



Central Asian Research
Institute on Corruption
and Money Laundering

CIVIL
UNCA Coalition
SOCIETY

Article 13. Participation of society

1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as:

- (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes;
- (b) Ensuring that the public has effective access to information;
- (c) Undertaking public information activities that contribute to non-tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula;

ОТЧЕТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

об имплементации

**Главы II (Меры по предупреждению коррупции) и Главы V
(Возврат активов)**

**КОНВЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ**

В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

**Центральноазиатский институт исследования проблем
коррупции и отмывания доходов, добытых преступным**

Благодарность

Данный отчет был подготовлен Центральноеазиатским институтом исследования проблем коррупции и отмывания доходов, добытых преступным путем с целью внести свой вклад во второй цикл национального обзора КПК ООН в Кыргызской Республике с использованием методических материалов и шаблона отчета, разработанного Коалицией КПК ООН и Transparency International. Подготовка этого отчета была поддержана Коалицией КПК ООН, благодаря финансовой поддержки, предоставленной Норвежским агентством по сотрудничеству в целях развития (Norad) и Министерством иностранных дел Дании (Danida).

Выводы, содержащиеся в данном отчете, принадлежат авторам, но не обязательно отражают точку зрения Коалиции КПК ООН и доноров, благодаря которым стало возможным подготовка данного исследования.

Авторы благодарят Коалицию КПК ООН за доверие и возможность провести исследование и подготовить данный отчет.

Были предприняты все усилия для проверки точности информации, содержащейся в этом отчете. Вся информация считается достоверной по состоянию на 07 июля 2022 года.

Авторами данного отчета является команда ОФ “Центральноеазиатский институт исследования проблем коррупции и отмывания доходов, добытых преступным путем” в лице Эркайым Мамбеталиевой, Динары Асанбаевой и Атай Алмаз Уулу.

Отчет был рассмотрен Дениз Деджорджио (Denyse Degiorgio), Ириной Тончевой (Irina Tontcheva) и Данеллой Ньюман (Danella Newman) из Коалиции КПК ООН.

Центральноеазиатский институт исследования проблем коррупции и отмывания доходов, добытых преступным путем

Чуйский пр. 265а - Здание Академии наук

Бишкек, Кыргызская Республика

Почтовый ящик: 720016, г. Бишкек

Веб-сайт: <https://ca-антикоррупция.com>

Facebook: <https://www.facebook.com/Centralasianresearchinstituteoncorporation>

Центральноеазиатский институт исследования проблем коррупции и отмывания доходов, добытых преступным путем (далее – Институт) был создан в декабре 2018 года. Институт является некоммерческой неправительственной организацией, деятельность которой направлена на содействие продвижению антикоррупционных инициатив, проведение исследований и разработка мер по борьбе с коррупцией и отмыванием доходов, полученных преступным путем, содействие устранению коррупционных рисков и формированию нулевой толерантности к коррупции и в целом продвижение демократических реформ, способствующих созданию правового государства и общества, свободного от коррупции.

Оглавление

СОКРАЩЕНИЯ.....	1
СПИСОК ЛИЦ, С КОТОРЫМИ ПРОВОДИЛИСЬ КОНСУЛЬТАЦИИ.....	3
I. ВВЕДЕНИЕ	4
II. КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ.....	6
III. ОЦЕНКА ПРОЦЕССА ОБЗОРА ДЛЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	19
IV. ОЦЕНКА ВЫПОЛНЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ГЛАВЫ II И ГЛАВЫ V	21
4.1 Глава II.....	21
4.1.1 Ст. 5 – Превентивная антикоррупционная политика и практика.....	21
4.1.2 Ст. 6 и 13.2 – Превентивный антикоррупционный орган или органы.....	30
4.1.3 Ст. 7.1 – Занятость в государственном секторе.....	36
4.1.4 Ст. 7.3 – Политическое финансирование.....	40
4.1.5 Ст. 7, 8 и 12 – Кодексы поведения, конфликты интересов и декларации об активах.....	44
4.1.6 Ст. 8.4, 13.2 – Механизмы сообщения и защита лиц, сообщающих о нарушениях (также статьи 32 и 33.11).....	52
4.1.7 Ст. 9.1 – Государственные закупки.....	55
4.1.8 Ст. 9.2, 9.3 – Управление государственными финансами.....	60
4.1.9 Ст. 10 и ст. 13.1 - Доступ к информации и участие общества	63
4.1.10 Статья. 11 – Судебная власть и прокуратура.....	72
4.1.11 Статья. 12.1, 12.2(с) и (f), 12.4 – Прозрачность частного сектора.....	81
4.2 ГЛАВА V.....	85
4.2.1 Ст. 52.1, 52.2, 52.3, 52.4, 52.5, 52.6, 58 и статьи 14.1 и 14.4 – Борьба с отмыванием денег.....	85
4.2.2 Статьи 53 и 56 – Меры по прямому взысканию имущества.....	95
4.2.3 Ст. 51, 54.1(а) и (b), 54.2, 55.1, 55.2, 55.6, 56, 59 – Международное сотрудничество с целью конфискации.....	95
4.2.4 Статьи 57.3, 57.4, 57.5. Возврат и распоряжение конфискованным имуществом.....	98
4.2.5 Статьи 54.1(b) и (с) [см. также ст. 23.1 и 23.2] - Инструменты конфискации.....	99
4.3 Статистика по отмыванию денег и возвращению активов	99
V. Последние события	100
VI. РЕКОМЕНДАЦИИ.....	104
VII. ПРИЛОЖЕНИЕ	109
7.1 Таблица доступа к информационным запросам и ответам	109
7.2 БИБЛИОГРАФИЯ.....	111

Сокращения

УК	Уголовный кодекс
ЦИК	Центральная избирательная комиссия
КИ	Конфликт интересов
ОГО	Организации гражданского общества
КРГ	Координационная рабочая группа
ДДМ	Департамент драгоценных металлов
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕБР	Европейский банк реконструкции
ИПДО	Инициатива прозрачности в добывающих отраслях
ВЭД	Внешнеэкономическая деятельность
ПФР	Подразделение финансовой разведки
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГРЕКО	Группа государств Совета Европы по борьбе с коррупцией
ВУЗ	Высшее учебное заведение
МВФ	Международный Валютный Фонд
КР	Кыргызская Республика
МСУ	Местное самоуправление
МВД	Министерство внутренних дел
МЮ	Министерство юстиции
ВПП	Взаимная правовая помощь
НПО	Неправительственные организации
НПА	Нормативный правовой акт
ОП	Партнерство открытого правительства
ОАО	Открытое акционерное общество

ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ГЗ	Закон Кыргызской Республики "О государственных закупках"
КГОР	Координационная группа оперативного реагирования
ПДИ	Право на доступ к информации
ГАС	Государственное агентство связи
ГАГМС	Государственное агентство государственной и муниципальной службы при Кабинете Министров Кыргызской Республики
ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности
ГТС	Государственная таможенная служба
ГП	Государственное предприятие
ГСФР	Государственная служба финансовой разведки
ГРС	Государственная регистрационная служба
СПО	Сообщение о подозрительных операциях
ГНС	Государственная налоговая служба
ЕАИС	Единая автоматизированная информационная система
КПК ООН	Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
НДС	Налог на добавленную стоимость
ВТО	Всемирная таможенная организация

Список лиц, с которыми проводились консультации

Имя	Позиция	Дата интервью
Айдарбекова Чинара	Экс-судья Конституционной палаты Верховного суда	03.09.2022
Байзакова Нурида	Бывший директор Департамента государственных закупок КР	15.06.2022
Муканова Нурийпа	Председатель Антикоррупционного делового совета при Президенте Кыргызской Республики	05.07.2022
Никитенко Наталья	Экс-депутат Жогорку Кенеш (парламент) Кыргызской Республики 5-го и 6-го созывов, председатель Комитета по вопросам правопорядка, борьбы с преступностью и коррупцией	07.06.2022
Саякбаев Тилек	Начальник отдела стратегического анализа и оценки рисков Государственной службы финансовой разведки	09.06.2022
Сатыбеков Бакыт	Эксперт по государственным финансам, Сопредседатель Национальной платформы открытого правительства в Кыргызской Республике	10.06.2022
Аноним	Эксперт по государственным финансам	15.09.2022
Аноним	Депутат Жогорку Кенеша	09.02.2022
Аноним	Уполномоченный по предупреждению коррупции	09.02.2022
Аноним	Представитель Государственного агентства по делам государственной и муниципальной службы	03.06.2022

I. Введение

Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН), подписанную 10 декабря 2003 г., Кыргызская Республика ратифицировала 6 августа 2005 года.

