

ACN

Сеть по борьбе с коррупцией
для Восточной Европы и Центральной Азии

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

**Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для
Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики,
Российской Федерации, Таджикистана и Украины**

**Мониторинг национальных действий по выполнению рекомендаций, принятых в ходе
обзоров законодательно-правовой и институциональной базы борьбы с коррупцией**

КЫРГЫЗСТАН

ОТЧЕТ О МОНИТОРИНГЕ

Принят на седьмой встрече Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией
27 сентября 2007 г., в штаб-квартире ОЭСР в Париже

Содержание

| | |
|--|----|
| ГЛОССАРИЙ..... | 3 |
| ПРЕДИСЛОВИЕ..... | 4 |
| ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ | 6 |
| ВВЕДЕНИЕ..... | 10 |
| ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ..... | 12 |
| НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ | 12 |
| Рекомендация 1..... | 12 |
| Рекомендация 2..... | 13 |
| Рекомендация 3..... | 15 |
| Рекомендация 4..... | 17 |
| Рекомендация 6..... | 19 |
| Рекомендация 7..... | 20 |
| Рекомендация 8..... | 21 |
| ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ | 22 |
| Рекомендация 10..... | 24 |
| Рекомендация 11..... | 24 |
| Рекомендация 12..... | 25 |
| Рекомендация 13..... | 25 |
| Рекомендация 14..... | 26 |
| Рекомендация 15..... | 26 |
| Рекомендация 16..... | 27 |
| Рекомендация 17..... | 27 |
| Рекомендация 18..... | 27 |
| Рекомендация 19..... | 28 |
| Рекомендация 20..... | 28 |
| ПРОЗРАЧНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ..... | 29 |
| Рекомендация 21..... | 29 |
| Рекомендация 22..... | 30 |
| Рекомендация 23..... | 31 |
| Рекомендация 24..... | 33 |
| Рекомендация 25..... | 34 |
| Рекомендация 26..... | 35 |
| Рекомендация 27..... | 36 |
| Рекомендация 28..... | 37 |
| Рекомендация 29..... | 38 |
| Рекомендация 30..... | 39 |
| Рекомендация 31..... | 40 |
| ВЫВОДЫ | 42 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ I: СПИСОК УЧАСТНИКОВ ВЫЕЗДНОЙ КОМИССИИ..... | 43 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ II: ВЫДЕРЖКИ ИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА..... | 45 |

ГЛОССАРИЙ

| | | |
|-------------|---|---|
| АКС (ACN) | - | Сеть по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии (известная также как Сеть по борьбе с коррупцией в странах с переходной экономикой) |
| ИБК (CPI) | - | Индекс восприятия коррупции (по данным Transparency International) |
| СФР (FIU) | - | Служба финансовой разведки |
| ВВП (GDP) | - | Внутренний валовой продукт |
| КРС (KGS) | - | Кыргызский Сом (1 доллар США = 38 Сом) |
| НАПК (NACP) | - | Национальное агентство по предотвращению коррупции |
| НПО (NGO) | - | Неправительственные организации |
| ОЭСР (OECD) | - | Организация по Экономическому Сотрудничеству и Развитию |
| ОБСЕ (OSCE) | - | Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе |
| ПЗЛ (PEP) | - | Политически значимая личность |

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный **отчет о мониторинге** представляет оценку мер, принятых Кыргызской Республикой для выполнения рекомендаций по реформированию законодательной и институциональной базы для борьбы с коррупцией, полученных в декабре 2004 г. в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР. Структура отчета соответствует структуре рекомендаций: по каждой из рекомендации проанализированы принятые меры, и дана оценка уровня выполнения рекомендации как выполненная полностью, в основном, частично или не выполнена. Отчет делится на три части:

- Национальная политика по борьбе с коррупцией, институты и правоприменение;
- Законодательство и криминализация коррупции и связанных с ней преступлений по отмыванию денег;
- Прозрачность государственной службы.

Данный отчет был подготовлен командой экспертов и отредактирован Секретариатом ОЭСР. **Группу экспертов** возглавил Дэниэль Телесклаф (Сеть финансовой порядочности, Швейцарии). В нее входили Мари Лиис Лиив (Министерство Юстиции, Эстония), Ярослав Стрельченко (Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (KNAB), Латвия); и Боштян Пенко (Генеральная Прокуратура Словении). Секретариат представляла Ольга Савран (Отдел по борьбе с коррупцией, ОЭСР).

Отчет подготовлен на базе ответов на Вопросник, которые были предоставлены кыргызскими властями в 26 февраля 2007 г., и информации, собранной в ходе и сразу после посещения страны группой экспертов 16-21 апреля 2007 г. В ходе **посещение страны** группа экспертов провела ряд встреч с представителями государственных организаций, задействованными в борьбе против коррупции, которые были организованы кыргызскими властями. Также состоялись встречи экспертов с представителями неправительственных организация и бизнесменами. И, наконец, эксперты провели встречу с участием иностранных миссий, представителей международных организаций и международных финансовых учреждений. ОБСЕ оказало поддержку ОЭСР в организации двух последних встреч (список встреч содержится в Приложении I).

Проект отчета был представлен для **обсуждения на встрече Стамбульского плана действий**, которая состоялась 26-28 сентября 2007 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже. Обсуждение прошло в рамках двусторонних переговоров между группой экспертов и официальной делегацией Кыргызской Республики и ходе пленарного заседания с участием всех стран и организаций, которые принимают участие в Стамбульском плане действий, включая представителей общественных организаций. Окончательная версия отчета была принята 27 сентября 2007 г.

Вставка 1. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

План по борьбе с коррупцией для Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Таджикистана и Украины был принят в рамках Сети по борьбе с коррупцией (СБК) в сентябре 2003 г. в Стамбуле. Секретариат СБК, расположенный в Отделе по борьбе с коррупцией ОЭСР, оказывает поддержку реализации Плана действий. Его Совещательная группа обеспечивает общее руководство реализации Плана действий.

Реализация Плана действий включает несколько этапов: обзоры национального законодательства и институтов для борьбы с коррупцией; реализация рекомендаций, принятых в результате обзора; и мониторинг прогресса в реализации рекомендаций.

В сентябре 2003 г. Совещательная группа одобрила Техническое задание на проведение обзоров законодательства и институтов по борьбе с коррупцией в странах Стамбульского плана действий, на основе самооценочных докладов стран, подготовленных их правительствами. Обзоры Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Таджикистана и Украины были проведены в течение 2004-2005 гг. Обзор Российской Федерации не был завершен. Принятые рекомендации являются общественно доступной информацией.

В мае 2005 г. Совещательная группа одобрила Техническое задание для проведения мониторинга реализации рекомендаций. Цель мониторинга – оценить прогресс, достигнутый каждой страной в реализации рекомендаций. Он не ставит задачу пересмотреть принятые рекомендации или сформулировать новые рекомендации, а оценить, насколько предпринятые меры соответствуют рекомендациям. Мониторинг состоит из (i) регулярных *коротких докладов* стран о мерах по реализации; и (ii) *мониторинга страны* экспертами из других стран. В рамках *регулярных докладов*, страны готовят короткие письменные и устные доклады о мерах, реализованных в период между встречами Стамбульского плана, приблизительно дважды в год.

В рамках *мониторинга стран*, которые организуются как минимум один раз для каждой страны, правительства готовят ответы на детальный вопросник. Команда экспертов из других стран Сети посещает страну и проводит встречи с представителями государственных органов, которые отвечают за борьбу с коррупцией, с представителями гражданского общества и бизнеса, зарубежными и международными представителями, работающими в стране, для формирования объективного мнения относительно достигнутого прогресса. Команда экспертов готовит проект мониторингового доклада, включая рейтинг по выполнению по каждой рекомендации. Проект доклада направляется стране для комментариев. Следующий вариант доклада, который принимает во внимание эти комментарии, представляется на встрече Стамбульского плана действий для принятия. После принятия, мониторинговые доклады становятся общественно доступной информацией.

В настоящее время проходит первый раунд *мониторинга стран*. Мониторинг Таджикистана, Грузии и Азербайджана был проведен в ходе встречи Стамбульского плана действий в июне 2006 г. Мониторинг Украины и Армении был проведен декабре 2006 г. Отчеты по Кыргызской республике и Казахстану были приняты в сентябре 2007 г.

Дополнительную информацию можно найти в Интернете: www.oecd.org/corruption/acn.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

В настоящее время Кыргызская Республика переживает период политической нестабильности, который связан с изменениями Конституции. Коррупция была одним из основных факторов, которые вызвали недовольство общественности и привели к сегодняшней ситуации. В сложившихся условиях очень трудно проводить серьезные реформы, но задача укрепления верховенства закона и усиления борьбы с коррупцией являются критически важными для правительства. Системные анти-коррупционные реформы должны быть продолжены и усилены, Задекларированная политика и запланированные меры по борьбе с коррупцией должны быть поддержаны содержательными действиями.

Национальная политика по борьбе с коррупцией и институты

В последние годы Кыргызская Республика активизировала усилия по борьбе против коррупции. В 2006 г. Президент принял Государственную стратегию по борьбе с коррупцией на 2006-2010 гг. Для обеспечения реализации этой Стратегии был разработан План действий на 2006-2007 гг. Недавно был подготовлен проект нового Плана действий на 2008-2010 гг., но представляется, что Стратегия по борьбе с коррупцией осуществляется вяло: еще не завершена оценка реализации Плана действий на 2006-2007 гг., и задерживается принятие нового Плана действий. Необходимо активизировать выполнение Стратегии по борьбе с коррупцией и принять новый План действий. Необходимо также четкий механизм оценки выполнения Стратегии и Плана действий, который должен включать и участие общественности.

В области реформирования институтов, в 2005 г. в Кыргызской Республике было создано Национальное Агентство по предупреждению коррупции. Создание Агентства является важным шагом на пути к укреплению институциональной поддержки анти-коррупционной работы в стране. Но Агентство остается еще очень слабым институтом: политическая поддержка Агентства слабая и оно не имеет значительного влияния на другие государственные органы, оно страдает из-за недостаточного бюджета, плохой координации с другими государственными и правоохранительными органами. Правительству необходимо укрепить Агентство, а Агентству необходимо сконцентрировать свои усилия на своей первоочередной задаче – разработке и реализации мер по предотвращению коррупции.

В правоохранительной области, нечеткое распределения обязанностей, дублирование полномочий и плохая координация между различными правоохранительными органами, которые отвечают за борьбу с коррупцией, остается самым серьезным препятствием для эффективного преследования коррупционных преступлений. Профессиональное обучение о методах борьбы с коррупцией для сотрудников правоохранительных органов недостаточное и плохо скоординированное. Поэтому для Кыргызской Республики абсолютно необходимо прояснить распределение обязанностей между разными органами, которые отвечают за борьбу с коррупцией, улучшить координацию между ними и обеспечить их регулярным, практическим и специализированным обучением по вопросам коррупции.

Представляется, что государственные органы Кыргызстана открыты к сотрудничеству с гражданским обществом, но это сотрудничество должно стать систематичным и содержательным. Пока анти-коррупционные кампании носили случайный и непостоянный характер, были малосодержательны и не имели четко обозначенной целевой группы и видения на будущее. Обучение по вопросам коррупции для государственных служащих, граждан и частных предпринимателей также было случайным и непоследовательным. На данный момент в Кыргызстане еще не проведено комплексного социологического исследования об уровне проникновения коррупции в разные сегменты общества, которое бы отражало мнения простых граждан. Были предприняты некоторые попытки систематизировать статистические данные по коррупционным преступлениям, но методику для сбора и анализа таких данных необходимо дорабатывать и совершенствовать.

В 2005 г. Республика Кыргызстан ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции – что очень позитивно оценено в докладе. Но требования этой Конвенции в полном объеме не выполняются, так как власти Кыргызстана еще не предприняли никаких мер, чтобы привести национальное законодательство в соответствие с требованиями Конвенции. Кыргызской Республике необходимо незамедлительно привести свое национальное законодательство в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции.

