отдельно в следующих случаях: 1) уголовное производство в отношении физического лица прекращено по причинам, не связанным с освобождением такого лица от ответственности; 2) если обнаружены обстоятельства, не позволяющие установить или привлечь к уголовной ответственности конкретное физическое лицо, или передача уголовного дела в суд в ближайшее время (в разумно обозримом будущем) невозможна ввиду объективных причин; 3) в интересах своевременного разрешения уголовно-правовых отношений с физическим лицом, у которого есть право на защиту; 4) если об этом просит представитель юридического лица⁹³.

Юридические образования, на которые распространяется ответственность

В части 1 статьи 123 УК определяется, что под юридическим лицом понимается организация, созданная в соответствии с гражданским законодательством Кыргызской Республики, а также иностранное юридическое лицо. Юридическими лицами не являются государство, органы государственной власти, муниципальной службы Кыргызской Республики, юридические лица, осуществляющие возложенные на них законом отдельные государственные полномочия, а также иностранные государства, органы государственной власти иностранного государства, иностранные государственные органы и юридические лица, осуществляющие отдельные государственные полномочия, международные организации и их представительства. Наличие такого определения прямо в тексте проекта кодекса очень позитивно.

⁹³ Статья 439, параграф 3, Уголовно-процессуального закона Латвии. Цитировано из: ОЭСР (2015 г.), Ответственность юридических лиц за коррупцию в Восточной Европе и Центральной Азии, стр. 29.

В соответствии с международными стандартами, ответственность должна распространяться на самый широкий круг образований, не только на тех из них, которые являются юридическим лицами, но также и на фонды, ассоциации, товарищества и иные некорпоратизированные организации, не имеющие статуса юридического лица. Постольку поскольку такие образования обладают способностью осуществлять юридически значимые действия, заключать договоры и т.д., на них должна распространяться и ответственность за коррупцию. Такая ответственность должна распространяться как на коммерческие, так и на некоммерческие организации, частные компании и предприятия, находящиеся (полностью или частично) в собственности государства или контролируемые им. Следует принять соответствующие поправки, чтобы определение юридического лица в УК 2017 года отвечало этим требованиям.

Санкции

В отношении юридических лиц должны применяться эффективные, соразмерные (пропорциональные) и оказывающие сдерживающее воздействие санкции уголовного и неуголовного характера, включая денежные санкции. Согласно новому УК КР, к юридическому лицу судом могут применяться следующие виды принудительных мер уголовно-правового воздействия: 1) штраф; 2) ограничение прав; 3) ликвидация юридического лица. Штраф и ограничения прав, а также штраф и ликвидация юридического лица могут применяться одновременно. Конфискация имущества юридического лица может применяться как дополнительная мера уголовно-правового воздействия.

Штрафы, налагаемые на юридическое лицо, назначаются судом в денежной форме, исчисляются в расчетных показателях и по размеру делятся на три категории:

I категория – в случае совершения деяния с признаками менее тяжкого преступления – от 2000 до 5000 расчетных показателей [от около 2360 до 5900 евро];

II категория – в случае совершения деяния с признаками тяжкого преступления – от 5000 до 10000 расчетных показателей [от около 5900 до 11800 евро];

III категория – в случае совершения деяния с признаками особо тяжкого преступления – от 10000 до 15000 расчетных показателей [от около 11800 до 17700 евро].

В случае неуплаты штрафа в течение одного месяца сумма штрафа удваивается. При дальнейшем, более чем в течение трех месяцев, уклонении юридического лица от уплаты штрафа оно подлежит ликвидации решением суда. В случае причинения материального ущерба штраф взыскивается после возмещения ущерба.

Ограничение прав юридического лица заключается в установлении ему запрета: 1) осуществлять отдельные виды деятельности; 2) участвовать в тендерах или аукционах; 3) получать кредиты, налоговые льготы, субсидии, субвенции из республиканского или местного бюджетов. Одно или несколько таких ограничений могут устанавливаться судом на срок от 1 года до 3 лет.

Ликвидация юридического лица назначается только в случае совершения деяния с признаками тяжкого или особо тяжкого преступления, когда суд признает, что тяжесть совершенного деяния делает невозможным сохранение и дальнейшее функционирование данного юридического лица, а также в случаях уклонения от уплаты штрафа (см. выше).

Конфискация имущества юридического лица осуществляется на общих основаниях и в порядке, предусмотренных статьями 96 и 97 УК.

К юридическому лицу не применяются принудительные меры уголовно-правового воздействия, если со дня совершения деяния истекло пять лет или со дня исполнения обвинительного приговора суда истекло десять лет.

В целом, установленные новым УК меры, применяемые к юридическим лицам, можно признать недостаточными. Это связано в первую очередь с низкими штрафами. Эффективность и сдерживающее воздействие часто зависит именно от размера денежных санкций, налагаемых на юридическое лицо, которые могут включать штраф и конфискацию прибыли или дохода, полученного в результате правонарушения. Денежные санкции должны быть достаточно жесткими, чтобы они могли оказать воздействие на крупную корпорацию⁹⁴.

Лучше всего устанавливать размер штрафа пропорционально к размеру взятки, нанесенному ущербу или другому показателю (напр., пропорционально обороту компании). Возможно также сочетать фиксированные и пропорциональные штрафы.

Похвальным является включение в УК 2017 г. в перечень применяемых к юридическим лицам мер различных ограничений прав. Это отвечает передовой мировой практике. Однако, стоило бы установить случаи, когда такие ограничения применяются в обязательном порядке (например, если преступление было связано с участием в процедурах закупок, то должно применяться ограничение на участие в закупках в будущем).

Кроме того, стоит отметить слишком большую дискрецию суда в вопросе применения принудительных мер уголовно-правового воздействия. Это касается как видов мер, которые могут применены, так и применения отдельных мер, например, ликвидации юридического лица (формулировка «тяжесть совершенного деяния делает невозможным сохранение и дальнейшее функционирование данного юридического лица» оставляет слишком широкие возможности для толкования). В целом, ликвидация юридического лица должна быть крайней мерой и применяться только в исключительных случаях. Штраф должен быть основным видом применяемых мер; применение различных ограничений может быть только дополнительной санкцией.

Освобождение от ответственности

Согласно международным стандартам и передовой практике, чтобы стимулировать юридические лица к предотвращению совершения их работниками коррупционных преступлений, законодательство может устанавливать случаи освобождения от ответственности. Если компания внедрила эффективные внутренние меры по предотвращению коррупции (антикоррупционная программа, ответственный за антикоррупционную работу сотрудник или отдел, обучение персонала, программы этики и комплаенса и так далее), то суд может освободить ее от ответственности, посчитав, что компания сделала все необходимое для предотвращения совершения преступления. Кыргызстану стоит рассмотреть возможность установление таких положений.

Дополнительно можно включить нормы о том, чтобы разрешить суду отсрочить применение санкций, наложенных на юридическое лицо, если последнее применяет организационные меры, направленные на предотвращение коррупции, в соответствии с рекомендациями суда. В таком случае, юридическое лицо будет наказано, только если оно не сможет внедрить соответствующие меры или если оно совершит новое преступление.

⁹⁴ Например, Рабочая группа ОЭСР по взяточничеству в своих отчетах отмечала, что максимальные санкции в размере 1 млн. евро (Германия, Италия), 1 660 000 евро (Словакия) и 700 тыс. евро (Австрия) являлись недостаточными; тогда как максимальные уголовные санкции в размере 16 млн. евро (Эстония) и 10 млн. евро (Бельгия) были признаны достаточными. Необходимо помнить, что в обоих упомянутых выше случаях (Эстония, Бельгия) также предусматривалась конфискация взятки и полученных с ее помощью доходов. В странах Сети ОЭСР минимальные штрафы варьируются от 38 евро (Литва) до 1 тыс. евро (Черногория) и максимальные – от 21 тыс. евро (Молдова) до 36 млн. евро (Латвия). Источник: ОЭСР (2016), Итоговый отчет за 2013-2015 гг., цит. выше, стр. 127. С 1 января 2018 года максимальный размер штрафа в Латвии был увеличен до 43 млн. евро.

В дополнение к этому суд может постановить, что юридическое лицо, которому назначено условное наказание, будет помещено под защитный надзор на определенный период времени, что означает, что оно должно выполнить одно или несколько следующих обязательств:

- 1) разработать и реализовать программу эффективных, необходимых и разумных мер, направленных на недопущение совершения уголовного преступления;
- 2) создать систему внутреннего контроля, направленную на недопущение совершения уголовных преступлений в будущем;
- 3) составлять периодические отчеты о своих коммерческих операциях и представлять их в государственный орган, отвечающий за реализацию защитного надзора;
- 4) устранить или снизить риск дальнейшего причинения ущерба от совершённого уголовного преступления;
- 5) воздерживаться от коммерческой деятельности, которая может создать возможности или стимулировать повторное нарушение законодательства;
- 6) устранить или уменьшить ущерб, причиненный в результате совершения уголовного преступления;
- 7) выполнять общественные работы в течение шести месяцев, при условии, что выполнение данного обязательства не угрожает обычному ведению деятельности юридического лица⁹⁵.

Вывод: Оценить выполнение пункта 5 рекомендации № 6 в части обеспечения применения на практике ответственности юридических лиц не представляется возможным, так как УК 2017 года вступает в силу только с 1 января 2019 года. С учетом принятых изменений, **эту часть рекомендации можно считать в основном выполненной.**

Эксперты также приветствуют то, что согласно предоставленной Кыргызской стороной информации, проводится обучение представителей правоохранительных органов в отношении применения новых УК и УПК Кыргызстана, в том числе в части ответственности юридических лиц.

Новая рекомендация № 39

1. Устранить недостатки режима ответственности юридических лиц за коррупционные преступления с целью обеспечения эффективной и действенной ответственности согласно международным стандартам и передовым примерам практики, в частности обеспечить автономный характер такой ответственности.

2. Провести обучение и предоставить практические руководства и разъяснения следователям, прокурорам и судьям относительно эффективного применения ответственности юридических лиц.

Деятельное раскаяние и другие основания для освобождения от ответственности

Согласно примечанию к статье 314 УК 1997 г., 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.

Кыргызстан предоставил противоречивую информацию относительно условий применения примечания к ст. 314 УК. В ответах на мониторинговый вопросник было указано, что обязательное

⁹⁵ Цитата из: ОЭСР, Тематическое исследование «Ответственность юридических лиц за коррупцию в странах Восточной Европы и Центральной Азии», 2015 г., стр. 64-65, доступно по адресу <https://bit.ly/2L4E4Q9>.

условие применения – доказанность факта вымогательства взятки, то есть, обязательными условиями является вымогательство взятки со стороны должностного лица, а также обращение гражданина в правоохранительные органы *о данном факте до передачи взятки вымогателю*. По информации властей Кыргызстана, гарантиями против злоупотребления указанными положениями является сама их формулировка. То есть, в рамках следствия должен быть доказан факт вымогательства взятки со стороны должностного лица. Вторым условием является уведомления правоохранительного органа о вымогательстве взятки.

В то же время, в комментариях к проекту отчета Кыргызстан отметил, что обращение лица в правоохранительные органы о факте вымогательства взятки не является обязательным условием для применения п.3 примечания к ст.314 УК КР. «Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности в случае, если имело место вымогательство взятки, даже если оно заранее не сообщило об этом».

По информации Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями, данная норма в 2015-2017 гг. применялась в 19 случаях (в 2015 году - 0, 2016 - 2, в 2017 году - 17).

Подобное основание для освобождения от ответственности предусмотрено также в статье 237 (Коммерческий подкуп) и 328 (Дача взятки) УК 2017 года.

В период со времени проведения третьего раунда мониторинга Кыргызстана примечание к ст. 314 не было приведено в соответствие с международными стандартами. Более того, в примечаниях к статьям 237, 328 УК 2017 г. расширены возможности освобождения взяткодателя от уголовной ответственности. По сравнению с УК 1997 г. в кодексе 2017 года удалено указание на обязательный критерий - сообщение о *предстоящей* даче взятки, т.е. до передачи взятки должностному лицу. Согласно примечанию к ст. 328 УК 2017 г., лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности за деяние, предусмотренное настоящей статьей, если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки. Согласно примечанию к статье 237, лицо освобождается от уголовной ответственности за активный подкуп, если в отношении него имело место вымогательство денег, ценных бумаг, иного имущества либо услуг имущественного характера или если это лицо добровольно сообщило о подкупе следователю или прокурору. Таким образом обязательному освобождению от уголовной ответственности также подлежит лицо, фактически уже давшее взятку (совершившее подкуп) и возможно получившее необходимую выгоду от должностного лица. Данное положение также можно будет применять в случаях, когда взятка была инициирована самим взяткодателем.

Хотя освобождение от ответственности за дачу взятки в случае вымогательства или если взяткодатель сообщил о факте дачи взятки следственному органу само по себе не противоречит международным стандартам, оно должно сопровождаться определенными гарантиями от злоупотребления этими положениями.

Положения примечаний к статье 314 УК 1997 года и статьям 237, 328 УК 2017 года являются проблематичными с точки зрения международных стандартов в связи со следующим:

- 1) освобождение от ответственности при вымогательстве разрешено даже в ситуации, когда взяткодатель не сообщил о факте вымогательства;
- 2) в кодексах отсутствуют гарантии того, чтобы указанные положения об освобождении от ответственности не применялись автоматически, а именно что прокурор и/или суд должны иметь возможность принять во внимание различные обстоятельства, например, мотивы правонарушителя. Более того, в постановлении Пленума Верховного Суда указывается (в отношении статьи 314 УК 1997 г.), что заявление о даче взятки (устное или письменное), поданное в милицию, прокурору либо в иной государственный орган, должно признаваться добровольным, независимо от мотивов, которыми руководствовался заявитель;

3) действие основания для освобождения не ограничено во времени, хотя оно должно было бы действовать только в течение короткого периода времени после совершения преступления и в любом случае – до момента, когда правоохранительные органы получили информацию о преступлении из других источников. Хотя в постановлении Пленума Верховного Суда и указывается на то, что не может признаваться добровольным заявление, сделанное в связи с тем, что о даче взятки стало известно органам власти, одного этого положения недостаточно;

4) в постановлении Пленума Верховного Суда № 7 отмечается, что активное содействие раскрытию и (или) расследованию преступления должно состоять в совершении лицом действий, направленных на изобличение причастных к совершенному преступлению лиц, обнаружение имущества, переданного в качестве взятки и другое. Однако не понятно, на каком основании у заявителя возникает обязанность активно способствовать раскрытию преступления – об этом не упоминается ни в положениях кодекса, ни в постановлении Пленума Верховного Суда. Следовало бы прямо в тексте УК указать на то, что сообщающий о преступлении взятокодатель обязан сотрудничать с компетентными органами и оказывать содействие в расследовании и уголовном преследовании взятокополучателя;

5) не предусмотрено положение о том, что освобождение от ответственности не применяется в случае, если взятка была инициирована самим взятокодателем;

6) не предусмотрено положение о том, что взятка не должна возвращаться взятокодателю, а должна быть конфискована в обязательном порядке. В постановлении Пленума Верховного Суда № 7 указывается, что в случае, если лицо добровольно заявило о вымогательстве у него взятки и способствовало задержанию взятокополучателя с поличным, то предмет взятки возвращается владельцу по решению суда. Такая же норма предусмотрена в статье 88 Уголовно-процессуального кодекса КР 2017 г. Это допустимое исключение. Однако должно быть четко определено, что предмет взятки не возвращается взятокодателю в случае отсутствия вымогательства;

7) согласно комментариям Кыргызстана к проекту отчета, лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности в случае, если имело место вымогательство взятки даже если оно заранее не сообщило об этом. То есть взятокодатель освобождается от ответственности даже если он не сообщил о вымогательстве взятки до ее дачи. Такой подход также не соответствует стандартам, поскольку он не способствует сообщению о факте вымогательства взятки (лицо может не бояться последствий и сообщить о передаче взятки только после того, как деяние уже было выявлено правоохранительным органом).

Также, согласно стандартам Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества, применение рассматриваемого основания для освобождения от ответственности не должно распространяться на подкуп иностранных публичных должностных лиц. Если в случае взяточничества, совершенного внутри страны, механизм такого освобождения может способствовать раскрытию соответствующего преступления и уголовному преследованию публичных должностных лиц, в случае подкупа иностранного должностного лица, гарантий того, что оно подвергнется уголовному преследованию, нет. Поэтому применение основания для освобождения от ответственности, которое предусмотрено в примечаниях к статье 314 УК 1997 года и статье 328 УК 2017, должно быть прямо исключено для случаев дачи взятки иностранному должностному лицу либо должностному лицу международной организации.

Следует отметить, что в Общей части УК Кыргызстана (как 1997 года, так и 2017 года) не предусмотрено освобождения от ответственности в связи с деятельным раскаянием. Это отличает уголовный закон Кыргызстана от большинства других стран СПД⁹⁶. В целом, с точки зрения

⁹⁶ Например, согласно ст. 65 Уголовного кодекса Республики Казахстан: «Лицо, совершившее уголовный проступок либо впервые совершившее преступление, может быть освобождено от уголовной ответственности

ответственности за коррупционные преступления, это позитивная черта, поскольку деятельное раскаяние может восприниматься как неадекватное основание для освобождения от ответственности для коррупционных преступлений, которые по определению несут большую общественную опасность.

Пункт 6 предыдущей рекомендации № 6 Кыргызстан не выполнил. См. новую рекомендацию ниже.

В целом, рекомендацию № 6 предыдущего раунда мониторинга Кыргызстан выполнил частично.

Сроки давности

Согласно статье 67 УК 1997 г. (Давность привлечения к уголовной ответственности), лицо освобождается от уголовной ответственности, если со дня совершения преступления истекли следующие сроки: 1) один год после совершения преступления небольшой тяжести; 2) три года после совершения менее тяжкого преступления; 3) семь лет после совершения тяжкого преступления; 4) десять лет после совершения особо тяжкого преступления.

Сроки давности исчисляются со дня совершения преступления и до момента вступления приговора суда в законную силу. В случае совершения лицом нового преступления сроки давности по каждому преступлению исчисляются самостоятельно. Течение сроков давности приостанавливается, если лицо, совершившее преступление, скрывается от следствия или суда. В таких случаях течение сроков давности возобновляется с момента задержания лица или явки его с повинной.

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

По ст. 303 (коррупция) и ч. 4 ст.304 (злоупотребление полномочиями лицом, занимающим ответственное положение) УК 1997 г. сроки давности в соответствии со ст. 67 Кодекса не применяются. По иным составам преступлений, изложенным в главе 30 (Должностные преступления) УК Кыргызской Республики сроки давности применяются на общих основаниях в зависимости от санкции за совершенное преступление.

Исключение предусмотрено частью 4 статьи 2 Закона Кыргызской Республики от 28 декабря 2016 года № 218 "О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики", в котором установлено, что сроки давности привлечения к уголовной ответственности не подлежат применению в отношении лиц, совершивших должностные преступления в связи с подготовкой к разработке и практическим освоением золоторудного месторождения "Кумтор", а также преступления против интересов службы на негосударственных предприятиях и организациях, осуществлявших разработку месторождения "Кумтор". Указанные лица подлежат привлечению к уголовной ответственности и преданию суду независимо от времени совершения ими указанных преступных деяний, за исключением лиц, в отношении которых имеются вступившие в законную силу судебные акты о применении к ним сроков давности.

Кыргызстан предоставил следующую статистику количества уголовных дел по коррупционным преступлениям, которые были прекращены в связи с истечением сроков давности в 2015-2017 гг.

с учетом личности виновного, его явки с повинной, способствования им раскрытию, расследованию уголовного правонарушения, заглаживания им вреда, нанесенного уголовным правонарушением».