В данном отчете рассматривается выполнение Кыргызской Республикой отдельных статей Главы II (Меры по предупреждению коррупции) и Главы V (Меры по возврату активов) КПК ООН. Отчет рассматривается как вклад в текущий процесс обзора осуществления КПК ООН, охватывающий эти главы. Кыргызская Республика была выбрана Группой по обзору реализации Конвенции ООН против коррупции в 2017 году путем жеребьевки для обзора на третий год второго цикла.

1.1 Область применения

Статьи и темы КПК ООН, которым уделяется особое внимание в этом отчете, охватывают политику и практику превентивной борьбы с коррупцией (статья 5), органы по превентивной борьбе с коррупцией (статья 6), занятость в публичном секторе (статья 7.1), политическое финансирование (статья 7.3), кодексы поведения, конфликты интересов и декларации об имуществе (статьи 7, 8 и 12), механизмы сообщения о коррупции и защита лиц сообщающих о коррупции (статьи 8.4 и 13.2), государственные закупки (статья 9.1), управление государственными финансами (статья 9), судебная система и прокуратура (статья 11), прозрачность частного сектора (статья 12), доступ к информации и участие общества (статьи 10 и 13.1), а также меры по предупреждению вывода активов и по противодействию отмывания денег (статья 14) в соответствии с главой II. В соответствии с главой V, статьи и темы КПК ООН, которым уделяется особое внимание в этом отчете, охватывают борьбу с отмыванием денег (статьи 52 и 58), меры по непосредственному возврату имущества (статьи 53 и 56), инструменты конфискации (статья 54), международное сотрудничество в целях конфискации (статьи 51, 54, 55, 56 и 59), а также возврата и распоряжения конфискованным имуществом (статья 57).

1.2 Содержание

Отчет начинается с краткого изложения выводов и рекомендаций, касающиеся процесса обзора, имеющейся информации, а также реализации и обеспечения соблюдения отдельных статей КПК ООН. В следующей части подробно рассматриваются результаты процесса их имплементации в Кыргызской Республике, а также вопросы доступа к информации. Затем проводится обзор реализации Конвенции и приводятся примеры передового опыта и недостатков. Далее обсуждаются последние события и, наконец, даются рекомендации в отношении приоритетных действий по улучшению имплементации Конвенции ООН против коррупции.

1.2 Методология

Отчет подготовлен ОФ “Центральноазиатский институт исследования проблем коррупции и отмывания доходов, добытых преступным путем” при технической и финансовой поддержке Коалиции КПК ООН. Группа приложила усилия, чтобы получить информацию для отчета от государственных учреждений, а также

вовлечь в диалог государственных служащих.

Отчет был подготовлен с использованием руководящих принципов и шаблона отчета, разработанного Коалицией КПК ООН и Транспэрэнси Интернэйшнл (ТИ) для использования организациями гражданского общества (ОГО). Данные инструменты упрощают контрольный список Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) и предусматривают относительно краткую оценку по сравнению с подробным официальным контрольным списком самооценки. Шаблон отчета включал ряд вопросов о процессе обзора, а в разделе, посвященном реализации, предлагалось привести примеры передовой практики и области, требующие улучшения, в статьях КПК ООН, глава II о Мерах по предупреждению коррупции и глава V о Мерах по возвращению активов.

В отчете авторы опирались в первую очередь на порталы открытых данных (активная прозрачность), беседы, интервью и запросы на получение публичной информации. При подготовке данного отчета авторы также приняли во внимание недавний обзор Кыргызской Республики, проведенный группой экспертов ОЭСР в рамках 4^{-го} раунда мониторинга.

II. Краткое содержание

В данном параллельном отчете гражданского общества рассматривается выполнение Главы II о мерах по предупреждению коррупции и Главы V о возвращении активов Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН) в законодательстве и на практике в Кыргызской Республике. С момента обретения независимости Кыргызская Республика прошла турбулентный путь в борьбе с коррупцией, принимая законодательные и политические меры, но так и не добившись каких-либо значимых результатов.

Кыргызская Республика имеет довольно низкие оценки по антикоррупционной ситуации согласно многим международным рейтингам и исследованиям. В 2021 году Кыргызская Республика опустилась на 20 позиций в рейтинге Transparency International “Индекс Восприятия Коррупции” и заняла 144 место из 180 государств с результатом 27 баллов из 100, а в 2020 году занимала 124 место, что, однако, также является низким рейтингом.¹ В индексе контроля коррупции WGI Кыргызская Республика снизилась с 17,31 баллов в 2019 году до 12,98 баллов в 2020 году.² Согласно выводам, опубликованным Антикоррупционной сетью ОЭСР, антикоррупционное законодательство Кыргызской Республики является слабым и нуждается в серьезном совершенствовании.

В 2020 году была принята новая Конституция КР, которая не только расширила исполнительные полномочия Президента, но и обеспечила его безграничную власть в формировании антикоррупционной политики государства. Эта система уже существовала при предыдущих президентах Акаеве и Бакиеве. Во время их руководства в стране был очень высокий уровень коррупции, которая в первую очередь заключалась в кланово-семейных проявлениях nepотизма. Таким образом, в связи с централизацией власти в настоящее время уровень коррупции согласно рейтингам увеличился, что также связано с появлением новых коррупционных схем.

Антикоррупционная политика полностью определяется Президентом Кыргызской Республики, при этом ее реализация в основном сосредоточена в двух государственных органах: ГКНБ и Генеральной прокуратуре. Образовав Антикоррупционный деловой совет (далее – АДС) и став его председателем, Президент Кыргызской Республики возложил на АДС миссию «совершенствования основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции», обеспечение «эффективного диалога органов государственной власти и гражданского общества по вопросам противодействия коррупции, а также создания благоприятных условий для развития бизнеса, улучшения инвестиционного климата и механизмов защиты и поддержки деятельности субъектов предпринимательства». ³ В состав АДС входят представители как государственных органов, так и представители институтов гражданского общества. Он является консультативно-совещательным органом и не уполномочен координировать и контролировать реализацию антикоррупционной политики. Таким образом, де-юре в стране нет государственного органа, который бы координировал

¹ Коррупция усиливается: Кыргызстан потерял 20 позиций в рейтинге CPI, <https://rus.azattyk.org/a/31672049.html>, (последнее посещение 28.06.2022).

² ВБ WGI Контроль коррупции, Кыргызстан, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> (последнее посещение 28.06.2022).

³ Указ Президента Кыргызской Республики «Об Антикоррупционном деловом совете при Президенте Кыргызской Республики», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430637?cl=ru-ru> (последнее посещение 22.08.2022).

процесс разработки и реализации антикоррупционной политики, но де-факто эту функцию выполняет АДС.

Парламент (Жогорку Кенеш) не использует законодательные рычаги воздействия на антикоррупционную политику и в целом не проявляет активности в противодействии коррупции через функцию парламентского контроля. Более того, большинство депутатов Жогорку Кенеш являются проправительственным, где оппозиция составляет значительное меньшинство. Таким образом, Жогорку Кенеш де-факто находится под контролем президента.

Таким образом, парламент и другие государственные органы находятся под полным контролем президента и его администрации, что не оставляет возможности для самостоятельности этих органов. То же самое можно сказать о центральной избирательной комиссии, судебной системе и прокуратуре, что негативно сказывается на продвижении антикоррупционных мер.

Несмотря на то, что антикоррупционная служба (АКС) ГКНБ ликвидирована, ГКНБ продолжает борьбу с коррупцией. Многие коррупционные разоблачения заканчивались «сделкой со следствием», а с октября 2021 года в связи с введением нового уголовного законодательства эта норма переименована в «признание вины». При этом почти все уголовные дела, возбужденные в начале как коррупционные преступления, заканчиваются «сотрудничеством со следствием», выплатой 280 000 сомов (около 3 400 евро), в соответствии с УПК КР⁴, где иногда в качестве «ущерба» выплачиваются и дополнительные суммы, после чего лица, задержанные за коррупцию, освобождаются в кратчайшие сроки (в течение 1-3 месяцев) с прекращением уголовного дела. Отсутствует методика по которой определяется и рассчитывается ущерб, а также информация о том, как определялся «ущерб». По словам главы ГКНБ, за короткий период в бюджет страны поступило более 7 млрд сомов (84 млн евро), при этом отсутствует прозрачность дальнейшего использования этих средств.

