



Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой  
Директорат по финансам и предпринимательству  
Организация Экономического Сотрудничества и Развития  
2, rue André Pascal  
75775 Paris Cedex 16 (France)  
тел.: (+33-1) 45249106, факс: (+33-1) 44306307  
электронная почта: Anti-Corruption.Network@oecd.org  
<http://www.anticorruptionnet.org>

---

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

**Обзор законодательной и институциональной базы для борьбы с  
коррупцией**

**КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА**

**Обобщенная оценка и рекомендации**

*Приняты 14 декабря 2004 г.*

**I) НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ****Общая оценка и рекомендации**

Когда в 1990-х годах Кыргызская Республика приступила к широкомасштабному реформированию своей экономической и политической системы, она столкнулась с серьезными проблемами коррупции в деловой сфере, органах власти и финансовых кругах. Согласно Индексу восприятия коррупции Трансперенси Интернэшнл, Кыргызстан занимал 118-е место в мире в 2003 году и 122-е место в 2004 году.

Как отмечается в Проекте национального доклада, Кыргызская Республика осознает, что коррупция подрывает процесс социально-экономического развития, строительства рыночной экономики, привлечения инвестиций и негативно воздействует на политические и общественные институты демократического государства. Правительство Кыргызской Республики признает, что коррупция представляет собой одну из серьезных угроз будущему развитию страны. Так, на мартовской 2003 г. сессии Совета безопасности Кыргызской Республики "О мерах по усилению борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике", посвященной исключительно проблемам коррупции и борьбы против коррупции, говорилось о широком распространении коррупции в таможенных и налоговых органах, в системе Министерства внутренних дел и Прокуратуры, судебных органах, банковской и кредитно-финансовой системах Кыргызстана, а также в секторах здравоохранения, образования и социальной защиты. 1522 государственных служащих, включая офицеров таможенных и налоговых органов, правоохранительных органов, органов социальной защиты и лицензирования, сотрудников центральных и местных органов власти были привлечены к ответственности в период 2001–2003 годов. Руководство Кыргызской Республики признает, что Кыргызская Республика не достигла существенных результатов в деле преодоления коррупции.

Осознание и общественное признание серьезности данной проблемы, а также политическая воля на уровне высшего руководства страны достойны высокой оценки. Необходимо также отметить, что недавно в стране были предприняты существенные шаги по созданию и укреплению институтов и правовой базы для предупреждения и борьбы против коррупции.

Президент Кыргызской Республики принял ряд мер, направленных на борьбу против коррупции в системе государственной администрации. Трехлетняя государственная программа усиления борьбы с коррупцией была принята уже в 1997-м году, и была продлена еще на три года в 2001 году. Кроме того, в 2003 году был утвержден План реализации Национальной стратегии "Кыргызстан – страна с добросовестным управлением". В декабре 2003 года Кыргызская Республика подписала Конвенцию ООН против коррупции.

Решение Совета безопасности Кыргызской Республики от 31.03.2003 года №2, которым был утвержден План реализации Национальной стратегии "Кыргызстан – страна с добросовестным управлением", среди прочих мер предусматривает формирование стратегии борьбы против коррупции, меры по предотвращению коррупции в сфере государственной службы, а также совершенствование антикоррупционной нормативно-правовой базы. Как следует из Доклада, одним из первых практических шагов по реализации Плана стало создание Национального совета по добросовестному управлению (далее – НСДУ), под председательством Премьер-министра Кыргызской Республики, основной задачей которого является разработка и реализация конкретных мер по формированию и развитию адекватной и эффективной системы государственного управления. В октябре 2004 года Национальный совет по добросовестному управлению был упразднен, а работа по совершенствованию государственной политики в области борьбы с коррупцией была передана его преемнику – Консультативному совету по добросовестному управлению (далее – КСДУ). Новый орган – Консультативный совет по добросовестному управлению – был создан Указом Президента Кыргызской

Республики в феврале 2004 года. Рабочий орган Национального совета по добросовестному управлению – Секретариат Национального совета по добросовестному управлению – был преобразован в Секретариат Консультативного совета по добросовестному управлению.