Таблица 19. Количество уголовных дел по коррупционным преступлениям, которые были прекращены в связи с истечением сроков давности

2015 год	2016 год	2017 год
П.11 ч.1 ст.28 УПК КР, прекращено: - следствием - 18 дел, - судом - 8 дел, Прекращено по ст.67 судом - 16 дел	П.11 ч.1 ст.28 УПК КР прекращено: - следствием - 8 дел, - судом - 1 дело, Прекращено по ст.67 судом - 10 дел	П.11 ч.1 ст.28 УПК КР прекращено: - следствием -7 дел, Прекращено по ст.67 судом - 3 дела

Санкцией части 1 статьи 325 УК 2017 года предусмотрены такие возможные наказания за основной состав получения взятки: штраф VI категории [от 2600 до 3000 расчетных показателей, т.е. от около 3068 до 3540 евро] или лишение свободы II категории [от 2,5 до 6 лет] с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет и со штрафом II категории. Часть 1 статьи 325 предусматривает ответственность за получение взятки при отсутствии квалифицирующих элементов, т.е., в частности, если взятка не превышает 1000 расчетных показателей [около 1180 евро]. Срок давности привлечения к ответственности за основной состав получения взятки (классифицируется как тяжкое преступление согласно статье 19 УК) составляет 7 лет (ст. 62 УК), что можно считать достаточным.

Срок давности привлечения к ответственности за основной состав дачи взятки в новом УК (классифицируется как менее тяжкое преступление согласно статье 19 УК) составляет три года (ст. 62 УК). Такой срок давности считается недостаточным (минимальный рекомендуемый срок составляет 5 лет – см., среди прочего, Итоговый отчет Сети ОЭСР за 2013-2015 гг., ссылка выше).

Проблемным аспектом представляется исчисление срока давности до момента вступления приговора суда в законную силу. Количество прекращённых дел в судах на основании истечения срока давности (38 в 2015 - 2017 гг.) указывает на то, что зачастую предусмотренные УК сроки давности не являются достаточными для вынесения окончательного приговора по уголовным делам. Исчисление срока давности до вступления приговора в законную силу предоставляет стороне защиты множественные возможности в затягивании уголовного судопроизводства до истечения срока давности в целях избежания уголовной ответственности, особенно по делам с несколькими подсудимыми.

Следует рассмотреть другие варианты исчисления срока давности, которые бы устранили возможность прекращения уже направленных в суд коррупционных уголовных дел из-за истечения срока давности. Например, в Латвии срок давности исчисляется с момента совершения преступного деяния до предъявления лицу обвинения или официального извещения обвиняемого о ходатайстве о выдаче, если обвиняемый находится за границей и объявлен в розыск, после чего течение срока давности прекращается (Уголовно-процессуальный закон Латвии, статья 56).

Следует отметить, что согласно части 6 статьи 62 УК 2017 г. давность не применяется в случаях совершения отдельных преступлений, в том числе отдельных квалифицированных составов коррупционных преступлений, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 319 (Коррупция), частью 4 статьи 320 (Злоупотребление должностным положением), пунктом 1 части 2 статьи 323 (Незаконное обогащение), пунктом 2 части 3 статьи 325 (Получение взятки), пунктом 2 части 2 статьи 326 (Вымогательство взятки). Это частично решает проблему недостаточных сроков давности, однако не полностью – по квалифицированным составам уже предусмотрены более долгие сроки давности, поэтому основная проблема состоит со сроками давности для основных составов и других квалифицированных составов, которые не охвачены исключением в части 6 ст. 62 УК.

Согласно статье 129 УПК КР 2017 г. к юридическому лицу не применяются принудительные меры уголовно-правового воздействия, если со дня совершения деяния истекло пять лет или со дня исполнения обвинительного приговора суда истекло десять лет. Таким образом в отношении преступного деяния одинаковой тяжести, к физическому и юридическому лицу будет применяться срок

давности различной продолжительности. Не ясно, почему законодатель посчитал целесообразным установить срок давности различной продолжительности в отношении физических и юридических лиц. Единый срок давности в 5 лет для ответственности юридических лиц представляется недостаточным.

Новая рекомендация № 40

- 1. Привести основания для освобождения от ответственности за дачу взятки и коммерческий подкуп в соответствии с международными стандартами.**
- 2. Увеличить и изменить порядок исчисления сроков давности или полностью отменить применение сроков давности для коррупционных преступлений как основания для освобождения от ответственности.**

Конфискация

Рекомендация № 8 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

- 1. 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.**
- 2. Рассмотреть возможность изменения на обратное бремя доказывания в производстве по конфискации. Обеспечить применение положения незаконного обогащения на практике.**

После утверждения Отчета третьего раунда мониторинга Кыргызстана в положения УК 1997 г. не были внесены изменения относительно порядка конфискации преступного имущества и доходов. Однако, с 1 января 2019 года вступает в силу новый Уголовный кодекс, принятый в 2017 году. В соответствии с главой 16 нового кодекса, конфискация (изъятие) имущества более не является видом наказания, а принудительной мерой уголовно-правового воздействия - безвозмездным изъятием с последующим обращением в собственность государства на основании обвинительного приговора. Она будет применяться ко всем коррупционным преступлениям, а не лишь к тем, где она упоминается как мера наказания, как это предусмотрено в действующем Уголовном кодексе Кыргызской Республики. Это правильный подход, который соответствует принципу пропорциональности наказания.

Новый Уголовный кодекс охватывает все объекты, которые должны подлежать конфискации при совершении коррупционных преступлений согласно международным стандартам, в том числе: конфискация орудий и доходов от преступления, эквивалентная (стоимостная) конфискация, конфискация конвертированных или смешанных доходов от преступления, конфискация благ, полученных от доходов от преступления, конфискация у третьего лица.

Согласно статье 95 УК 2017 года, иные принудительные меры уголовно-правового воздействия, в том числе, конфискация (изъятие) имущества, применяются судом при наличии оснований, предусмотренных положениями настоящей главы, независимо от привлечения лица к уголовной ответственности либо освобождения его от уголовной ответственности или наказания.

Порядок обращения в доход государства или уничтожения конфискованного имущества определяется Правительством Кыргызской Республики.

Кроме того, Уголовно-процессуальным кодексом 2017 г. (статья 88) предусмотрено процессуальную конфискацию вещественных доказательств, вопрос о которой решается в приговоре, определении или постановлении о прекращении дела. При этом: 1) орудия преступления, принадлежащие подозреваемому, обвиняемому, подлежат конфискации; 2) деньги и иные ценности, нажитые преступным путем, подлежат обращению в доход государства, остальные вещи выдаются законным

владельцам, а при не установлении последних переходят в собственность государства; 3) деньги и иные ценности, являющиеся предметом взятки, по приговору суда подлежат обращению в доход государства в соответствии с уголовным законодательством. Подобные положения содержатся и в УПК 1997 г.

Новый УК в положениях о конфискации охватывает все объекты, которые должны подлежать конфискации при совершении коррупционных преступлений согласно международным стандартам, а именно конфискация орудий и доходов от преступления, эквивалентная (стоимостная) конфискация, конфискация конвертированных или смешанных доходов от преступления, конфискация благ, полученных от доходов от преступления, конфискация у третьего лица. Можно лишь рекомендовать более четко закрепить, что конфискации подлежит любая прибыль (выгода) от преступного дохода, так как сейчас в тексте этот элемент охватывается лишь непрямо.

Поскольку конфискация более не считается видом наказания, а принудительной мерой уголовно-правового воздействия, она будет применяться ко всем коррупционным преступлениям, а не лишь к тем, где она упоминается как мера наказания, как это предусмотрено в УК 1997 г. Это позитивное изменение, которое соответствует стандартам и рекомендациям, данным Кыргызстану в рамках мониторинга СПД.

Интересным и новым положением является то, что конфискация применяется судом при наличии установленных оснований независимо от привлечения лица к уголовной ответственности либо освобождения его от уголовной ответственности или наказания. Такой порядок можно признать прогрессивным. При этом это не означает, что конфискация применяется без приговора, поскольку согласно статье 96 УК конфискация применяется на основании обвинительного приговора.

Новые УК и УПК не содержат мер расширенной конфискации. Хотя такие положение не являются обязательными, они все более часто применяются в странах и рекомендуется для реализации в национальном законодательстве. Расширенная конфискация позволяет конфисковать у осужденного имущество, чье законное происхождение невозможно доказать. Конфискация этого типа не требует, чтобы было доказано, что подпадающие под конфискацию активы действительно были приобретены в результате преступления, за которое осужден их собственник. Суд, основываясь на определенных фактах (включая диспропорцию между стоимостью имущества, находящегося в собственности лица, и его законным доходом), допускает, что имущество имеет незаконное происхождение (выдвигает опровержимую презумпцию). Таким образом, бремя доказывания для опровержения такого допущения ложится на собственника, и суд будет делать выводы из неспособности обвиняемого объяснить происхождение таких активов.

В Отчете о третьем раунде мониторинга в рамках СПД Кыргызстану рекомендовалось рассмотреть возможность изменения на обратное бремени доказывания в производстве по конфискации. Такая же рекомендация содержится в статье 31 Конвенции ООН против коррупции. В ответ на вопросник Кыргызстан указал, что вопрос об изменении бремени доказывания на обратное в производстве по конфискации не рассматривался.

Практика применения. Согласно ответам властей, механизмы конфискации успешно применяются на практике. Приведены такие примеры:

- по приговору суда конфискованы имущества (жилые дома, квартиры, торговые центры, автомашины, акции) депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Н.Т., осужденного к лишению свободы за совершение коррупционных преступлений, в том числе, имущества, находящихся у третьих лиц, которые в 2016-2017 годы обращены в доход государства;
- 16.08.2017 года приговором Первомайского районного суд Бишкека депутат О.Т. и экс-посол Д.Ч. признаны виновными в получении 1,0 млн. долларов по делу компании «М.» и приговорены к 8 годам лишения свободы (каждый) с конфискацией имущества и лишением занимать государственные должности в течение трех лет после освобождения;

- Первомайский районный суд г. Бишкек 04.01.2018 года приговорил депутата Жогорку Кенеша КР К.И. к 12 годам лишения свободы с конфискацией имущества с отбыванием наказания в колонии усиленного режима, лишением права занимать государственную должность сроком три года. К.И. обвинялся в коррупции и злоупотреблении должностным положением в бытность мэром Токмока. Ему инкриминировали незаконную передачу земельных участков муниципальной собственности в частную, обвинили в продаже зданий библиотеки и общежития по заниженной стоимости, а также в незаконном поручении аффилированной с ним частной компании выполнения подрядных работ по строительству автомобильной станции за счет городского бюджета. Приговор обжалован в апелляционном порядке (на стадии судебного рассмотрения).

Органы власти Кыргызстана не смогли предоставить статистику применения конфискации в 2015-2017 гг.

По информации властей, проблема с конфискацией состоит в том, что, как правило, незаконно приобретенное имущество должностными лицами оформляется юридически на посторонних лиц.

Оценить применение на практике новых положений о конфискации не представляется возможным, так как новый УК вступает в силу с 1 января 2019 года.

Рекомендацию № 8 предыдущего раунда мониторинга Кыргызстан в основном выполнил.

Новая рекомендация № 41

1. Ввести расширенную конфискацию за коррупционные преступления на основании приговора.

2. Обеспечить подготовку, анализ и опубликование детальных статистических данных о применении конфискации в коррупционных делах.

Иммунитеты

Рекомендация № 9 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

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

- **вести функциональные иммунитеты для всех пользующихся неприкосновенностью должностных лиц;**
- **отменить неприкосновенность для экс-президента;**
- **упорядочить процедуры снятия неприкосновенности депутатов парламента, Генерального прокурора и Омбудсмена.**

Со времени принятия Отчета третьего раунда мониторинга в Кыргызстане были приняты следующие правовые акты или поправки в действующие правовые акты, которые имеют значение при оценке степени выполнения Кыргызстаном рекомендации № 9:

1) в соответствии с Конституционным Законом КР «Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией Кыргызской Республики» от 13.07.2017 года, решение о возбуждении уголовного дела принимается Генеральным прокурором в отношении: 1) Президента КР, отрешенного от должности Жогорку Кенешем в порядке, определенном Конституцией; 2) депутата Жогорку Кенеша; 3) Премьер-министра КР; 4) члена Правительства КР; 5) судьи; 6) начальника Генерального штаба Вооруженных Сил КР; 7) руководителей аппаратов Президента КР, Жогорку Кенеша КР и Правительства КР; 8) секретаря Совета безопасности КР; 9) председателя Счетной палаты КР; 10) председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР; 11) Акыйкатчы (Омбудсмена) КР и его заместителя;

2) глава 56 нового Уголовно-процессуального кодекса КР от 02.02.2017 года предусматривает категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и делам о проступках: 1) депутат Жогорку Кенеша; 2) судьи Верховного суда, судьи Конституционной палаты Верховного суда, судьи местного суда, судьи специализированного суда, учрежденного законом; 3) Президент КР, прекративший исполнение своих полномочий; 4) зарегистрированные кандидаты в Президенты, депутаты Жогорку Кенеша.

С одной стороны, указанные изменения в законодательстве увеличивают нормативную детализацию уголовного процесса по отношению к должностным лицам, пользующимся иммунитетом. Данная тенденция приветствуется. С другой стороны, принятые нормативные поправки вносят дополнительную дисгармонизацию в следствие несогласованности положений всех соответствующих законов.

Например, часть 4 статьи 478 УПК 2017 года предусматривает, что "решение о привлечении к ответственности Президента, прекратившего исполнение своих полномочий, принимается Генеральным прокурором». Статья 479 УПК 2017 года позволяет задержание по подозрению в совершении преступления или проступка и подвержение личному обыску Президента, прекратившего исполнение своих полномочий, когда он был застигнут на месте совершения преступления или проступка. В то же время, статья 12 Закона Кыргызской Республики от 18 июля 2003 года «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» устанавливает абсолютную неприкосновенность экс-президента: «Экс-президент Кыргызской Республики обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности за действия или бездействие, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Кыргызской Республики, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру. Неприкосновенность экс-президента Кыргызской Республики распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему архивы, иное имущество, документы, багаж и на его переписку».

Взаимоисключающими положениями также являются статья 479 УПК 2017 года и статья 24 Закона «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Согласно последней, депутат Жогорку Кенеша не может быть задержан или арестован, подвергнут обыску, личному досмотру по основаниям, предусмотренным уголовно-процессуальным законодательством, кроме случая, совершения им особо тяжкого преступления. Из части 1 статьи 479 УПК 2017 года следует, что депутат Жогорку Кенеша может быть задержан по подозрению в совершении любого преступления или проступка и подвергнуты личному обыску, когда он был застигнут на месте совершения преступления или проступка. Упомянутые нормы законов находятся в неоспоримом противоречии, что подвергает сомнению возможность эффективного применения положений статьи 479 УПК 2017 года.

В период с проведения 3 раунда мониторинга Кыргызстана, в законодательстве не было принято поправок относительно упорядочивания процедуры снятия неприкосновенности депутатов Жогорку Кенеша, Генерального прокурора и Омбудсмена.

Анализ иммунитетов в отношении судей и прокуроров смотрите в разделе 2.3. этого отчета.

Таким образом, фактически принятые Кыргызстаном поправки в законодательство существенно не изменили границы иммунитета должностных лиц, и он до сих пор не является функциональным.

Кыргызстан предоставил информация, что привлечено к уголовной ответственности: в 2015 году – 8 судей, 2 депутата Жогорку Кенеша; в 2016 году – 5 судей и 1 депутат Жогорку Кенеша; в 2017 году – 2 судьи и 3 депутата Жогорку Кенеша.

Указанные депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики привлечены к уголовной ответственности за совершение особо тяжких преступлений, по которым не требуется получение согласия на привлечение к уголовной ответственности.

В своих дополнительных ответах Кыргызстан отметил, что исходя из анализа законодательства Кыргызской Республики, возникает необходимость в пересмотре отдельных положений конституционных законов «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О статусе судей Кыргызской Республики», законов «Об Омбудсмене (Акыйкатчы)», «О прокуратуре Кыргызской Республики», «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», поскольку данные законы предусматривают более расширенные положения касательно неприкосновенности упомянутых должностных лиц, чем это предусмотрено в Конституции. Для этого был разработан законопроект, который находится на согласовании.

Таким образом предыдущую рекомендацию № 9 Кыргызстан не выполнил, и она остается в силе как рекомендация № 42.

3.2. Процедуры расследования и уголовного преследования коррупции

Рекомендация № 10 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

1. 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 обеспечить гарантии надлежащей защиты персональных данных. Согласовать положения о доступе к банковской информации в Законе о банковской тайне и в Уголовно-процессуальном кодексе.

2. 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.

Рекомендация № 11 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

1. 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

2. 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.

Выявление

Согласно предоставленным Кыргызстаном ответам, источниками информации для выявления коррупционных правонарушений могут быть устные, письменные и электронные сообщения физических и юридических лиц, заявления граждан, сообщения должностных лиц, проверки правоохранительных и фискальных органов, заключения экспертов и аудиторских проверок,

обобщенные материалы государственной службы финансовой разведки, публикации в СМИ и интернет-ресурсов. Анонимное сообщение может послужить основанием к началу проведения проверки, которое в свою очередь в случае подтверждение факта коррупции будет основой возбуждения уголовного дела. После вступления в силу УПК 2017 года, сведения из анонимных заявлений должны будут вводиться в Единый реестр преступлений и проступков и по ним производится досудебное расследование.

Кыргызстан предоставил информацию только об источниках информации, послужившей основанием для возбуждения органами прокуратуры уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности: 1) непосредственное обнаружение работниками органов прокуратуры признаков преступления в ходе проведения проверок - 356 уголовных дел; 2) поступившие из правоохранительных органов материалы - 172 уголовных дела; 3) обращения граждан - 115 уголовных дел; 4) сообщения должностных лиц организаций – 45 дел. Остальные уголовные дела возбуждены по результатам проверок материалов аудиторов и иных контролирующих органов, сообщений средств массовой информации, Интернет-ресурсов и других источников информации.

В соответствии с Положением о Государственной службе финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20.02.2012 года №130, одной из задач органа финансовой разведки является – «проведение в установленном порядке аналитической работы для выявления операций (сделок) с денежными средствами или имуществом, связанных с легализацией (отмыванием) преступных доходов и финансированием террористической или экстремистской деятельности, а также подготовка и направление обобщенного материала в правоохранительные и судебные органы, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики».

В связи с этим, Государственная служба финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики (далее - ГСФР) в установленном порядке вправе представлять: по запросу правоохранительных органов, органов прокуратуры и суда информацию или обобщенные материалы по возбужденным и рассматриваемым уголовным делам, связанные с легализацией (отмыванием) преступных доходов и финансированием террористической или экстремистской деятельности; по своей инициативе в суд (судье), прокурору, в органы следствия и органы дознания, обобщенные материалы, связанные с легализацией (отмыванием) преступных доходов и финансированием террористической или экстремистской деятельности.

В отчете Государственной службой финансовой разведки при Правительстве КР за 2017 год⁹⁷ содержится такая информация о количестве обобщенных материалов финансовых расследований, направленных в правоохранительные органы:

Таблица 20. Количество обобщенных материалов органа финансовой разведки

	2016г	2017г	Абс. откл. (+/-)	
Подготовлено обобщенных материалов, всего	47	37	-	10
По линии противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов	42	27	-	15
ГКНБ	1	4		3
МВД	5	-	-	5
ГСКН (ликвидировано в 2016 году)	16	-	-	16
ГСБЭП	20	24		4
Количество установленных фигурантов, всего	56	91		35
физические лица	41	80		39
юридические лица	14	11	-	3
террористическая организация	1	-	-	1
Оцененный теневой доход, млн сомов	5 792	5 908	-	116

Законом Кыргызской Республики от 28.07.2015 года №200 внесены изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности» от 31.07.2006 года №135, согласно которому уточнено понятие «преступные доходы», под которым понимается любая экономическая выгода или имущество, полученные или приобретенные, прямо или косвенно, в результате совершения преступления. В связи с этим и согласно статье 183 Уголовного кодекса Кыргызской Республики, коррупционные преступления являются предикатными (основными) преступлениями, предшествующими легализации (отмыванию) преступных доходов.