Рабочая группа Совета обороны, которая до 2020 года играла ключевую роль в борьбе с коррупцией, больше не является ключевым игроком. Генеральная прокуратура осуществляет лишь надзор за исполнением антикоррупционного законодательства государственных и муниципальных органов, что на сегодняшний день является основной мерой предупреждения коррупции. Кроме того, Институт уполномоченных по вопросам противодействия коррупции, созданный в 2015 году в 43 государственных органах, постепенно выводится из строя, оставшись лишь в 18 государственных органах после изменений в структуре Правительства.

Политическая ситуация с октября 2020 г., кризис в политической элите и руководстве в период вакуума власти и приход к власти нового президента С. Жапарова окончательно привели страну к ликвидации политической конкуренции. В стране нет ярко выраженных лидеров политической оппозиции. Усиливается преследование всех «оппозиционных» журналистов и блогеров.

Высокий уровень политической коррупции также связан с применением только ограничительных мер, к которым относятся выявленные факты хищения и взяточничества, при этом отсутствуют полноценные следственные мероприятия, связанные с арестом и конфискацией имущества, выявленного в ходе финансовых расследований для легализации преступных активов. Активы и другое имущество,

⁴ здесь и далее: Уголовно-процессуальный кодекс КР

которое находится за границей или переписано на лояльных лиц или близких родственников, остаются вне поля зрения.

Антикоррупционная правовая база практически не содержит рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Рекомендации ФАТФ отражены в отдельном законодательстве и практически не соответствуют антикоррупционному законодательству. Слабо регламентированы меры, направленные на возврат активов.

Отсутствует политическая воля по возврату украденных активов, так как реальной эффективной работы в этой области не ведется. Чиновники официально заявляют о нововведениях в виде «легализации» бизнеса и доходов миллионеров и миллиардеров по системе «экономической амнистии»⁵, но это мало влияет на снижение уровня коррупции в стране.

Этот параллельный отчет предназначен для освещения существующих недостатков и передовой практики для дальнейшего изучения проблем, с которыми сталкивается Кыргызская Республика в своих усилиях по борьбе с коррупцией, с последующими рекомендациями.

2.1 Описание процесса официальной проверки

Второй цикл обзора КПК ООН был запущен в 2018 году. Япония с Сан-Томе и Принсипи были выбраны в качестве стран, которые будут оценивать Кыргызстан на третьем году цикла обзора. На этапе самооценки недостаточно эффективно проходили консультации с гражданским обществом.

Этот отчет был подготовлен на основе кабинетного анализа, запросов в государственные учреждения и интервью с ключевыми носителями информации, в том числе с Генеральной прокуратурой, Государственной кадровой службой (ныне - ГАДГСМСУ), Министерством юстиции и Министерством финансов, бывшим судьей Конституционного суда, депутатом парламента, экс-депутатом, а также членами Сети по Превенции Коррупции Кыргызстана и независимыми экспертами. При подготовке данного отчета в 2018 году правительство представило странам, проводящим обзор, свой контрольный список для самооценки. Гражданское общество до сих пор не участвовало в проведении самооценки, а обзор и визит в страну были приостановлены на неопределенный срок.

Генеральная прокуратура, которая является центральным национальным органом, ответственным за реализацию Конвенции, ответила на запрос об общей информации о реализации антикоррупционной политики и предоставила информацию о возврате похищенных активов, раскрыв сумму в 4 миллиона евро. Несмотря на это, конкретная информация о процессе официального обзора страны не была предоставлена центральным национальным органом, ответственным за реализацию Конвенции в Кыргызской Республике. Связаться с координатором удалось посредством официального письма и телефонного звонка, но ответа не последовало.

2.2 Доступность информации

⁵ В Кыргызстане объявлена экономическая амнистия, но реализуема ли она? <https://rus.azattyk.org/a/30908399.html> (последнее посещение 20.08.2022).

Авторы настоящего отчета использовали общедоступные источники информации через веб-порталы государственных органов и информационную систему Министерства юстиции. Также в государственные учреждения было направлено 12 официальных запросов на доступ к информации. Только на 10% этих запросов были даны своевременные, полезные и полные ответы. Остальные оказались совсем неактуальными и неполными, с нарушением сроков: по закону о доступе к информации они должны были дать ответы в течение двух недель, а ответы были даны позже предусмотренного срока. Что касается запросов на интервью, исследовательская группа попыталась получить прямую информацию от государственных учреждений, проведя 10 интервью и/или Zoom /телефонных консультаций с государственными чиновниками.

2.3 Реализация в законодательстве и на практике

Таблица 1: Сводка по внедрению и обеспечению соблюдения

статьи КПК ООН	Статус реализации в законе	Состояние реализации и правоприменения на практике
Статья. 5 – Превентивная антикоррупционная политика и практика	в значительной степени реализовано	слабое
Статья. 6 – Превентивный антикоррупционный орган или органы	частично реализовано	слабое
Статья. 7.1 – Занятость в государственном секторе	в значительной степени реализовано	слабое
Статья. 7.3 – Политическое финансирование	в значительной степени реализовано	слабое
Статья. 7, 8 и 12 – Кодексы поведения, конфликты интересов и декларации об имуществе	полностью реализован	слабое
Статья. 8.4 и 13.2 – Механизм сообщения и осведомитель Защита	частично реализовано	слабое
Статья. 9.1 – Государственные закупки	частично реализовано	слабое
Статья. 9.2 – Управление государственными финансами	в значительной степени реализовано	умеренное

Статья. 10 и 13.1 – Доступ к информации и участие общества	в значительной степени реализовано	слабое
Статья. 11 – Судебная и прокуратура	полностью реализован	слабое
Статья. 12 – Прозрачность частного сектора	в значительной степени реализовано	умеренный
Статья. 14 – Меры по предупреждению отмывание денег	полностью реализован	слабое
Статья. 52 и 58 – Противодействие отмыванию преступных доходов	полностью реализован	слабое
Статья. 53 и 56 – Меры по прямому взысканию имущества	частично реализовано	слабое
Статья. 54 – Инструменты конфискации	частично реализовано	слабое
Статья. 51, 54, 55, 56 и 59 – Международное сотрудничество с целью конфискации	в значительной степени реализовано	слабое
Статья. 57 – Возврат и распоряжение конфискованным имуществом	частично реализовано	слабое

Ниже приводится краткое изложение основных выводов относительно применения статей КПК, в рамках проведенного обзора в настоящем отчете, как в отношении адаптации нормативной правовой базы, так и в отношении их соблюдения на практике.

Статья. 5 – Превентивная антикоррупционная политика и практика. В отчете обсуждается антикоррупционная правовая база Кыргызстана, основное внимание уделяется текущей антикоррупционной стратегии и проектам антикоррупционных стратегий. Предыдущие антикоррупционные стратегии и планы действий демонстрировали постепенное усиление роли гражданского общества и участия других заинтересованных сторон, представленных в Рабочих группах Совета Безопасности и отдельных экспертных групп в государственных органах по реализации политики и выявлению коррупционных рисков. В настоящее время в антикоррупционную законодательную базу вносятся изменения. Проект новой редакции Закона о противодействии коррупции разрабатывался без привлечения заинтересованных сторон в период его разработки. Процесс общественного обсуждения был запущен в июне 2022 года на один месяц, что совпало с периодом

отпусков. Процесс разработки и качество законопроекта вызвали вопросы и опасения. Проект антикоррупционной стратегии разработан Антикоррупционным деловым советом с участием заинтересованных сторон, граждан и организаций гражданского общества, государственных и муниципальных органов. Однако, в нем отсутствуют необходимые компоненты и план действий, и он остается таким же декларативным, как и все предыдущие стратегии.

Статья. 6 и 13.2 – Превентивный антикоррупционный орган или органы. На момент написания настоящего документа превентивные функции рассредоточены между несколькими государственными органами, такими как Генеральная прокуратура, Аппарат Правительства (больше не существует) и Рабочая группа Совета Безопасности (существующая де-юре, но часть его полномочий де-факто передана Антикоррупционному деловому совету). Антикоррупционный деловой совет имеет консультативный статус, но выполняет такие функции, как разработка проекта антикоррупционной стратегии, как если бы он обладал полномочиями государственного органа. Проект Закона о противодействии коррупции включает отдельный превентивный орган, что является положительной тенденцией, если этот орган сможет соответствовать стандартам качества, предлагаемым КПК ООН и другими подобными международными инструментами. Создание Антикоррупционного делового совета указом Президента без внесения каких-либо поправок в Закон о противодействии коррупции создало неопределенность в отношении статуса, полномочий и ответственности Совета.