Необходимо отметить как позитивный фактор то, что законодательные власти Кыргызской Республики приняли ряд соответствующих законов, исполнение которых координируется Комитетом по вопросам законности и правопорядка, борьбы с преступностью и коррупцией Законодательного собрания Жогорку Кенеша (парламента) Кыргызской Республики. Закон о борьбе с коррупцией, Закон о гражданской службе и Закон о государственных закупках были приняты в период 2003 – 2004 годов. Законопроекты 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 финансированием терроризма и отмытием доходов, полученных преступным путем, находятся на рассмотрении парламентом. Законопроект о доступе к информации, который должен заменить существующий закон, в настоящее время обсуждается различными заинтересованными сторонами (все ветви власти, представители НПО и бизнеса).

Расследование преступлений в сфере коррупции не регулируется какими-либо специальными актами. Процедуры уголовного производства, установленные Уголовно-процессуальным кодексом, обязательны для суда, прокуратуры, следователей и прокуроров при проведении расследования всех видов преступлений, включая преступления в сфере коррупции. Следствие по уголовным делам проводят следователи Прокуратуры, следователи органов внутренних дел, Службы национальной безопасности, Финансовой полиции, Департамента таможенной службы, Агентства по контролю за наркотиками и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиций. Уголовно-процессуальный кодекс устанавливает юрисдикцию по делам, то есть определяет, какие следственные органы должны проводить расследование преступлений, предусмотренных различными статьями Уголовного кодекса. Закон не предусматривает специальных методов выявления и расследования преступлений в сфере коррупции.

Тем не менее, в целях реализации Концепции развития органов Государственной прокуратуры Кыргызской Республики до 2005 года, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 21 марта 2003 года №101, Приказом Генерального прокурора Кыргызской Республики №10 от 12.06.2003 года в управлении по надзору за расследованием преступлений создан отдел по надзору за расследованием преступлений, связанных с коррупцией, и посягательств на национальную безопасность. Из Национального доклада неясно, приступил ли этот отдел к работе, однако из этого же источника следует, что меры, принимаемые органами прокуратуры по обеспечению действенного контроля за эффективностью расследования коррупционных правонарушений, уже вносит свою лепту в укрепление потенциала правоохранительных органов в борьбе против коррупции. В 2004 году, осуществляя надзорные полномочия по обеспечению законности при расследовании должностных преступлений, прокурорами отменено 466 незаконно принятых решения о возбуждении, отказе от возбуждения, прекращении уголовных дел, приостановлении следствия, выявлено и поставлено на учет 74 ранее не зарегистрированных и сокрытых преступлений. Как следует из Доклада, прокурорские проверки выявили факты грубых нарушений при применении нормы закона о досрочном освобождении. Только по предварительным данным, установленным в ходе проверки судебных решений по Чуйской области, за прошедший год из числа осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления, отбыв незначительную часть наказания, условно-досрочно были освобождены более трех десятков лиц, в числе которых судимые за убийства, грабежи, разбои, преступления связанные с наркотиками. В этом усматривается коррумпированность начальников исправительных учреждений, судей и государственных прокуроров. Генеральная прокуратура совместно с Верховным судом Кыргызской Республики в настоящее время тщательно изучает данную проблему с целью определения меры ответственности судей, начальников колоний и прокуроров, замешанных в коррупционных нарушениях в этой сфере.

Власти Кыргызской Республики отмечают, что особую тревогу вызывает состояние уголовных дел, связанных с взяточничеством. Так, несмотря на то, что взяточничество является высоко латентным преступлением, в 2003 году было завершено расследование и направлено в суды 88 уголовных дел в отношении 97 лиц (органами прокуратуры – 23 дела в отношении 26 лиц). В связи с этим серьезной проблемой остается явное несоответствие между фактическим уровнем коррупции в стране и уровнем расследованных и осужденных за взяточничество и коррупционные правонарушения.

Описания, приведенные в Национальном докладе, указывают на излишнюю сложность и раздробленность системы выявления, расследования и уголовного преследования коррупции и дел, связанных с коррупцией. Один из выходов из данного положения может состоять в упрощении следственных процедур в Кыргызской Республике, но с учетом международных норм в области прав человека по обеспечению справедливого судебного процесса. В качестве приоритета страна должна принять меры к консолидации репрессивных мер борьбы против коррупции.

### Конкретные рекомендации

1. Обновить Национальную стратегию по борьбе с коррупцией Кыргызской Республики на основе оценки выполнения существующих анти-коррупционных программ, с целью унификации многочисленных документов в единую комплексную стратегию.
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 анти-коррупционные агентства.
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 антикоррупционного законодательства.
4. Проводить дальнейшие обзоры и соответствующие исследования на основе прозрачной методологии, 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.
5. Проводить кампании с целью повышения осведомленности 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.
6. Ратифицировать Конвенцию ООН против коррупции.
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 сравнение положения в различных ведомствах.