Порядок формирования, предоставления, регистрации и рассмотрения обобщенного материала, а также порядок предоставления правоохранительными органами в Государственную службу финансовой разведки при Правительстве информации о ходе рассмотрения поступивших обобщенных материалов предусмотрено в Положении о предоставлении и рассмотрении обобщенного материала, утвержденного постановлением Правительства КР от 05.03.2010 года №135. Согласно пунктам 25 и 26 Положения, информация, которая содержится в обобщенном материале, используется только при осуществлении мероприятий по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности.

Правоохранительный орган для возбуждения уголовного дела с учетом обобщенного материала должен в порядке, установленном законодательством, легализовать сведения, предусмотренные в обобщенном материале. Обобщенный материал не может служить в качестве доказательства и не приобщается к уголовному делу. Обобщенный материал и приложения к нему являются конфиденциальным документом, имеющим гриф «секретно».

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности, сообщения о подозрительных операциях (СПО) направляют финансовые учреждения и установленные категории лиц (лица, представляющие сведения). В дальнейшем, сообщения о подозрительных операциях анализирует подразделение финансовой разведки Кыргызской Республики и при выявлении признаков легализации (отмывания) преступных доходов, финансирования террористической и экстремистской деятельности, готовит обобщенные материалы для передачи в правоохранительные органы. В этой связи, по мнению Кыргызстана, сообщения о подозрительных операциях не может являться доказательством по уголовному делу, поскольку это всего лишь суждения или подозрение комплаенс-сотрудника финансового учреждения и установленных категорий лиц.

С данным мнением можно согласиться только в отношении документа в обобщенном материале, содержащим суждения и оценку фактов работников финансового учреждения или работника Государственной службы финансовой разведки. Однако, данный аргумент не является действительным по отношению к другим документам, содержащимся в обобщенном материале, - распечаткам банковских счетов в местных банках, копий договоров Кыргызских юридических лиц и другим документам, относящимся к внутригосударственной информации.

Кыргызстан не согласен с такой позицией. Согласно комментариям властей, следователи правоохранительных органов легализовывают информацию ГСФР путем проведения следственных действий. Таким образом, следователи могут использовать в качестве доказательства распечатки банковских счетов, копии договоров кыргызских юридических лиц и другие документы после их выемки либо на основании запроса в рамках уголовного дела. Такая практика, по мнению властей Кыргызстана, является повсеместной, и Рекомендации ФАТФ не содержат требования о приобщении сообщений о подозрительных операциях напрямую к материалам уголовного дела.

Как отмечается в Руководстве ФАТФ по операционным вопросам финансовых расследований, хотя в большинстве стран сообщения о подозрительных операциях используются в оперативных целях и

не используются как доказательства в суде, в некоторых странах СПО прямо допустимы как доказательства в суде⁹⁸. Таким образом, использование СПО как доказательств не противоречит стандартам ФАТФ и эксперты мониторинга рассматривают его как инструмент повышения эффективности финансовых расследований.

Для подтверждения тесного взаимодействия органа финансовой разведки с правоохранительными органами, Кыргызстан указал на Положение о предоставлении и рассмотрении обобщенного материала, утвержденного Постановлением Правительства от 05.03.2010 года № 135. В Положении определен единый порядок формирования, предоставления, регистрации и рассмотрения обобщенного материала в отношении операций (сделок), связанных с финансированием терроризма (экстремизма) или легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем (далее - обобщенный материал). На основании этого Положения: каждый квартал составляется межведомственный «Акт сверки статистических сведений по направленным и рассмотренным обобщенным (дополнительным) материалам» за квартал каждого текущего года; каждое полугодие составляется акт сверки результатов рассмотрения обобщенных (дополнительных) материалов, относительно которых отсутствует дополнительная информация за полугодия.

В рамках межведомственного взаимодействия с ГСФР правоохранительные органы имеют возможность обращаться в ГСФР с запросом о предоставлении информации или обобщенного материала по финансовым нарушениям, связанным с легализацией (отмыванием) преступных доходов и финансированием террористической или экстремистской деятельности.

Также упоминаются соглашения о сотрудничестве, заключенные между Государственной службой финансовой разведки и Министерством внутренних дел, Генеральной прокуратурой, Государственной службой по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве и Государственной службой исполнения наказаний при Правительстве.

По информации властей Кыргызстана, ГСФР имеет право полного доступа (пользования), в том числе автоматизированного, к базам данных (реестрам), формирование и (или) ведение которых осуществляется государственными органами, учреждениями и предприятиями, в порядке, установленном нормативными правовыми актами КР. Данное полномочие закреплено в пункте 5 статьи 5 Закона о ПОД/ФТ, а также в подпункте 1 пункта 9 статьи 5 Положения о ГСФР. В целях реализации данных норм ГСФР разработало Положение о порядке доступа к базам данных (гриф ДСП) и заключила межведомственные соглашения по доступу к базам данных государственных органов со следующими ведомствами:

- с Государственной регистрационной службой при Правительстве (гриф ДСП);
- с Государственной регистрационной службой при Правительстве по использованию системы САРП (система автоматической обработки запросов);
- с Национальным статистическим комитетом (гриф ДСП);
- с Государственной налоговой службой при Правительстве (гриф ДСП);
- с Министерством юстиции (гриф ДСП);
- с Государственной таможенной службой при Правительстве (гриф ДСП);
- с Государственной службой по регулированию и надзору за финансовым рынком при Правительстве (гриф ДСП).

Кроме того, ГСФР заключило межведомственные соглашения о сотрудничестве со следующими государственными органами: Государственная налоговая служба; Государственная служба по

⁹⁸ Отчет ФАТФ, Operational Issues Financial Investigations Guidance, 2012, параграф 63. Доступно по ссылке <https://bit.ly/2MgsMJ6>.

регулированию и надзору за финансовым рынком; Национальный банк; Государственный комитет информационных технологий и связи; Департамент драгоценных металлов при Министерстве финансов.

Кыргызстан не предоставил информацию, свидетельствующая о более тесном сотрудничестве между органом финансовой разведки с правоохранительными органами по выявлению моделей возможной коррупции и эффективному обмену информацией.

Эксперты приветствуют регулярно проводимые Центром финансового мониторинга совместно с Государственной службой финансовой разведки обучения для работников ГСФР и представителей правоохранительных органов по вопросам выявления и расследования коррупционных преступных деяний и легализации преступных средств: "Типологии коррупционных правонарушений, методики выявления и анализа эпизодов возможной коррупционной деятельности с использованием инструмента визуального анализа данных", "Процессуальные аспекты оказания взаимной международно-правовой помощи в сфере возврата из за рубежа средств и активов незаконного происхождения", "Финансовые расследования", "Актуальные вопросы межведомственного взаимодействия. Опыт и практика легализации материалов финансовых расследований ПФР правоохранительными органами. Формат, содержание, статус и порядок передачи материалов финансовых расследований ПФР в адрес правоохранительных органов" и по другим темам.

Определение политических деятелей (Politically Exposed Persons)

Согласно статье 2 Закона Кыргызской Республики «О противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности», иностранные политически значимые лица - граждане иностранных государств, которым были предоставлены или предоставляются значительные государственные и политические функции в иностранном государстве (главы государств или правительств, высокопоставленные политические деятели, высшие должностные лица в правительстве, судах, вооруженных силах, правоохранительных и фискальных органах, руководители и деятели политических партий и религиозных объединений), в том числе бывшие.

Действующие положения закона Кыргызстана не соответствуют международным стандартам, а именно рекомендациям ФАТФ и Конвенции ООН против коррупции. Статья 52 последней предусматривает, что государства-участники Конвенции должны принимать такие меры, какие могут потребоваться, в соответствии с его внутренним законодательством, с тем чтобы потребовать от финансовых учреждений, на которые распространяется его юрисдикция, осуществлять более жесткие меры контроля в отношении счетов, которые пытаются открыть или которые ведутся лицами, обладающими или обладавшими значительными публичными полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами или от имени любых вышеперечисленных лиц. Согласно обновленным рекомендациям ФАТФ 2012 года положения о финансовом мониторинге в отношении иностранных публичных лиц должны распространяться и на национальных публичных должностных лиц⁹⁹.

Поэтому Кыргызстану рекомендуется:

- распространить понятие политических деятелей в законодательстве о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов на национальных лиц, которые выполняют важные публичные функции;
- расширить понятие политических деятелей на руководителей государственных предприятий и руководящих должностных лиц политических партий;
- включить в понятие политических деятелей членов их семей и близких (связанных) лиц.

⁹⁹ См. Руководство ФАТФ относительно публичных должностных лиц <https://bit.ly/1sNFNi0>.

По информации властей, ГСФР был разработан законопроект, который расширяет понятие публичных должностных лиц; проект который находится на рассмотрении в Парламенте КР¹⁰⁰.

Расследование и уголовное преследование

Доступ к информации

В декабре 2016 года потеряли силу законы "О банковской тайне" и "О Национальном банке Кыргызской Республики", которые заменил новый Закон Кыргызской Республики "О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности". Порядок предоставления информации, составляющей банковскую тайну, регламентирован статьей 130 нового закона, которая предусматривает, что информация, составляющая банковскую тайну, предоставляется 1) суду Кыргызской Республики - в соответствии с законодательством Кыргызской Республики; 2) уполномоченному государственному органу по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности - в соответствии с законом в сфере противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию террористической или экстремистской деятельности; 3) уполномоченному государственному налоговому органу - для целей налогообложения, в соответствии с налоговым законодательством Кыргызской Республики; 4) а также любым иным лицам, не указанным в частях 2 и 3 настоящей статьи, исключительно на основании судебного акта.

Согласно статье 131 Закона Кыргызской Республики "О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности" запрос о предоставлении информации, составляющей банковскую тайну, с учетом требований статьи 130 данного Закона, должен содержать:

- 1) полное официальное наименование и реквизиты лица, обращающегося с запросом, а также адрес, каналы связи или иные контактные данные с указанием способа передачи и лица, уполномоченного на получение информации;
- 2) наименование лица, которому адресован запрос;
- 3) наименование клиента банка с указанием пределов и объема запрашиваемой информации, составляющей банковскую тайну;
- 4) цель использования информации, составляющей банковскую тайну, и правовые основания запроса;
- 5) подпись, печать и сведения о полномочиях лица, подписавшего запрос.

В случае несоответствия запроса о предоставлении информации, составляющей банковскую тайну, требованиям данной статьи банк обязан отказать в предоставлении информации, составляющей банковскую тайну. Кредитному учреждению не должна предоставляться информация, подтверждающая значение запрашиваемой информации для следствия. Во время мониторинга экспертами не была получена информация от представителей правоохранительных органов о случаях неправомерного непредоставления банковской информации.

Наличие банковских счетов устанавливается по запросу следственного органа в соответствующие банки или Государственную службу финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики. Центральный реестр банковских счетов не ведется. Рекомендуются создать такой реестр для облегчения поиска информации о наличии банковских счетов, их собственниках и бенефициарах, а также лиц, которые имеют право подписи по счету¹⁰¹. Такой реестр должен

¹⁰⁰ Проект доступен по ссылке: <https://bit.ly/2tHiQB5>.

¹⁰¹ Создание такого реестра соответствует обновленной рекомендации 31 ФАТФ (полномочия правоохранительных и следственных органов): «... Страны также должны обеспечить наличие эффективных механизмов, позволяющих определить, владеет ли или контролирует счета юридическое или физическое

содержать все данные финансовых отношений банков с клиентами, в том числе все виды банковских счетов (текущие, накопительные, корреспондентские счета, все финансовые продукты, займы, ипотеки и банковские сейфы). Эти данные должны включать информацию о личности владельца счетов, номер счета, наименование банка, даты открытия и (где применимо) даты закрытия счетов. Также в нем должны быть данные об уполномоченных на подпись лицах и бенефициарных владельцах.

Представляется, что с вступлением в силу УПК 2017 года будут устранены препятствия в получении банковской информации на начальных стадиях проверки информации о возможных коррупционных преступных деяниях, так как досудебное производство будет возбуждаться обязательным внесением информации о возможном преступном деянии в Единый реестр преступлений и проступков (электронная база данных, в которую вносятся сведения о начале досудебного производства, процессуальных действиях, движении материалов и уголовных дел и/или дел о проступках, заявителях и участниках уголовного процесса), после чего доступ к банковской информации будет возможен согласно положениям УПК.

Представляется, что с вступлением в силу УПК 2017 года будут также устранены проблемы, связанные с доступом к налоговой информации на стадии проверки сведений о возможном преступном деянии до возбуждения уголовного дела согласно положениям УПК 1999 года. Более того, согласно статьям 35 и 39 УПК 2017 года, следователь и уполномоченное должностное лицо органа дознания уполномочено истребовать документы, материалы, содержащие сведения о происшествии и причастных к нему лицах. Согласно части 4 статьи 24, требования, поручения и запросы уполномоченного должностного лица органа дознания, следователя, прокурора, предъявленные в пределах их полномочий, установленных УПК, обязательны для исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями независимо от формы собственности, должностными лицами и гражданами. Данные полномочия представляются достаточными для истребования и своевременного получения необходимой налоговой информации в рамках досудебного производства.

Однако в Налоговом кодексе Кыргызской Республики не были произведены поправки относительно предоставления налоговой информации для органов досудебного производства. Частью 2 статьи 54 Налогового кодекса предусмотрено, что налоговая тайна может передаваться правоохранительным органам, исключительно в отношении налогоплательщика, по которому возбуждено уголовное дело по факту налогового правонарушения. Такой объем предоставляемой информации недостаточен для проведения эффективного расследования коррупционных преступлений. В Налоговом кодексе разрешение предоставления информации правоохранительным органам должно распространяться также в отношении любой другой информации, находящейся в распоряжении Уполномоченного государственного органа по вопросам налогов и таможен. Уполномоченные должностные лица органа дознания, следователи и прокуроры должны иметь полный и своевременный доступ к налоговой и таможенной информации, необходимой для расследования преступных деяний. Для этого необходимо гармонизировать положения УПК 2017 года и Налогового кодекса.

Учитывая, что введение в действие Единого реестра преступлений и проступков требует значительных ресурсов, возникает вопрос о доступности Единого реестра для всех (также отдалённых) органов дознания, следователей, прокуроров, и фактической возможности согласно

лицо». Платформа возврата активов, возглавляемая совместно Генеральным директоратом внутренних дел Европейской комиссии и Европол, рекомендовала в 2012 году рассмотреть возможность формирования национального единого реестра банковских счетов; реестр должен вестись компетентным органом государственной власти (национальный орган надзора в финансовом секторе, центральный банк, налоговая служба или другой орган). Источник: Итоговый доклад по результатам Третьего раунда мониторинга Сети ОЭСР, 2016 год, цит. выше, с. 183-184. Создание подобных реестров также предусмотрено в 5-й Директиве ЕС по борьбе с отмыванием денег, апрель 2018 г., доступно по ссылке <https://bit.ly/2qzrrVB>.

части 1 статьи 149 не позднее 24 часов с момента получения информации о возможном преступном деянии ввести сведения в Единый реестр преступлений и проступков, таким образом обеспечив правовое основание для своевременного доступа к банковской информации. По данной причине выводы о практических возможностях своевременного доступа к банковской, налоговой и таможенной информации можно будет сделать только после введения в действие и начала применения на практике УПК 2017 года.

Также следует отметить, что у следственных органов должна быть возможность оперативно найти и проверить финансовую информацию, которая, в случае необходимости, может быть потом подтверждена и оформлена через доступ к документам в порядке, предусмотренном УПК. Поэтому следует обеспечить прямой доступ следственных органов, занимающихся финансовыми расследованиями, к базам данных налоговых и таможенных органов при условии должной защиты персональных данных.

Принятием УПК 2017 устранено несоответствие, идентифицированное экспертной группой Третьего раунда мониторинга, между положениями статьи 10 закона «О банковской тайне» и части 7 статьи 119 УПК 1999 года. В части 9 статьи 123 УПК 2017 года установлено, что 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, руководители банков и иных кредитных организаций обязаны предоставить информацию об этих денежных средствах и иных ценностях по запросу следственного судьи, суда.

Однако до сих пор не устранена отмеченная экспертной группой Третьего раунда мониторинга Кыргызстана проблема того, что налоговые органы не проводят налоговую проверку по уголовным делам о преступных деяниях, не связанных с нарушением налогового законодательства¹⁰².

Анализ отдельных положений нового УПК

1. Можно негативно оценить сохранение в УПК 2017 г. полномочий судьи возвращать поступившее дело прокурору. Это не только противоречит стандартам прав человека (нарушает презумпцию невиновности, рассмотрение дела в разумные сроки, длительное заключение под стражу и так далее), но и создает основания для коррупционного влияния на решение судьи или прокурора.

2. УПК 2017 г. предусматривает такое специальное следственное действие как «внедрение в преступную среду и/или имитация преступной деятельности» с целью получения фактических данных о подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлениях. Такое действие является эффективным инструментом выявления и раскрытия коррупционных преступлений. Однако, оно сопряжено с рисками нарушения прав возможного правонарушителя и может привести к признанию неприемлемыми доказательств, полученных таким образом, если не были соблюдены все гарантии и, например, имела место провокация взятки. Поэтому в статье 230 УПК следует предусмотреть более детальную регламентацию этого следственного действия, в частности с целью четкого отграничения имитации дачи взятки от ее провокации, которая наказывается в уголовном порядке согласно статье 343 УК 2017 года.

В тексте УПК следует прямо установить, что во время подготовки и проведения имитации коррупционного преступления запрещается подстрекать лицо на совершение преступления таким образом, что лицо совершает преступление, которое оно бы не совершило без такого подстрекательства. Это должно включать запрет на воздействие на лицо путем насилия, угроз или шантажа.

Детальный порядок и тактика проведения имитации преступной деятельности должны регулироваться подзаконным актом, о чем следует указать в кодексе.

¹⁰² См. ОЭСР, Отчет третьего раунда мониторинга Кыргызстана, 2015 год, цит. выше.

3. Следует приветствовать введение в уголовно-процессуальное законодательство Кыргызстана возможности заключения соглашения о признании вины и соглашения о сотрудничестве, в частности по статье 326 проекта УК (Дача взятки). Однако, целесообразно расширить перечень статей УК, по которым возможно заключение соглашения о сотрудничестве, и включить в него все коррупционные или связанные с коррупцией преступления, а также установить, что целью такого соглашения может быть выявление и раскрытие других коррупционных преступлений, совершенных должностными лицами высшего уровня, или предметом которых являются преимущества в значительном размере.

Международное сотрудничество

Кыргызстан предоставил такую информации о входящих/исходящих запросах ВПП по коррупционным делам и делам по легализации (отмывание) преступных доходов с марта 2015 года по 2017 год.

Таблица 21. Количество запросов взаимной правовой помощи

	Направлено Кыргызстаном в иностранные государства	Получено Кыргызстаном из иностранных государств
Уголовные дела коррупционной направленности	17	23
Уголовные дела по легализации (отмывание) преступных доходов	31	9

Кроме того, с марта 2015 года по 2017 год в Кыргызскую Республику было экстрадировано 3 преступника для привлечения к уголовной ответственности по коррупционным преступлениям.

Практика применения

По информации властей Кыргызстана, в настоящий момент Кыргызстан активно сотрудничает в сфере возврата похищенных активов с рядом стран, включая Лихтенштейн, Швейцарию, США, Великобританию, Латвию и др. Это первая успешная практика взаимодействия ГКНБ, Генеральной прокуратуры и Государственной службы финансовой разведки, с последующим обвинительным решением суда по возврату преступных активов, создавший первый прецедент подобных кейсов для Кыргызской Республики.