Статья. 7.1 – Занятость в государственном секторе. 27 октября 2021 года в Кыргызской Республике принят Закон ⁶«О государственной гражданской службе и муниципальной службе», определяющий порядок приема на работу и продвижения по службе государственных служащих и иных невыборных государственных служащих. Во исполнение настоящего Закона 2 февраля 2022 года Указом ⁷ Президента Кыргызской Республики утверждено Положение о порядке проведения открытого конкурса на зачисление в резерв кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы Кыргызской Республики, его формирование и функции.

Отличительной чертой современного законодательства в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы является то, что все назначения производятся из внутреннего кадрового резерва государственного органа и органа местного самоуправления как на постоянной основе, так и в период отсутствия работника, находящегося в длительном отпуске. Кроме того, назначение на вакантную должность также осуществляется в порядке ротации, в том числе по заявлению государственного служащего. Таким образом, можно констатировать, что модель государственной службы стала закрытой. Ранее, согласно законам о государственной службе 2004 и 2016 годов, государственная служба в Кыргызской Республике была конкурсно-карьерной (смешанной), что отвечало конституционным принципам равного доступа граждан к государственной службе и продвижения по службе. Несмотря на проводимые реформы и даже повышение заработной платы государственных служащих, существующая система отбора, продвижения по службе и обучения не обеспечила полной эффективности

⁶ Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»

<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303> (последнее посещение 07.07.2022).

⁷ О формировании и функционировании кадрового резерва <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430847> (последнее посещение 07.07.2022).

государственной службы.

Статья. 7.3 – Политическое финансирование. В Кыргызской Республике отсутствует механизм государственного финансирования кандидатов или политических партий на выборные должности, однако порядок их финансирования за счет частных пожертвований и использования собственных источников прописан в Конституционном законе «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»,⁸ а также в Положении «О порядке формирования, учета поступлений и расходов средств избирательного фонда политической партии на выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Кенеша Кыргызской Республики»,⁹ в которых указываются параметры лимитов, цели и сроки расходования средств на агитацию. На практике мониторинг политического финансирования осуществляется Центральной избирательной комиссией, и эта система хорошо отлажена. Существующее законодательство предоставляет все необходимые инструменты для справедливого и прозрачного управления на бумаге, но поскольку разделение политических полномочий в самой Комиссии, вероятно, несправедливо. Представительство оппозиции слабое, иногда возникают проблемы, касающиеся справедливости и отсутствия беспристрастности.

Статья. 7, 8 и 12 – Кодексы поведения, конфликты интересов и декларации об активах. Кыргызстан принял кодексы поведения для государственных служащих, судей, прокуроров и парламентариев. В государственных органах созданы комиссии по этике. Однако принятые кодексы и созданные комиссии по этике не обеспечивают надлежащего, добросовестного поведения и неподкупности должностных лиц. Закон «О конфликте интересов» «не предусматривает эффективного механизма его реализации», так как при его принятии «были сняты ограничительные правила принятия решений, в которых потенциально участвуют родственники, что может привести к конфликту интересов. »¹⁰ Продолжающаяся декларационная кампания государственных служащих не стала реальным антикоррупционным механизмом. Согласно закону, принятому в 2017 году, все госслужащие обязаны сдавать ЕНД (единую налоговую декларацию), т. е. декларацию о доходах и расходах, интегрированную в единую налоговую декларацию.

Статья. 8.4, 13.2 – Механизмы сообщения и защита осведомителей. В настоящее время универсальные требования ООН по защите лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях, не в полной мере учтены в законодательстве Кыргызской Республики. Закон Кыргызской Республики от 28 января 2019 года № 19 «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях»¹¹ законодательно регулирует этот вопрос, но на практике не было ни одного случая

⁸ Закон КР «О выборах», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244?cl=ru-ru>, (последнее посещение 20.08.2022)

⁹ Положение «О порядке формирования, учета поступлений и расходов средств избирательного фонда политической партии при проведении выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/600060?cl=ru-ru>, (последнее посещение 20.08.2022).

¹⁰ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (стр. 30) [Round-Monitoring-Report-2018-ENG.pdf](#) (последнее посещение 07.07.2022).

¹¹ Закон «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111829?cl=ru-ru> (последнее посещение 07.07.2022).

применения данной процедуры.

Статья. 9.1 – Государственные закупки. В Отчете обсуждается новый Закон “О государственных закупках”,¹² который изменил уровень прозрачности в секторе государственных закупок. Несмотря на то, что новый Закон разрабатывался на основе активного участия всех заинтересованных сторон, общественных обсуждений и поддержки привлеченных международных организаций, он исключил из сферы его действия государственные и муниципальные предприятия и акционерные общества, в которых 50 и более процентов акций уставного капитала принадлежит государству, включая их дочерние предприятия. Это является существенным недостатком для борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок, и новый Закон подрывает предыдущие усилия государства по выполнению обязательств Партнерства “Открытого правительства” (OGP) в области государственных закупок.

Статья. 9.2, 9.3 – Управление государственными финансами. В отношении применяемых в Кыргызской Республике механизмов учета, хранения и обеспечения достоверности бухгалтерских книг, записей, финансовой отчетности и других соответствующих документов применяются положения Закона Кыргызской Республики «О бухгалтерском учете» от 29 апреля 2002 года № 76, а также Положение о бухгалтерском учете финансовой отчетности в секторе государственного управления. Эти механизмы имеются и, судя по анализу приведенных выше норм, кажутся адекватными. Однако на практике реализация оставляет желать лучшего, например, проверку исполнения бюджета в Кыргызской Республике осуществляет Счетная палата Кыргызской Республики, которая систематически выявляет проблемы в управлении республиканским бюджетом. В 2020 году Советом Счетной палаты проведена проверка соответствия с элементами проверки эффективности исполнения бюджета в Министерстве сельского хозяйства Кыргызской Республики и его подведомственных учреждениях за 2020 год. По материалам проверки установлены финансовые нарушения на общую сумму 17,6 млн сомов (210 000 евро).¹³

Статья. 10, ст. 13.1 - Доступ к информации и участие общества. В Отчете основное внимание уделяется конституционным гарантиям права на доступ к информации и двум основным законам, касающимся политики в этой области. Законодательство о доступе к информации не предусматривает приоритета прав на информацию над секретностью и законными интересами государства, а также не включает критерии вреда и общественного интереса. Суды часто поддерживают такую секретность, принимая решения на основании подзаконных актов, предусматривающих засекречивание информации, не ставя под сомнение целесообразность такого засекречивания или значимость общественных интересов. Государственные органы и ведомства часто не соблюдают установленные сроки предоставления ответов на запросы населения, качество ответов во многих случаях низкое, а санкции за непредоставление информации не

¹² Закон о государственных закупках, <http://cbd.minijust.gov.kg/act/view/ru-ru/112361>, (последнее посещение 07.07.2022).

¹³ Счетная палата КР, «В 2020 году Министерством сельского хозяйства КР выявлены финансовые нарушения на сумму 17,6 млн сомов», https://www.esep.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=2129:za-2020-god-v-ministerstve-selskogo-hozyajstva-kr-vyyavleny-finansovye-narusheniya-na-summu-17-6-mln-somov&catid=49&lang=ru&Itemid=170 (последнее посещение 20.06.2022).

определены. Единого подхода к взиманию платы за запрос информации не существует.

Существует серьезная проблема с выполнением обязательств “Открытого правительства” из-за смены политической власти, а также отсутствия сопричастности и приверженности правительства этой инициативе. Хотя некоторые обязательства в рамках плана действий “Открытого правительства” были частично выполнены, создание нового онлайн-портала для обсуждения законопроектов было ослаблено тем фактом, что он не обновлялся.¹⁴ Существует также проект Закона “О доступе к информации”, который может устранить некоторые недостатки действующей правовой базы, но реализация соответствующих законов должна быть значительно усилена. Усиливается преследование независимых СМИ и блогеров, усиливается уголовное преследование и ликвидация СМИ.

Статья. 11 – Судебная служба и прокуратура. На практике судебную систему нельзя считать независимой, поскольку процесс назначения судей полностью контролируется Президентом. То же самое относится к органам прокуратуры, где Генеральный прокурор и его заместители назначаются Президентом. Участие гражданского общества в Судебном совете является недостаточным, и этот орган утверждается Жогорку Кенешем (парламент) и неформально контролируется президентом. Новая конституция усилила влияние президента и ослабила власть судебной власти. В целом, новые технологии и интеграция информационных систем могут повысить прозрачность судебной системы в будущем. Социальный пакет и уровень оплаты труда работников судебной службы и органов прокуратуры были значительно повышены Президентом Садыром Жапаровым .