8. Продолжить мероприятия по профессиональное обучение по вопросам 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.

## II) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

### Общая оценка и рекомендации

Уголовный кодекс Кыргызской Республики содержит ряд статей, предусматривающих уголовную ответственность за активное и пассивное взяточничество и прочие коррупционные правонарушения и преступления, связанные с коррупцией. Однако охват законодательства о борьбе с коррупцией не вполне соответствует требованиям международных антикоррупционных норм (установленных 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).

К примеру, Уголовный кодекс Кыргызской Республики предусматривает уголовную ответственность за активное и пассивное взяточничество в государственном секторе: статьи 310-314 Уголовного кодекса рассматривают в качестве уголовных правонарушений: i) получение взятки в качестве вознаграждения (не обусловленного заранее), ii) получение взятки в качестве подкупа (обусловленного заранее), iii) получение взятки за предоставление должности в системы государственной службы, iv) вымогательство взятки и v) дачу взятки.

В соответствии с данными статьями, предмет взятки ограничивается лишь материальными благами и не распространяется на нематериальные преимущества как разновидность незаслуженных преимуществ, предусмотренных Конвенцией ООН против коррупции. Единственное исключение составляет заранее обусловленное получение взятки (статья 311), предмет который может заключаться в одном нематериальном благе – общее покровительство, попустительство по службе.

Создается впечатление, что Уголовный кодекс рассматривает в качестве уголовных деяний только получение/дачу взятки должностному лицу (должностным лицом) или его родственникам(и) и близким(и), как сформулировано в Руководстве Верховного суда от 27.09.2003 г.), в то время как уголовная ответственность за предоставление незаслуженных привилегий другому лицу или группе лиц, как того требует Конвенция ООН против коррупции, не предусмотрена.

За обещание или предложение взятки уголовная ответственность также не предусмотрена, хотя при определенных обстоятельствах такое поведение может квалифицироваться как попытка дать взятку.

В статье 303 коррупция рассматривается в качестве уголовного преступления, а предмет коррупционного правонарушения распространяется на все незаконные блага и привилегии. Однако на практике данная статья ни разу не применялась в силу своей расплывчатости и нечеткого определения понятия "коррупция".

Понятие "должностное лицо" (в формулировке статьи 304) включает широкий круг лиц, занимающих должности в законодательных, административных и судебных органах. Однако определение ограничивается должностными лицами Кыргызской Республики и не включает в данное понятие иностранных должностных лиц и должностных лиц международных организаций.

Уголовная ответственность за торговлю влиянием предусмотрена лишь частично статьей 310 Уголовного кодекса, во второй части которой говорится об ответственности должностного лица за получения взятки за совершение противоправного действия, и статьей 304, устанавливающей уголовную ответственность должностного лица за совершение деяний, выходящих за рамки его

законных полномочий, "если это деяние повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или юридических лиц либо охраняемых законом интересов общества или государства".

Необходимо также подчеркнуть, что Уголовный кодекс предусматривает уголовную ответственность за ряд правонарушений, связанных с превышением должностных полномочий. Однако зачастую они перекрывают друг друга, а такие похожие преступления, как злоупотребление должностным положением и превышение должностных полномочий, не имеют четких юридических определений, что может привести к путанице в понятиях и вызвать проблемы с их правоприменением.

В Кыргызской Республике не предусмотрена уголовная ответственность за незаконное обогащение, или существенное увеличение размеров имущества должностного лица, происхождение которого невозможно разумно объяснить с учетом его законных доходов.

Уголовная ответственность за активное и пассивное взяточничество в частном секторе предусматривается статьями 224 и 225 Уголовного кодекса, хотя предмет взятки ограничивается материальными благами и не распространяется на нематериальные преимущества; за обещание или предложение взятки уголовная ответственность также не предусмотрена.