АКС ГКНБ Кыргызской Республики в рамках борьбы с коррупцией осуществляло расследование в отношении преступлений, совершенных А.А., обвиненного в хищении средств из государственной компании ЗАО «А.Т.». Под предлогом приобретения дорогого IT-оборудования выводил из компании более 14 млн. долларов США – операции обнаружены по СПО. ПФР Кыргызской Республики обнаружило подозрительные платежи со счета XYZ в банке Гонконга. ПФР Гонконга сообщило ПФР Кыргызской Республики о последовательных переводах на более чем 6 млн. долларов США из 14 млн. на подозрительные счета в банках Лихтенштейна, Сингапура и других стран.

По данным ПФР Сейшельских островов, счета в Лихтенштейне принадлежит компании TCL, зарегистрированной на Сейшельских островах на имя А.А. (бенефициар), куда он разместил 2 млн. долларов США. В результате направленного Кыргызстаном запроса о ВПП, в соответствии со ст.54 пункт 2 (б) Конвенции ООН против коррупции, суд Лихтенштейна принял решение об аресте счета.

ПФР Сингапура обнаружило, что около 2 млн. долларов США прошла как оплата за сделку с недвижимостью в столице Кыргызстана (Бенефициарный собственник недвижимости – супруга А.А.). Используя свои личные счета в этих банках преступная группа, связанная с А.А., вывела деньги и использовала их для незаконной деятельности.

После замораживания преступных активов в 2012 году Генеральная прокуратура КР и Базельский Институт по возврату активов заключили Меморандум о сотрудничестве по вышеуказанному делу.

Согласно Меморандуму эксперты Института получили право выступать в интересах Кыргызской Республики в юрисдикциях Швейцарии и Лихтенштейна.

Первый этап замораживания активов было осуществлено в ноябре 2012 года сроком на два года по запросу Генеральной прокуратуры при содействии экспертов Базельского Института управления по возврату активов и после этого по аналогичному запросу Генеральной прокуратуры трижды продлевалось заморозка активов в Лихтенштейне.

13.10.2016 года приговором Первомайского районного суда г. Бишкек А.А. признан виновным в совершении инкриминируемых ему преступлений, в том числе по ст. 83 УК КР «Легализация преступных доходов», и назначено наказание в виде 25 лет лишения свободы с конфискацией имущества. 28.11.2016 года судебная коллегия Бишкекского городского суда оставила в силе решение Первомайского районного суда г. Бишкек. Приговор вступил в законную силу. 13.05.2017 года Верховный суд Кыргызской Республики вынес окончательное решение оставив в силе решение первой инстанции.

После этого, Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики в Княжеский суд Лихтенштейна направлен запрос по конфискации и возврату преступных активов. В настоящее время ожидается решение компетентных органов Княжеского суда Лихтенштейна.

Одной из основных проблем в практической деятельности отдела международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики является коммуникации при направлении и получении таких запросов. Это касается особенно стран дальнего зарубежья. К сожалению, ввиду отсутствия прямых контактов приходится направлять запросы через дипломатические каналы. Этот фактор безусловно влияет на сроки расследования уголовных дел и принятия своевременных и эффективных мер.

При этом, Кыргызстан отмечает, что в настоящее время сотрудничество по оказанию взаимной правовой помощи по уголовным делам по расследованию коррупционных преступлений осуществляется в рамках многосторонних и двусторонних соглашений. К примеру, в рамках Конвенции ООН против коррупции и т.д.

Кыргызстан не может оказывать и получать помощь путем видеоконференций, в законодательстве Кыргызской Республики такая норма не предусмотрена. При этом, Кыргызстан может использовать возможности онлайн видеоконференции для обсуждения практических вопросов по взаимодействию с компетентными органами иностранных государств. К примеру, у Генеральной прокуратуры КР имеется опыт работы с использованием возможностей онлайн видеоконференции с компетентными органами США, Канада, Италия, Швеция, Латвия и т.д. Законодательством Кыргызстана также не предусмотрена возможность создания совместных следственных групп¹⁰³.

В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством и положениями международных договоров Кыргызской Республики, Генеральная прокуратура Кыргызской Республики является полномочным органом в реализации договорных прав и обязательств Кыргызской Республики по международному сотрудничеству в сфере уголовного судопроизводства, в осуществлении взаимодействия правоохранительных органов Кыргызской Республики с органами иностранных государств по вопросам уголовного судопроизводства.

Отдел международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры, согласно приказу Генерального прокурора Кыргызской Республики от 24.12.2013 года, является самостоятельным структурным подразделением, подчиненным Генеральному прокурору Кыргызской Республики. Основным направлением деятельности данного отдела является исполнение международных

¹⁰³ Возможность формирования совместных следственно-оперативных групп предусмотрена Соглашением о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств, ратифицированным Законом КР от 30.07.2016 года.

обязательств Кыргызской Республики по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам, экстрадиции преступников и осуществления в отношении них уголовного преследования, перевода осужденных лиц, к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания, договорно-правовая и протокольная работа, а также рассмотрение и разрешение иных вопросов международно-правового характера, относящихся к компетенции органов прокуратуры Кыргызской Республики.

В настоящее время в данном отделе работают 6 сотрудников, в том числе и начальник данного подразделения, которые владеют английским языком.

Эксперты отмечают, что положения нового УПК о международном сотрудничестве по уголовным делам о коррупции представляются недостаточными. Статья 516 УПК устанавливает, что суд, прокурор, следователь исполняют в установленном порядке запрос компетентных органов иностранных государств о производстве процессуальных или судебных действий по общим правилам настоящего Кодекса. При исполнении запроса могут быть применены процессуальные нормы иностранного государства, если это предусмотрено международным договором с этим государством, или на основе принципа взаимности, если это не противоречит законодательству и международным обязательствам Кыргызской Республики.

Таких положений может быть недостаточно для эффективного выполнения запроса компетентных иностранных органов. В частности, следует более детально определить порядок проведения допроса по запросу компетентного органа иностранного государства, в том числе при помощи видео- или телефонной конференции; порядок розыска, ареста и конфискации имущества; порядок создания и деятельности совместных следственных групп и так далее.

Кыргызстану следует также рассмотреть вопрос присоединения к Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2015 г.

Предыдущие рекомендации №10 и №11 Кыргызстан выполнил частично.

Новая рекомендация № 43

1. Распространить понятие политических деятелей (PEPs) в законодательстве о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов на национальных лиц, которые исполняют важные публичные функции. Расширить определение политического деятеля, включив в него руководителей публичных компаний, политических партий, а также членов семьи и близких (связанных) лиц политического деятеля.

2. Создать централизованный реестр банковских счетов, который будет содержать, среди прочего, информацию о бенефициарных собственниках и будет доступен следственным органам без распоряжения суда с целью быстрой идентификации банковских счетов в ходе финансовых расследований.

3. Обеспечить прямой доступ следственных органов, занимающихся финансовыми расследованиями, к базам данных налоговых и таможенных органов при условии должной защиты персональных данных; гармонизировать положения Уголовного процессуального кодекса и Налогового кодекса в части доступа правоохранительных органов к налоговой информации.

4. Усовершенствовать уголовно-процессуальное законодательство, а именно:

1) предусмотреть более детальную регламентацию следственного действия имитации преступной деятельности в УПК, а также урегулировать порядок проведения этого действия в подзаконном акте на основании кодекса;

2) расширить положения УПК о международном сотрудничестве по уголовным делам,

в том числе урегулировав порядок проведения допроса по запросу компетентного органа иностранного государства, в том числе при помощи видео- или телефонной конференции, порядок розыска, ареста и конфискации имущества, порядок создания и деятельности совместных следственных групп, предусмотрев основания для отказа в предоставлении ВПП;

3) рассмотреть возможность отмены права судьи возвращать уголовное дело прокурору.

5. Рассмотреть вопрос присоединения к Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2015 г.

3.3. Правоприменение

Статистика, санкции

Рекомендация № 7 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

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

Рекомендация № 13 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

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.

Статистика

Кыргызстан предоставил следующие статистические данные:

- в 2015 году судами рассмотрено 568 уголовных дел по коррупционным (должностным) преступлениям, в отношении 857 лиц, в том числе в отношении депутатов парламента - 3, судей - 3, руководителей правоохранительных и государственных органов - 33.
- в 2016 году судами рассмотрено 566 уголовных дел по коррупционным (должностным) преступлениям в отношении 791 лица, в том числе судей - 4, руководителей правоохранительных и государственных органов - 17.
- В 2017 году судами рассмотрено 465 уголовных дел по коррупционным (должностным) преступлениям в отношении 754 лиц, в том числе депутатов парламента - 3, судей - 2, руководителей правоохранительных и государственных органов - 20.

См. дополнительную статистику по рассмотренным судами делам в приложении, а также другую предоставленную статистику.

Однако, Кыргызстан не смог предоставить статистическую информацию за 2015-2017 гг. о: результатах судебного рассмотрения уголовных дел и видах наказаний, примененных к осужденным по уголовным делам о коррупционных преступных деяниях; данные об аресте и конфискации имущества. Как причину непредоставления информации указывалось то, что ведется работа по созданию единой базы в отношении лиц, осужденных за совершение должностных

преступлений, а также что информация относится к документам с грифом «Для служебного пользования».

Вместе с тем, была предоставлена статистическая информация по видам и размерам санкций относительно ст. 314 Уголовного кодекса (Дача взятки) за 2015-2017 гг.

В целом, можно констатировать наличие проблемы со сбором и обобщением статистической информации о приговорах и примененных санкциях по коррупционным делам в Кыргызстане. Также нельзя согласиться с обоснованностью ограничения доступа к статистической информации о коррупционных преступлениях и их преследовании – это противоречит стандартам открытости информации и препятствует общественному контролю за деятельностью государственных органов в сфере борьбы с коррупцией.

Позитивным сдвигом в изменении методики сбора статистической информации относительно коррупционных преступных деяний в частности и преступных деяний в целом можно считать Указ Президента Кыргызской Республики "О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики" от 18.07.2016 года, которым утвержден комплекс мер по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики. Одним из направлений реформы предусмотрено передачу функций формирования уголовно-правовой статистики из Министерства внутренних дел в органы прокуратуры. Одной из декларированных целей принятия данной меры являются функционирование единой системы регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, а также внедрение открытой автоматизированной системы учета движения материалов и уголовных дел - с момента регистрации сигнала о преступлении и заканчивая назначением и исполнением решения (приговора) суда. Передача указанных функций органам прокуратуры республики позволит освободить процесс формирования статистических отчетов и ведение учетов от ведомственной заинтересованности, получать объективную и достоверную информацию о продвижении уголовного дела, в том числе - видах и размерах санкций за коррупционные преступные деяния.

Во исполнение данного Указа и Комплекса мер, в структуре центрального аппарата Генеральной прокуратуры республики, за счет внутренних резервов было создано Управление правовой статистики и учетов с его региональными подразделениями.

Генеральной прокуратурой совместно с МВД Кыргызской Республики составлена Дорожная карта по передаче функций формирования уголовно-правовой статистики, где определены конкретные поэтапные мероприятия и сроки их исполнения, и в настоящее время закончен процесс передачи документации из МВД в Генеральную прокуратуру, аналогичная работа проводится и в регионах.

Центральный аппарат Управления правовой статистики и учетов с января 2018 года уже формирует сводный отчет о состоянии преступности по всей республике, а региональные подразделения первое время будут формировать статистические отчеты о состоянии преступности совместно с региональными подразделениями управлений внутренних дел областей, городов Бишкек и Ош.

Сделать окончательные выводы об эффективности Единого реестра преступлений и проступков для целей собирания и обобщения статистических данных о санкциях применяемых по коррупционным делам, можно будет сделать только после введения в полное действие упомянутой электронной базы данных после 1 января 2019 года. Также нельзя оценить эффективность принятых мер по организации новой системы статистического учета, поскольку Кыргызстан не предоставил достаточных статистических данных.

Пункт 1 рекомендации №7 и рекомендацию №13 предыдущего раунда мониторинга Кыргызстан выполнил частично.

Санкции

При разработке нового Уголовного кодекса 2017 года, к числу первоочередных задач были отнесены оптимизация уголовной ответственности, реформа системы и видов наказаний, введение института probation и другие. В соответствии с главой 11 нового УК, к лицам, признанным виновными в совершении преступления, в том числе за коррупционные, судом могут быть применены виды основных наказаний с их градацией от менее строгого до более строгого.

Виды наказаний соотносятся между собой по степени строгости в соответствии с правилами, изложенными в приложении 2 к данному Кодексу (Таблица соответствия видов и размеров наказаний за преступления для унифицированного построения санкций), которые делятся на соответствующие категории. Данное новшество направлено не только на обеспечение эффективности применения санкций, но и устранение коррупционных рисков при назначении уголовных наказаний.

Кроме того, решением Координационного совещания правоохранительных, фискальных и других государственных органов, органов местного самоуправления по вопросам противодействия коррупции от 23.06.2017 года №1, Правительству КР было рекомендовано совместно с правоохранительными, судебными и иными государственными органами на основе анализа карательной практики по уголовным делам о коррупционных (должностных) преступлениях рассмотреть вопрос о разработке законопроекта относительно применения уголовным законодательством запрета условного осуждения и прекращения уголовного дела по всем преступлениям, совершенным с использованием служебного положения. В июле 2017 года Правительство утвердило План мероприятий по реализации данного Решения Координационного совещания.

Санкцией части 1 статьи 325 УК 2017 года предусмотрены такие возможные наказания за основной состав получения взятки: штраф VI категории [от 2600 до 3000 расчетных показателей, т.е. от около 3068 до 3540 евро] или лишение свободы II категории [от 2,5 до 6 лет] с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет и со штрафом II категории. Часть 1 статьи 325 предусматривает ответственность за получение взятки при отсутствии квалифицирующих элементов, т.е., в частности, если взятка не превышает 1000 расчетных показателей [около 1180 евро].

В целом, с учетом более строгих санкций за квалифицированные составы получения взятки, эти положения можно признать приемлемыми.

Санкцией части первой статьи 328 УК 2017 года предусмотрены такие возможные наказания за основной состав дачи взятки: исправительные работы IV категории [от 2,5 до 3 лет] или штраф V категории [от 2200 до 2600 расчетных показателей, т.е. от около 2596 до 3068 евро], или лишение свободы I категории [до 2,5 лет]. Часть первая статьи 328 предусматривает ответственность за дачу взятки при отсутствии квалифицирующих элементов, т.е., в частности, если взятка не превышает 1000 расчетных показателей [около 1180 евро]. В целом, с учетом недостаточного срока давности за основной состав дачи взятки (3 года, см. выше), санкции в части 1 статьи 328 следует признать недостаточными.

Следует также отметить, что Уголовный кодекс 1997 года с изменениями, внесенными в 2012 году, предусматривает наказание за преступления коммерческого подкупа и взяточничества в виде штрафа как в денежной форме (определенное количество расчетных показателей), так и в кратном размере от стоимости предмета или суммы коммерческого подкупа или взятки. Установление размера штрафа в кратном размере от суммы (стоимости) предмета взятки, при условии наличия минимального штрафа, можно признать более прогрессивной практикой, поскольку позволяет применять пропорциональное денежное наказание. Кыргызстану следует рассмотреть возможность установления размера штрафа за коррупционные преступления в размере, кратном сумме предмета взяточничества или подкупа.

Кыргызстан не выполнил пункт 2 предыдущей рекомендации № 7 о пересмотре санкций за коррупционные преступления, обеспечив их эффективность, пропорциональность и действенность. В Отчете третьего раунда мониторинга Кыргызстана указывалось на несоразмерно высокую минимальную санкцию за основной состав преступного деяния "Коррупция" - 8 лет лишения свободы. В ст. 319 нового Уголовного кодекса КР минимальная санкция за основной состав преступления коррупции повышена до 10 лет лишения свободы (6 лет - для несовершеннолетних). В то же время понижена минимальная санкция за квалифицированный состав - с 15 лет до 12 лет лишения свободы.

Также в новом УК 2017 года не пересмотрена санкция относительно незаконного получения вознаграждения служащим (статья 238). За основной состав и квалифицированный состав максимальное наказание предусмотрено в виде штрафа. Только за особо квалифицированный состав (незаконного получения вознаграждения в особо крупном размере) предусмотрено наказание в виде лишения свободы от двух лет шести месяцев до пяти лет, а для несовершеннолетних - от одного года шести месяцев до двух лет шести месяцев.

Кроме того, как отмечалось ранее в разделе 3.1. этого отчета, эксперты негативно оценивают то, что из Уголовного кодекса были исключены и перенесены в новый Кодекс КР о проступках (принят в феврале 2017 года, вводится в действие с 1 января 2019 года) несколько составов правонарушений, которые по сути являются коррупционными (подкуп спортсменов, подкуп участников уголовного процесса, злоупотребление полномочиями в коммерческой или иной организации, в том числе совершенное служащим государственного или муниципального предприятия). Максимальным наказанием за такие проступки является штраф II категории (300-600 расчетных показателей, то есть 30 000 – 60 000 сомов или около 350-700 евро). Срок давности привлечения к ответственности для проступков установлен в 2 года. Эти и другие положения Кодекса о проступках делают ответственность за указанные правонарушения неэффективной.

Проблемным является положение части 7 статьи 44 УК 1997 г., согласно которому в случае признания вины и возмещения вреда, причиненного преступлением, виновным в совершении преступлений, предусмотренных статьями 224 (Коммерческий подкуп), 225 (Незаконное получение вознаграждения служащим) и 303 - 315 (Должностные преступления) Кодекса, суд назначает наказание в виде минимального размера штрафа, предусмотренного указанными статьями УК. Такое смягчение меры наказания представляется необоснованным, оно подрывает действенность уголовных санкций за коррупцию. Признание вины и возмещение вреда может учитываться при вынесении приговора как смягчающие обстоятельства, однако обязательное назначение минимального штрафа является чрезмерным. Рекомендуется отменить это положение.

Эксперты приветствуют внесенные изменения в ст. 63 УК 1997 г., согласно которым условное осуждение не применяется к лицам, осужденным за коррупционные преступления. Однако такое положение отсутствует в УК 2017 г., согласно которому (ст. 83) суд при назначении наказания в виде лишения свободы на срок не более пяти лет, учитывая тяжесть преступления, личность виновного, его согласие на применение пробационного надзора, а также другие обстоятельства дела, приходит к выводу о возможности исправления осужденного без отбывания наказания, может принять решение об освобождении его от отбывания наказания с применением пробационного надзора (пробации), который является принудительно-поощрительной мерой уголовно-правового воздействия. Пробационный надзор не применяется к лицам, осужденным за тяжкие или особо тяжкие преступления. Таким образом, за менее тяжкие коррупционные преступления с санкцией в виде лишения свободы до 5 лет может быть применено освобождение от отбывания наказания. Рекомендуется рассмотреть возможность исключить коррупционные преступления из тех, по которым может применяться пробационный надзор.

Примеры уголовных дел:

- Депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики О.Т. и бывший посол Кыргызской Республики в Южной Корее Д.Ч. были задержаны правоохранительными органами по заявлению российского бизнесмена Л.М. в получении взятки в размере 1,0 млн. долларов. Им предъявлены обвинения в коррупции и злоупотреблении должностным положением. 16.08.2017 года приговором Первомайского районного суд Бишкека депутат О.Т. и экс-посол Д.Ч. признаны виновными в получении 1,0 млн. долларов по делу компании «М.» и приговорены к 8 годам лишения свободы (каждый) с конфискацией имущества и лишением занимать государственные должности в течение трех лет после освобождения.