Законодательство и криминализация коррупции

Кыргызстан еще не выполнил рекомендации о внесении значительных изменений в материальную часть уголовного законодательства, относящегося к коррупционным преступлениям, для того, чтобы привести его в соответствие с международными стандартами, определенными в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенции ООН против коррупции и Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций.

Проект Закона об изменениях и дополнениях в Уголовный кодекс свидетельствует о движении в верном направлении; тем не менее, он не может повлиять на степень оценок выполнения этих рекомендаций, так как они требуют изменения в законодательстве *de jure*. Уже упомянутые выше положения Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса в части определения доходов и инструментов совершения преступлений не были изменены и приведены в соответствие ни друг другу, ни соответствующим положениям Конвенции ООН против коррупции. Кроме того, до сих пор не устранены противоречия между положениями Закона о борьбе с коррупцией и законодательством в области декларирования имущества, незаконно полученной прибыли и конфискации имущества.

Что касается вопросов ответственности юридических лиц за совершение уголовных коррупционных преступлений, внесения специальных методов расследования в Уголовно-процессуальный кодекс, пересмотра положений в отношении выявления, поиска и изъятия инструментов и доходов от коррупционных преступлений, и, в некоторой степени, введении положений о незаконном обогащении - все эти важные вопросы не были тщательно и кропотливо изучены, как было рекомендовано. Фактически не существует ни рабочих документов, ни проекта закона, которые могли бы свидетельствовать, о том, что соответствующая работа по изменению уголовного законодательства и введению этих важных положений в законодательство ведется в правительстве Кыргызской Республики и ее законодательных органах.

Как и прежде, вызывает озабоченность возможность злоупотребления статуса иммунитета с целью предотвратить расследование и уголовное преследование по обвинению в коррупции.

Что касается эффективной системы защиты свидетелей, в 2006 г. был принят новый закон, который стал первым шагом в правильном направлении. Но еще слишком рано, чтобы давать оценку эффективности новой системы, и необходимо приложить серьезные усилия, чтобы реализовать ее на практике.

Необходимо отметить, что в условиях политической нестабильности было очень сложно реформировать законодательство, а недавно вся законотворческая работа остановилась полностью в связи с референдумом по Конституции и запланированными выборами в Парламент. Важно сосредоточить внимание на подготовке высококачественных законодательных предложений, чтобы ускорить реформирование анти-коррупционного законодательства, как только новый Парламент начнет работу.

Прозрачность государственной службы и вопросы финансового контроля

Один из наиболее эффективных методов предотвращения и борьбы с коррупцией – это обеспечение открытости и прозрачности работы всех государственных структур. При оценке выполнения Кыргызстаном соответствующих рекомендаций, необходимо отметить, что государственные власти предпринимали усилия по созданию благоприятных условий для эффективной работы в области предотвращения коррупции.

Кыргызские власти реализовали ряд мер, направленных на совершенствование системы приема на работу и продвижения по служебной лестнице в государственных органах, однако важно обеспечить, что эта система применяется последовательно в отношении всех постов в государственной службе. Необходимо также организовать систематическое обучение об этических нормах и практических методах предупреждения коррупции для государственных служащих.

Государственные служащие в Кыргызстане регулярно подают свои декларации о доходах и имуществе. Но все еще не создан эффективный механизм проверки правильности представленных данных. Общественность и средства массовой информации не имеют доступа к этим данным. В настоящее время готовятся некоторые улучшения системы доступа и проверки деклараций. В частности, готовятся изменения в существующие правила в этой области, ожидается также, что в 2007 г. будет издана межведомственная инструкция, которая позволит улучшить контроль и отчетность о декларировании доходов и имущества государственными служащими.

Кыргызские власти, которые отвечают за государственные закупки, хорошо осознают необходимость предотвращения коррупции в этой сфере, и уже реализовали ряд полезных мер в этом направлении. Они внесли ряд изменений в положения о государственных закупках, для обеспечения доступа к информации о планируемых закупках, и усилили механизм для выявления и преследования нарушений в этой области. Они также признают, что некоторые вопросы остаются проблематичными, как например закупки из одного источника по срочным решениям правительства.

Ряд мер был предпринят для дальнейшего развития системы внутреннего аудита в государственных органах, а также для укрепления Счетной палаты, которая отвечает за проведение внешнего аудита использования государственных средств. Сотрудничество между органами финансового контроля требует значительного улучшения.

В области доступа к информации, представляется, что существующая законодательная база является достаточной для обеспечения беспрепятственного доступа. Однако на практике государственные органы и органы местного самоуправления часто принимают собственные

необоснованные решения о том, какая информация является секретной. Эта сфера требует дальнейшего внимания.

Недостаточно внимания уделяется вопросам контроля над финансированием политических партий, использованием «административного ресурса» государственными служащими, проблеме защиты лиц, подавших жалобы о коррумпированных чиновниках.

В сфере борьбы с отмыванием денег, Кыргызстан стал первой страной в Центральной Азии, которая учредила у себя Службу финансовой разведки, и приняла самое совершенное законодательство против отмывания денег. Однако необходимо продолжить усилия по укреплению способности Службы финансовой разведки проводить анализ растущего числа сообщений о подозрительных транзакциях, а законодательство нуждается в дальнейших поправках для приведения его в полное соответствие с международными требованиями.

ВВЕДЕНИЕ



Экономическая и социальная ситуация¹

Республика Кыргызстан занимает 200.000 квадратных километров (90% гористой местности) и имеет населения 5.1 млн. человек. Официальные языки – кыргызский и русский.

Развал Советского Союза серьезно подорвал экономику Республики Кыргызстан, лишив ее основного рынка сбыта. В 1990 г. около 98% товаров Кыргызстана уходило в различные части Советского Союза. Поэтому, состояние экономики республики в начале 1990 гг. было значительно хуже любой другой бывшей союзной республики, не считая Армении, Азербайджана и Таджикистана, на территории которых проходили военные действия. Несмотря на улучшение экономического положения в течение последних лет, остаются проблемы обеспечения соответствующего уровня налоговых поступлений и предоставления населению достаточного уровня социального обеспечения.

Совокупный валовой доход на душу населения в 2006 г. составлял от 536 долларов США (по данным Американского Государственного Департамента) до 1 944 ЕВРО (по данным Европейского Банка Реконструкции и Развития). В 2006 г. экономика выросла на 2.7%, после падения на 0.6% в 2005, в результате политических событий марта-апреля того же года. Растет экспорт хлопка, шерсти, мяса, табака, золота (Кумторское месторождение), ртути, урана, гидроэлектроэнергии, станков, обуви. Главный экономический партнер Кыргызстана – Швейцария, на которую приходится более 25 % всего экспорта.

Политическая структура¹

Республика Кыргызстан получила независимость от Советского Союза в августе 1991. По Конституции 1993 г. Кыргызстан является демократической республикой. Исполнительные

¹ Источники: обзор по стране ЕБРР, 2007 г., Трэнсперенси Интернэшнл «Индекс восприятия коррупции» 2006 г., отчет Госдепартамента США, апрель 2007 г.

функции принадлежат президенту и премьер-министру. Судебные органы представлены Верховным Судом, Конституционным Судом, местными судами и Генеральной Прокуратурой.

Конституционная реформа стала ключевым элементом президентской кампании 2005 г., и политические протесты ноября 2006 г. частично основывались на требованиях членов парламента провести эту реформу в жизнь. Остается неясным, считают ли все политические игроки Конституцию 30 декабря 2006 г. окончательным этапом в этом процессе.

Кыргызстан является членом ООН, Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Всемирной Торговой Организации (ВТО), Шанхайской Организации Сотрудничества (ШОС), Европейского Банка Реконструкции и Развития (ЕБРР), Международного Валютного Фонда и Мирового Банка.

Тенденции в сфере коррупции

Имея 2.2 балла, Кыргызстан занимает 142 место из 163 стран в рейтинге восприятия коррупции по данным Трэнсперенси Интернэшнл за 2006 г. Это на 0.1 балл меньше, чем в 2005 г. и тот же показатель был в 2004 г. Исследования показывают, что коррупция является одной из главных проблем, стоящих перед Кыргызстаном.

ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Рекомендация 1

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

Государственная стратегия по борьбе с коррупцией 2006-2010 гг. была утверждена Президентом 21 июня 2005 г. До этого времени существовал лишь ряд разрозненных документов, ни один из которых не фокусировался непосредственно на вопросах борьбы с коррупцией, пример тому – Стратегия реформы государственной администрации. Национальная стратегия по борьбе с коррупцией была разработана Консультационным советом по добросовестному управлению при участии представителей гражданского общества.

Государственная стратегия по борьбе с коррупцией предполагает мероприятия по четырем направлениям: (I) предотвращение коррупции; (II) общественную поддержку; (III) расследование коррупционных преступлений; (IV) международное сотрудничество.

Национальное Агентство по предотвращению коррупции (НАПК) разработало проект нового плана действий на 2008-2010 гг. в рамках Государственной стратегии по борьбе с коррупцией на 2008-2010, его принятие ожидается до конца 2007 г. Это будет сделано после анализа существующего плана действий на 2006-2007 гг. и после оценки его выполнения.

Мониторинг существующего плана действий осуществляется НАПК: два раза в год соответствующие министерства и ведомства должны отчитываться перед ним о проделанной работе в рамках Стратегии. В связи с нестабильной политической ситуацией и низким интересом общественности к анти-коррупционным мерам, на начальном этапе только отдельные министерства (Министерство обороны и Министерство здравоохранения) отчитались о проделанной работе по реализации Стратегии, но с недавнего времени все ведомства стали представлять свои отчеты. Стратегия предполагает, что оценку и мониторинг Плана действий будет осуществляться неправительственными организациями с тем, чтобы обеспечить объективность и независимость мнений. В ходе миссии в страну, эксперты были обеспокоены тем, что участие общественности в оценке плана действий было на низком уровне, но по информации, предоставленной позже, НПО принимали участие в оценке существующего плана действий и в разработке нового плана.

Кроме того, Правительство Кыргызстана приняло Комплексную стратегию национального развития на 2006-2010 гг., которая отражает среднесрочные перспективы развития Кыргызстана и определяет его основные направления на 2006-2010 гг. Стратегия затрагивает три основные области: (I) экономику, (II) коррупцию, (III) социальное развитие.

Можно сделать вывод, что правительство Кыргызстана обновило Государственную стратегию по борьбе с коррупцией и приняло план действий на 2006-2007, анализ выполнения которых уже подготовлен, но еще не одобрен правительством. Принятие нового плана действий на 2008-2010 гг. также ждет рассмотрения правительства. Необходимо далее поддерживать участие различных партнеров в реализации и оценке Государственной стратегии по борьбе с коррупцией. Кроме того, существует целый ряд различных документов, которые касаются политики в области борьбы с коррупцией (Национальная комплексная стратегия развития, Национальная стратегия по борьбе с коррупцией и различные планы действий), и унифицированного подхода все еще нет.

Кыргызстан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 2

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

Национальное агентство по предотвращению коррупции (НАПК) было учреждено в соответствии с Указом Президента 21 октября 2005 г., и начало практическую деятельность в сентябре 2006 г. Ранее проблемами коррупции занимался Консультационный совет по добросовестному управлению. Прежде чем учредить НАПК, были изучены модели антикоррупционных государственных структур Латвии, Литвы, Сингапура, Македонии и Гонконга.

НАПК регулярно отчитывается о проделанной работе перед Национальным советом по борьбе с коррупцией, который состоит из одиннадцати представителей государственных и неправительственных организаций, научных кругов, парламентских и других структур. В настоящее время в Совете председательствует член Парламента, который был избран на этот пост на двухлетний срок. Совет определяет приоритетные вопросы в работе Агентства и контролирует его деятельность.