Кроме того, было установлено, что определение коррупции как уголовного преступления в Законе о борьбе с коррупцией отличается от ее определения в Уголовном кодексе, так же, как и определение должностного лица. Уголовным кодексом предусмотрено более 35 правонарушений, которые могут быть связаны с взяточничеством и коррупцией (например, статьи 178, 181, 185, 187, 188, 193, 194, 205, 207, 210, 214, 217, 218, 219, 220 и др.); с другой стороны, Закон о борьбе с коррупцией существенно сужает круг преступлений, подпадающих под традиционное определение коррупции, ограничивая их лишь горсткой правонарушений. В результате концепция коррупции и список коррупционных правонарушений, предусмотренных этим законом, не только снижают эффективность применения закона, но и искажают статистику коррупции. Кроме того, между Законом о борьбе с коррупцией и правовой базой, регулирующей декларирование имущества и конфликты интересов, существует явное несоответствие, а ряд правонарушений ограничивается применением лишь дисциплинарных, а не уголовных санкций. Далее, некоторые положения закона, такие как "незаконное обогащение", не подкрепляются санкциями, поскольку в Уголовном кодексе отсутствуют соответствующие положения. Следовательно, можно сделать вывод, что Закон о борьбе с коррупцией носит в основном декларативный характер и неприменим на практике. Для того чтобы стать применимым на практике, этот закон, а также любой другой национальный закон, предусматривающий уголовную или административную ответственность, должен быть включен в Уголовный кодекс или Кодекс административных правонарушений, в соответствии с пунктом 2 статьи 1 и пунктом 1 статьи 5 Уголовного кодекса и статьи 6 Кодекса административных правонарушений.

Уголовное законодательство Кыргызской Республики не предусматривает уголовной ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, в том числе правонарушениях, связанных с коррупцией. Представляется, что законодательство также не устанавливает административную ответственность, денежные санкции и/или гражданскую ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения, совершенные представителями и/или сотрудниками этих юридических лиц. Отсутствие ответственности юридических лиц создает риск того, что сторона, дающая взятку, не может быть привлечена к ответственности, если невозможно установить личность конкретного взяткодателя. Кроме того, это может привести к принятию необоснованных решений, при которых вся ответственность за действия, совершенные лицом в интересах его работодателя, полностью ложится на работника; наказание отдельных работников не создаст у компаний стимулов бороться с коррупцией в своих рядах.

Пробелы также отмечаются в законодательной базе Кыргызской Республики в области конфискации доходов, полученных преступным путем, в том числе доходов от коррупции. Закон должен предусматривать конфискацию доходов от преступной деятельности в денежной форме или, если это

невозможно, в другой форме с равной стоимостью; любые другие прибыли, полученные от преступных доходов, также должны подлежать изъятию. Доходы должны подлежать изъятию у третьих лиц, если лицо, получившее взятку, укрыло ее у родственников или других доверенных лиц. В Докладе не раскрыты промежуточные меры, применимые на стадии следствия с целью последующей конфискации на более поздней стадии расследования. Кроме того, Кыргызская Республика могла бы изучить возможности проверки необъясненного состояния и незаконного обогащения, обеспечивая должный уровень взаимоограничений, соответствующий международным стандартам, и конфискации такого состояния в случае установления, что оно было получено незаконным путем.

Уголовно-процессуальный кодекс (пункты 1 и 4 статьи 88) предусматривает обязательную конфискации доходов от любой преступной деятельности и орудий преступления, находящихся в собственности правонарушителей. В то же время Уголовный кодекс (пункты 1 и 2 статьи 52) предусматривает, что конфискация орудий и доходов от преступной деятельности (имущества осужденного, которое служило или было предназначено для совершения преступления либо получено в результате него) допускается только в случае тяжких и особо тяжких преступлений. Создается впечатление, что согласно законодательству (статья 142 Уголовно-процессуального кодекса), правоохранные органы обязаны производить идентификацию, обнаружение и изъятие доходов и средств совершения преступления только при вышеуказанных условиях, а также если преступление повлекло за собой нанесение ущерба. Необходимо отметить, что Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс используют разные формулировки при определении доходов и средств совершения преступлений.

Ни одним из этих кодексов, ни проектом Закона о борьбе с финансированием терроризма и отмыванием доходов, полученных преступным путем, не предусматривается конфискация: i) имущества, в которое были превращены или преобразованы доходы от преступной деятельности; ii) части имущества, к которому доходы от преступлений были приобщены; iii) прибыли, и других выгод от i) и ii), а также от самих доходов от преступлений. Законодательство Кыргызстана также не допускает переноса бремени доказывания законности происхождения возможных доходов от преступной деятельности или иного имущества, подлежащего конфискации.