- Первомайский районный суд г. Бишкек 04.01.2018 года приговорил депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики К.И. к 12 годам лишения свободы с конфискацией имущества с отбыванием наказания в колонии усиленного режима, лишением права занимать государственную должность сроком три года. К.И. обвинялся в коррупции и злоупотреблении должностным положением в бытность мэром Токмока. Ему инкриминировали незаконную передачу земельных участков муниципальной собственности в частную, обвинили в продаже зданий библиотеки и общежития по заниженной стоимости, а также в незаконном поручении аффилированной с ним частной компании выполнения подрядных работ по строительству автомобильной станции за счет городского бюджета. Приговор обжалован в апелляционном порядке (на стадии судебного рассмотрения).

Первомайский районный суд г. Бишкека 19.12.2017 года в отношении депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А.Ш. вынес приговор в виде штрафа на сумму 5 млн. сомов, который обвинялся в коррупции и злоупотреблении должностным положением. Его признали виновным в том, что он, будучи в составе тендерной комиссии в 2011 году, в целях получения незаконной выгоды, используя должностное положение продал Счетной палате Кыргызской Республики автомобиль своей жены по завышенной стоимости. Приговор обжалован в апелляционном порядке, который на стадии судебного рассмотрения.

Эксперты отмечают, что хотя Кыргызстан не предоставил детальной статистики о преследовании коррупционных преступлений, из сообщений в СМИ¹⁰⁴ и информации НПО видно, что правоохранительные органы проводят значительную работу по выявлению и преследованию коррупционных преступлений, в том числе против высших должностных лиц. Однако, по мнению опрошенных НПО и других лиц, часто такие уголовные преследования являются политически мотивированными, преследуются представители предыдущих правительств. Это подчеркивает важность реформирования институциональной системы противодействия коррупционным преступлениям (см. следующий раздел), а также опубликования и анализа статистических данных.

В целом, Кыргызстан не выполнил предыдущую рекомендацию № 7.

Новая рекомендация № 44

1. Пересмотреть санкции за коррупционные преступления, в том числе в частном секторе, обеспечив их эффективность, пропорциональность и действенность, с устранением коррупционных рисков.

2. Обеспечить сбор, обобщение и опубликование в Интернете регулярно обновляемых статистических данных по коррупционным уголовным правонарушениям, в частности, по количеству заявлений о таких правонарушениях, количеству зарегистрированных дел, результатам расследования, уголовного преследования и судебных разбирательств (с указанием данных о примененных наказаниях и категориях обвиняемых в зависимости от их должности и места работы). Статистические данные должны сопровождаться анализом тенденций коррупционных правонарушений.

¹⁰⁴ См. например: <https://bit.ly/2LJkbzc>, <https://bit.ly/2svK5h6>,

3.4. Специализированные антикоррупционные органы правоприменения, суды

Рекомендация № 12 Отчета о третьем раунде мониторинга Кыргызстана:

- 1. 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.**
- 2. Организовать регулярное обучение по применению антикоррупционного законодательства для должностных лиц правоохранительных органов, прокуроров и судей, включая регулярную совместную подготовку.**
- 3. 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.**
- 4. Обеспечить финансирование для осуществления программ по защите свидетелей.**

Система следственных органов

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики» от 18.07.2016 года № 161:

- на органы прокуратуры возложено возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов, перечень которых определяется конституционным законом, с передачей дел на расследование в соответствующие органы, а также уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих (ст.104 Конституции Кыргызской Республики в редакции Закона КР от 28.12.2016 года);

- на Государственную службу по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики (ГСБЭП) возложена задача по борьбе с коррупцией в гражданских органах (за исключением высших должностных лиц, передаваемых в зону ответственности ГКНБ), в связи с чем, переданы полномочия по расследованию коррупционных и должностных преступлений. При этом, функции ГКНБ по осуществлению следствия по экономическим делам, а также функции МВД по выявлению и пресечению должностных и коррупционных преступлений переданы в ГСБЭП;

- на Государственный комитет национальной безопасности (ГКНБ) возложена задача по борьбе с коррупцией в высших эшелонах власти, а также с коррупционными преступлениями, угрожающими национальной безопасности, в связи с чем в ГКНБ переданы функции органов прокуратуры по расследованию коррупционных преступлений в отношении высших должностных лиц, сотрудников правоохранительных органов и судей без права возбуждения уголовных дел (данная функция возложена на органы прокуратуры). При этом, выявление коррупционных проявлений в органах прокуратуры является зоной ответственности органов национальной безопасности.

Подследственность расследования уголовных дел по коррупционным (должностным) преступлениям определена статьей 163 УПК 1999 г. и ст. 153 УПК 2017 г.

Статус и автономия следователей

В соответствии со статьей 35 УПК 1999 г. следователь является государственным должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять расследование по уголовному делу и по делу ускоренного досудебного производства. Следователь возбуждает уголовное дело, производит по нему расследование и выполняет все следственные действия, предусмотренные настоящим Кодексом.

Согласно пунктам 3 и 4 статьи 35 УПК Кыргызской Республики все решения о направлении следствия и производстве следственных действий следователь принимает самостоятельно, за исключением случаев, когда законом предусмотрено получение решения суда или санкции прокурора в случаях, установленных настоящим Кодексом, и несет полную ответственность за их законное и своевременное проведение.

При несогласии следователя с решением прокурора по уголовному делу следователь вправе обратиться к вышестоящему прокурору с письменным изложением своих возражений. В этом случае вышестоящий прокурор вправе своим постановлением отменить решение нижестоящего прокурора или производство следствия поручить другому следователю.

Передавать уголовное дело из одного следственного органа в другой уполномочена Генеральная прокуратура КР.

Специализированные следственные антикоррупционные органы (подразделения)

В Кыргызской Республике расследование уголовных дел по должностным (коррупционным) преступлениям осуществляются следователями следственных подразделений органов военной прокуратуры, органов национальной безопасности и органов финансовой полиции.

Следственные подразделения органов военной прокуратуры осуществляет уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих.

В рамках борьбы с коррупцией Антикоррупционная служба ГКНБ Кыргызской Республики в соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об оперативно-розыскной деятельности», осуществляет оперативно-розыскную деятельность по выявлению, предупреждению и пресечению должностных (коррупционных) преступлений, предусмотренных статьями 303-316 Уголовного кодекса Кыргызской Республики. В связи с чем, расследование уголовных дел в системе органов национальной безопасности осуществляется Главным следственным управлением и следственными подразделениями областных управлений ГКНБ КР.

В соответствии с Законом КР «Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики» **органы национальной безопасности** КР ведут борьбу с коррупцией осуществляют оперативно-розыскные мероприятия, дознание и предварительное следствие в отношении лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении, в том числе с использованием оперативно-технических и других средств, ведут учет этих лиц. Указом Президента КР от 14.12.2011 года № 27 в структуре ГКНБ Кыргызской Республики образована Антикоррупционная служба, задачей которой является предупреждение, пресечение, выявление, а также расследование в установленных законодательством случаях, коррупционных преступлений в отношении лиц, занимающих политические и высшие административные государственные и муниципальные должности, лиц, работающих в правоохранительных, судебных органах, других государственных и муниципальных органах, руководителей учреждений, организаций и предприятий, деятельность которых финансируется из государственного бюджета либо в уставном капитале которых имеется государственная доля (акции). При этом, расследование уголовных дел в системе органов национальной безопасности осуществляется Главным следственным управлением и следственными подразделениями областных управлений ГКНБ Кыргызской Республики.

Согласно Положению «О Государственной службе по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики (финансовая полиция)», утвержденному постановлением Правительства КР от 15.03.2012 года № 176, **Финансовая полиция**: осуществляет

оперативно-розыскную, оперативно-поисковую деятельность, специальные следственные действия и досудебное производство в соответствии с законодательством Кыргызской Республики; принимает, регистрирует, рассматривает заявления, сообщения, поступающие материалы от государственных органов и физических лиц о совершаемых, совершенных или готовящихся преступлениях, а также своевременно принимает меры по их пресечению, раскрытию, задержанию лиц, их совершивших; проводит дознание и следствие в рамках уголовно-процессуального законодательства Кыргызской Республики; совершенствует формы и методы борьбы с экономическими и должностными преступлениями, определяет тактику и методику оперативно-розыскной деятельности, вырабатывает и реализует меры по повышению эффективности деятельности Финансовой полиции; осуществляет мероприятия по противодействию экономическим преступлениям, наносящим ущерб государству, с участием должностных лиц; осуществляет розыск лиц по уголовным делам, подследственным Финансовой полиции; разрабатывает методы противодействия экономическим и должностным преступлениям, организует учебу, проведение семинаров, направленных на повышение уровня профессионального мастерства сотрудников и формирование методической базы; проводит мероприятия по правовой пропаганде в сфере курируемой отрасли; взаимодействует с государственными органами, международными, общественными организациями по вопросам, отнесенным к компетенции Финансовой полиции; организует взаимодействие с соответствующими органами государств-участников СНГ по повышению эффективности мер, направленных на выявление, пресечение, предупреждение и расследование правонарушений в сфере экономики и финансов.

Независимость следственного органа обеспечивается нормами УПК Кыргызской Республики.

АКС и Главное следственное управление являются структурным подразделением ГКНБ и подчиняется руководству ГКНБ Кыргызской Республики. Председатель ГКНБ назначается указом Президента КР. Директор АКС одновременно является первым заместителем Председателя ГКНБ, который также назначается Указом Президента КР по представлению Председателя.

ГСБЭП отчитывается перед Правительством Кыргызской Республики. Система управления, структура, штатная численность Финансовой полиции определяются Правительством Кыргызской Республики. Набор персонала через конкурс и распределение функциональных обязанностей осуществляются Председателем ГСБЭП. Финансовую полицию возглавляет председатель, которого назначает на должность и освобождает от должности Премьер-министр КР. Председатель имеет заместителей, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Премьер-министром КР по представлению председателя. Председатель организует и руководит работой Финансовой полиции, самостоятелен в принятии решений в пределах своей компетенции и несет персональную ответственность за деятельность Финансовой полиции

Военная прокуратура подотчетна Генеральной прокуратуре КР. Определение статуса, компетенции, структуры и штатов Военной прокуратуры осуществляется Генеральным прокурором. Военный прокурор по должности является заместителем Генерального прокурора, назначается на должность и освобождается от должности Президентом КР по предложению Генерального прокурора.

По мнению экспертов, существующие подразделения, которые проводят расследование коррупционных преступлений в Кыргызстане, нельзя считать достаточно автономными как институционально, так и операционно. Антикоррупционная служба ГКНБ является структурным подразделением ГКНБ; руководство ГКНБ назначается Президентом КР, то есть политическим органом; назначение осуществляется не на основе объективных критериев личных качеств и непрозрачно; как руководитель АКС, так и руководитель ГКНБ могут быть уволены по политическим мотивам. Аналогичные замечания можно сделать относительно Финансовой полиции, которая подчиняется Правительству. Как АКС, так и ГСБЭП созданы и действуют на основании подзаконных актов, а не закона. В целом, структура, порядок управления, назначения и

увольнения руководства и другого персонала этих органов не соответствуют международным стандартам, которые разработаны для специализированных антикоррупционных органов¹⁰⁵.

Отсутствует также операционная автономия у следственных органов, в частности, потому что Генеральная прокуратура может изъять любое дело и передать другому органу. Согласно статье 33 УПК 2017 г. прокурор может передавать для расследования следователю или группе следователей уголовные дела независимо от подследственности в исключительных случаях, которыми являются: необъективное ведение следователем расследования дела; оказание давления на следователя со стороны должностных лиц, в подчинении которых он находится, с целью принятия того или иного решения; общественная значимость дела; целесообразность проведения следствия по делу органом, выявившим преступление по данному делу. Определение таких критериев исключительности в новый УПК можно приветствовать, поскольку они отсутствуют в УПК 1999 г. Однако указанные критерии недостаточно четкие, их следует детализировать и сузить либо прямо в УПК, либо подзаконным актом/руководством Генерального прокурора. В общем, возможность передачи уголовного дела о коррупционном правонарушении от одного органа другому является проблематичной; если такая возможность сохраняется, то должны быть установлены четкие и прозрачные критерии для такого решения.

По мнению экспертов, проблематично также то, что полномочиями по расследованию уголовных правонарушений (в целом и относительно коррупционных преступлений в частности) наделены органы национальной безопасности – Государственный комитет национальной безопасности КР. Например, согласно стандартам Совета Европы, службы внутренней безопасности не должны иметь права проводить расследования уголовных дел¹⁰⁶. Деятельность служб безопасности, как правило, является непрозрачной в силу их специфики, за ними отсутствует действенный общественный контроль. Наделение спецслужбы полномочиями по расследованию уголовных правонарушений может приводить к злоупотреблениям и само по себе создает значительные коррупционные риски. Поэтому рекомендуется исключить проведение расследований коррупционных преступлений органами национальной безопасности.

Относительно функции расследования органами прокуратуры см. раздел 2.3. этого отчета. Здесь можно только повторить, что после внесения изменений в Конституцию КР органы прокуратуры не должны осуществлять функцию досудебного расследования, однако такие полномочия сохранены как в УПК 1999 г., так и в новом УПК. Также функция прокуратуры, согласно измененной Конституции, «возбуждать» уголовные дела в отношении отдельных должностных лиц, в том числе по коррупционным преступлениям, не согласовывается с новым порядком организации досудебного расследования по УПК 2017 г., в котором отсутствует такая стадия как «возбуждение» уголовного дела.

Специализация прокуроров

Специализации прокуроров по расследованию и/или поддержанию обвинения в коррупционных делах не предусмотрено.

Орган по поиску и управлению арестованными активами

В Кыргызстане отсутствует орган (органы) или подразделение (подразделения), которые отвечали бы за выявление, поиск и управление преступными доходами, подлежащими конфискации, в том числе за границей. Эти функции осуществляются следователями органов досудебного

¹⁰⁵ Детальнее о соответствующих стандартах см. публикации Сети ОЭСР: Итоговый доклад по результатам Третьего раунда мониторинга Сети ОЭСР, 2016 год, цит. выше, с. 171-176; Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей, 2013, доступно по ссылке <https://bit.ly/2JgdKoX>.

¹⁰⁶ См., например, Рекомендацию 1402 Парламентской ассамблеи Совета Европы (1999 г.) «О контроле внутренних (национальных) служб безопасности в государствах-участниках Совета Европы», доступно по ссылке <https://bit.ly/2shuz9t>.

расследования, а реализация конфискованного имущества – Фондом по управлению государственным имуществом при Правительстве.

Наличие таких органов (подразделений) считается стандартом в странах Европейского Союза и передовой практикой других стран. Органы досудебного расследования и другие институты, как правило, не обладают опытом, специальными знаниями и временем для действенного розыска активов, их ареста и последующего эффективного управления ими в течение срока действия ареста имущества и после принятия решения о конфискации. Это особенно актуально в случае необходимости выявления и поиска активов за границей.

Согласно статье 31 Конвенции ООН против коррупции, каждое Государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться для обеспечения возможности выявления, отслеживания, замораживания или ареста средств совершения коррупционных преступлений и доходов от них с целью последующей конфискации. Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с его внутренним законодательством, такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться для регулирования управления компетентными органами замороженным, арестованным или конфискованным имуществом.

Согласно рекомендациям 4 и 38 ФАТФ, страны должны принять меры, среди прочего, для: выявления, поиска и оценки имущества, которое подлежит конфискации; замораживания и ареста активов; создания механизмов для эффективного управления и, если необходимо, отчуждения/избавления от имущества, на которое был наложен арест или которое было конфисковано. Эти механизмы должны касаться как национальных процедур, так и осуществляться на основании запросов иностранных стран¹⁰⁷.

Обучение по применению антикоррупционного законодательства для должностных лиц правоохранительных органов и прокуроров

Обучение и повышение квалификации работников органов прокуратуры Кыргызской Республики по актуальным вопросам, в том числе по применению антикоррупционного законодательства проводится на базе Центра повышения квалификации работников органов прокуратуры управления кадров Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики.

Центром повышения квалификации работников органов прокуратуры с привлечением опытных сотрудников Генеральной прокуратуры и ГСБЭП в 2017 году проведены 3 обучающие семинары для 55 сотрудников органов прокуратуры на различные темы, в том числе: «Выявление и расследование коррупционных преступлений»; «Осуществление прокурорского надзора за следствием в части расследования коррупционных преступлений»; «Принципы состязательности в уголовном процессе».

К примеру, в рамках реализации проекта «Поддержка органов прокуратуры Кыргызской Республики в укреплении институционального потенциала», между Генеральной прокуратурой КР и Международной организацией по праву развития (IDLO) 08.11.2016 года заключен Меморандум о взаимопонимании, на основе которого разработаны Комплексные программы обучения работников органов прокуратуры по различным аспектам и тематикам в сфере противодействия коррупции. Предусмотрены такие формы обучения как самостоятельная целевая подготовка, тематические

¹⁰⁷ ФАТФ (2012), International Standards on Combating Money Laundering and The Financing of Terrorism and Proliferation, обновлено в феврале 2018 года, Рекомендации 4 и 38, Пояснительные записки к Рекомендациям 4 и 38. Доступно по ссылке <https://bit.ly/2GHXKr9>. См. также: Руководство ФАТФ, Best Practices on Confiscation (Recommendations 4 and 38) and Framework for Ongoing Work on Asset Recovery (2012), доступно по ссылке <https://bit.ly/2KLCKSZ>; G8 Best Practices for the Administration of Seized Assets (2005); European Union Decision 2007/845/JHA concerning cooperation between asset recovery offices of the member States for tracing and identification of proceeds of a crime; Directive 2014/42/EU on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime.

учебно-методические семинары, научно-практические конференции и обмен положительным опытом, по следующим тематикам: международный правовой инструментарий в сфере противодействия коррупции; изучение (адаптация) нового законодательства (УК, УПК, Кодекс о проступках и др.); методические пособия и нормативные акты Генеральной прокуратуры КР; прокурорский надзор за исполнением и соблюдением антикоррупционного законодательства на государственной и муниципальной службе; отдельные вопросы прокурорско-следственной практики в сфере противодействия коррупции; правоприменительная практика, положительный опыт работы и обзоры научно-практических комментариев по расследованию уголовных дел коррупционной направленности; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов; уголовно-правовые аспекты участия прокурора в противодействии коррупции и др.

В рамках проекта Сети ОЭСР «Поддержка борьбы с коррупцией в рамках правоохранительной деятельности в Кыргызстане», 31 октября – 1 ноября 2016 года и 3 – 5 июля 2017 года проведены семинарские занятия на темы «Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения: проблемы и решения для кыргызской модели» и «Финансовые расследования по коррупционным делам» соответственно. На экспертных семинарах приняли участие представители Жогорку Кенеша КР, Аппарата Правительства, секретариата Совета безопасности, Верховного суда, Счетной палаты, сотрудники органов прокуратуры, финансовой разведки, кадровой службы, Министерства юстиции, Министерства финансов, Министерства экономики, эксперты в области уголовного права и практикующие специалисты, представители научного сообщества, эксперты - члены рабочей группы по разработке проектов УК и УПК КР.

Кроме того, в рамках совместного проекта Совета Европы/Европейского Союза «Усиление мер по предотвращению и противодействию коррупции в Кыргызской Республике (SPCC-KY) в июне 2017 года в Страсбурге проведен тренинг на тему: «Расследования экономических и коррупционных преступлений» для прокуроров и сотрудников правоохранительных органов (Финансовой полиции и Антикоррупционной службы ГКНБ) по вопросам расследования уголовных дел экономической и антикоррупционной направленности.

Обучение судей

Ежегодно согласно Учебному плану Высшей школы правосудия при Верховном суде Кыргызской Республики проводятся обучения судей Кыргызской Республике по темам: рассмотрение судами дел по должностным преступлениям и коррупции; антикоррупционное законодательство.

За 2017 год в процесс обучения вовлечено 2479 человек, проведено 123 мероприятия, из них: повышение квалификации судей местных судов Кыргызской Республики и сотрудников судебной системы по Комплексной программе обучения - 336 человек, 14 мероприятий; тематические семинары и тренинги - 2103 человек, 108 мероприятий.