Кроме прочих задач, НАПК разрабатывает проекты антикоррупционных законов, подготавливает антикоррупционные программы, а также следит за их выполнением, оценивает эффективность антикоррупционных мер, внедряет новые методы борьбы с коррупцией и т.д. Подписаны Меморандумы о сотрудничестве в области предупреждения коррупции со СМИ, НПО и общественными организациями. Также, подписаны Меморандумы о сотрудничестве в области предупреждения коррупции и осуществления деятельности по выявлению, устранению и предупреждению возникновения причин и условий, способствующих появлению коррупции с правоохранительными органами Кыргызской Республики.

Одним из основных направлений деятельности НАПК является предупреждение коррупции в сфере образования. Совместно с Министерством Образования и Науки были разработаны образовательные программы по предупреждению коррупции в системе среднего образования. Недавно Агентство определило налоговые органы, таможню, дорожную полицию и еще ряд органов в качестве целевых групп в своей работе по предотвращению коррупции.

С момента своего основания НАПК осуществило функциональный анализ работы государственных органов, отвечающих за правоприменение в области борьбы с коррупцией; Агентство подготовило и провело несколько пресс-конференций с целью проинформировать общество о коррупционном положении в стране; Агентство обеспечило бесплатные юридические консультации физическим и юридическим лицам, и т.п. С момента образования по настоящее время поступило 270 жалоб и заявлений, из которых 100 направлены в органы прокуратуры, 48 в МВД, 19 в суды, в судебный департамент Министерства юстиции направлено 5 жалоб и заявлений.

Для простых граждан, которые столкнулись с коррупцией, Агентство – последняя надежда получить защиту и помощь, Агентство же считает свои возможности более чем ограниченными. Оно чувствует дефицит доверия со стороны политиков и следственных органов, необходимость эффективного сотрудничества с исполнительными органами, Счетной палатой и другими государственными учреждениями. По данным Генеральной прокуратуры пока не ведется ни одного расследования по информации, полученной от НАПК. Существует также план создания структуры, которая будет заниматься борьбой с коррупцией в сфере государственной службы.

В Агентстве работает 49 человека: 42 из них – в центральном офисе, и 7 – в областях. Две позиции в областях все еще остаются вакантными.

Агентству не хватает финансирования, вместо запланированных в 2007г. 28 млн. СОМ было получено только 7 млн. СОМ. Средняя зарплата работника Агентства составляет примерно 1500-2000 СОМ (около 30-40 EUR). Существуют также признаки неэффективного использования ресурсов внутри Агентства, в результате чего происходит утечка кадров, что далее ослабляет и без того недостаточные ресурсы.

Во время посещения страны, экспертами отмечалось отсутствие четкого понимания роли НАПК в процессе предотвращения коррупции в Кыргызской Республике: нет соответствующих полномочий определять приоритеты анти-коррупционной политики и направления работы других агентств. К примеру, Агентство не имеет достаточных полномочий устанавливать приоритеты для борьбы с коррупцией для следственных органов, таким образом, в Кыргызстане отсутствует «живая» программа борьбы с коррупцией для правоохранительных органов.

Подводя черту, необходимо отметить, что создание Национального агентства по предотвращению коррупции стало важным шагом по укреплению институциональной поддержки работы по борьбе с коррупцией в стране. Однако необходимо усилить акцент на роль Агентства в деле предотвращения коррупции, так как координация и информация о различных мероприятиях по предотвращению коррупции еще недостаточны. Основной деятельностью Агентства было инициирование отдельных анти-коррупционных кампаний, а также принятие анти-коррупционной стратегии, что необходимо приветствовать, но которая еще не стала ясной анти-коррупционной политикой в масштабах всей страны. Агентству не хватает политической поддержки и авторитета среди государственных структур, и поэтому Агентство пытается получить некоторые следственные полномочия, чтобы у него была возможность проводить анти-коррупционные расследования деятельности предприятий, выполняющих государственные функции, а также деятельности официальных лиц с тем, чтобы выявлять факты коррупции. Но, прежде чем рассматривать возможность предоставления Агентству этих функций, более важно обеспечить выполнение уже существующих задач, используя имеющиеся ресурсы, а не направлять все усилия на то, чтобы получить новые полномочия, такие как право вести расследования. Не менее важно осуществлять координацию работы между различными анти-коррупционными органами и НАПК.

Кыргызстан частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 3

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

Существует в общей сложности четыре правоохранительных органа, задействованных в борьбе с коррупцией: Генеральная прокуратура, включая все входящие в нее структуры, Министерство внутренних дел (Полиция), Государственный таможенный комитет и Финансовая полиция.

Министерство внутренних дел – главный правоохранительный орган, отвечающий за борьбу с административной коррупцией. Основные полномочия принадлежат Главному департаменту по борьбе с должностными преступлениями (бывший Главный департамент по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией). В его задачу входит противодействие коррупции в рядах государственной администрации, включая правительство, а также борьба с экономическими преступлениями в частном секторе. Главный департамент состоит из семи подразделений, в нем задействованы 42 служащих, помимо 250 служащих, которые работают в регионах. В 2006г. в Министерстве внутренних дел (Полиции) было зарегистрировано 89% (216) уголовных дел о взяточничестве и 55% (337) об использовании служебного положения. В общей сложности зарегистрировано 56% (1754) экономических и должностных преступлений, включая взяточничество и использование служебного положения. Среди общего числа преступлений, по данным различных департаментов полиции, 648 напрямую относились к разряду должностных (взяточничество, использование служебного положения, подделка официальных документов и халатность), их доля составляет 37% от общего числа должностных и экономических преступлений, зарегистрированных органами Министерства внутренних дел.

Второй по значимости следственный орган, специализирующийся на коррупции – прокуратура: в 2006г. органами прокуратуры было зарегистрировано 5% (12) случаев взяточничества и 30% (182) случаев должностных преступлений, в общей сложности 22% (673) должностных и экономических преступлений. Другие правоохранительные агентства играют менее значимую роль в делах о коррупции. Например, Государственным комитетом по национальной безопасности было зарегистрировано 3% (8) случаев взяточничества и 4% (26) случаев должностных преступлений, а Финансовой полицией - 2% (4) случаев взяточничества и 7% (44) должностных преступлений. Роль Государственного таможенного комитета неоднозначна, так как в 2006г. ими не было зарегистрировано ни одного случая взяточничества или другого должностного преступления.

В дополнение к этим четырем ведомствам, Государственный комитет национальной безопасности является специальной службой, осуществляющей разведывательную и контрразведывательную деятельность для защиты национальной безопасности, конституционного порядка, суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики. Кроме того, одной из задач органов национальной безопасности является обеспечение экономической безопасности государства и борьбы с наиболее опасными формами организованной преступности, коррупции и контрабанды. Обеспечение в рамках своей компетенции безопасности важных объектов промышленности, энергетики, связи, финансово-кредитной системы и т.д.

Разграничение функций между различными правоохранительными органами остается неясным. Согласно информации, полученной от кыргызских властей, для избегания дублирования функций, информация обо всех открытых делах передается Генеральной прокуратуре, которая должна иметь общую картину по всем коррупционным преступлениям. Всего в специальном отделе Генеральной прокуратуры работает 12 сотрудников, задача которых – оказывать помощь прокурорам в ходе их расследований; среди них есть специалисты в разных областях, в том числе и в экономической области.

Тем не менее, создается впечатление, что разграничение функций между различными органами, задействованными в следствии по коррупционным делам, остается неясным. Кроме того, отсутствие коммуникации между различными правоохранительными агентствами препятствует эффективному расследованию дел по коррупции.

По проекту "Концепции реформирования судебной системы и правоохранительных органов Кыргызской Республики", завершился 1-й этап реформы органов внутренних дел: сокращены дублирующие службы, число управленцев, укреплены квалифицированными кадрами службы борьбы с организованной преступностью, наркобизнесом, религиозным экстремизмом, должностными преступлениями, а также низовые подразделения. В 2006г. была сформирована рабочая группа, чтобы разработать концепцию проекта реформы юридической системы как основы для работы правоохранительных органов (Указ Президента No. 179 от 20 апреля 2006г.). Концепция реформы была подготовлена на базе функционального анализа работы правоохранительных органов, тем не менее, Генеральная прокуратура эту концепцию отвергла. Согласно информации, предоставленной кыргызскими властями, Концепция в настоящее время проходит обсуждение со всеми заинтересованными министерствами, гражданским обществом и научными работниками. Предыдущий проект реформы, разработанный Министерством внутренних дел, находится на стадии обсуждения уже с 2004 г.

По информации, полученной Национальным советом по борьбе с коррупцией, так и не произошли изменения в отношении разграничения функций между различными правоохранительными агентствами, задействованными в расследовании случаев коррупции. Существует также план, что к процессу расследования случаев внутренней коррупции все реже будет привлекаться Национальная служба разведки. В настоящее время в расследованиях должностных и экономических преступлений Отдела экономической разведки задействовано менее 20 человек, включая сотрудников в региональных офисах.

Кыргызская Республика в августе 2007 года вступила в программу «Счет вызовов тысячелетия» это означает, что США будут финансировать работы в размере 16 млн. \$ США по ее реализации, по таким направлениям как, реформа правоохранительных и судебных органов, борьба с коррупцией.

Власти Кыргызской Республики начали реформирование полиции. Но этот процесс еще не завершен. К сожалению, отсутствует достаточная консолидация и специализация функций правоохранительных органов. Статус концепции реформы также остается неясным – структура правоохранительных органов не способствует активному расследованию и преследованию коррупционных преступлений. Функция координатора, которая принадлежит Генеральной прокуратуре, осуществляется недостаточно активно, что может привести к дублированию функций в одних направлениях, и к пробелам в других направлениях. Нет единого органа, который бы осуществлял руководство и контроль за проведением следствия по коррупционным делам. Нет информации о том, выделяются ли адекватные средства для обеспечения правоохранительной деятельности в области борьбы с коррупцией. Все это препятствует эффективному расследованию коррупционных преступлений в Республике Кыргызстан.

Кыргызстан не выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 4

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

По данным Трэнсперенси Интернэшнл, в 2005г. Кыргызстан занимал 130 место среди 160 стран по уровню коррупции (Индекс восприятия коррупции = 2.3), а в 2006г. уже 142 место из 163 стран (Индекс восприятия коррупции = 2.2). Что говорит о некотором изменении в худшую сторону (чем выше Индекс, тем меньше степень коррумпированности общества)

Местное отделение Трэнсперенси Интернэшнл провело исследование состояния дел в области государственных закупок и составило Индекс качества услуг предоставляемых государственными органами. Оказалось, что в Кыргызстане отсутствуют стандарты качества таких услуг, а качество предоставляемых услуг низкое.

Институт стратегического анализа и прогнозирования при русско-кыргызском славянском университете провел социологический опрос в декабре 2006г., в котором приняли участие только жители столицы Кыргызстана – Бишкек. Им был задан вопрос о коррупции: 52% считают коррупцию самой серьезной проблемой Кыргызстана, и только 5% людей назвали самой серьезной проблемой бедность.

НАПК разработало и одобрило Методологию оценки степени коррумпированности общества. В сентябре прошлого года эта Методология была представлена в государственные административные органы для проведения исследований и оценки уровня коррупции и этих органах. Уже проведено несколько исследований с использованием этой методологии.

При технической поддержке Германского общества по техническому сотрудничеству реализован проект «Влияние коррупции на предпринимательскую деятельность». В рамках проекта проводилось социологическое исследование, где были вовлечены государственные и муниципальные служащие, представители бизнес-структур. Исследование проходило в период с мая по ноябрь 2006 г. Презентация итогов исследования проходила в декабре 2006 г. с приглашением председателя Бишкекского городского совета (кенеша), первого вице-мэра г.Бишкек, руководителей государственных и муниципальных органов, представителей бизнес-структур, международных организаций. По итогам этого исследования в рамках проекта Конгресс бизнес ассоциаций инициировал круглый стол для предпринимателей с целью выработки реальных механизмов снижения коррупции.