Уголовно-процессуальный кодекс (пункт 5 статьи 88) предусматривает обязательную конфискацию предмета взятки. Верховный суд Кыргызской Республики в своей Руководстве №15 от 27 сентября 2003 года постановил, что предмет взяточничества подлежит конфискации даже в случае, если взяткодатель освобожден от уголовной ответственности в деле о вымогательстве взятки, или если он добровольно заявил в правоохранные органы о факте дачи взятки. По утверждению представителей правоохранных органов, вышеуказанные положения ведут к существующей ситуации, при которой лица, дающие взятку или вынужденные дать взятку, воздерживаются от заявления о случаях взяточничества в правоохранные органы и от сотрудничества с ними. Как представители прокуратуры, так и правоохранные органы заявляют о насущной необходимости внести поправки в вышеуказанные положения и освободить от конфискации предмет взятки, дающейся при вышеуказанных обстоятельствах.

Законы Кыргызстана (о коммерческой тайне, о банковской тайне, о банках и банковской деятельности) ограничивают доступ следственных органов к банковским данным до официального возбуждения уголовного дела. Данная ситуация характеризуется правоохранными органами как "порочный круг", препятствующий получению доказательств в любом деле по подозрению в финансовых преступлениях, включая взяточничество и коррупцию. Как следует из статьи 150 Уголовно-процессуального кодекса, необходима причина и повод для официального начала уголовного преследования. Однако часто эти причины и поводы можно установить только путем ревизии банковской документации.

Кроме того, необходимо отметить, что Закон о банках и банковской деятельности не соответствует Закону о банковской тайне в части определения органа, дающего санкцию на проведение ревизии

банковской документации: Закон о банках и банковской деятельности (статья 55) разрешает правоохранительным органам проводить проверки банковских счетов физических и юридических лиц с санкции прокурора, в то время как Закон о банковской тайне разрешает проводить такие проверки лишь с санкции суда.

Президент, экс-президенты, депутаты Жогорку Кенеша (парламента) и судьи обладают правом неприкосновенности. В проекте Национального доклада не разъясняется процедура лишения статуса неприкосновенности, за исключением судей, для лишения неприкосновенности которых требуется согласие парламента. Однако правила предоставления статуса неприкосновенности президенту, депутатам (членам) парламента и судьям, по всей видимости, вполне адекватны, хотя данный вопрос требует дополнительного изучения. Члены парламента и судьи не могут быть задержаны или арестованы, подвергаться обыску, за исключением случаев, когда их застали "с поличным". Возбуждение уголовного или административного преследования против члена парламента или судьи возможно только с согласия парламента.

Решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении должно быть принято в трехдневный срок, а в исключительных случаях – в срок не более десяти дней. Такое решение принимает следователь или прокурор. Такой короткий срок для принятия решения вызывает сомнение в том, является ли он достаточным, чтобы рассмотреть все аспекты вынесения данного решения. Прокурор может отклонить решение следователя о прекращении уголовного преследования.

Уголовно-процессуальным кодексом не предусматривается применения специальных следственных методик и технологий. Определенные следственные полномочия необходимы для повышения возможностей по выявлению фактов коррупции, например, перехват корреспонденции и защита свидетелей. Кыргызстану необходимо рассмотреть возможность формирования правовой базы и финансовых ресурсов для осуществления полномочий, необходимых при расследовании дел о коррупции.

В Кыргызской Республике еще не принято комплексное законодательство по защите свидетелей, экспертов, жертв и информаторов в отношении любых правонарушений, в том числе связанных с коррупцией. Несколько положений в Уголовно-процессуальном кодексе и Законах об оперативно-розыскной деятельности и о борьбе с коррупцией не обеспечивают эффективного механизма такой защиты. Проект закона о защите свидетелей, экспертов и жертв, представленный парламентом в прошлом году, был возвращен на доработку, и в настоящее время законопроектом занимается рабочая группа, возглавляемая Службой национальной безопасности.

### Конкретные рекомендации

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 Конвенцией ООН против коррупции.
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.
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.
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.
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.
14. Рассмотреть возможность введения в законодательство положения, требующего от правонарушителя доказать законность происхождения предполагаемых доходов от преступной деятельности и прочего имущества, подлежащего конфискации.
15. Пересмотреть положения Уголовно-процессуального кодекса, с тем чтобы обеспечить эффективность и действенность процедуры идентификации, обнаружения и изъятия доходов и средств совершения коррупционных преступлений.
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.