Имитация дачи/получения взятки

См. раздел 3.2. этого отчета.

Подразделения внутреннего расследования

В нижеуказанных государственных органах функционируют следующие подразделения по осуществлению внутренних расследований и пресечению коррупционных проявлений внутри органа:

- Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики (Финансовая полиция) - Управление внутренних расследований и безопасности;
- МВД Кыргызской Республики - Службе внутренних расследований;
- ГКНБ КР – Служба собственной безопасности;

- Генеральная прокуратура Кыргызской Республики - Отдел внутренних расследований;
- Государственная налоговая служба при Правительстве Кыргызской Республики – Управление внутреннего аудита, где функционирует Отдел по предупреждению коррупции;
- Государственная таможенная служба при Правительстве Кыргызской Республики - Управление внутренней безопасности и противодействия коррупции.

Основные функции и полномочия подразделений внутреннего расследования определены в соответствующих нормативных правовых актах и ведомственных актах государственных органов, регулирующих вопросы прохождения государственной службы.

Согласно статье 33 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» для установления или подтверждения факта совершения дисциплинарного проступка может быть проведено служебное расследование, назначаемое руководителем государственного органа, органа местного самоуправления, уполномоченным должностным лицом по собственной инициативе, по представлению комиссии по этике или по инициативе самого служащего. Служебное расследование может быть проведено на основании обращений физических и юридических лиц, в случаях публикации в средствах массовой информации сообщения о совершении служащим должностного (дисциплинарного) проступка. Служебное расследование проводится органом, в котором служащий работает, с участием представителей комиссии по этике.

Финансирование программ по защите свидетелей

Во исполнение постановления Правительства КР «Об утверждении Государственной программы обеспечения безопасности свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства» от 10.01.2014 года и решения коллегии МВД КР от 24.06.2014 года в структуре МВД КР создано Управление государственной защиты, со временем, при проведении реформы данной системы, количество сотрудников увеличено. Со дня организации Управления денежные средства на его содержание выделяются из бюджета МВД Кыргызской Республики, где на сегодняшний день (вместе с заработной платой, командировочными и иными расходами) составили более 17,0 млн. сомов.

В феврале 2017 в Аппарат Правительства КР был направлен проект «Государственной программы по обеспечению безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» на 5 лет (2017-2021 годы), разработанный межведомственной рабочей группой на основании приказа МВД.

Предыдущую рекомендацию № 12 Кыргызстан выполнил частично.

Новая рекомендация № 45

- 1. Обеспечить, чтобы правоохранительные органы, занимающиеся коррупционными делами, были оперативно и структурно независимыми для создания возможности эффективного и политически нейтрального уголовного преследования коррупции на высоком уровне власти.**
- 2. Обеспечить эффективную специализацию в расследовании и уголовном преследовании коррупционных преступлений в соответствии с международными стандартами.**
- 3. Рассмотреть возможность исключения функции досудебного расследования коррупционных преступлений из полномочий органов национальной безопасности.**
- 4. Создать (определить) орган или подразделение, ответственное за выявление, поиск, арест и управление имуществом, подлежащим конфискации, в том числе за границей; установить и применять на практике прозрачные и, где возможно, конкурсные процедуры управления, оценки и реализации арестованных/конфискованных активов.**

Глава 4. Предотвращение и преследование коррупции в системе таможенных органов Кыргызской Республики

Данное исследование проводилось согласно методологии ОЭСР на основе ответов уполномоченных представителей Государственной таможенной службы (ГТС) Кыргызстана на опросник, а также интервью, проведенных с представителями ГТС и бизнес-среды во время странового визита.

Исследование также основывалось на рекомендациях относительно предотвращения коррупции в сфере таможни, ранее разработанных при участии ОЭСР¹⁰⁸, а также инструментах обеспечения профилактики и борьбы с коррупцией Всемирной таможенной организации¹⁰⁹.

Общие сведения о Государственной таможенной службе

Государственная таможенная служба Кыргызской Республики является самостоятельным центральным органом исполнительной власти, напрямую подчиненным Правительству Республики. ГТС формирует и реализует государственную политику в сфере таможенного дела. ГТС выполняет задачи в секторах государственного управления, которые напрямую не являются таможенными¹¹⁰.

ГТС осуществляет свою деятельность на всей территории КР, в том числе в местах таможенного оформления, объектах таможенной инфраструктуры, а также в пунктах пропуска через государственную границу в аэропорту «Манас» и на границах с КНР, Таджикистаном и Узбекистаном. После присоединения к Евразийский экономический союз (ЕАЭС) в августе 2015 года таможенные органы не представлены в пунктах пропуска через государственную границу КР с Казахстаном.

Внешнеторговый оборот КР в 2017 году составил 3 млрд. 863,3 млн. долл. США. При этом, импорт составил 2 млрд. 642,5 млн. долл. США, экспорт – 1 млрд. 220,8 млн. долл. США.

Антикоррупционная политика в секторе

Следует отметить, как позитивное обстоятельство, то, что Правительство КР полностью отдает себе отчет в том, что осуществление государственной таможенной политикой является сферой потенциально рискованной с точки зрения проявлений коррупции.

На международном уровне КР присоединилась к Арушской декларации ВТО 2003 года и выступила стороной Алма-Атинской декларации по добропорядочности 19.01.2007г. Также в 2005 году КР присоединилась к Конвенции ООН против коррупции. КР осуществлены определенные внутригосударственные процедуры по присоединению к Пересмотренной Киотской конвенции ВТО, однако на настоящий момент они не завершены.

Присоединение к Пересмотренной Киотской конвенции ВТО, а также использование инструментов Всемирной таможенной организации по развитию добропорядочности и борьбе с коррупцией в таможне¹¹¹ не только усилят институциональные возможности ГТС, но также будет сигнализировать международному сообществу о приверженности КР лучшим практикам в сфере таможенного дела. Учитывая отсутствие аргументов против присоединения к Пересмотренной

¹⁰⁸ См., например, <https://bit.ly/2szqDBd>.

¹⁰⁹ Доступно по ссылке <https://bit.ly/2kLvOtr>.

¹¹⁰ Во многих странах таможенные администрации осуществляют не-таможенные функции, такие как, например, администрирование акцизов, контроль над азартными играми и т.д.

¹¹¹ Пересмотренное руководство по профессиональной этике (2014), включая методологию по самооценке таможни, Руководство по картированию коррупционных рисков в таможне (2014), Руководство по предотвращению коррупции в государственных закупках в таможне (2015), Модельный кодекс этики и поведения Всемирной таможенной организации (2011).

Киотской конвенции ВТО, мы рекомендуем завершить соответствующие внутригосударственные процедуры, а также принять дальнейшие меры по выражению приверженности и использованию вышеназванных инструментов и механизмов ВТО.

На национальном уровне утвержден ряд документов антикоррупционной направленности, в которых в качестве соисполнителя задействована ГТС. Это, в первую очередь, Указ Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2012 года УП № 26 «О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции» и План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы, утвержденный постановлением Правительства КР от 30 марта 2015 года № 170. На основании этих документов составлен «План мероприятий по внедрению антикоррупционной модели управления в Государственной таможенной службе при Правительстве Кыргызской Республики», одобренный Секретарем Совета обороны Кыргызской Республики от 30 декабря 2014 года. В настоящее время разработан проект «Актуализированного плана мероприятий по внедрению антикоррупционной модели управления в ГТС при Правительстве Кыргызской Республики на 2018-2020 годы». Поскольку в ходе визита в страну ГТС своевременно не был предоставлен данный проект для анализа, и экспертами был проанализирован только действующий «Актуализированный план мероприятий по внедрению антикоррупционной модели управления в ГТС при Правительстве Кыргызской Республики», принятый в 2016 году. Проект Актуализированного плана мероприятий по внедрению антикоррупционной модели управления в ГТС при Правительстве Кыргызской Республики на 2018-2020 годы был предоставлен позднее в ходе комментирования проекта отчета.

На основании анализа упомянутого (действующего) Актуализированного плана в качестве позитивных следует отметить само наличие такого плана, соответствие поставленных заданий общепринятым мировым практикам и стандартам ВТО по противодействию коррупции. В качестве таких, которые оставляют пространство для улучшения, следует отметить отсутствие в плане задач, связанных с проблематикой определения таможенной стоимости; определенную размытость ожидаемых финальных результатов и ответственности за их не-достижение; отсутствие определения финансовых ресурсов, необходимых для решения поставленных задач.

Лучшей практикой в отношении подобных планов является установление четких окончательных результатов выполнения поставленных задач, определение конкретных ответственных исполнителей, а также источников финансирования, необходимых для реализации этих задач.

Поступление и прохождение службы в таможенных органах

По состоянию на март 2018 года в ГТС трудились 1227 сотрудников. Служба в таможенных органах является разновидностью государственной службы и регулируется отдельным Законом КР «О прохождении службы в таможенных органах». Прохождение службы в таможенных органах накладывает на сотрудников определенные ограничения антикоррупционного характера. Сотрудники таможенных органов, в частности, не вправе:

- выполнять любую оплачиваемую работу на условиях совместительства, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через посредников;
- самостоятельно или через представителя принимать участие в управлении хозяйствующими субъектами, кроме отдельных, определенных законодательством, случаев;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в таможенных органах;
- оказывать любое непредусмотренное законодательством КР содействие лицам с использованием своего служебного положения и получать за это вознаграждение, услуги и льготы.

Сотрудники таможенных органов обязаны передавать в доверительное управление на время прохождения службы в таможенных органах находящиеся в их собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Сотрудникам таможенных органов, являющимся близкими родственниками или состоящим между собой в родстве (братья, сестры, родители и дети супругов), запрещается проходить службу в одном и том же таможенном органе, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

В настоящий момент ГТС, к сожалению, не имеет отдельной ведомственной политики относительно контроля отсутствия конфликта интересов у своих сотрудников. Принятый 07.12.2017 года Закон КР «О конфликте интересов», по мнению экспертов, не предлагает реального инструментария для недопущения конфликта интересов. В частности, данный закон несколько узко трактует понятие «близкого лица»; не достаточно четко определяет, что такое конфликт интересов, и какова ответственность за его допущение. На основе распространенного в международной практике минимального набора мероприятий по контролю конфликта интересов можно сделать следующие рекомендации:

- уточнить законодательно понятие «близкие лица», расширив его трактование следующим образом: близкие лица – лица, которые совместно проживают, связаны совместным бытом и имеют взаимные права и обязанности с сотрудником таможенного органа, в том числе лица, которые совместно проживают, но не находятся в браке, а также – независимо от изложенных условий – муж, жена, отец, мать, отчим, мачеха, сын, дочка, пасынок, падчерица, родной брат, родная сестра, зять, невестка, тесть, теща, свекор, свекровь, усыновитель, усыновленный, опекун, лицо, которое находится под опекой сотрудника таможенного органа;
- установить, что конфликт интересов при прохождении службы в таможенном органе это, среди прочих ситуаций:
 - а) полное или частичное бенефициарное владение, в том числе, опосредованное, и/или осуществление контроля сотрудником таможенного органами и/или его/её близким лицом над организациями, которые на территории КР осуществляют внешнеэкономическую деятельность или предоставляют посреднические услуги в таможенном деле;
 - б) занятие близкими лицами сотрудника таможенного органа руководящих должностей в организациях, которые на территории КР осуществляют внешнеэкономическую деятельность или предоставляют посреднические услуги в таможенном деле.
- установить, что выявление конфликта интересов у сотрудника таможенных органов является основанием для немедленного прекращения службы в таможенных органах. Выявление конфликта интересов у претендента на занятие вакантной должности в системе таможенных органов является основанием для отклонения претендента.

Внедрение в правовое поле КР указанных выше норм по контролю за конфликтом интересов у сотрудников таможенных органов, которые бы основывались на национальном законодательстве о госслужбе и о конфликте интересов, и устанавливали детальные правила применения этого законодательства в сфере ГТС, стало бы существенным прогрессом в сфере профилактики и противодействия коррупции. Недопущение конфликта интересов в таможне является одной из составляющих Модельного кодекса этики и поведения ВТО, который, кроме этого, может послужить примером лучшей практики и по другим вопросам.

Процедура приема на работу и продвижения по службе в ГТС, по мнению экспертов, не является достаточно прозрачной. Хотя и существует механизм открытого конкурса, чаще всего занятие вакантных должностей производится из числа людей, которые находятся в так называемом распоряжении кадров (сотрудники, сокращенные с должностей в ГТС и/или выведенные за штат). При этом, процедура заполнения данного кадрового резерва является непрозрачной и неконкурентной.

Также необоснованными и такими, которые создают риски неконкурентного отбора, являются требования о прохождении военно-врачебной комиссии и сдача кандидатами зачета по физической подготовке. Часто применяемое ГТС ограничение кандидатов по возрасту не старше 50 лет является чисто дискриминационным¹¹². Данные ограничения вызваны тем, что ГТС является, согласно национальному законодательству, правоохранительным органом, и они утверждены постановлением Правительства КР от 18.12.2009 № 771.

В целом, лучшей практикой относительно назначения на должности в системе таможенных органов является как можно более широкое применение открытых конкурсов. При этом, открытые конкурсы должны безусловно применяться к таким должностям как заместители руководителя ГТС, руководители отдельных подразделений центрального аппарата ГТС, начальники таможен. К участию в работе соответствующих конкурсных комиссий с правом голоса следует привлекать представителей общественного совета при ГТС. Представителям общественности должен быть обеспечен доступ к процедурам интервью, в том числе путем их трансляции в прямом эфире в сети Интернет (система приема на госслужбу проанализирована в главе о госслужбе выше).

Хотя ГТС и отказалась предоставить информацию относительно средней заработной платы в таможенных органах, в ходе интервью удалось выяснить, что заработная плата является, как и в целом в системе государственного управления КР, относительно низкой. Так средняя зарплата в центральном аппарате ГТС находится в диапазоне эквивалента 200 евро в месяц, в региональных подразделениях – вознаграждение еще ниже. Поскольку речь идет о не более чем 1300 сотрудниках, которые совместно администрируют одну четвертую часть доходной части бюджета, и поскольку борьба с коррупцией невозможна и неэффективна без обеспечения достойного вознаграждения добропорядочным сотрудникам, серьезное повышение заработной платы сотрудникам ГТС является необходимой и экономической обоснованной мерой. Адекватный уровень заработной платы, наличие других вознаграждений и условий, позволяющих таможенникам поддерживать достойный уровень жизни, также является одним из составляющих принципов обновленной Арушской декларации ВТО.

Определение таможенной стоимости

Как и в других странах региона и в постсоветских странах в целом, ГТС является важным инструментом исполнения доходной части бюджета государства. Так, в 2017 году доля таможенных платежей в общих доходах республиканского бюджета составила 25,4%. Важно отметить, что руководство и сотрудники ГТС считают фискальную функцию основной в своей деятельности. Это косвенно подтверждается, например, тем, что именно от выполнения либо невыполнения плана поступлений доходов в бюджет зависит получение премий сотрудниками таможенных органов.

Фискальную деятельность ГТС формируют следующие ключевые факторы:

1. Несовершенство работающей системы контроля цепочек поставок импортных товаров до конечного потребителя. Упрощенно это означает, что если таможня выпустит товар в свободное обращение по заниженной стоимости, то налоговые органы скорее всего не смогут взыскать недостающие платежи с помощью налога на прибыль и налога на добавленную стоимость. Это значит, что «таможня должна собрать как можно больше» до выпуска импортного товара в

¹¹² См., например, <https://bit.ly/2kJqab3>.

свободное обращение. В то же время, таможня начала осуществлять определенное информационное взаимодействие с налоговыми органами, которое в настоящий момент находится еще в начальной стадии и требует дальнейшего развития.

Следует отметить, как позитивное то, что ГТС осознает ущербность такого подхода и планирует присоединиться к пилотному проекту, который уже реализуется другими странами – участниками ЕАЭС относительно построения системы контроля цепочек поставок в отдельной взятой группе товаров – шубы и изделия из меха.

Мы рекомендуем Правительству КР в кратчайшие сроки приступить к реализации этой инициативы и в дальнейшем постепенно распространять полученный опыт на другие группы товаров.

2. Отсутствие достоверной предварительной таможенной информации о товарах и транспортных средствах, которые перемещаются через таможенную границу КР. Такая информация может быть получена *только* от таможенных администраций стран – торговых партнеров и в настоящее время ГТС её не получает ни от одного государства (кроме государств – членов ЕАЭС).

Хотя в 2013 году и был подписан Протокол между ГТС и Государственным таможенным комитетом Республики Узбекистан об организации обмена предварительной информацией о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через государственную границу, к настоящему времени он не работает в связи с отсутствием механизма обмена такой информацией.

Отметим, что ГТС полностью осознаёт важность этого направления работы и его непосредственное влияние на снижение коррупционных рисков. Так, данное направление отражено в Актуализированном плане мероприятий по внедрению антикоррупционной модели управления в ГТС.

ГТС также известно, что переговоры о получении от таможенной администрации КНР предварительной таможенной информации ведутся на уровне ЕАЭС.

3. Выполнение фискальной функции является основным показателем, по которому оценивается эффективность деятельности как ГТС в целом, так и отдельных таможенных органов в системе ГТС. При этом Министерством финансов определяются плановые показатели сбора ГТС налогов и сборов на импортные товары. Эти плановые показатели могут зависеть как от реальных объемов внешней торговли, так, зачастую, и от необходимости сведения платежного баланса и обеспечения расходной части доходами.

Следствием влияния указанных трех факторов является полномасштабное применение ГТС так называемых индикативных цен¹¹³. Оно реализуется с помощью системы автоматизированного управления рисками, когда любая декларация, в которой заявленная декларантом стоимость ниже индикативной, автоматически становится рискованной. В теории, в большинстве случаев такая декларация должна все равно быть оформлена по цене контракта, но затем данный конкретный товар должен быть отслежен до конечного потребителя и с поставки с изначально заниженной ценой должны быть собраны большие объемы НДС, налога на прибыль и других внутренних

¹¹³ Индикативная стоимость товара (индикативная цена) в теории формируется на основе стоимости товаров, таможенное оформление которых уже произведено, и таможенная стоимость определена. Если задекларированный уровень стоимости ниже индикативного, это является основанием для повышенного контроля соответствующей поставки после выпуска товара в свободный оборот. Делается это в условиях отсутствия достоверной предварительной таможенной информации с учетом того, что для целей таможенного оформления могут быть предоставлены поддельные либо недостоверные документы. Однако, на практике, в развивающихся странах это означает, что декларация просто не будет принята, пока цена не будет поднята до индикативной. В результате таможня получает в свои руки инструмент, который фактически заменяет законодательные решения относительно установления тарифов и налогов. И, одновременно, возникает соблазн искусственно регулировать уровни индикативных цен для увеличения поступлений таможенных налогов и сборов.

налогов. На практике, декларант либо будет вынужден поднять стоимость до индикативной, либо заплатить коррупционную ренту за оформление по цене ниже индикативной.

Такое оформление также является возможным, потому что само по себе применение индикативных цен противоречит Статье VII Генерального соглашения о тарифах и торговле Всемирной организации торговли. Из-за этого ГТС не может просто взять и опубликовать индикативные цены, чтобы все участники ВЭД знали «правила игры». Таким образом, оформления ниже индикативных цен контролируются только самой ГТС, что создает практически неограниченное пространство для коррупции на высшем и среднем уровне ГТС. По мнению экспертов, ничто не мешает руководству ГТС или ее подразделений дать негласное разрешение, чтобы по ценам ниже индикативных оформлялись товары конкретных фирм или в определенные периоды такие привилегии получали определенные таможенники. По мнению ГТС, данный риск отсутствует из-за налаженной работы системы автоматизированного управления рисками.