Можно сделать общий вывод о том, что официальные власти Кыргызстана провели исследование о влиянии коррупции на бизнес и разработали методологию для оценки коррупции в различных государственных органах. Но в стране все еще нет комплексного социологического исследования о распространении коррупции в обществе, которое бы отражало мнения обычных граждан. Власти не обеспечили необходимыми ресурсами научные неправительственные учреждения для выполнения таких исследований. Именно на этой области работы НАПК должно сконцентрировать свои усилия.

Кыргызстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 5

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

При поддержке регионального офиса ООН по наркотикам и преступности, были изданы календари, плакаты и буклеты с лозунгом «Нет коррупции», которые были распространены среди населения работниками Национального агентства по предотвращению коррупции. Цель этой акции – сформировать общественную нетерпимость в отношении коррупции, она была приурочена к празднованию Международного дня борьбы с коррупцией – 9 декабря 2006г. НАПК подготовило и распространило среди населения информационное письмо о методах противостояния коррумпированным чиновникам государственной администрации, обозначив конкретные телефонные номера горячих линий министерств и ведомств.

Помимо этого, Министерство внутренних дел Кыргызстана организовало 79 телевизионных передач, 89 радиотрансляций и 68 публикаций в прессе о результатах проведенной работы по борьбе с коррупцией, должностными и экономическими преступлениями. За 6 месяцев 2007 года МВД Кыргызской Республики организовано 17 публикаций в СМИ, 7 выступлений по телевидению в целях информирования населения о результатах проводимой работы по пресечению преступлений коррупционной направленности. Кроме того, на центральных улицах Бишкека были установлены четыре информационные панели с лозунгом: «Ты можешь остановить коррупцию».

Существуют мнения, что данные кампании носили случайный характер, были плохо скоординированы, не имели четкой целевой группы и обозначенных целей. Результаты не были подвергнуты анализу, похоже, что планы на дальнейшее развитие данной стратегии также отсутствовали. Позитивным результатом таких акций является повышение информированности общества в вопросах коррупции, наряду с тем, что и степень коррумпированности общества тоже растет.

По инициативе Администрации Президента был создан Интернет-портал, посвященный работе государственных органов, где любой гражданин может найти информацию и узнать утвержденный порядок и цены на услуги, предоставляемые официальными органами и государственной администрацией.

В мае 2007 года при поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке проведены обучающие семинары «Развитие системы по предотвращению коррупции и антикоррупционного образования в Кыргызской Республике», где приняли участие руководители местных органов самоуправления (айыл окмоту) Чуйской области.

На постоянной основе НАПК проводит презентации о своей деятельности общественным организациям, сотрудничающим с ним. Так, в мае-июне проведены «круглые столы» для представителей институтов гражданского общества, включая бизнес структуры, СМИ, НПО, академические круги.

Национальное агентство по предупреждению коррупции провело сбор учебных пособий и программ по антикоррупционному воспитанию и просвещению школьников, для последующего их внедрения в учебно-образовательный процесс.

Совместно с общественным фондом «ЦИО Перемена» в городе Нарын проведены семинары-тренинги на тему «Защита общественных интересов. Роль граждан при предотвращении коррупции». На тренинге принимали участие представители общественных организаций города, студенты и активная молодёжь города, и представители органов местного самоуправления.

На постоянной основе организовываются и проводятся лекции-семинары в министерствах и ведомствах Кыргызской Республики по вопросам реализации Государственной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике, а также по вопросам злоупотребления служебным положением, искусственному созданию препятствий, этики антикоррупционного поведения госслужащих и т.д.

До сих пор Кыргызские власти провели незначительное количество тренингов, ориентированных на работников общественных организаций и частного сектора. Состоялась встреча между служащими Агентства, бизнесменами и представителями неправительственных организаций; итоги этой встречи, тем не менее, довольно расплывчаты. Государственные служащие прошли только ограниченное обучение по вопросам коррупции.

Академия управления при Президенте Республики Кыргызстан для студентов-дипломников разработала программу, которая включает в себя курс административной этики. Курс состоит из 30 лекций по общественной этике. Первый учебник по общественной этике был опубликован для студентов, заканчивающих магистратуру, при Академии управления созданы также краткосрочные обучающие курсы.

В заключение можно сделать вывод, что относительно анти-коррупционных кампаний, не выработана стратегия их постоянного продолжения, а предыдущие кампании носили непоследовательный характер. Было проведено несколько обучающих семинаров по вопросам коррупции. Это говорит о том, что делаются только отдельные попытки привлечь внимание людей к проблеме коррупции, а комплексные и постоянные кампании еще отсутствуют. Программы обучения носят эпизодический характер, и им не хватает системного подхода. Таким образом, необходимо поддерживать комплексный подход в проведение антикоррупционных кампаний, программ обучения для государственных служащих, общественных ассоциаций и частного сектора.

Кыргызстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 6

Ратифицировать Конвенцию ООН против Коррупции.

В 2005 г. Республика Кыргызстан ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, тем не менее, положения Конвенции не выполняются в полном объеме, так как большинство законов республики ей не соответствуют. Поэтому, следующим шагом должно стать изменение соответствующих положений внутреннего законодательства в соответствии с требованиями Конвенции.

Необходимо отметить, что ратификация Конвенции – лишь первый шаг на пути в верном направлении; Кыргызстан может рассмотреть возможность внести такие изменения в свое законодательство или/и административные процедуры, чтобы полностью соответствовать положениям Конвенции ООН против коррупции.

Кыргызстан полностью выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 7

Обеспечить более эффективный мониторинг и отчетность по фактам коррупции и правонарушений, связанных с коррупцией, на основе согласованной методологии. Обеспечить предоставление регулярной информации Консультативному совету по добросовестному управлению, охватывающей все сферы государственной службы, полиции, органов прокуратуры и суды, что позволит в проведении сравнения положения в различных ведомствах.

НАПК разработана Единая форма представления регулярной информации по фактам коррупции, экономическим правонарушениям и связанные с ними правонарушения. Данная форма согласована с правоохранительными органами, занимающимися вопросами борьбы с коррупцией и утверждена приказом Комиссара. В настоящее время правоохранительными органами Кыргызской Республики регулярно представляется информация по фактам коррупции по Единой форме в Агентство.

Информация по отдельным уголовным преступлениям также поступает в Министерство внутренних дел. Национальный комитет по статистике разработал особую форму ежегодной статистической отчетности по преступлениям, включая должностные преступления. Существует специальный Приказ о введении в действие инструкции об учете правонарушений (Приказ главам правоохранительных органов Республики Кыргызстан №. 23/76/62/261/22/413 от 13 июня 2000г.). Отчеты готовятся аналитическим департаментом Министерства внутренних дел, и представляют собой достоверную информацию, которая не может быть раскрыта до вынесения судебного решения по конкретному правонарушению.

Общая статистическая информация по преступлениям поступает в Генеральную прокуратуру. Но в правоохранительных органах отсутствует согласованная методология для сбора статистической информации по преступлениям, связанным с коррупцией.

Статистическая отчетность ведется по должностным и экономическим преступлениям, а также отдельно по взяточничеству и злоупотреблению служебным положением. Существует также статистическая информация в рамках официально проводимого расследования по инициативе государственного органа (см. рек. 3). Власти Кыргызстана могут также предоставить информацию о зарегистрированных случаях должностных правонарушений, полученную непосредственно с места работы подозреваемого. Восемнадцать случаев взяточничества зафиксировано среди работников Государственной налоговой инспекции, 6 случаев взяточничества зафиксировано среди работников Государственной таможенной службы, 14 случаев взяточничества – в стенах Министерства образования, науки и культуры, 4 случая взяточничества – в Министерстве транспорта и связи. Кроме того, Министерство внутренних дел раскрыло несколько коррупционных правонарушений в других государственных исполнительных органах, так например 5 правонарушений зафиксировано среди служащих Финансовой полиции, включая 4 случая взяточничества.

В суд передано 1 327 уголовных дел, из них 221 – о злоупотреблении служебным положением и 151 – о взяточничестве. Некоторые из них закрыты судом, возвращены на доследование или переквалифицированы.

Существует некоторая информация по размеру материального ущерба, нанесенного в результате должностных и экономических преступлений, однако она не систематизирована должным образом.

Подводя итог, можно сделать вывод, что были предприняты некоторые попытки систематизировать статистические данные по правонарушениям, связанным с коррупцией. Разрозненная информация о количестве начатых уголовных дел по коррупционным преступлениям уже существует. Но все еще отсутствует информация о дальнейшем развитии этих дел, как, например, состояние досудебного следствия различные следственные меры, и окончательные судебные приговоры по этим делам. Кроме того, отсутствует информация о распространенности коррупционных преступлений по разным регионам страны, об уровне государственных служащих, вовлеченных в совершение этих преступлений, и другие социально-экономические показатели, характеризующие лиц, совершивших коррупционные преступления. Таким образом, информация по случаям коррупции на сегодняшний день является недостаточной, чтобы выработать политику по предотвращению коррупции и расследованию таких случаев. И НАПК должен продолжить работу по дальнейшему развитию методологии сбора и анализа статистических данных по коррупционным преступлениям.

Кыргызстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 8

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

Обучение сотрудников Комитета национальной безопасности в области борьбы с коррупцией осуществляется по специальным программам, согласно межведомственным соглашениям со спецслужбами стран ближнего и дальнего зарубежья.

Полицейские и налоговые инспекторы прошли некоторое обучение в области борьбы с коррупцией. В 2006 г. служащие полиции прошли обучение в области борьбы с должностными преступлениями, также включая коррупцию. Кроме того, шесть служащих Министерства внутренних дел из Департамента по борьбе с должностными преступлениями были направлены в Москву для тренинга по вопросам, связанным с должностными преступлениями в сфере высоких технологий и прошли обучение по применению специального оборудования, используемого для выявления взяточничества.

Различные семинары по вопросам борьбы с коррупцией были организованы для сотрудников правоохранительных органов с участием специалистов из зарубежных анти-коррупционных органов и международных организаций. Для оперативных и следственных работников были организованы стажировки в соответствующих органах зарубежных стран. В октябре 2006 г. работники Финансовой полиции прошли курс тренинга по международному сотрудничеству в сфере правоприменения в Центральной Азии, организованный Агентством Республики Казахстан по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями. Кроме того, тренинг по

вопросам, связанным с коррупцией, экономическими преступлениями и проблемами этики включен в образовательную программу для работников таможенных органов.

Различные специализированные семинары по анти-коррупционной тематике были организованы для работников государственных органов при участии специалистов иностранных анти-коррупционных структур и международных организаций. В течение 2006 г. два специалиста по борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями направлены на стажировку за границу – один из них – представитель Службы безопасности прошел обучение в Соединенных Штатах, другой – работник кадрового департамента Государственного таможенного комитета – прошел стажировку в Англии. В 2006 г. состоялась конференция, в которой принимали участие представители неправительственных организаций и главы правоохранительных государственных структур.

Кроме того, в первом полугодии 2007 г. проводились занятия по повышению квалификации сотрудников в области борьбы с должностными преступлениями и коррупцией в г. Бишкек с приглашением сотрудников Департамента экономической безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации, в Республике Казахстан по вопросам борьбы с преступлениями, связанными с легализацией денежных средств добытых преступным путем и захватом собственности через незаконные операции с ценными бумагами.

В ходе встреч с представителями Отдела технической помощи Департамента казначейства США, Отдела по прокурорскому надзору, помощи и обучению Департамента юстиции США, Международного отдела по наркотикам и правоохранительным органам Госдепартамента США достигнута договоренность об их содействии в обучении кадров для борьбы с легализацией преступных доходов.