17. Принять действенный закон о защите свидетелей, экспертов, жертв и информаторов.
18. Рассмотреть возможность внесения поправок в Уголовно-процессуальный кодекс, с тем чтобы обеспечить выдачу правонарушителей и взаимную правовую помощь на взаимной основе и способствовать эффективности международной взаимной помощи в расследовании и уголовном преследовании дел о коррупции.
19. Обеспечить, чтобы иммунитет, предоставляемый некоторым категориям государственных служащих, не препятствовал проведению расследования и привлечению к ответственности за акты коррупции.
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.

### III) ПРОЗРАЧНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

#### Общая оценка и рекомендации

В Кыргызской Республике разработаны и приняты базовые нормативно-правовые акты, необходимые для развития гражданской службы, основанной на личных заслугах. Таким образом, поступление на гражданскую службу происходит на конкурсной основе, что имеет первостепенное значение для найма на основе личных заслуг.

Должность статс-секретарей играет ключевую роль в функционировании государственной службы в Кыргызской Республике. Как и все перспективные административные государственные служащие, кандидаты на пост статс-секретарей проходят конкурсный отбор и оценку своей пригодности на данную должность. Однако процедура назначения статс-секретарей имеет также и политический аспект. Хотя кандидаты на пост статс-секретарей оцениваются "с учетом их профессиональных и личностных качеств, наличия соответствующего стажа и навыков управленческой деятельности", фактически их назначает и освобождает от должности премьер-министр с согласия руководителя соответствующего государственного учреждения.

Кроме того, система кадрового резерва гражданской службы на практике может создавать ненужное препятствие для поступления на государственную службу потенциально высококвалифицированных кандидатов. Поскольку условие внесения в кадровый резерв может оказаться достаточно произвольной (к примеру, гражданские служащие, претендующие на повышение по службе, могут быть внесены в кадровый резерв по рекомендации руководителя государственного учреждения с учетом мнения статс-секретарей государственного учреждения, но законом не установлены критерии того, когда и при каких обстоятельствах гражданский служащий имеет право на получение такой рекомендации), существование резерва связано с риском того, что квалифицированные работники могут оказаться вне резерва по причинам, не связанным с их профессиональными качествами. В то же время необходимо отметить положительный факт, что процедура увольнения административных государственных служащих в принципе не зависит от перестановок на политических должностях государственной службы.

Еще одним аспектом, ставящим под вопрос практическое комплексное функционирование системы гражданской службы, основанной на личных заслугах, является возможность заполнять административные должности государственной службы советниками, помощниками и консультантами

политических государственной служащих и политических государственной служащих, чей срок полномочий истек, минуя участие в процессе конкурсного отбора.

Похвально, что в Кыргызской Республике введена система декларирования имущества как государственной служащих, так и членов их семей, а также запрет на конфликт интересов. Однако система деклараций по-прежнему является чересчур сложной (существует отдельная форма деклараций для административных государственных должностей и отдельная – для политических государственных должностей), определение круга близких родственников отличается для административных и политических государственных должностей, а сами декларации не содержат всего объема информации, необходимой для осуществления контроля над конфликтом интересов (очевидно, не все государственные служащие обязаны декларировать о своих должностях в частных организациях и компаниях, о владении и пользовании имуществом компаний и материальными ценностями, такими как транспортные средства и недвижимость, не являющимися их собственностью). Также остается неясным, возможно ли будет осуществить контроль над декларируемой информацией достаточно жестким образом. Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы принимает и рассматривает декларации. Однако представляется, что Агентство не располагает достаточными полномочиями для проверки достоверности информации, представленной в декларациях, например, полномочиями запрашивать информацию о банковских счетах.

Законодательство Кыргызской Республики содержит определение понятия "конфликт интересов" и запрет на него. Обязанность сообщать о конфликте интересов возложена на конкретное должностное лицо. Однако, поскольку Агентство по делам государственной службы обладает широким кругом полномочий, в том числе общую задачу контролировать соблюдение закона в сфере гражданской службы, существует риск того, что Агентство не сможет уделять достаточно внимания контролю над конфликтом интересов.