Статья. 12.1, 12.2(с) и (f), 12.4 – Прозрачность частного сектора. Прозрачность частного сектора обеспечивается общедоступными реестрами, такими как реестр юридических лиц, который легко доступен для поиска и предоставляет различные сведения о юридических или физических лицах, а реестр бенефициарных владельцев был недавно введен на основе внедрения стандартов ИПДО о раскрытии бенефициарных владельцев в соответствии с законодательством о недрах. Законодательство об акционерных обществах требует, чтобы публичные компании и компании с более чем 500 акционерами публиковали свой годовой отчет в СМИ. Публичный депозитарий финансовой отчетности, а также требования к раскрытию информации и аудиту для юридических лиц, представляющих общественный интерес, обеспечивают правовую основу для прозрачности финансовой отчетности. Тем не менее, в реестре юридических лиц отсутствует полная информация, реестр бенефициарных собственников пока не доступен для общественности, и доступ к нему есть только у соответствующих государственных органов. Отсутствует законодательный запрет на вычет из налогов взяток и коррупционных расходов, в рамках данной статьи.

Статья. 14, 52.1, 52.2, 52.3, 52.4, 52.5, 52.6, 58 – Меры по предупреждению отмывания денег. В Кыргызстане основное законодательство о ПОД/ФТ было обновлено в августе 2018 года. Государственная служба финансовой разведки (ГСФР) имеет широкий доступ к различным источникам информации, в том числе содержащим оперативные финансовые данные. Власти КР могут оказать максимально возможную взаимную правовую помощь и своевременную

¹⁴ Официальный портал государственных закупок, <http://www.zakupki.gov.kg/popp/> (последнее посещение 13.11.2022).

экстрадицию в связи с расследованиями, судебными преследованиями и другими процедурами, связанными с ОД/ФТ и предикатными преступлениями. При этом казино и игорный бизнес в целом, в связи с легализацией казино в Кыргызской Республике в июне 2022 года, в настоящее время не включены в перечень субъектов, реализующих меры ПОД/ФТ. Реестр бенефициарных владельцев недоступен для общественности. Использование инициативных материалов, являющихся сигналами от банков, в ГСФР для расследования ОД и ФТ носит эпизодический и неэффективный характер. Правоохранительные органы слабо разбираются в методах предупреждения, выявления и расследования преступлений в сфере ОД и ФТ. Количество расследований и обвинительных приговоров по ОД невелико. Параллельные финансовые расследования носят спорадический характер. Отдельные правоохранительные органы не всегда имеют четкое представление о необходимости и порядке их осуществления. Отсутствует всеобъемлющая национальная стратегия по выявлению и конфискации доходов от преступлений, орудий совершения преступлений и имущества эквивалентной стоимости.

Статья. 53 и 56 – Меры по прямому взысканию имущества. Законодательство Кыргызской Республики не выделяет особую категорию жертвы государства-истца - любое лицо (субъект/государство), ставшее жертвой преступления, имеет право на компенсацию в установленном законом порядке. Юрисдикция Кыргызской Республики содействует действиям других государств-участников путем обмена, активного и инициативного, информацией о доходах от коррупции или судебных разбирательствах на основе заключенных международных соглашений и взаимной правовой помощи, в соответствии с принципами взаимности.

Статья. 54.1(b) и (c) [см. также ст. 23.1 и 23.2] – Инструменты конфискации. В 2012 году Правительство Кыргызской Республики приняло постановление «О мерах по возврату активов, выведенных незаконным (преступным) путем за пределы Кыргызской Республики». ¹⁵ Согласно этому законодательству Генеральной прокуратуре необходимо было определить общую сумму активов, в том числе в денежном выражении, выведенных из Кыргызской Республики начиная с 31 августа 1991 года, а также перечень лиц, причастных к выводу активов; лица, в отношении которых имеются вступившие в законную силу решения суда или постановления об объявлении в розыск за совершение преступления. Создана электронная база данных разыскиваемых лиц и подготовлены международные запросы о взаимной правовой помощи при содействии совместной инициативы Всемирного банка и Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН)- База данных о возвращении похищенных активов (StAR).

Статья. 51, 54.1(a) и (b), 54.2, 55.1, 55.2, 55.6, 59 – Международное сотрудничество в целях конфискации. С 2009 года ПФР Кыргызстана входит в состав международной группы «Эгмонт» подразделений финансовой разведки и признан международным сообществом в качестве отдельного государственного органа Кыргызстана. Членство в группе «Эгмонт» позволяет осуществлять быстрый обмен информацией по защищенным каналам с подразделениями финансовой разведки 165 стран. Для ГСФР важным остается международное сотрудничество в рамках Группы «Эгмонт», где осуществляется обмен информацией о лицах,

¹⁵ Постановление правительства «О мерах по возврату активов, выведенных незаконным (преступным) путем за пределы Кыргызской Республики » , <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93142> (последнее посещение 18.11. .2022).

причастных к финансовому мониторингу, по защищенному каналу с зарубежными подразделениями финансовой разведки. Кыргызская Республика активно сотрудничает с международными организациями (такими как УНП ООН, ЕС, ОБСЕ, USAID, ШОС и др.) и имеет соглашения о сотрудничестве с ПФР более 30 стран и отдельными субъектами ФАТФ, которые являются ключевыми торгово-экономическими партнерами Кыргызстана. Кыргызская Республика также является членом международных организаций, таких как Евразийская группа (ЕАГ), Совет руководителей подразделений финансовой разведки государств - участников Содружества Независимых Государств (СР ПФР) и др.¹⁶

Статья. 57 – Возврат и распоряжение конфискованным имуществом. Уголовно-процессуальное законодательство Кыргызстана не создает препятствий для реализации и возврата конфискованных активов иностранного происхождения, в том числе для случаев самостоятельной конфискации. Рабочая группа по вопросам ареста и конфискации имущества при Генеральной прокуратуре в настоящее время работает над выработкой рекомендаций по дальнейшему внедрению лучших практик в национальное законодательство с учетом опыта других стран и международного законодательства. Законодательная база Кыргызстана конкретно не определяет, каким образом и могут ли жертвы коррупции получать компенсацию в случаях возврата активов. В случае Кыргызстана не было найдено случаев конфискации активов (иностранного происхождения) в соответствии со ст. 57. Все соглашения о взаимном сотрудничестве и помощи в сфере возврата активов закрыты для общественности.

Таблица 2: Показатели выбранных ключевых учреждений

Название учреждения	Производительность по отношению к обязанностям освещается в отчете	Краткий комментарий о производительности (например, недостаточные ресурсы, отсутствие независимости, сильный опыт)
Президент	умеренная	Недостаточный уровень компетенции и политической воли
Генеральный прокурор	умеренная	Отсутствие независимости, нехватка ресурсов, следственные ограничения
Министерство внутренних дел	слабая	Отсутствие независимости, нехватка ресурсов, слабая компетенция и правоприменение
Совет безопасности	умеренная	Отсутствие независимости
Государственный	умеренная	Функциональные ограничения

¹⁶ Официальный сайт Евразийской группы, <https://eurasiangroup.org/ru>, (последнее посещение 20.06.2022).

комитет национальной безопасности		
Государственная служба финансовой разведки (ГСФР)	умеренная	Нехватка персонала, недостаточное количество расследований, связанных с отмыванием денег, низкий уровень технической поддержки

2.4. Рекомендации по первоочередным действиям

1. Разработать Стратегию противодействия коррупции на основе серьезных исследований, проведенных с участием государственных органов, аналитических центров, научных кругов, ОГО и бизнес-ассоциаций. Стратегия должна включать подробный план действий, механизмы мониторинга и оценки, а также механизм ежегодного пересмотра. Обновленный план действий должен быть опубликован после тщательного изучения всеми заинтересованными сторонами итогов предыдущего года реализации Стратегии.
2. Учитывать предыдущую передовую практику, положительный опыт, системные подходы и институциональную память при разработке политики и инициатив по борьбе с коррупцией.
3. Усилить участие страны в международных антикоррупционных инициативах путем полного выполнения обязательств в рамках OGP, EITI и FATF. Должна быть поставлена цель присоединения к ГРЕКО, которая была четко обозначено руководством страны.
4. Создать орган по предупреждению коррупции. Должна быть проведена оценка антикоррупционных функций и полномочий соответствующих государственных органов на предмет их соответствия Конвенции ООН против коррупции, в том числе оценка наличия опыта и ресурсов, в соответствии с международными стандартами.
5. Усилить роль ОГО и граждан в разработке и реализации антикоррупционной политики, а также институционализации мер противодействия коррупции за счет использования существующих механизмов и средств коммуникации.
6. Уважать право доступа к информации на государственном уровне. Следует приложить все усилия, чтобы продемонстрировать свой приоритет над охраняемыми интересами государства на основе применения критериев вреда и общественного интереса.
7. Прекратить преследование журналистов, других представителей СМИ, блогеров и граждан, которые расследуют, пишут и распространяют информацию о коррупции.
8. Внедрить процесс найма персонала на госслужбу в соответствии со всеми положениями КПК ООН.
9. Создать адекватный механизм защиты осведомителей, особенно лиц, сообщающих о коррупции.
10. Обеспечить Центральную избирательную комиссию большей независимостью для эффективного управления избирательным процессом и контроля за политическим финансированием.
11. Обеспечить прозрачность бюджета и регулярно предоставлять подробные обновления по каждому государственному и муниципальному органу.