Кроме этого, для того, чтобы индикативные цены могли применяться на практике, сотрудники таможенники должны быть вооружены соответствующим легальным инструментарием и, естественно, они его имеют. У декларанта фактически нет никаких легальных инструментов для того, чтобы добиться оформления своего товара с уплатой платежей от стоимости, определенной согласно методу по стоимости сделки с ввозимыми товарами (метод 1). Декларант может бесконечно предоставлять дополнительные подтверждающие документы, однако, их исчерпывающий перечень и, самое главное, критерии валидности таких документов, всё равно отсутствуют. У декларанта нет легального механизма принудить таможенный орган к оформлению по той цене, которую он считает справедливой. Фактически, таможенная стоимость импортируемого товара является результатом договоренности между декларантом и таможенным органом; при этом переговорная позиция декларанта заведомо слабее. Здесь закладывается фундамент для коррупции уже на нижнем уровне: если оформить ниже индикативной цены простой таможенник не сможет без команды «свыше», то для того, чтобы заставить непокорного декларанта поднять цену не только до индикативной, но и *еще выше*, есть все возможности. А в случае получения коррупционного вознаграждения – вернуться обратно вниз на уровень индикатива.

Отметим отдельно, что проблема частого применения ГТС резервного 6-го метода определения таможенной стоимости является одной из самых болезненных во взаимоотношениях с таможенными органами для кыргызского бизнес-сообщества¹¹⁴.

При этом, возможности субъекта ВЭД выбирать между различными таможенными органами, где именно производить таможенное оформление товаров, ограничены законодательно. В соответствии со статьей 217 Закона КР «О таможенном регулировании в Кыргызской Республике» от 31 декабря 2014 года, таможенная декларация на товары может быть подана любому таможенному органу, правомочному принимать таможенную декларацию. Вместе с тем, уполномоченный государственный орган вправе устанавливать своими приказами определенные таможенные органы для декларирования отдельных категорий товаров. При этом, внутренний документ ГТС, регламентирующий процедуру установления определённых таможенных органов для декларирования отдельных категорий товаров субъектами ВЭД, отсутствует. На практике это означает, что, если декларант, на которого оказывается коррупционное давление в определенном таможенном органе, попытается перейти с целью осуществления таможенных процедур в другой таможенный орган, его могут легально заставить «вернуться» в исходное состояние.

В настоящем отчете не утверждается, что описанные коррупционные практики распространены в ГТС КР, для таких утверждений у мониторинговой группы нет доказательств. Однако, само по себе применение индикативных цен создает масштабные коррупционные риски, как это описано выше.

¹¹⁴ На основе интервью с представителями бизнеса.

В то же время, эксперты полностью осознают, что в среднесрочной перспективе в условиях отсутствия источников достоверной предварительной таможенной информации, а также с учетом высокого удельного веса таможенных платежей в структуре доходной части бюджета, ГТС не сможет отказаться от применения индикативных цен.

Тем не менее, даже в этих условиях ГТС и Правительство КР могут предпринять ряд мер, которые помогут снизить коррупционные риски в данной сфере. Это, в первую очередь, такие меры как:

- 1) с учетом ограниченности возможностей ГТС по продвижению переговорного процесса относительно установления обмена предварительной таможенной информацией со странами – ключевыми торговыми партнерами, в первую очередь, с КНР, в то же время активизировать аналогичный переговорный процесс с Узбекистаном и Таджикистаном. Мы рекомендуем ознакомиться с опытом реализации проекта PRINEX¹¹⁵ по обмену предварительной таможенной информацией между Украиной и Республикой Беларусь, как таким, в котором одна из сторон обмена является участником ЕАЭС;
- 2) определить исчерпывающий перечень документов и критериев подтверждения их достоверности, при предоставлении которых декларантом, таможенный орган обязан осуществить таможенное оформление согласно Статье 39 Таможенного кодекса ЕАЭС (1 метод);
- 3) обязать ГТС вести и публиковать статистику применения различных методов определения таможенной стоимости. Поставить ГТС задачу постепенного снижения удельного веса применения 6-го метода в среднесрочном периоде;
- 4) разработать и внедрить внешний механизм контроля за оформлениями, которые осуществляются с таможенной стоимостью ниже индикативной;
- 5) обязать ГТС принять внутренний документ, регламентирующий процедуру установления определённых таможенных органов для декларирования отдельных категорий товаров субъектами ВЭД (или для определенных субъектов ВЭД), с четко определенными исчерпывающими критериями принятия таких решений;
- 6) рекомендовать ГТС изучить и начать применять инструменты «Пакета Доходов» ВТО¹¹⁶.

Достоверность декларирования

Проблематика достоверности декларирования товаров, которые прибывают на таможенную территорию КР, абсолютно правильно определена Правительством КР в качестве одной из важнейших зон противодействия коррупции.

Существуют серьезные основания предполагать, что существенная часть импорта из КНР в КР либо попадает на таможенную территорию КР вне таможенного контроля (то есть т.н. контрабандой), либо декларируется недостоверно (не под своим кодом, что влечет за собой применение других индикативных цен и других ставок пошлины). Так, по данным ГТС, согласно результатам сверки таможенной статистики между КНР и КР в 2016 году экспорт из КНР в Кыргызстан составил \$5,6 млрд., а по данным КР — импорт составил 1,5 млрд. долл. США, отклонение – 4,1 млрд. долл. США.

ГТС объясняет данное расхождение различиями методологий, применяемых таможенными администрациями КНР и КР. КНР, по словам ГТС, включает в объемы экспорта в КР все грузы, которые пересекают совместную границу, в том числе и те, конечным получателем которых являются субъекты ВЭД в других государствах – членах ЕАЭС – Казахстане и РФ. Сама по себе

¹¹⁵ Проект реализован таможенными администрациями Украины и Республики Беларусь в 2015 году при поддержке ЕС и Международной организации миграции. См. <https://bit.ly/2HhoBd9>.

¹¹⁶ См.: <https://bit.ly/2tmwPMe>.

данная гипотеза имеет право на существование, хотя, и несколько противоречит международно принятым стандартам заполнения таможенных деклараций, которых КНР с высокой вероятностью придерживается. Кроме того, в случае правильности данного предположения ГТС о различии методологии, разница между экспортом и импортом между КНР и КР должна зеркально отобразиться в аналогичных показателях между КНР и другими государствами таможенного союза. Другими словами, если КНР некорректно включает часть своего экспорта в Казахстан и РФ в таможенную статистику экспорта в КР, то данные экспорта в эти страны должны быть меньше на эту же сумму – экспорт в Казахстан и РФ в 2016 должен суммарно недосчитаться тех же 4,1 млрд. дол. США. Представители ГТС задекларировали отсутствие у них официальной информации о результатах сверок данных таможенной статистики внешней торговли между странами – партнерами КР по ЕАЭС, с одной стороны, и КНР, с другой. В то же время, по данным экспертов, Казахстан и РФ имеют отклонения такого же характера, как и КР, - собственные данные об импорте меньше, чем данные об экспорте, предоставленные КНР.

Важно отметить, что при этом крайне большую часть импорта в КР из КНР, по данным ГТС, составляют товары с низкой средней стоимостью за килограмм (индикативной ценой). Так, например, согласно данным ГТС, в I-м квартале 2017 года 19,6% импорта из КНР в КР в стоимостном выражении составили товары подгруппы 6402 «Прочая обувь на подошве и с верхом из резины или пластмассы» со средней таможенной стоимостью меньше 2,8 дол за кг. Такой резиновой или пластмассовой обуви было ввезено за один квартал 19 506 тонн. Это больше, чем 3 кг резиновой обуви на каждого жителя Кыргызской Республики, включая стариков, младенцев и трудовых мигрантов, только не протяжении одного квартала¹¹⁷. При этом, для сравнения, таких товаров, как «Аппараты телефонные для сотовых сетей связи» за этот же период, по данным ГТС, было импортировано только 200 тонн, то есть в 98 раз меньше, чем резиновой обуви.

ГТС поясняет данный феномен тем, что в КР относительно низкая ставка НДС именно на этот товар – резиновую обувь – и поэтому его якобы оформляют в таможенном отношении на территории КР, а потом вывозят в те же Казахстан и РФ¹¹⁸. Однако, эта гипотеза, так же, как и в случае с расхождениями в таможенной статистике, имеет ряд очевидных логических проorex.

Даже поверхностный логический анализ данных таможенной статистики взаимной торговли между КНР и КР, публикуемых ГТС, позволяет утверждать наличие риска импорта товаров народного потребления из КНР под видом товаров с заниженной таможенной стоимостью и соответственным уклонением от таможенных платежей. При этом, естественно, такая масштабная деятельность не может осуществляться без коррупционного участия представителей ГТС и других государственных контролирующих органов.

Достаточно показательно, что представители ГТС существование данного риска категорически отрицают, аргументируя это тем, что 100% грузов, импортируемых из КНР, подвергаются углубленному физическому осмотру. При этом, никакие особые меры контроля в отношении товаров с низкой стоимостью за килограмм («товаров прикрытия») не применяются.

Отметим, что ГТС применяет меры таможенного контроля в объеме, который можно оценить как избыточный. Так, например, как уже было отмечено, согласно предоставленной ГТС информации, 100% грузов, импортируемых автомобильным транспортом из КНР, подлежат взвешиванию в пунктах пропуска. Далее эти грузы перемещаются до мест таможенного оформления исключительно с таможенным сопровождением и там 100% грузов подвергаются физическому осмотру. При этом, количество выявленных правонарушений в результате таких мероприятий не

¹¹⁷ Для примера в Украине удельный вес всей товарной группы 64, которая включает в себя и кожаную обувь, и все другие виды обуви, ни в какие периоды не превышает 1%.

¹¹⁸ Хотя перемещение товаров между странами – участниками ЕАЭС и не контролируется таможенными органами, оно подлежит контролю со стороны налоговых органов стран, которые удерживают разницу между ставками НДС. В КР и Казахстане ставка НДС – 12%: в РФ – 18%.

соответствует затрачиваемым ГТС ресурсам. Результаты взвешиваний и физических осмотров фиксируются в ЕАИС, однако не автоматически. Фактически, контроль за исполнением форм таможенного контроля, сгенерированных автоматизированной системой управления рисками, не осуществляется – сотрудник ГТС, который осуществил те или иные меры таможенного контроля сам руками заносит в ЕАИС данные об их результатах. Достоверность этих данных не проверяется.

ГТС планирует в ближайшем будущем оборудовать ключевые пункты пропуска для автомобильного сообщения на границе с КНР инспекционно-досмотровыми комплексами, а также в среднесрочной перспективе – системами автоматического считывания номерных знаков автомобилей, что соответствует лучшим практикам в таможенном деле.

ГТС имеет и применяет автоматизированную систему управления рисками, однако, фактически, она направлена исключительно на контроль за соблюдением уровней индикативных цен. Кроме этого, по словам ГТС, имеются профили рисков, направленные на противодействие незаконным перемещениям товаров военного и двойного назначения, прекурсоров, психотропным и наркотических веществ, однако, остается не до конца ясным, что именно происходит в результате срабатывания таких профилей, если 100% грузов и так подлежат физическому досмотру.

Резюмируя изложенное выше, эксперты рекомендуют принятие следующих мер:

- 1) установить и осуществлять на регулярной основе обмен со странами – участницами ЕАЭС информацией о результатах сверок таможенной статистики двусторонней внешней торговли с КНР. Использовать эти данные для того, чтобы подтвердить или опровергнуть гипотезу о том, что причиной экстраординарного расхождения в данных, которыми располагает таможенная администрация КНР и ГТС является различие в методологии;
- 2) после оборудования пунктов пропуска соответствующими весовыми комплексами создать информационный модуль, который будет автоматически, без участия сотрудников ГТС, помещать в ЕАИС информацию о результатах взвешивания транспортных средств, въезжающих на территорию КР из КНР;
- 3) осуществлять меры таможенного контроля селективно на основе автоматизированной системы управления рисками. Снизить частоту применения физического осмотра до 30% в течение 3 лет;
- 4) создать профиль риска, направленный на противодействие недостоверному декларированию, который будет срабатывать на товары с предварительно декларируемой низкой стоимостью за килограмм веса (в частности, упомянутая подгруппа 6402 - резиновая обувь)¹¹⁹. Осуществлять физический осмотр таких грузов непосредственно в пунктах пропуска с обязательным видео-фиксированием проведения осмотра и передачей результатов видео-фиксации в базу данных ЕАИС центрального уровня в режиме реального времени;
- 5) создать отдельное подразделение на центральном уровне (возможно, в структуре управления внутренней безопасности), которое будет заниматься сопоставлением данных предварительного и окончательного декларирования с результатами видео-фиксации. Обучить сотрудников этого подразделения навыкам идентификации товаров по результатам рентгеновского сканирования инспекционно-досмотровыми комплексами (в том числе, с помощью страны – партнера по ЕАЭС, которая является разработчиком соответствующих комплексов и программного обеспечения к ним). Обеспечить поступление результатов рентгеновского сканирования в базу данных ЕАИС центрального уровня в режиме реального времени;
- 6) оборудовать (как это предусмотрено в проекте плана антикоррупционных мероприятий на 2018-2020 гг.) пункты пропуска для автомобильного сообщения на границе с КНР системами автоматического считывания номерных знаков автомобилей и интегрировать эти системы в ЕАИС;

¹¹⁹ По информации ГТС, недавно в системе автоматизированного анализа рисков были внедрены профили рисков, направленные на противодействие недостоверному декларированию.

7) запросить у Правительства КР средства, необходимые для построения ГТС указанных выше информационных комплексов, включая закупку оборудования, лицензий программного обеспечения и услуг по созданию нового программного обеспечения, а также для проведения и поддержки каналов связи между пунктами пропуска на границе с КНР и центральной базой данных ГТС, достаточных для передачи в реальном времени видеoinформации и результатов рентгеновского сканирования;

8) применять на практике компендиумы и руководства ВТО по системе управлению рисками и разведке, пост-таможенному аудиту, по таможенной операционной практике и задержаниям, инструменты по контролю торговли стратегическими товарами и другие технические инструменты ВТО по противодействию коммерческому мошенничеству.

Минимизация человеческого фактора

ГТС осознает важность минимизации человеческого фактора в принятии решений в таможенном деле и делает шаги в этом направлении.

Так, с 2012 года функционирует Единая автоматизированная информационная система (ЕАИС), в которой в том числе есть модуль автоматизированного анализа и управления рисками.

Декларанты имеют возможность формировать электронную копию деклараций в специализированном брокерском программном обеспечении, которое является бесплатным. (Также, достаточно низкой является стоимость электронной цифровой подписи.) При этом, сформированная в упомянутом программном продукте декларация подается таможенному органу в бумажном виде и одновременно подается ее электронная копия. С бумажного экземпляра считывается бар-код, на основании которого электронная копия декларации попадает в ЕАИС. Фактически, ГТС остановилась в одном шаге от внедрения электронного декларирования. Важно отметить, что после регистрации декларации в ЕАИС ее распределение между сотрудниками группы оформления происходит не автоматически: руководитель решает, кто именно из сотрудников будет заниматься тем или иным оформлением.

С 2007 года ведется работа в направлении внедрения принципа «единого окна» при осуществлении таможенных формальностей. К настоящему времени данная работа не завершена и «единое окно» не внедрено. Это связано как с противодействием других государственных контролирующих органов, так и с недостаточностью финансирования данного проекта.

Важная деятельность по минимизации человеческого фактора в ГТС осуществляется подразделением внутреннего аудита ГТС. Данное подразделение анализирует процедуры, проекты нормативно-правовых актов и предлагает соответствующие рекомендации¹²⁰.

В соответствии с рекомендациями ВТО, служба (подразделение) внутреннего аудита должна представлять собой независимое подразделение, которое выполняет систематические и основанные на доказательствах оценки и принимает меры по повышению эффективности стратегий и практик управления рисками, а также структур, систем и практик управленческого контроля и процессов управления в рамках службы. Она помогает руководству осуществлять надзор и контроль программных действий, реализовывать устойчивые практики управления рисками, концентрироваться на областях, где необходимы улучшения и где демонстрируется ответственность. Внутренний аудит также помогает высшему руководству таможи определить участки наибольшей приверженности риску, а также установить надлежащие коррективные меры.

¹²⁰ Наличие указанного подразделения внутреннего аудита соответствует принципам Арушской декларации ВТО (элемент «Аудит и расследования») и Руководства ВТО по развитию профессиональной этики (2014), которые позиционируют подразделения внутреннего аудита в качестве подразделения, в задачи которого входит комплексная оценка или анализ коррупционных рисков, проводимые на постоянной основе, в том числе для выявления рисков, создаваемых информационными системами.

Эксперты рекомендуют принять такие меры, которые соответствуют наилучшим практикам в секторе:

- 1) продолжить развитие системы автоматизированного управления рисками и внедрить элементы контроля за реальным исполнением сгенерированных ею требований;
- 2) принять план полноценного внедрения системы электронного декларирования с предусматривающий в том числе необходимое для реализации этого проекта финансирование ГТС;
- 3) внедрить автоматическое распределение деклараций между сотрудниками групп оформления, а также рассмотреть возможность внедрения произвольного и автоматического распределения других функций и таможенных операций в бизнес-процессах таможни: к примеру, при выходе на смену на таможенном посту – распределение обязанностей по организации контроля на ввоз и вывоз, контроль пассажиропотока, по номерации коридоров, очередность проведения досмотра для инспекторов и другое, там и в той мере, где это представляется необходимым и разумным;
- 4) повысить осведомленность об инструментах и механизмах Всемирной таможенной организации по построению среды Единого окна.

Осуществление текущей антикоррупционной деятельности

В структуре ГТС функционирует Управление внутренней безопасности и противодействия коррупции (УВБиПК). Кроме профильной функции данное подразделение выполняет также функции, которые обычно в таможенных администрациях выполняют подразделения кадров, а именно проведение служебных расследований. Кроме того, УВБиПК выполняет функцию обеспечения режима секретности, а также еще несколько довольно нетипичных функций, таких как, например, анализ публикаций, осуществляемых в СМИ сотрудниками ГТС, а также выявление публикаций или информации, подрывающих имидж таможенной службы.

В целом из 24 функций, возложенных на УВБиПК, только 14 имеют прямое или опосредованное отношение к профилактике и противодействию коррупции. При этом штат подразделения составляет 9 сотрудников на уровне центрального аппарата и 4 в южном регионе.

Сотрудники подразделения обладают полномочиями оперативно-розыскной деятельности.

В ходе мониторинговой миссии ГТС отказалась предоставить ответы на следующие вопросы: в отношении какого количества сотрудников ГТС открыты уголовные дела по подозрению в совершении коррупционных правонарушений за 2016-2017 гг.? Сколько из них передано в суд? Сколько вынесено обвинительных приговоров? Какая была самая высокая должность сотрудника ГТС, в отношении которого было открыто уголовное дело по коррупции?

Таким образом, оценить видимые результаты антикоррупционной деятельности ГТС в данном направлении не представляется возможным.

ГТС применяет понятие коррупциогенных должностей в своей структуре. Сотрудники, которые назначаются на такие должности, проходят камеральную проверку, осуществляемую УВБиПК. Мониторинг способа жизни таких сотрудников не осуществляется.

К сожалению, ГТС считает коррупциогенными только нижний уровень должностей, непосредственно взаимодействующих с субъектами ВЭД. Согласно приказу ГТС от 09.03.2017г. №5-07/96 коррупциогенные должности – это: главные инспектора групп таможенных оформлений таможенных органов; старшие инспектора групп таможенных оформлений таможенных органов; инспектора досмотровой группы таможенных органов; руководство Государственного предприятия «Таможенная инфраструктура»; члены тендерной комиссии таможенных органов.

Типология наиболее распространенных коррупционных правонарушений, совершаемых сотрудниками ГТС, отсутствует.

В качестве позитивного, можно отметить то, что УВБиПК подчинено напрямую Председателю ГТС.