Законодательством Кыргызской Республики предусмотрена очень важная обязанность государственных служащих участвовать в борьбе против коррупции. Более того, необходимо отметить тот положительный факт, что лицам, сообщаящим о проявлениях коррупции или оказывающим другие виды помощи в борьбе с коррупцией, гарантируется защита со стороны государства – информация о таких лицах является государственной тайной. В то же время существует риск злоупотребления предусмотренной законом ответственностью лиц, сообщаящих заведомо ложную информацию о коррупционных проявлениях, поскольку факты коррупции сложно доказуемы, и сообщения о них могут быть намеренно представлены как умышленная дезинформация.

В 2004 году в Кыргызской Республике был принят новый Закон о государственных закупках, разработанный в соответствии с рекомендациями Всемирного банка, Всемирной торговой организации и Европейского союза. Главным учреждением, ответственным за исполнение Закона является специальная Государственная комиссия по закупкам, в обязанности которой входит нормативное и правовое регулирование, организация и осуществление закупок, координация и регулирование деятельности различных государственных органов в процессе государственных закупок, а также надзор за реализацией Закона о государственных закупках. Государственной комиссией на еженедельной основе издается Бюллетень государственных закупок, в котором публикуется информация о предстоящих торгах, тендерных ценах на товары, работы и услуги и пр.

По всей видимости, Закон о государственных закупках и механизм его исполнения соответствуют международным стандартам в данной области. Кыргызская Республика также имеет независимые институциональные структурные подразделения при Комиссии по государственным закупкам и ее территориальных отделениях, что является важным условием координирования и надзора над деятельностью государственной учреждений в данной области.

Однако можно отметить и некоторые пробелы. В статье 17 вышеуказанного закона ничего не говорится о возможности проведения торгов в электронном формате. Необходимо также срочно установить

подробный перечень случаев, когда возможна реализация закупок из одного источника, так как данная форма государственных закупок ограничивает возможность организаций участвовать в системе закупок и предоставляет государственным органам возможность выбирать конкретные организации, предлагающие свои услуги. Кроме того, дополнительную проблему может создавать процедура внесудебного обжалования до принятия окончательного решения тендерной комиссией. Возможно предусмотреть дополнительный этап (несколько дней) в промежутке между вынесением решения и подписания контракта, во время которого могут подаваться жалобы. Это было бы особенно важно в тех случаях, когда обжалуется само окончательное решение.

Государственный финансовый контроль в Кыргызской Республике осуществляется Счетной палатой Кыргызской Республики, которая является высшим органом финансового контроля, отделом внутреннего аудита казначейства Министерства финансов, основными функциями которого являются организация и осуществление внутреннего контроля в областных и районных региональных отделениях казначейства. С нормативной точки зрения, Закон о Счетной палате Кыргызской Республики обеспечивает независимость аудиторов и соответствует международным стандартам.

Что касается финансового контроля в системе исполнительной власти и внутреннего аудита, информация, представленная в Докладе, не позволяет сделать объективный анализ.

Отдельные вопросы деятельности налоговых и таможенных органов регулируются Положением о Комитете по доходам при Министерстве финансов Кыргызской Республики. В основные функции Комитета в области борьбы против коррупции входит рассмотрение заявлений, предложений и жалоб юридических и физических лиц, борьбы с контрабандой, привлечение к дисциплинарной ответственности должностных лиц органов Комитета по доходам за допущенные ими нарушения и недостатки в работе, осуществление контроля за соблюдением должностными лицами Комитета законности при осуществлении своей деятельности и т.д. Для выявления, расследования фактов коррумпированной деятельности и предупреждения должностных нарушений в Комитете по доходам создано Управление по личному составу и вопросам этики, в функции которого входит организация и проведение мероприятий направленных на устранение причин и условий, способствующих должностным правонарушениям, предупреждение и пресечение злоупотреблений должностными лицами, а также выявление и пресечение возможных фактов коррупции. Предупреждение внутренней коррупции в налоговой или таможенной администрации осуществляется также за счет проведения ротации сотрудников.

Существование специального подразделения в структуре Комитета по доходам чрезвычайно важно для работы в сферах, особенно подверженных воздействию коррупции, таких как налоговая и таможенная службы. В то же время из доклада недостаточно ясно, уполномочено ли это подразделение проводить расследования налоговых таможенных правонарушений или для данных целей существует отдельное подразделение.

Из доклада непонятно, существует ли электронная процедура оформления налоговых и таможенных деклараций. Для предотвращения любых коррупционных проявлений в сфере деятельности налоговой и таможенной служб необходимо внедрить электронные системы уплаты налогов и таможенной регистрации. Это позволит минимизировать возможности прямых контактов между налогоплательщиками, транспортировщиками товаров и государственными органами, что снижает риск коррупции и возможные случаи злоупотребления полномочиями.