К сожалению, еще не все официальные анти-коррупционные структуры, включая судей, прошли соответствующее обучение. Например, юридический департамент Министерства юстиции, отвечающий за образовательную программу для судей, пока не провел ни одного тренинга. Более того, не проведено совместного обучения представителей различных органов юстиции, на основе единого, четко разработанного образовательного плана, однако необходимо приветствовать положительные сдвиги в области финансирования программ обучения донорами. Совместные обучающие семинары стали бы реальной помощью в работе всех органов юстиции, так как являются необходимым инструментом для развития личных качеств, понимания каждого работника и стимулируют сотрудничество между ними. Необходимо также организовать программы обучения для сотрудников специализированных анти-коррупционных ведомств, включая НАПК. До сих пор не наблюдается улучшений в области совместного обучения по вопросам борьбы с коррупцией,

Кыргызстан частично выполнил данную рекомендацию.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

Рекомендация 9

Внести поправки в положения, определяющие состав коррупционных правонарушений, с целью приведения их в соответствие с международными стандартами, установленными Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенцией ООН против Коррупции и Конвенцией ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых

операций. Внести соответствующие изменения в Уголовный кодекс, чтобы обеспечить следующее:

- *предусмотреть уголовную ответственность за коррупционные деяния, включая взяточничество, иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций либо путем расширения понятия должностного лица, либо в качестве отдельного вида преступной деятельности;*
- *предусмотреть уголовную ответственность за обещание и предложение взятки как в государственном, так и в частном секторе;*
- *предмет взятки, как в государственном, так и в частном секторе, должен охватывать незаконные преимущества, включающие и материальные и нематериальные ценности;*
- *полный охват взяточничества при участии посредников;*
- *уточнить понятия преступлений, связанных с коррупцией в области злоупотребления должностным положением и обеспечение точных правовых определений, не вызывающих трудностей с толкованием;*
- *предусмотреть уголовную ответственность за "сокрытие", "злоупотребление полномочиями", "незаконное обогащение", в соответствии с их определениями в Конвенции ООН против коррупции.*

Ни один из вышеупомянутых пунктов в этой рекомендации еще не был выполнен в соответствии с ее содержанием, чтобы обеспечить соответствие с международными стандартами в данной области. Справедливо отметить, что значительные усилия были предприняты в этом направлении в недавнее время, но нынешняя политическая ситуация не позволяет продолжить законотворческую деятельность. Тем не менее, НАПК разработало Проект закона об изменениях и дополнениях уголовного кодекса Республики Кыргызстан, которые касаются многих пунктов, упомянутых в данной рекомендации. Помимо всего прочего они затрагивают: определение и криминализацию активного (обещание, предложение или дача взятки лично или через посредников в форме какой-либо незаконной выгоды, денег, ценных бумаг, другого имущества, вознаграждения материального или нематериального свойства любому руководящему работнику коммерческой или любой другой структуры, а также работнику любого другого уровня, для того чтобы данный работник пренебрег или нарушил свои обязанности или совершил любые другие действия в интересах взяткодателя) и пассивного (получение взятки, лично или через посредников, в виде незаконного обогащения в денежной форме, в форме ценных бумаг, другой выгоды материального или нематериального свойства любого должностного лица коммерческой или другой организации в любом ранге в обмен на пренебрежение или нарушение своих обязанностей или совершение любых других действий в интересах взяткодателя) взяточничества в частном секторе, всеобъемлющее определение должностного лица (любое лицо, выбранное или назначенное на должность в государственных органах, судебных, органах местного самоуправления, в организациях, предприятиях, учреждениях, ассоциациях с любой формой собственности, в других некоммерческих или коммерческих организациях, а также Вооруженных силах Республики Кыргызстана, других войсковых и военных организациях временно или на постоянной основе или специально уполномоченное, независимо от его ранга, в должностные обязанности которого входит обеспечение (контроль) законности и защита государственных интересов); то же относится к иностранным должностным лицам (любое лицо, выборное или назначенное на официальную должность, занимающее какую-либо позицию в законодательных, исполнительных, административных или правовых органах иностранного государства, включая служащих агентств, компаний и международных организаций, а также любое лицо, уполномоченное действовать от имени такой организации).

Проект также предусматривает позитивные изменения в процессе дальнейшей криминализации коррупции среди государственных служащих, вводятся некоторые новые элементы, характерные для таких правонарушений и охватывающие все виды получения взятки через посредников в виде материальной или нематериальной выгоды. Общая концепция этого проекта направлена в сторону позитивных изменений в соответствии с требованиями рекомендаций. Хотя проект закона в настоящее время находится на рассмотрении парламентской комиссии, пока не ясно, когда состоится его обсуждение, и когда он будет принят.

Кыргызстан не выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 10

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

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

Проект нового закона о борьбе с коррупцией, который должен заменить собой существующий закон, существовал уже во время посещения страны экспертами. Большинство положений этого проекта закона касается вопросов предотвращения коррупции. Акцент на меры по предупреждению коррупции необходимо приветствовать как положительный аспект. Однако содержание этого проекта закона не отвечало многим требованиям действующего законодательства; в частности, в отношении разных концепций и определений коррупции. Противоречия между Законом о борьбе с коррупцией и другим законодательством остаются в части определений декларирования имущества, конфискации имущества, незаконно полученной прибыли продолжают быть предметом озабоченности; кроме того, отдельные положения проекта закона, касающиеся организационных и учрежденческих структур, предусматривают создание Агентства по предотвращению и борьбе с коррупцией – на основе НАПК - и могут реально способствовать соблюдению закона в данной области.

Кыргызстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 11

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

На момент проведения мониторинга и посещения страны, представители различных официальных структур выразили мнение, что в соответствии с основополагающими принципами уголовного законодательства Кыргызстана только физическое лицо может нести ответственность за уголовное преступление. Представители отдельных официальных органов заявили, что предстоит серьезно поработать над тем, чтобы ввести в правовые стандарты Кыргызстана концепцию ответственности юридического лица за преступления, связанные с коррупцией. Тем не менее, уполномоченные лица других официальных структур эту точку зрения не разделяют. Так как проект закона в этой части не был представлен, реализация этой рекомендации не может быть оценена. Что касается концепции ответственности юридического лица за коррупционные преступления, упоминается Статья 303 действующего Уголовного Кодекса – но очевидным фактом является то, что ее содержание никак эту концепцию не затрагивает и международным стандартам она не соответствует.

Кыргызстан не выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 12

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

В связи с существующими пробелами и противоречиями некоторых определений в части определения средств, добытых преступным путем, экспертам было рекомендовано рассмотреть три раздела действующего законодательства: Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовный кодекс и Закон о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Исходя из комментариев, сделанных представителями официальных структур Кыргызстана, деятельности по внесению изменений в Уголовно-процессуальный кодекс не ведется. Новый Закон о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма вступил в силу в ноябре 2006г., но он не гармонизирован с Уголовным и Уголовно процессуальными кодексами. Более конкретно, статья 52 Уголовного кодекса не гармонизирована с понятием доходов от коррупции, которая содержится в статье 2 Закона о противодействии отмыванию грязных денег. Кроме того, статьи 88 и 142 действующего УПК вводит другое определение, которое не соответствует и вряд ли может применяться в связи с новой статьей 52 УК. Предлагаемые изменения к Статье 52 Уголовного кодекса соответствуют требованиям рекомендации – тем не менее, эти изменения недостаточны, так как касаются только одного из трех соответствующих законов.

Кыргызстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 13

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

С декабря 2004 г., когда эта рекомендация была сделана, и по настоящее время положения Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса в отношении определений незаконно

полученных средств и инструментария преступления не приведены в соответствие ни друг с другом, ни с соответствующими положениями Конвенции ООН против Коррупции. Как уже отмечалось в оценке рекомендации 9, законотворческая деятельность приостановлена в связи с существующей политической ситуацией.

Кыргызстан не выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 14

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

Проект закона о поправках в Уголовный кодекс, подготовленный Национальным агентством по предотвращению коррупции, включает два новых параграфа о незаконном обогащении, дополняющих Статью 308. Две вещи являются очевидными: во-первых, по информации, полученной от официальных лиц Кыргызстана, анализ и рассмотрение вопроса о том, как дополнить данными понятиями законодательство, проводился весьма поверхностно, - проект закона – это результат деятельности одного государственного учреждения – Национального агентства по предотвращению коррупции. Рассмотрение такого важного и в то же время противоречивого аспекта должно проводиться в более широком масштабе и должно охватывать все соответствующие государственные органы, с привлечением к работе специалистов в области юриспруденции, и анализом международной практики. Второй вывод, который можно сделать, вытекает из первого: первый параграф новой редакции Статьи 308 Уголовного кодекса расплывчат, в нем отсутствует объективная оценка того, что, необъяснимое благосостояние официального лица является результатом его незаконной деятельности, и это не просто подозрения. Такой подход с одной стороны уменьшает степень участия данной организации, с другой – расширяет зону ее деятельности до любых обозримых границ – все это свидетельствует о недостаточно глубоком анализе этой проблемы.

Кыргызстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 15

Пересмотреть положения Уголовно-процессуального кодекса с тем, чтобы обеспечить эффективность и действенность процедуры идентификации, обнаружения и изъятия доходов и средств совершения преступлений в сфере коррупции.

Не смотря на то, что был получен письменный ответ на запрос экспертов по мониторингу, в котором сообщается, что по данной проблематике разработан проект поправок в Уголовно-процессуальный кодекс, во время визита в страну официальные лица этот факт не подтвердили. Также нет дополнительной информации, подтверждающей, что был проведен анализ процедур выявления, поиска и изъятия инструментов и доходов, полученных в результате коррупции, для обеспечения их эффективности. Также нет и статистических данных по количеству проведенных арестов имущества и конфискаций средств, полученных в результате коррупции за последние три года (2004-2006 гг.).

Кыргызстан не выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 16

Привести в соответствие между собой Закон о банковской тайне и Закон о банках и банковской деятельности в отношении органа, дающего санкцию на доступ к банковской документации. Рассмотреть возможность предоставления права доступа к банковским документам до официального возбуждения уголовного преследования на основании решения суда или решения прокурора.

Следственные органы и органы прокуратуры получают доступ к банковской информации только после того, как начато официально уголовное следствие. Не были внесены необходимые изменения, чтобы привести в соответствие Закон о банках и банковской деятельности и Закон о банковской тайне. Закон о Борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма в редакции ноября 2007 г. содержит еще больше противоречий. Власти Кыргызстана подготовили проект закона, который должен устранить разногласия относительно органа, который уполномочен давать санкцию на снятие банковской тайны, Этот проект был направлен в Парламент, но еще не был одобрен. Действующий в настоящее время Закон о банковской тайне существенно ограничивает возможности анти-коррупционного расследования.

Кыргызстан не выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 17

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

Что касается защиты свидетелей, экспертов, жертв и информаторов, 16 августа 2006 г. был принят новый закон, который регулирует данные вопросы. Тем не менее, представители официальных структур констатируют, что очень мало случаев, когда этот закон действительно применялся, другие партнеры заявляют противоположное. Официальной статистики по фактам применения данного закона не существует. Без реальных данных о применении программы защиты свидетелей и последующих организационных и практических мер, оценить практическую эффективность этого закона еще сложно.

Кыргызстан в основном выполнил эту рекомендацию.

Рекомендация 18

Рассмотреть возможность внесения поправок в Уголовно-процессуальный кодекс с тем, чтобы обеспечить выдачу правонарушителей и правовую помощь на взаимной основе и способствовать эффективности международной взаимной помощи в расследовании и уголовном преследовании дел о коррупции.

В основе этой рекомендации лежит приоритетная необходимость поправок в Уголовно-процессуальный кодекс, которые обеспечат эффективное многостороннее сотрудничество в ходе уголовного преследования правонарушений, связанных с коррупцией. В ответах на вопросы по мониторингу обозначены некоторые законодательные действия, намеченные на будущее – в то же время, не упомянуты соответствующие поправки в Уголовно-процессуальный кодекс. Не смотря на особую просьбу сообщить экспертам, ведется ли какая-либо деятельность в этом направлении, власти Кыргызстана оставили ее без ответа. Необходимо приветствовать тот факт, что Кыргызстан подписал и ратифицировал Кишиневскую конвенцию о взаимной правовой помощи по гражданско-

правовым, уголовным и семейным делам. Согласно правовым нормам Кыргызстана ратифицированные международные соглашения имеют силу прямого действия.

Кыргызстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 19

Обеспечить, чтобы иммунитет, предоставляемый некоторым категориям государственных служащих, не препятствовал проведению расследования и привлечению к ответственности за акты коррупции.

Эта рекомендация исходит из существующей в правовом поле Кыргызстана ситуации в отношении уголовной неприкосновенности Президента, экс-президентов, членов Парламента и судей. Все эти категории официальных лиц не могут быть подвергнуты уголовному преследованию по обвинениям, включающим коррупцию, без предварительного одобрения парламента. Была выражена озабоченность, не станет ли положение об иммунитете, в особенности его практическое применение, препятствием на пути эффективного правоприменения в случае проведения расследования в отношении данных лиц.

Несмотря на высказанную просьбу, власти Кыргызстана не предоставили никаких статистических данных по случаям, когда в связи с предъявленным обвинением в коррупции, официальное лицо лишалось иммунитета. Кроме того, эксперты были проинформированы, что существуют значительные сложности в привлечении к суду судей - правоохранительные органы разделяют мнение, что судьи имеют фактически абсолютную уголовную неприкосновенность в отношении обвинений в коррупции, а также других уголовных преступлений (с соответствующей поправкой, то же относится и к другим вышеназванным категориям функционеров). Коррупционность членов суда считается одной из серьезнейших проблем Кыргызстана, тем не менее, за последние 14 лет был лишь один случай уголовного преследования судьи по обвинению в коррупции.

Кыргызстан не выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 20

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

Уголовно-процессуальный кодекс содержит законодательную базу для прослушивания телефонных разговоров (статья 188 УПК), но все еще не содержит все соответствующие специальные методы расследования преступлений, связанных с коррупцией, такие как секретные операции, привлечение агентов-провокаторов, симулирование взятки, доступ к электронным данным, т.е. электронной почте. Без применения таких современных методов серьезный случай коррупции выявить невозможно, и невозможно собрать необходимую доказательную базу и довести дело до суда. На момент официального визита экспертов по мониторингу не было представлено ни рабочих документов, ни любых других свидетельств того, что ведется работа по внесению необходимых поправок в УПК для обеспечения правовой базы применения полного набора таких методов расследования. Власти Кыргызстана сообщили, что средства, выделяемые для финансирования программ защиты свидетелей, достаточные.

Кыргызстан частично выполняет данную рекомендацию.

ПРОЗРАЧНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Рекомендация 21

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

Закон о государственной службе от 11 августа 2004 г., и другие правовые документы, касаются системы найма и продвижения по службе государственных служащих. Информация о конкурсах на объявленные вакансии периодически публикуется в печатных изданиях, таких как Государственная служба и карьера, она также размещается на официальном сайте Агентства по делам государственной службы. Тем не менее, по данным неправительственных и международных организаций, эта информация предоставляется нерегулярно. Регулярно публикуется только информация о вакансиях на государственные должности низшего звена. Информация о конкурсе на должность высокого ранга обычно вообще не публикуется.

Система найма и продвижения по службе государственных служащих содержит ряд квалификационных требований к кандидатам на должности в государственной службе. Тем не менее, правилами не предусмотрены чёткие критерии для отбора на государственную службу.

Правилами предусмотрено создание аттестационной конкурсной комиссии. Такая комиссия формируется по инициативе главы государственного учреждения. Ее структура и состав определена Положением по проведению конкурсов на должности в государственной администрации. Правилами также предусмотрена возможность включения в состав аттестационной конкурсной комиссии независимых экспертов и представителей профессиональных общественных ассоциаций. По информации, предоставленной Агентством по делам государственной службы, многие государственные органы пользуются таким правом и могут пригласить представителей неправительственных организаций, прессы, а также глав профсоюзов для работы в аттестационной конкурсной комиссии во время проведения конкурсов на вакансии в государственных органах. Тем не менее, по словам представителей неправительственных организаций, им не известны случаи, когда этим правом, закрепленным законодательно, кто-либо воспользовался.

В случае несогласия с решением аттестационной конкурсной комиссии по результатам конкурса, аттестации или квалификационного экзамена, нарушений в ходе ее работы или в ходе проведения конкурса на должность в государственных органах, кандидат на должность вправе подать на аттестационную конкурсную комиссию в суд или заявить о нарушениях в ее работе в Агентство по делам государственной службы.

Следует отметить, что Законом о государственной службе также предусмотрен ряд должностей, которые могут заниматься без проведения соответствующего конкурса (например, советники, ассистенты, консультанты и т.п.).

В соответствии с правилами, если государственный служащий успешно прошел аттестацию и подтвердил свою квалификацию на соответствие определенной должности, аттестационная конкурсная комиссия может вынести решение «рекомендован для повышения». Тем не менее, правилами не предусмотрены четкие критерии для отбора и механизм продвижения по служебной лестнице. В соответствии с существующими правилами, государственный служащий может быть повышен без конкурса только в пределах одной категории. Во всех других случаях продвижение возможно только по результатам конкурса.

Следует отметить, что действующая система предполагает внутреннюю и внешнюю ротацию государственных служащих. Условия труда на новом месте работы как результат системы ротации правилами не предусмотрены. Отказ государственного служащего продолжить службу на новом месте работы может служить поводом к его увольнению с государственного поста. Решение государственного органа о ротации того или иного служащего не может быть оспорено в суде, а может быть обжаловано только в Агентстве по делам государственной службы.

Закон о государственной службе предусматривает создание национального внутреннего резерва государственных служащих, что может обеспечить преимущество внутренних кандидатов над внешними. По информации Агентства по делам государственной службы Республики Кыргызстан, вопрос об изменениях в системе внутренних национальных ресурсов еще не изучался, и проект таких изменений еще не представлен на рассмотрение.

Кыргызстан частично выполнил эту рекомендацию.

Рекомендация 22

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

В соответствии с Планом действий по выполнению Государственной стратегии по борьбе с коррупцией от 21 июня 2005г., Агентство по делам государственной службы осуществляет постоянный контроль за соблюдением Закона о государственной службе и Закона о публикации сведений о доходах и имуществе политических и других государственных деятелей, а также их близких родственников. Однако не существует специально уполномоченных органов, контролирующих соблюдение Закона о борьбе с коррупцией. По этому Закону, все государственные учреждения, органы местного самоуправления и официальные, так же как и частные лица, должны осуществлять борьбу с коррупцией в пределах собственной компетенции. Тем не менее, постоянного контроля за соблюдением Закона о борьбе с коррупцией не ведется. Проект нового Закона о борьбе с коррупцией предусматривает создание уполномоченного органа, который такой постоянный контроль будет осуществлять.

По информации Агентства по делам государственной службы анализ и контроль соблюдения законности производится регулярно во всех государственных структурах Кыргызской Республики. Информационные письма по обнаруженным нарушениям и рекомендации по их устранению распространяются внутри самой организации, а также направляются в администрацию Президента и офис Премьер-министра. Проводится негласный мониторинг и анализ работы персонала государственных учреждений. Ежегодно производится анализ служебных назначений и увольнений среди государственных служащих, раз в полгода – производится анализ соответствия служебному положению, ежегодно производится анализ численности и квалификации государственных

служащих. Эта аналитическая информация размещается на официальном сайте Агентства по делам государственной службы и публикуется в печатном издании Государственная служба и карьера.

Агентство по делам государственной службы разработало систему автоматического учета деклараций государственных служащих. Агентство ведет жесткий контроль фактов не предоставления или не своевременного предоставления этих деклараций.

Комплекс мер правительства по выполнению Государственной стратегии по борьбе с коррупцией нацелен на борьбу с коррупцией и осуществление постоянного контроля над выполнением Закона о государственной службе и Закона о публикации сведений о доходах и имуществе политических и других государственных деятелей, а также их близких родственников; в третьем квартале 2007 г. запланирован выпуск межведомственной инструкции, в котором четко обозначался бы механизм строгой отчетности и контроля над выполнением Закона о государственной службе и Закона о публикации сведений о доходах и имуществе политических и других государственных деятелей, а также их близких родственников. Отчеты по исполнению Закона о публикации сведений о доходах и имуществе политических и других государственных деятелей, а также их близких родственников будут также регулярно публиковаться в прессе.

Кыргызстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 23

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

Существующая система контроля над доходами и имуществом государственных служащих регулируется Законом о публикации сведений о доходах и имуществе политических и других государственных деятелей, а также их близких родственников.

Представители неправительственных организаций, прессы, как и простые граждане не имеют доступа к информации, содержащейся в декларациях государственных служащих. Работникам правовых структур доступ к такого рода информации чрезвычайно затруднен и практически невозможен. Такой доступ официально разрешен только при условии официально оформленного запроса в рамках уголовного дела или по разрешению суда.

Совокупные сведения о доходах, имуществе и финансовых обязательствах политического или любого другого государственного деятеля ежегодно размещается на сайте Агентства по делам государственной службы, в других средствах массовой информации, а также в государственном печатном издании *Государственная служба и карьера*.

Проверка достоверности сведений, указанных государственными служащими в своих декларациях о доходах никем не осуществляется.

В компетенцию Агентства по делам государственной службы входит осуществление контроля за соблюдением Закона о публикации сведений о доходах и имуществе политических и других государственных деятелей, а также их близких родственников, публикации в прессе сведений о лицах, нарушивших сроки подачи деклараций и информирование об этих случаях Президента,

Парламента, Премьер-министра и глав государственных органов в своем ежегодном отчете о принятых мерах.

Частичный контроль за достоверностью информации, содержащейся в декларациях о доходах государственных служащих, осуществляется Агентством по делам государственной службы совместно с государственным служащим, которому принадлежит декларация. В случае необходимости сотрудник Агентства по делам государственной службы уполномочен сделать запрос в соответствующее учреждение, чтобы подтвердить достоверность сведений, указанных в декларации. Агентство также может перепроверить информацию, полученную из частного сектора или коммерческой организации.

В процессе контроля над информацией о доходах государственного служащего Агентство по делам государственной службы не имеет права запрашивать сведения у кредитных организаций (банков). По информации Агентства по делам государственной службы, для эффективной правовой поддержки процесса декларирования доходов и имущества государственных служащих подготовлены изменения и поправки в закон, которые дадут право Агентству по делам государственной службы получать информацию из кредитных учреждений и сравнивать ее с информацией, предоставленной в своей декларации государственным служащим.

За нарушение Закона о публикации сведений о доходах и имуществе политических и других государственных деятелей, а также их близких родственников не предусмотрено ни уголовной, ни административной ответственности. По сведениям из Агентства по делам государственной службы, соответствующие поправки в законодательство также уже подготовлены, они предусматривают более жесткие меры за не предоставление декларации о доходах, за намеренное сокрытие сведений об имуществе и доходах или злонамеренное искажение такой информации.

По информации Агентства по делам государственной службы, механизм проверки достоверности сведений и адекватности указанных в декларациях доходов, находится на стадии разработки.

Агентство по делам государственной службы сообщило, что постоянно изучается опыт других стран, имеющих аналогичные процедуры декларирования доходов и имущества государственных служащих. Процедуры, которые применяются во Франции, Литве, Украине и Казахстане, также были изучены. По мнению представителей Агентства по делам государственной службы Республики Кыргызстан, опыт этих стран был успешно использован при разработке новой формы декларации.

Действующее законодательство предусматривает обязательное декларирование доходов близких родственников (членов семьи) государственного служащего (супруги, родителей, детей, братьев и сестер, получающих финансовую поддержку от государственного служащего). По информации Агентства по делам государственной службы, многие государственные служащие намеренно скрывают свои доходы, записывая незаконно полученные средства на имя членов своей семьи и даже родственников, которые членами семьи не являются и поддержку от государственного служащего не получают. Агентство по делам государственной службы предложило исключить из проекта нового Закона о государственной службе такое понятие как «получающие поддержку от государственного служащего», таким образом расширив круг родственников, обязанных декларировать свои доходы наряду с декларацией доходов государственного чиновника.