Для приведения функций и полномочий УВБиПК к лучшим международным практикам необходимо:

- 1) пересмотреть функции УВБиПК, сняв с подразделения все функции, которые являются несвойственными и не имеющими отношения к профилактике и противодействию коррупции. Возложить на УВБиПК функции контроля за соответствием принимаемых сотрудниками ГТС решений информации, полученной в результате осуществления форм таможенного контроля;
- 2) расширить список коррупциогенных должностей, включив в него руководителей таможенных органов и их подразделений;
- 3) получить от других органов исполнительной власти и предоставить сотрудникам УВБиПК доступ к реестрам движимого и недвижимого имущества для осуществления мониторинга способа жизни сотрудников, находящихся на коррупциогенных должностях.

Новая рекомендация № 46

1. В Актуализированном плане мероприятий по внедрению антикоррупционной модели управления в Государственной таможенной службе на 2018-2020 годы установить более четкие окончательные результаты выполнения поставленных задач, определить конкретных ответственных исполнителей, а также источники финансирования, необходимые для реализации этих задач. В качестве одного из заданий включить завершение внутригосударственных процедур, необходимых для присоединения Кыргызстана к Пересмотренной Киотской конвенции Всемирной таможенной организации.

2. Внести изменения в законодательные акты с целью установления порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов у сотрудников таможенных органов, а также контроля за исполнением этих положений.

3. С целью уменьшения потенциально коррупционного влияния действующих руководителей в системе Государственной таможенной службы на новых сотрудников и сотрудников, которые претендуют на занятие руководящих должностей, отказаться от возрастных ограничений и необоснованных требований к претендентам, максимально широко использовать процедуры открытого конкурса, а также обеспечить прозрачность конкурсных процедур для общественности.

4. Рассмотреть вопрос об увеличении уровня заработной платы в Государственной таможенной службе с целью снижения коррупционных рисков. Рассмотреть вопрос о выделении Государственной таможенной службе средств, необходимых для автоматизации процедур и уменьшения влияния человеческого фактора при принятии решений.

5. Осуществить мероприятия, направленные на постепенное уменьшение сферы применения «индикативных цен» в таможенном оформлении, а также на уменьшение человеческого фактора при принятии решений об определении метода оценки таможенной стоимости, таможенной стоимости, места таможенного оформления.

6. Осуществить комплекс мероприятий, направленных на борьбу с недостоверным декларированием. Обеспечить таможенный контроль товаров с предварительно декларируемой низкой стоимостью за килограмм веса с применением физического осмотра таких грузов непосредственно в пунктах пропуска с обязательным видео-фиксированием проведения осмотра и передачей результатов видео-фиксации в базу данных центрального уровня в режиме реального времени. Обеспечить Государственную таможенную службу финансовыми ресурсами, необходимыми для построения программно-информационных комплексов системы автоматизированного управления рисками, каналов связи, обеспечения

современными техническими средствами таможенного контроля.

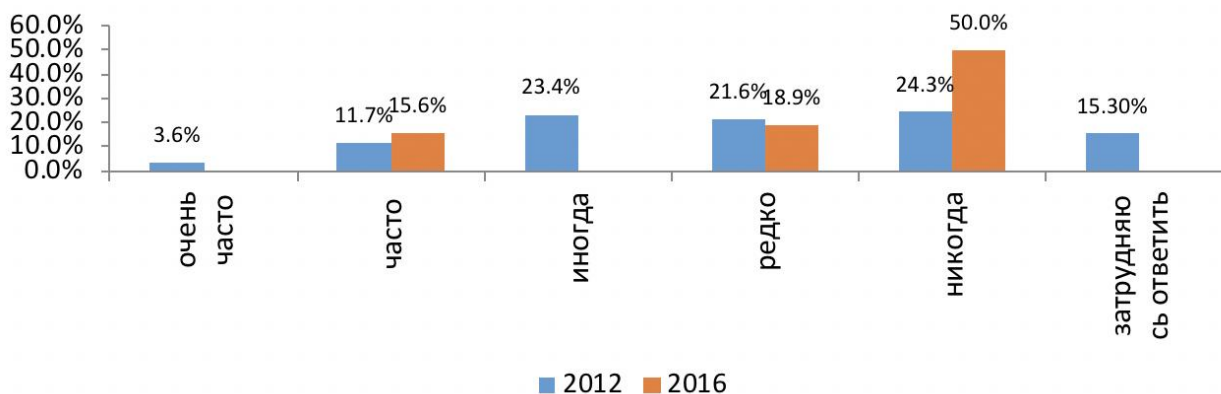
7. Внедрить процедуры электронного декларирования и автоматического распределения деклараций между сотрудниками. Рассмотреть возможность внедрения автоматического распределения других функций и таможенных операций в бизнес-процессах таможни, где это возможно. Продолжить развитие системы автоматизированного управления рисками и внедрить элементы контроля за реальным исполнением сгенерированных ею требований.

8. Пересмотреть функции и полномочия управления внутренней безопасности и противодействия коррупции, устранив такие, которые не относятся к сфере противодействия коррупции, и предоставив дополнительные необходимые полномочия для осуществления профильной антикоррупционной функции, в том числе по мониторингу образа жизни сотрудников, занимающих коррупциогенные должности, а также неограниченный доступ к информации, связанной с таможенными формальностями. Расширить список коррупциогенных должностей, дополнив его руководящими позициями. Сохранить в структуре Государственной таможенной службы подразделение внутреннего аудита, усилив его функции, в том числе по анализу и снижению роли человеческого фактора при осуществлении таможенного дела.

Приложения

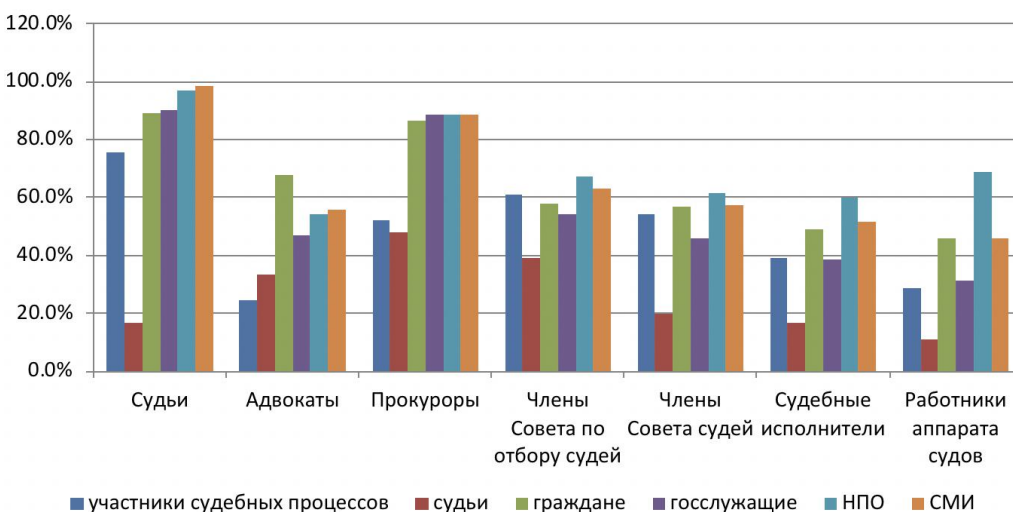
1. Результаты опросов относительно независимости и коррупции в судебной системе

Рисунок 12. Данные о вмешательстве в деятельность судебной системы за последние 12 месяцев (опрос судей)



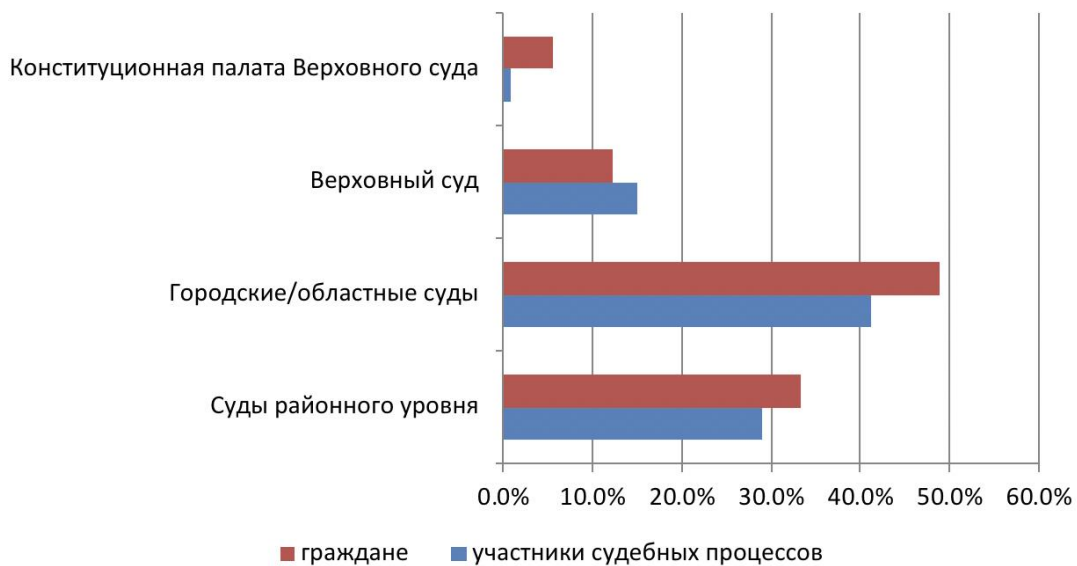
Источник: Отчет по сравнительному анализу результатов исследований по оценке коррупции в судебной системе Кыргызской Республики за 2012 и 2016 годы, проведенного в рамках реализации Программы по укреплению судебной системы в Кыргызской Республике USAID и IDLO, 2017 г.

Рисунок 13. Коррупционированность участников судебных процессов (опрос участников судебных процессов)



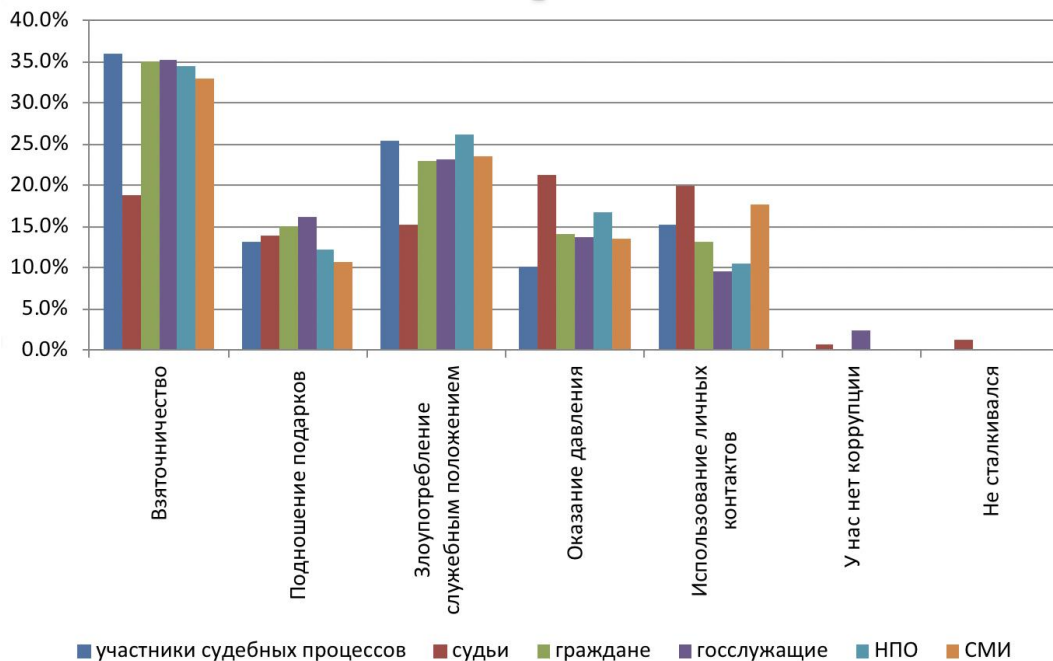
Источник: Отчет по проекту «Исследование деятельности судебной системы в рамках борьбы с коррупцией Rfp-190-2016», SIAR research&consulting, 2016 г. (далее - SIAR research&consulting, 2016 г.).

Рисунок 14. Подверженность коррупции различных судов



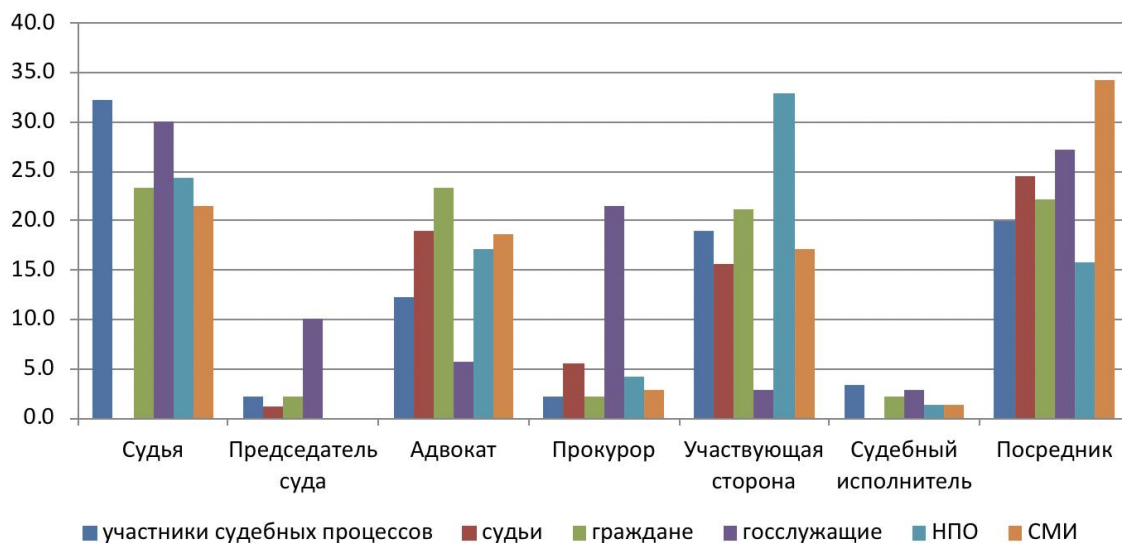
Источник: SIAR research&consulting, 2016 г.

Рисунок 15. Формы проявления коррупции в судебной системе



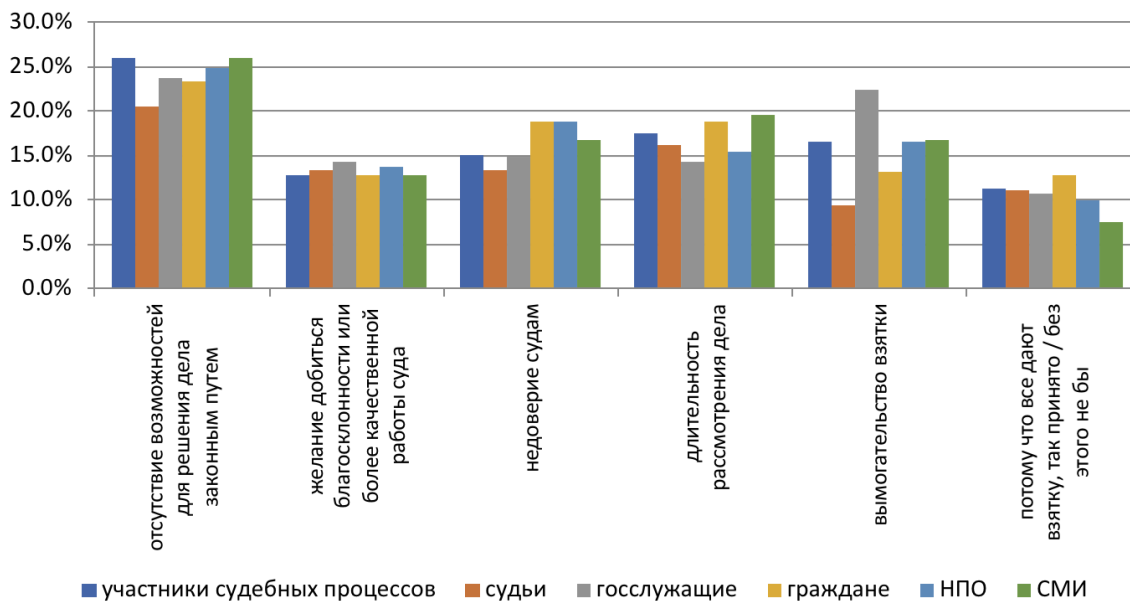
Источник: SIAR research&consulting, 2016 г.

Рисунок 16. Инициаторы коррупционных сделок в судах



Источник: SIAR research&consulting, 2016 г.

Рисунок 17. Основные факторы, побуждающие к даче взятки в судах



Источник: SIAR research&consulting, 2016 г.

2. Статистика уголовных дел о коррупционных преступлениях

Таблица 22. Количество возбужденных, направленных в суд и прекращенных коррупционных уголовных дел

ст. УК КР 1997 г.	2015 год			2016 год			2017 год		
	Возбуждено	Направлено в суд	Прекращено дел	Возбуждено	Направлено в суд	Прекращено дел	Возбуждено	Направлено в суд	Прекращено дел
ст.140-1 УК КР	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ст.171 УК КР	365	172	42	337	177	27	297	156	17
ст.183 УК КР	6	-	-	5	-	-	2	-	-
ст.220 УК КР	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ст.221 УК КР	54	22	3	91	33	6	53	9	1
ст.224 УК КР	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ст.225 УК КР	51	27	15	18	9	5	16	11	1
ст.303 УК КР	12	1	-	1	-	-	9	4	-
ст.304 УК КР	586	169	24	503	188	17	488	79	26
ст.305 УК КР	146	60	10	74	36	7	65	14	3
ст.306 УК КР	5	3	-	11	3	-	10	2	-
ст.308-1 УК КР	1	-	-	1	-	-	-	-	-
ст.313 УК КР	79	30	7	64	40	3	41	23	4
ст.313-1 ч.1 УК КР	7	7	-	1	1	-	2	-	-
ст.313-1 ч.2 УК КР	-	-	-	1	1	-	2	-	-
ст.313-1 ч.3 УК КР	3	1	1	2	1	-	2	1	-
ст.313-1 ч.4 УК КР	-	-	-	1	1	-	-	-	-
ст.313-2 УК КР	-	-	-	3	1	-	-	-	-
ст.314 ч.1 УК КР	6	2	-	3	3	-	1	1	-
-ст.314 ч.2 УК КР	18	13	-	10	5	-	6	3	-
ст.314 ч.3 УК КР	4	1	-	6	4	-	-	-	-
ст.327 УК КР	-	-	-	1	1	-	2	2	-
ст.332 ч.1 УК КР	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Источник: информация Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики.

Таблица 23. Количество коррупционных дел, рассмотренных судами

статьи УК КР	140 (Подкуп голосов избирателей)	171 (Присвоение или растрата вверенного имущества)	183 (Легализация (отмывание) преступных доходов)	220 (Подкуп участников и организаторов спортивных соревнований и зрелищных конкурсов)	221 (Злоупотребление полномочиями служащими коммерческих или иных организаций)	224 (Коммерческий подкуп)	225 (Незаконное получение вознаграждения служащим)	303 (Коррупция)	304 (Злоупотребление должностным положением)	305 (Превышение должностных полномочий)	306 (Заключение контракта, осуществление государственной закупки вопреки интересам Кыргызской Республики)	308 (Незаконное использование бюджетных средств)	313 (Вымогательство взятки)	313-1 (Получение взятки)	314 (Дача взятки)	327 (Провокация взятки либо коммерческого подкупа)	332 (Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу)
2015 год	1	318	2	-	23	-	38	3	369	164	8	5	9	3	32	-	-
2016 год	-	341	-	-	21	1	24	2	370	129	4	5	105	5	26	1	-
2017 год	29	245	3	-	19	-	15	4	226	97	5	1	78	6	13	1	-

Источник: информация Судебного департамента при Верховном суде Кыргызской Республики.

www.oecd.org/corruption/acn/