Закон Кыргызской Республики о гарантиях и свободе доступа к информации предусматривает основные положения относительно доступа к информации. В принципе, государство обязано предоставлять информацию по запросу (кроме информации, не подлежащей публичному раскрытию). Однако, как следует из Национального доклада, закон не содержит конкретных указаний того, какая именно информация не подлежит публичному раскрытию. Подача гражданином заявления или жалобы в клеветнических целях влечет ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской

Республики. Данная норма является излишне сдерживающей и содержит риск злоупотреблений, так как она может заставлять людей воздерживаться от подачи настоящих жалоб в случаях, когда им непросто доказать истинность своих утверждений.

В Кыргызской Республике приняты достойные всяческих похвал изменения к Закону о нормативных правовых актах Кыргызской Республики, направленные на обеспечение свободного доступа общественности к разрабатываемым проектам нормативных правовых актов. Это позволит представителям гражданского общества и любым другим заинтересованным лицам вносить свой вклад в разработку законодательных актов.

В Кыргызской Республике имеются законодательные положения о финансировании политических партий/кандидатов, направленные на ограничение влияния узких денежных интересов. Закон требует от политических партий представлять ежегодные отчеты и предусматривает создание специальных избирательных фондов кандидатов. Законом предусмотрены ограничения на средства, которые могут вноситься в избирательные фонды конкретными лицами/из конкретных источников (ограничения на взносы), а также ограничения на общий уровень расходов кандидата. Однако система финансирования политических партий является недостаточно прозрачной, а ежегодная отчетность политических партий не раскрывается публике. Также отсутствуют положения, запрещающие использование действующими кандидатами административных средств, доступных им в качестве государственных служащих, на цели финансирования предвыборной кампании.

Кыргызская Республика имеет крайне ограниченную правовую базу по борьбе с отмыванием денег. Уголовная ответственность за отмывание денег не предусмотрена, а превентивное законодательство до сих пор не разработано. У Кыргызской Республики также отсутствует подразделение финансовой разведки. Уголовная ответственность также не предусмотрена за намеренное сокрытие или продолжительное удержание собственности после совершения правонарушений, предусмотренных Конвенцией ООН против коррупции, лицами, не участвовавшими в совершении преступлений, но знающими о преступном происхождении данной собственности. Статьей 35 Уголовного кодекса установлена уголовная ответственность за сокрытие, в частности, материальных ценностей, приобретенных преступным путем, лишь в случаях, предусмотренных Уголовным кодексом. В частности, статьей 177 предусмотрена уголовная ответственность только за умышленное приобретение или реализацию преступных доходов, включая имущество, приобретенное в результате совершения коррупционных правонарушений.

Статья 183 Уголовного кодекса устанавливает ответственность за легализацию денежных средств или иного имущества, приобретенных заведомо незаконным путем (посредством любых противоправных действий), как отдельное преступление. Данная статья не охватывает всех элементов "отмывания денег", предусмотренных Конвенцией и другими международными документами. Кроме того, данная статья ни разу не применялась на практике.

Подразделение финансовой разведки до сих пор не было сформировано, а банки и прочие финансовые учреждения не обязаны сообщать властям о подозрительных операциях.

Однако в настоящее время на утверждении парламента находятся проект Закона о борьбе с финансированием терроризма и отмыванием доходов, полученных преступным путем и соответствующие поправки в Уголовный кодекс и Кодекс об административной ответственности. Проекты приводят определение понятия отмывания доходов, полученных преступным путем, соответствующее международным документам, а также предусматривают создание подразделения финансовой разведки. Согласно законопроектам, все уголовные правонарушения, предусмотренные Уголовным кодексом, являются предикативными в отношении отмывания денег.

**Конкретные рекомендации**

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.
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.
23. Усовершенствовать систему публичного раскрытия и проверки деклараций имущества и доходов 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 доходов и имущества.
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.
25. Ограничить возможность осуществления государственных закупок из одного источника.
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.
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.
28. Обеспечить, что информация, которая содержится в непубличных жалобах, не может быть использована для необоснованного преследования за клевету. Принять дополнительные меры, повышающие защиту граждан, обращающихся с жалобами и предложениями в государственные органы по вопросам коррупции.
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 госучреждений, 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.
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.

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.