Кыргызстан не выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 24

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

По информации Агентства по государственным закупкам и материальным резервам при правительстве, опыт ряда иностранных государств с успехом уже использовался или используется в настоящее время в процессе разработки электронной системы государственных закупок. Чтобы такой опыт изучить более тщательно, специалисты Агентства по государственным закупкам и материальным резервам при правительстве ознакомились с опытом Республики Казахстан и Канады, участвовали в различных форумах по ознакомлению с электронной системой государственных закупок.

Государственное Агентство по государственным закупкам и материальным резервам разработало и передало на рассмотрение в парламент Проект закона об электронной системе государственных закупок.

Согласно Комплексу мер правительства по реализации Государственной стратегии по борьбе с коррупцией, в течение 2006 - 2007гг. Агентство по государственным закупкам и материальным резервам введет в действие электронную систему государственных закупок, таким образом, обеспечив прозрачность этого механизма.

Тем не менее, введение в действие электронной системы государственных закупок требует дополнительных средств и организационной поддержки, которые в настоящее время отсутствуют. Министерство экономики и финансов Республики Кыргызстан включило в бюджет 2007 г. финансирование создания электронной системы государственных закупок, как это предусматривает Национальная стратегия развития информационных и коммуникационных технологий Кыргызстана. По оценкам Агентства по государственным закупкам и материальным резервам выделенного на разработку системы электронных закупок финансирования недостаточно, поэтому рассматривается необходимость международной финансовой помощи.

В настоящее время информация о проводимых или запланированных государственных закупках в обязательном порядке размещается на сайте Агентства по государственным закупкам и материальным резервам, а также публикуется в печатном издании Бюллетень государственных закупок, которое выходит два раза в неделю.

Тем не менее, по мнению представителей неправительственных и международных организаций, информация о проведении тендеров на государственные закупки публикуется не своевременно, порой содержит искаженные данные, например время проведения тендера, список необходимых документов, контактную информацию и т.д.

Новая редакция Закона о государственных закупках была принята 24 мая 2004г. Ее целью было повышение открытости и прозрачности процесса государственных закупок.

Согласно нормам закона «О государственных закупках» протокол вскрытия тендерных заявок предоставляется незамедлительно в Государственное агентство по государственным закупкам и материальным резервам, закупающие организации должны предоставить протокол процедур закупок в течение 3 дней после его составления. Во время проведения торгов никакая информация не может быть запрошена. Закупающая организация должна предоставить информацию о

стоимости договора, и опубликовать информацию о произведенном выборе. При необходимости Государственное агентство по государственным закупкам и материальным резервам вправе запросить тендерные заявки участников тендера.

Действующее законодательство требует обязательной публикации информации о запланированных государственных закупках, за исключением тех случаев, когда такие закупки проходят при наличии одного подрядчика.

Правила, регулирующие процедуру государственных закупок, так же как и формы заявок на участие в тендере, находятся в свободном доступе на сайте Агентства по государственным закупкам и материальным резервам при правительстве Республики Кыргызстан. Эта же информация публикуется в ежемесячном печатном издании *Бюллетень государственных закупок* и других средствах печати. Тендерная информация включает план закупок, объявление об открытии тендера, результаты тендера и отчет тендерной комиссии. В соответствии с информацией, предоставленной Агентством по государственным закупкам и материальным резервам, представители средств массовой информации и неправительственных организаций также могут принимать участие в процессе конкурса в качестве независимых наблюдателей.

Агентство по государственным закупкам и материальным резервам, а также органы прокуратуры, как в ходе совместных проверок, так и независимо друг от друга выявили огромное количество нарушений Закона о государственных закупках. Такие проверки проводились либо в плановом режиме, либо по полученным сигналам о нарушениях. Действующие законодательные нормы предусматривают как административную, так и уголовную ответственность за нарушение Закона о государственных закупках.

По информации Агентства по государственным закупкам и материальным резервам, принимаются активные меры для совершенствования существующей системы государственных закупок, в частности за счет принятия поправок в законодательстве, способствующих уничтожению коррупции и снижению коррупционных рисков. В этой области ведется сотрудничество с правовыми структурами, отвечающими за борьбу с коррупцией в сфере государственных закупок.

Агентство периодически организывает обучающие семинары и курсы проведения государственных тендеров. Развивается процесс международного сотрудничества с целью улучшения существующей системы государственных закупок.

Кыргызстан полностью выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 25

Ограничить возможность осуществления государственных закупок из одного источника.

В Законе о государственных закупках от 24 мая 2004 г. предусматривается возможность закупок из одного источника. Для того чтобы такой возможностью уполномоченный орган мог воспользоваться, Законом обозначен ряд исключительных обстоятельств.

Представители Агентства по государственным закупкам и материальным резервам утверждают, что применяются достаточно суровые меры для того, чтобы на практике ограничить возможность государственных закупок из одного источника и установить жесткий контроль над этими процедурами.

Тем не менее, по информации Агентства, государственные закупки из одного источника разрешены Министерству по чрезвычайным ситуациям в случае срочной необходимости, вызванной чрезвычайными обстоятельствами, требующими незамедлительной реакции.

Следует отметить, что с момента обзора Республики Кыргызстан в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией и принятия рекомендаций 14 декабря 2004 г., Закон о государственных закупках, который допускает закупки из одного источника, никаких изменений не претерпел. Поэтому возможность государственных закупок из одного источника до сих пор никак не ограничена.

Кыргызстан не выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 26

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

По информации, полученной из Счетной палаты, существующая система внутреннего аудита исполнительных органов нацелена на выявление случаев коррупции и осуществляется службами внутреннего аудита каждого министерства или агентства. В Министерстве финансов эти функции выполняет государственный департамент аудита (38 сотрудников), в Министерстве труда и социального развития – служба внутреннего контроля и аудита (19 сотрудников), в Фонде социального страхования Республики Кыргызстан – департамент внутреннего аудита (15 сотрудников), в Министерстве здравоохранения – сектор внутреннего аудита (3 сотрудника), в Министерстве обороны – управление службы внутреннего аудита (11 сотрудников) в Министерстве сельского хозяйства, водоснабжения и перерабатывающей промышленности – департамент внутреннего аудита (5 сотрудников), в Министерстве по чрезвычайным ситуациям – служба внутреннего аудита (4 сотрудника), в Министерстве внутренних дел – отдел методологии и контроля (5 сотрудников), в государственном предприятии Кыргызпочта (5 сотрудников).

По Закону о работе Счетной палаты, отчеты всех служб внутреннего аудита поступают в Счетную палату, которая контролирует и отслеживает весь процесс аудита и анализирует деятельность государственных организаций. Счетная палата по собственному усмотрению может анализировать работу государственных органов, исходя из информации, полученной от внутренних служб аудита, а может проводить собственные проверки, принимая во внимание отчеты внутренних аудиторских служб.

В настоящее время еще не разработана правовая база для работы служб внутреннего аудита, но необходимо отметить, что предпосылки для ее создания уже существуют.

Комплекс мер по выполнению Государственной стратегии по борьбе с коррупцией, предполагает создание структуры, объединяющей службы внутреннего аудита всех исполнительных органов, с целью выявления случаев коррупции и создания возможности для постоянного взаимодействия всех органов финансового контроля и аудита.

Указом Президента No. 337 от 29 июня 2006г. утвержден План по реформированию системы государственного финансирования Республики Кыргызстан, одним из пунктов которого является создание правовой базы для работы служб внутреннего аудита.

По информации Счетной палаты, при участии международных экспертов, для работы над Проектом закона о внутреннем аудите, была создана межведомственная группа.

Стоит также отметить, что Счетная палата подготовила альтернативный Проект закона о внутреннем аудите, который в настоящее время изучается экспертами Мирового Банка.

Пока правовая база для системы внутреннего аудита находится на стадии разработки и отчетность служб внутреннего аудита не ведется, нет возможности непрерывно и свободно взаимодействовать органам финансового контроля и аудита, и это затрудняет сотрудничество.

Во всяком случае, по мнению представителей Счетной палаты, несмотря на отсутствие правовой базы для работы служб внутреннего аудита, Счетная палата, свободно, на постоянной основе сотрудничает с исполнительными структурами, и результатом такого сотрудничества явилось межведомственное соглашение с органами прокуратуры о борьбе с коррупцией.

Кыргызстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 27

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

Закон о доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления от 28 декабря 2006 г., а также Закон о гарантиях и свободе доступа к информации от 5 декабря 1997 г. гласят, что в соответствии с принципами гласности, объективности, открытости и достоверности информации каждому гражданину гарантировано право доступа к информации и правительство должно это право защищать.

Эти законодательные акты устанавливают также положение о конфиденциальности информации, в отношении которой законом предусмотрен запрет на доступ и распространение, как и в отношении информации, представляющей государственную, коммерческую или официальную тайну.

Законы о государственной тайне, о коммерческой тайне, о банковской тайне, о банках и банковской деятельности устанавливает, какая информация является конфиденциальной и какая содержит государственную, коммерческую или официальную тайну.

Для того, что сократить долю информации подобного рода Закон о доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления и Закон о гарантиях и свободе доступа к информации гарантируют право каждого гражданина получать информацию, а также, в случае его нарушения или игнорирования государственными органами, органами местного самоуправления, общественными организациями, предприятиями и учреждениями, отстаивать свое право в суде или подавать жалобу главному уполномоченному по защите прав человека республики Кыргызстан (Акыйкатчы).

Однако ряд международных и национальных общественных организаций отмечают, что информация, которая находится в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, и подлежащая раскрытию для общественности, на практике практически

недоступна или трудно доступна. Зачастую государственные органы и органы местного самоуправления принимают произвольные решения в отношении того, что относится к подобного рода информации, хотя в соответствии с нормами Законов о доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики и о гарантиях и свободе доступа к информации право должностных лиц ограничено в принятии произвольных решений в отношении непредставления информации.

Кыргызстан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 28

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

Статьей 9 Закона о борьбе с коррупцией (от 6 марта 2003 года N 51) гарантирована государственная защита людей, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией. Информация относительно людей, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией, является государственной тайной и может быть раскрыта только по письменному запросу из официального анти-коррупционного органа или по решению суда в соответствии с порядком, предусмотренным законодательством Республики Кыргызстан.

В то же время, часть 3 той же статьи предусматривает установленную законодательством ответственность лица за намеренное сообщение ложной информации о случаях коррупции.

Следует отметить, что в рамках Государственной стратегии по борьбе с коррупцией и Комплекса мер по ее выполнению в целях усиления борьбы с коррупцией 16 августа 2006г. был принят Закон о защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства.

По мнению представителей общественных организаций, существуют свидетельства того, что жалобы, полученные непублично, используются правоохранительными органами в ходе уголовного преследования по обвинению в лжесвидетельстве.

Так, например, статья 127 Уголовного кодекса предусматривает уголовную ответственность за лжесвидетельство. По информации правовых структур, подтвержденной рядом общественных организаций, эта статья Уголовного кодекса действует и успешно применяется на практике. По официальным данным, в 2004 г. было возбуждено 157 уголовных дел по обвинению в лжесвидетельстве, 241 дело было возбуждено в 2005 г. и 264 – в 2006 г.

В связи с этим 4 мая 2007 г. Кыргызстаном был принят Закон о порядке рассмотрения обращений граждан (№ 67). Статья 11 данного закона:

- запрещает преследование гражданина либо его близких в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц;

- определяет, что за преследование гражданина либо его близких в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу влечёт за собой ответственность должностных лиц в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.
- не допускает разглашение сведений при рассмотрении обращения, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

Кыргызстан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 29

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

В рамках Государственной стратегии по борьбе с коррупцией и в соответствии с Комплексом мер по ее выполнению процесс выработки политики и разработки анти-коррупционной политики должен быть организован в форме консультаций между представителями гражданского общества, с использованием примера работы консультационных советов и рабочих групп, регулярного информирования населения через средства массовой информации о результатах анти-коррупционных мер, принимаемых министерствами и ведомствами.