12. Публиковать декларации о доходах, расходах, обязательствах и имуществе государственных и муниципальных служащих и их близких родственников, а также статистические данные о принятых мерах.
13. Обеспечить соответствующие механизмы для реализации Закона о конфликте интересов.
14. Усилить механизмы координации и контроля за исполнением законодательства о конфликте интересов государственной кадровой службой и органами прокуратуры.
15. Обеспечить независимость судебной системы от любого политического вмешательства: контроль над этими органами со стороны Президента должен быть снижен.
16. Реформировать систему уголовного преследования в соответствии с передовой международной практикой и стандартами, рекомендованными многими международными организациями, сузив ее широкие общие надзорные функции до более конкретных функций в сфере уголовного преследования. Назначение прокуроров не должно осуществляться исключительно Президентом.
17. Укрепить законодательство в соответствии с КПК ООН и усилить имплементацию конвенции в области возврата активов, обеспечить обучение персонала соответствующих государственных органов, ответственных за обеспечение соблюдения положений о возвращении активов. Международное возвращение активов по коррупционным делам должно стать приоритетом для политического руководства страны.

III. Оценка процесса обзора для Кыргызской Республики

Официальный отчет об имплементации Конвенции ООН против коррупции был подготовлен без участия и ведома гражданского общества. Генеральная прокуратура, ответственная за подготовку официального отчета, согласовывает ответы с государственными органами и представляет отчет, но этот процесс закрыт для общественности. Впоследствии гражданское общество может ознакомиться с отчетом только через официальные веб-страницы УНП ООН, так как он не находится в открытом доступе на официальных страницах государственных органов. Данный отчет готовится в Кыргызской Республике впервые в рамках второго цикла обзора.

3.1. Отчет о процессе обзора

Таблица 3: Прозрачность участия правительства и ОГО в процессе обзора UNCAC

Раскрыло ли правительство информацию о страновом координаторе?	да	Генеральная прокуратура в своем ответе на запрос о свободе информации указала, что является координирующим органом
Был ли график проверки опубликован где-либо/общеизвестен?	нет	
Консультировалось ли гражданское общество при подготовке контрольного списка самооценки?	нет	
Был ли контрольный список самооценки опубликован в Интернете или предоставляется гражданскому обществу?	нет	
Правительство согласилось на визит иностранных представителей по оценке имплементации КПК ООН в страну?	неизвестно	Информация отсутствует
Был ли проведен визит иностранных представителей по оценке имплементации КПК ООН в страну?	неизвестно	Информация отсутствует
Приглашалось ли гражданское общество	неизвестно	Информация отсутствует

внести свой вклад в работу официальных представителей по оценке имплементации КПК ООН?		
Был ли приглашен частный сектор предоставить информацию официальным представителям по оценке имплементации КПК ООН?	неизвестно	Информация отсутствует
Обязалось ли правительство опубликовать полный отчет по оценке имплементации КПК ООН по стране?	неизвестно	Информация отсутствует

3.2. Доступ к информации

В целом информация, доступная на сайтах государственных учреждений по реализации статей, содержащихся в главе II КПК ООН, недостаточна, так как авторы не смогли получить доступ к отчетам о подотчетности и работе различных государственных антикоррупционных организаций. Также не удалось найти информацию по главе V, так как такая информация практически отсутствовала. Например, на сайте Минфина нет отчетов о возврате активов, а найденная информация не актуальна.¹⁷ Часть информации была получена из исследований и анализа международных организаций и из интервью с экспертами и некоторыми государственными чиновниками.

Для сбора необходимой информации авторами было направлено 12 запросов о предоставлении информации в государственные органы, из них на 11 были даны ответы, но ответы 8 государственных органов оказались неинформативными в связи с отсутствием ответа на конкретные поставленные вопросы. Некоторые ответы прямо указывали на невозможность дать ответ по разным причинам, например, из-за нехватки времени, чтобы дать правильный ответ; указывалась также необходимость проведения более глубокого анализа поставленных вопросов; и также мотивировалось недостаточной компетенцией и полномочиями для предоставления ответа.

В рамках подготовки настоящего отчета были взяты данные из СМИ, в которых официальные представители органов власти публично обнародовали информацию, которая также использовалась в данном отчете.

Благодаря открытому доступу ко всем нормативным правовым актам на официальном сайте Минюста появилась возможность проанализировать текущее соответствие законодательства КПК ООН.

¹⁷ Официальный сайт Министерства финансов КР <http://minfin.kg/> (последнее посещение 22.06.2022).

IV. Оценка выполнения положений Главы II и Главы V

В этой главе анализируется выполнение положений Главы II КПК ООН о превентивных мерах и Главы V о возвращении активов в Кыргызстан посредством применения законов, нормативных актов и практики, а также освещаются как передовой опыт, так и области для улучшения.

4.1 Глава II

Со ссылкой на главу II КПК ООН были прокомментированы и проанализированы следующие статьи:

4.1.1 Ст. 5 – Превентивная антикоррупционная политика и практика

Национальная законодательная база по борьбе с коррупцией

Правовая база по борьбе с коррупцией в Кыргызстане состоит из следующих основных правовых инструментов:

- **Конституция Кыргызской Республики:**¹⁸ В статье 4 Конституции указано, что власть государства основывается на запрете государственным и муниципальным служащим совершать действия или бездействие, создающие условия для коррупции.
- **Закон о противодействии коррупции:**¹⁹ Закон о противодействии коррупции является основным законодательным актом, регулирующим антикоррупционную политику государства. Закон дает определение коррупции и устанавливает основные принципы противодействия коррупции в стране.²⁰ Он устанавливает институциональную основу для борьбы с коррупцией, заявляя, что Президент определяет официальную антикоррупционную политику государства.²¹ Парламент осуществляет парламентский контроль, а Генеральная прокуратура координирует антикоррупционную деятельность правоохранительных органов.²² Правительство несет ответственность за реализацию и обеспечение соблюдения официальной антикоррупционной политики государственными органами.²³

Закон определяет основные направления деятельности государственных и муниципальных органов по повышению эффективности их

¹⁸ Конституция Кыргызской Республики, 5 мая 2021 г., доступно в Интернете на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (последнее посещение 20.06.2022 г.).

¹⁹ Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции», 8 августа 2012 г., № 153, доступно в Интернете на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203753>, (последнее посещение 15.05.2022 г.).

²⁰ Статья. 1 дается определение коррупции, а в статье 3 указывается, что в работе по противодействию коррупции в Кыргызстане следует руководствоваться следующими принципами: защита прав и свобод человека, законность, открытость и прозрачность деятельности государственных и муниципальных органов, запрет дискриминации, защита чести, достоинства и деловая репутация физических лиц.

²¹ Там же, ст. 6.

²² Там же.

²³ Там же.

антикоррупционной деятельности,²⁴ гарантируя государственную защиту лицам, содействующим борьбе с коррупцией,²⁵ устанавливая перечень правонарушений, ведущих к коррупции,²⁶ и подчеркивая стремление Кыргызстана к международному сотрудничеству в борьбе с коррупцией.²⁷

- **Закон о конфликте интересов:**²⁸ Закон регулирует отношения, связанные с конфликтом интересов, которые могут возникнуть в деятельности государственных, муниципальных и других государственных служащих, как указано в статье 6.²⁹ Закон направлен на контроль и запрет или ограничение определенных действий или бездействия, которые потенциально могут привести к конфликту интересов, тем самым защищая общественные интересы и урегулируя ситуации конфликта интересов государственных служащих.³⁰
- **Закон о государственных закупках:**³¹ Новый закон о государственных закупках является одним из самых последних противоречивых законов, принятых парламентом Кыргызстана в мае 2022 года. Закон направлен на эффективное использование государственных ресурсов путем создания хорошо функционирующей системы закупок в Кыргызстане.³²
- **Закон о государственной и муниципальной службе:**³³ Закон предусматривает определенные меры, которые могли бы предотвращать и бороться с коррупцией на государственной и муниципальной службе. Например, ротация государственных и муниципальных служащих рассматривается законом как антикоррупционная мера,³⁴ равно как и введение кодекса этики и поведения,³⁵ а также предупреждение конфликта интересов.³⁶
- **Закон о защите лиц, заявивших о коррупционных правонарушениях:**³⁷ Закон направлен на защиту прав лиц, заявивших о коррупционных правонарушениях, ограждение их от преследования, установление

²⁴ Там же , ст. 8.