В рамках Государственной стратегии и в соответствии с Комплексом мер были подготовлены поправки и изменен статус Национального совета по борьбе с коррупцией. Указом Президента от 23 января 2006г. вводятся значительные изменения в состав Национального совета по борьбе с коррупцией, а именно увеличивается количество его членов до одиннадцати, за счет шести представителей гражданского общества (представителей средств массовой информации, ассоциации предпринимателей, профессиональных союзов, общественных организаций и творческих союзов).

Устав Национального совета по борьбе с коррупцией Республики Кыргызстан гласит, что решения принимаются большинством голосов членов Совета, присутствующих во время голосования. Поэтому, шесть представителей гражданского общества против пяти представителей государственных органов (представители Президента, Правительства, Парламента, Верховного суда, и комиссар Национального Агентства по предупреждению коррупции) имеют возможность осуществлять общественный контроль над применением анти-коррупционных мер, устанавливать приоритетные направления деятельности Национального совета по борьбе с коррупцией в соответствии с единой государственной анти-коррупционной политикой.

Для создания правовых рамок взаимодействия с общественными организациями и средствами массовой информации НАПК заключил более 20 меморандумов «О сотрудничестве и взаимодействии Национального Агентства Кыргызской Республики по предупреждению коррупции и институтов гражданского общества по предупреждению и борьбе с коррупцией». Меморандум предполагает более тесное и регулярное сотрудничество между НАПК и институтами гражданского

общества в проведении антикоррупционных экспертиз законодательной базы и разработки проектов нормативных правовых актов, а также в проведении конференций по борьбе с коррупцией с участием руководства республики, представителей министерств, ведомств и международных организаций.

НАПК также разработан проект «Процедуры постоянного участия гражданского общества, общественных объединений в разработке и реализации антикоррупционной политики», который предусматривает регулярное сотрудничество между государственными органами и институтами гражданского общества. Проект предполагает сотрудничество в информационно-консультационной деятельности с институтами гражданского общества и партнерскую деятельность по проведению рабочих встреч, форумов и конференций.

Необходимо отметить, что Указ Президента о мерах по углублению, правовой поддержке и практическому осуществлению всех форм сотрудничества между государственными структурами, органами местного самоуправления и гражданским обществом от 11 мая 2006г. утвердил программу работы по углублению, правовой поддержке и практическому осуществлению всех форм сотрудничества между государственными структурами, органами местного самоуправления и гражданским обществом (в масштабе государственной политики), с тем чтобы способствовать всем формам взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления и гражданскими общественными организациями в вопросах принятия государственных решений с учетом интересов всех слоев населения. Для выполнения этой программы сформирована координационная группа, в которую входят представители неправительственных организаций и средств массовой информации.

По информации из государственных органов и неправительственных организаций на практике сотрудничество между государственными и неправительственными организациями носит нерегулярный характер, неправительственные организации недостаточно привлекаются к работе.

Кыргызстан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 30

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

В соответствии с положениями Государственной стратегии по борьбе с коррупцией Республики Кыргызстан, в целях предотвращения политической коррупции определена необходимость обеспечить максимальную открытость работы Центральной избирательной комиссии (при участии визави – гражданского общества), с тем, чтобы исключить возможную дискриминацию в отношении отдельных политических партий или кандидатов, гарантировать прозрачность процедуры формирования и расходования избирательных фондов, а также обеспечить

публикацию ежегодной финансовой отчетности политических партий, включая информацию об источниках финансирования и порядке расходования избирательных фондов.

В связи с этим, в рамках Государственной стратегии по борьбе с коррупцией и плана по ее осуществлению, был принят законодательный акт в декабре 2005 г., который устанавливает систему финансовой отчетности для политических партий, включая обязательную публикацию отчетности в средствах массовой информации, обеспечение открытости и прозрачности процессов формирования и расходования избирательных фондов.

По Закону о политических партиях от 12 июня 1999 г., финансовая отчетность политических партий осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Однако, законодательством не предусмотрен механизм бухгалтерской отчетности партий и кандидатов. Также нет отдельной государственной структуры, которая отвечала бы за контроль над финансированием политических партий, кандидатов и их избирательных кампаний.

Ежегодная отчетность политических партий, включая расходование избирательных фондов, в Республике Кыргызстан не публикуется и не представляется в государственные органы.

Кроме того, в действующем законодательстве отсутствует четкое определение понятия «административный ресурс», который используется кандидатами, занимающими государственные посты, в своих избирательных кампаниях. Отсутствует положение, категорически запрещающее использование такого «административного ресурса».

Кыргызстан не выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 31

Принять законодательство, полностью основанное на международных нормах в отношении отмывания денег, в частности, в отношении криминализации отмывания преступных доходов, в том числе доходов от коррупции. Принять превентивное законодательство, предусматривающее, кроме прочих мер, учреждение подразделения финансовой разведки.

В июне 2006 г. Кыргызстан принял Закон о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, который включает превентивные меры для финансового сектора, и - в гораздо меньшей степени – для нефинансового сектора. Закон вступил в силу в ноябре 2006 г., он включает положения об идентификации личности/организации клиента, хранении финансовой информации, информировании официальных органов о подозрительных транзакциях, в том числе незамедлительном информировании о транзакциях, превышающих определенную сумму.

Указом Президента от декабря 2005 г. была учреждена Служба финансовой разведки, уполномоченная заниматься борьбой с отмыванием денег и финансированием террористической деятельности. В настоящее время Служба финансовой разведки состоит из 28 специалистов. Для этой службы было выделено новое помещение, но еще предстоит много работы, чтобы служба начала работать в полную силу. С ноября 2006 г. по апрель 2007 г. Служба финансовой разведки получила более 125 000 отчетов по транзакциям, в основном от банков и продавцов ценных бумаг. Еще нет достаточного компьютерного обеспечения и функциональной базы данных для эффективной работы Службы. Существующее положение вызывает озабоченность работой Службы финансовой разведки, ее способностью обрабатывать большой объем информации с тем, чтобы отвечать требованиям, предусмотренным законодательством.

Офис ООН по наркотиками и преступности и Международный Валютный Фонд в настоящее время осуществляют ряд проектов по поддержке работы Службы финансовой разведки.

Внесенные изменения в Закон о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма – существенный шаг вперед. Кыргызстан – единственное государство в данном регионе, которое приняло ряд эффективных законов в данной области и учредило Службу финансовой разведки. Тем не менее, в законе есть слабые места, которые требуют скорейшего устранения. В том числе:

- Понятие отмывания денег в Уголовном кодексе представлено слишком узко. Статья 183 Уголовного кодекса считает уголовным преступлением только получение средств от преступной деятельности, упуская понятия обладания или сокрытия таких средств, как того требуют международные стандарты;
- Закон о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма не затрагивает сферы бизнеса, не относящиеся к финансовым, например, деятельность адвокатов, нотариусов и бухгалтеров. Неясно, как регулируется работа пунктов обмена валют, а также деятельность агентов по продаже недвижимости;
- Закон не предусматривает мер повышенного должного контроля при работе с политически значимыми лицами;
- Нет четкого требования выявления реального владельца счетов;
- Роль Службы финансовой разведки обозначена не четко; существует дублирование полномочий с Национальным банком (как контролирующим органом для всех банков и финансовых организаций)
- Недостаточное внимание уделено вопросу информирования о подозрительных сделках. Все 125 000 отчетов, полученных Службой финансовой разведки, касаются транзакций, превышающих 1 000 000 Сом (не зависимо от того, относятся ли они к разряду подозрительных или нет). Такая информация о транзакциях имеет достаточно ограниченную ценность.

Кыргызстан частично выполнил данную рекомендацию.

ВЫВОДЫ

| Рекомендация | Выполнено | В основном выполнено (небольшие недостатки, в основном выполнено) | Частично выполнено (предпринят ряд важных шагов) | Не выполнено (существенные недостатки) |
|---|-----------|--|--|--|
| Национальная политика и институты по борьбе с коррупцией | | | | |
| 1. Обновление Стратегии по борьбе с коррупцией | | X | | |
| 2. Институты для разработки и мониторинга анти-коррупционной политики | | | X | |
| 3. Консолидация правоохранительных мер | | | | X |
| 4. Анализ и исследование проблемы коррупции | | | X | |
| 5. Кампании по информированию и обучению | | | X | |
| 6. Ратификация Конвенции ООН против коррупции | X | | | |
| 7. Статистика коррупционных преступлений | | | X | |
| 8. Специализированная подготовка для правоохранительных органов | | | X | |
| Законодательство и криминализация коррупции | | | | |
| 9. Международные стандарты в области коррупционных преступлений | | | | X |
| 10. Гармонизация Закона о борьбе с коррупцией и Уголовного кодекса | | | X | |
| 11. Ответственность юридических лиц | | | | X |
| 12. Конфискация доходов от коррупции | | | X | |
| 13. Определения и инструментов и доходов от коррупции | | | | X |
| 14. Уголовная ответственность и незаконное обогащение | | | X | |
| 15. Выявление и изъятие доходов от коррупции | | | | X |
| 16. Доступ к финансовой информации | | | | X |
| 17. Защита свидетелей | | X | | |
| 18. Экстрадиция и взаимная правовая помощь | | | X | |
| 19. Иммунитет | | | | X |
| 20. Специальные техники расследования | | | X | |
| Прозрачность государственной службы | | | | |
| 21. Прием и продвижение по гос. службе | | | X | |
| 22. Применение Законодательных Актов | | | X | |
| 23. Декларирование имущества и доходов | | | | X |
| 24. Электронная система гос. закупок | X | | | |
| 25. Закупки из одного источника | | | | X |
| 26. Финансовый контроль и внутренний аудит | | | X | |
| 27. Доступ к информации | | | X | |
| 28. Положение о лжесвидетельстве | | X | | |
| 29. Сотрудничество с НПО | | X | | |
| 30. Финансирование политических партий | | | | X |
| 31. Отмывание денег и служба фин. разведки | | | X | |

ПРИЛОЖЕНИЕ I: СПИСОК УЧАСТНИКОВ ВЫЕЗДНОЙ КОМИССИИ

16-21 апреля 2006 г.

Руководитель группы экспертов:

Дэниель Телесклаф, Сеть Финансовой Порядочности (Швейцария)

Группа экспертов:

- Мари Лиис Лиив, Начальник Отдела уголовной статистики и анализа, Департамент уголовной политики, Министерство юстиции (Эстония)
- Боштян Пенко, Старший прокурор, Генеральная прокуратура (Словения)
- Ярослав Стрельченко, Заместитель начальника Отдела по контролю государственных служащих, Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (Латвия)

Секретариат:

Ольга Савран, ОЭСР

Правительственные структуры, другие государственные органы:

- Национальное агентство по предупреждению коррупции
- Национальный совет по борьбе с коррупцией
- Парламент
- Министерство юстиции
- Генеральная прокуратура, Управления по борьбе с коррупцией
- Министерство внутренних дел, Главное управление по борьбе со служебными преступлениями
- Государственный Комитет Национальной безопасности
- Агентство по делам государственной службы
- Служба финансовой разведки
- Государственное Агентство по государственным закупкам и материальным резервам
- Государственный комитет по налогам и сборам
- Счетная палата
- Академия управления при Президенте Республики Кыргызстан

- Верховный суд

Неправительственные организации:

- Граждане против коррупции
- Эгалитэ
- Гражданская защита
- Парламентарии Кыргызстана против коррупции
- Будущее без коррупции – Трэнсперенси Интернешнл Кыргызстан
- Союз единения, г. Талас
- Общественный фонд Луч надежды

Международные и иностранные организации:

- ОБСЕ (Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе)
- ПРООН (Программа развития ООН)
- Фонд Евразия
- Форд Сороса
- Швейцарский Офис по Сотрудничеству
- Германия

ПРИЛОЖЕНИЕ II: ВЫДЕРЖКИ ИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Список приложений

Предоставляется по требованию