²⁵ Там же , ст.10.

²⁶ Там же , статья 11.

²⁷ Там же , ст. 16.

²⁸ Закон Кыргызской Республики о конфликте интересов, 12 декабря 2017 года, № 206, доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111716> . (последнее посещение 15.05.2017). 2022).

²⁹ Статья. 6 приводится перечень лиц, подпадающих под действие этого закона.

³⁰ Закон о конфликте интересов Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111716> . (последнее посещение 20.05.2022).

³¹ Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках», 14 апреля 2022 г., № 27, доступен онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112361> . (последнее посещение 20.05.2022 г.).

³² Там же , ст. 1.

³³ Закон о государстве Служба и муниципальная служба Кыргызской Республики, 27 октября 2021 г. , № 125 , доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303> (последнее посещение 20.05.2022).

³⁴ Там же , ст. 20.

³⁵ Там же , ст. 32.

³⁶ Там же , ст. 33.

³⁷ Закон Кыргызской Республики «О защите лиц, заявивших о коррупционных правонарушениях», 29 января 2019 г., № 19, доступен в Интернете на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111829> (последнее посещение 20.05.2022).

организационно-правовых основ их защиты и повышение уровня общественного доверия к государственным и муниципальным служащим.³⁸

- **Закон о противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем:**³⁹ направлен на определение и установление правовых и организационных основ превентивных мероприятий по противодействию финансированию террористической и экстремистской деятельности, легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем; выявление, раскрытие и расследование фактов финансирования террористической и экстремистской деятельности и легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и связанных с ними предикатных преступлений, а также устранение причин и условий, способствующих совершению этих деяний.

Президент Кыргызской Республики издал Указ «Об инвентаризации законодательства» от 8 февраля 2021 года.⁴⁰ Целью указа была «оптимизация и совершенствование всей законодательной базы, проведение масштабных и качественных изменений на основе пересмотра существующих ценностей и принципов, рассмотрение новых политик, направленных на защиту прав и интересов гражданина и юридических лиц». ⁴¹ Закон «О противодействии коррупции» внесен в перечень законов, подлежащих инвентаризации, как стало известно из послания Президента по случаю Международного дня борьбы с коррупцией 9 декабря 2021 года. ⁴² Садыр Жапаров поручил Генпрокуратуре разработать проект закона в новой редакции.

Закон о противодействии коррупции подвергся критике со стороны экспертов, гражданского общества и государственных служащих как декларативный по своему характеру и не предусматривающий практических механизмов реализации, а также как входящий в противоречие с другими законами, в части подходов борьбы с коррупцией. ⁴³ Проект закона в новой редакции был разработан и вынесен на общественное обсуждение не Генеральной прокуратурой, а Министерством экономики и коммерции Кыргызской Республики 6 июня 2022 года. Как пояснили составители ⁴⁴ нового закона, причиной является то, что действующая антикоррупционная законодательная база носит декларативный характер и не

³⁸ Там же , ст. 1.

³⁹ Закон Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», от 6 августа 2018 г., № 87, доступен онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111822>, (последнее посещение 20.05.2022).

⁴⁰ Указ Президента Кыргызской Республики «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики» № 26 от 8 февраля 2022 года, доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430382>, (последнее посещение 01.06.2022).

⁴¹ Там же .

⁴² Президент Садыр Жапаров заявил, что Генеральной прокуратуре поручено разработать новый проект Закона о противодействии коррупции, поскольку он должен быть не декларативным, а исполнимым и соответствовать требованиям и общепризнанным приоритетам.

⁴³ Пояснительная записка к проекту нового Закона о противодействии коррупции, доступна на сайте: <https://www.gov.kg/ru/npa/s/3878>, (последнее посещение 10.06.2022).

⁴⁴ Текст проекта нового Закона о противодействии коррупции, а также пояснительная записка доступны в режиме онлайн на странице Кабинета Министров Кыргызской Республики: <https://www.gov.kg/ru/npa/s/3878>, (последнее посещение 10.06.2022).

предусматривает механизмов ее применения на практике.⁴⁵ Проект нового закона вводит в антикоррупционное законодательство несколько дополнительных положений:

- Положение включает антикоррупционный мониторинг как меру оценки уровня коррупции с целью анализа антикоррупционных усилий Кыргызстана.⁴⁶ Мониторинг будет осуществляться органом по предупреждению коррупции и иными государственными органами в рамках своих функций с возможным привлечением гражданского общества.⁴⁷
- Государственные и муниципальные органы должны будут проанализировать коррупционные риски и определить административные процедуры, функции и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления, в том числе их нормотворческие полномочия, которые могут быть подвержены коррупционным рискам.⁴⁸
- Положение посвящено отдельным статьям о развитии антикоррупционной культуры и исследованиям, связанным с коррупцией.⁴⁹ Он также подчеркивает роль граждан и гражданского общества, предоставляя им права на проведение антикоррупционного мониторинга, предоставление антикоррупционной экспертизы правовых актов, участие в развитии антикоррупционной культуры, проведение исследований по вопросам коррупции и информирование о коррупционных случаях.⁵⁰
- Отдельные главы законопроекта регулируют порядок⁵¹ проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и защиты лиц, предоставляющих информацию о коррупции.⁵²
- Наконец, законопроект регулирует последствия коррупции.⁵³

Национальные стратегии борьбы с коррупцией

Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН), подписанную 10 декабря 2003 г., Кыргызская Республика ратифицировала 6 августа 2005 года.⁵⁴ Президент Кыргызстана К. Бакиев своим Указом от 21 июня 2005 г. утвердил Государственную антикоррупционную стратегию и План мероприятий по реализации Государственной стратегии противодействия коррупции в Кыргызской Республике (КР).⁵⁵ Более того, в целях повышения эффективности и устойчивости

⁴⁵ Сноска 26 выше.

⁴⁶ Там же, статья 12. Источниками антикоррупционного мониторинга являются данные органов правовой статистики, обращения физических и юридических лиц по вопросам противодействия коррупции, информация неправительственных и международных организаций, данные социологических опросов и публикации в СМИ по вопросам противодействия коррупции, а также иные источники информации, не запрещенные законодательством.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Там же, статья 13.

⁴⁹ Там же, статьи 20 и 21.

⁵⁰ Там же, статья 23.

⁵¹ Там же, глава 4.

⁵² Там же, глава 5.

⁵³ Там же, глава 6.

⁵⁴ <https://www.unodc.org/unodc/en/corporation/ratification-status.html>; Закон Кыргызской Республики «О ратификации Конвенции ООН против коррупции», 6 августа 2005 г., № 128, доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1726>, (последнее посещение 05.07.2022).

⁵⁵ Государственная стратегия противодействия коррупции в Кыргызской Республике План мероприятий по реализации Государственной стратегии противодействия коррупции в

официальной антикоррупционной политики, выработки принципиально новых подходов к борьбе с коррупцией и системных мер, направленных на предупреждение коррупции, Президент Бакиев 21 октября подписал Указ «О неотложных мерах по борьбе с коррупцией» 2005 года. Данным Указом был создан первый и на сегодняшний день единственный в Кыргызстане превентивный антикоррупционный орган: Национальное агентство Кыргызской Республики по предупреждению коррупции. Также был создан координирующий его орган: Национальный совет КР по борьбе с коррупцией.⁵⁶

Правительство КР утвердило комплекс мер по реализации Плана мероприятий и Государственной программы по борьбе с коррупционной преступностью в КР на 2006-2007 годы.⁵⁷ Эти инициативы, казалось, демонстрировали политическую волю к бескомпромиссной борьбе с коррупцией в Кыргызстане.

В 2009 году Указом Президента была утверждена вторая Национальная стратегия по борьбе с коррупцией и План ее реализации.⁵⁸ Правительство КР приняло Комплекс мер по реализации плана мероприятий в рамках национальной стратегии.⁵⁹ Правительство подтвердило, что предыдущая стратегия не была реализована должным образом в своей резолюции о ходе реализации.⁶⁰ Нереализованность второй стратегии наглядно продемонстрировали демонстрации в апреле 2010 года с требованием отставки президента Бакиева и обвинением его в коррупции и злоупотреблении властью.⁶¹

После революции 2010 года и неспокойного постреволюционного времени новый президент Алмазбек Атамбаев был избран и приведен к Присяге 1 декабря 2011 года.⁶² В 2012 году Президент Атамбаев издал Указ Президента о Государственной

Кыргызской Республики, утвержденный Указом исполняющего обязанности Президента Кыргызской Республики от 21 июня 2005 года № 251, доступен на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4304>, (последнее посещение 07.05.2022).

⁵⁶ Подробнее см. ниже, в разделе об органах по борьбе с коррупцией.

⁵⁷ Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Комплексе мер Правительства Кыргызской Республики по реализации Плана мероприятий по реализации Антикоррупционной стратегии и Государственной программы по борьбе с коррупционной преступностью в КР на 2006-2007 годы» № 132, 28 февраля 2006 г. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/57177?cl=ru-ru>, (последнее посещение 05.07.2022).

⁵⁸ Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Национальной стратегии по борьбе с коррупцией в Кыргызской Республике» от 11 марта 2009 года №155, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4810> (последнее посещение 28.06.2022).

⁵⁹ Постановление Правительства Кыргызской Республики «О комплексе мер Правительства Кыргызской Республики по реализации Плана мероприятий по реализации Стратегии противодействия коррупции» № 611, 30 сентября 2009 года. Доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/157129> (последнее посещение 29.06.2022).

⁶⁰ Постановление Правительства Кыргызской Республики о ходе реализации министерствами, государственными комитетами, ведомствами и другими органами исполнительной власти мероприятий, предусмотренных Правительственным Комплексом мер по реализации Плана мероприятий по реализации Государственной стратегии по борьбе с коррупцией в Кыргызской Республике на 2006-2007 годы, 13 февраля 2008 г., № 44 (последнее посещение 05.07.2022).

⁶¹ Радио Свободная Европа, Революция в Кыргызстане в 2010 г., 7 апреля 2015 г., доступно онлайн: <https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-opposition-riots/26942558.html> (последнее посещение 05.07.2022).

⁶² Атамбаев приведен к присяге в качестве президента Кыргызстана, <https://www.ecoi.net/en/document/1045441.html>, (последнее посещение 28.06.2022).

стратегии борьбы с коррупцией⁶³, в котором указано, что «следующим шагом является бескомпромиссная борьба с коррупцией» и президент заявил, что «проблема коррупции в Кыргызской Республике стала занимать одно из постоянных мест в общественной жизни государства». ⁶⁴ До принятия стратегии президент создал Антикоррупционную службу при Государственном комитете национальной безопасности.⁶⁵ Следуя антикоррупционной повестке дня, в 2013 году Президент издал еще один Указ «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в правительстве».⁶⁶

Правительство приняло Программу противодействия коррупции на 2012-2014 годы и План мероприятий,⁶⁷ включающие комплекс краткосрочных и среднесрочных мер, которые были разработаны с учетом рекомендаций ОЭСР по реализации Кыргызстаном - Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, антикоррупционных мер, предусмотренных Законом о борьбе с коррупцией и Планом действий Программы Правительства Кыргызской Республики «Стабильность и достойная жизнь». ⁶⁸ Он также включал требование о принятии государственными и муниципальными учреждениями внутриведомственных планов по противодействию коррупции на основе конкретной методологии, разработанной Министерством экономики для государственных органов. К марту 2015 года ⁶⁹ государственные органы разработали внутриведомственные планы, ⁷⁰ команда ОЭСР по мониторингу приветствовала эту инициативу и после изучения нескольких планов заявила, что они «смогли увидеть, что эти планы состоят из мер, предусмотренных Программой и планом действий правительства, и мер по устранению конкретных рисков в государственных органах, практической реализации и возможности обеспечить мониторинг, в частности, их воздействия на выявление коррупционных схем». ⁷¹

Практика институционализации антикоррупционного планирования, безусловно, положительна и может привести к конкретным результатам и успехам в противодействии коррупции. Все государственные органы в период с 2015 по 2020

⁶³ Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики» от 2 февраля 2012 года № 26. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61269?cl=ru-ru> (последнее посещение 05.07.2022).

⁶⁴ Там же .

⁶⁵ Указ Президента Кыргызской Республики «Об образовании Антикоррупционной службы при Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики» от 14 декабря 2011 года № 27. Доступен на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61205?cl=ru-ru> (последнее посещение 05.07.2022) .

⁶⁶ Указ Президента Кыргызской Республики « О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах государственной власти» от 12 ноября 2013 года №172. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61721> , (последнее посещение 05.07.2022) .

⁶⁷ Программа и План действий Правительства Кыргызской Республики утверждены 30 августа 2012 года постановлением Правительства Кыргызской Республики № 596. Доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93686> , (последнее посещение 05.07.2022) .

⁶⁸ План мероприятий Программы Правительства Кыргызской Республики «Стабильность и достойная жизнь» от 25 января 2012 года №55. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93618?cl=ru-ru> , (последнее посещение 05.07.2022).

⁶⁹ Сноска 58 выше .

⁷⁰ ОЭСР/ACN Раунд 3 Мониторинг Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в Кыргызской Республике, 2015 г., на стр. 11. 14. В наличии онлайн: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kyrgyzstan-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf> , (последнее посещение 05.07.2022) .

⁷¹ Там же , на с. 14.

год регулярно отчитывались о реализации антикоррупционной политики и, как правило, делали такие отчеты общедоступными.⁷² Затем годовые отчеты представлялись экспертным группам в каждом государственном органе, работавшим в рамках Рабочей группы Совета Безопасности. На основе анализа отчетов экспертные группы предоставляли каждому учреждению обновленные планы действий. Экспертные группы разработали для Рабочей группы методологию выявления коррупционных рисков, которую могут использовать все экспертные группы, государственные служащие и уполномоченные по борьбе с коррупцией. Кроме того, ведомственные планы были одобрены общественным советом соответствующего учреждения.⁷³

Более того, в 2015 году вышло постановление Правительства об образовании Антикоррупционного совета при Правительстве Кыргызской Республики в целях обеспечения «эффективного диалога между государственными органами и гражданским обществом по вопросам противодействия коррупции».⁷⁴

Новый План действий Правительства был разработан Министерством экономики и принят в 2015 году.⁷⁵

В отличие от разработки государственных стратегий по борьбе с коррупцией, в процессе разработки данного Плана действий была задействована рабочая группа с участием представителей гражданского общества. План действий также прошел обсуждение и утверждение в государственных органах, общественные слушания с участием гражданского общества и бизнеса.⁷⁶

Разработка государственных стратегий в 2009, 2012 и 2020 годах подвергалась критике за не вовлечение представителей институтов гражданского общества и всех заинтересованных сторон.⁷⁷ Действующей Национальной стратегией борьбы с коррупцией является Стратегия на 2021-2024 годы, разработанная в 2020 году Секретариатом Совета безопасности и утвержденная Указом Президента.⁷⁸ Эта Стратегия была самой «засекреченной»: текст не разглашался до ее утверждения.⁷⁹

В октябре 2020 года Президент Сооронбай Жээнбеков ушел в отставку после

⁷² Экспертное интервью. См., например, отчет Государственной налоговой службы о реализации Стратегии на 2015–2017 годы, доступный в Интернете: <https://www.sti.gov.kg/docs/default-source/otchet/otchetn1702015-2017.pdf?sfvrsn=. =2>, (последнее посещение 05.07.2022).

⁷³ Общественные советы являются консультативно-наблюдательными органами, состоящими из представителей гражданского общества. Список общественных советов размещен на странице Кабинета Министров: <https://www.gov.kg/index.php/ru/gov/s/8>, (последнее посещение 06.07.2022).

⁷⁴ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 15 сентября 2015 года № 454-р. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/214761>, (последнее посещение 07.06.2022).

⁷⁵ План мероприятий государственных учреждений Кыргызской Республики по реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики на 2015-2017 годы. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97423> (последнее посещение 06.07.2022).

⁷⁶ Сноска 57 *выше*, с. 17.

⁷⁷ Отчет TI Кыргызстана о борьбе с коррупцией в Кыргызстане, 2020 г., стр. 26. Доступно онлайн: <https://www.transparency.kg/files/pdf/NIS%20Kyrgyz%20Report%20rus%20-%20FINAL.pdf>, (последнее посещение 10.06.2022).

⁷⁸ Указ Президента Кыргызской Республики от 25 сентября 2020 года №180. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430234> (последнее посещение 24.06.2022).

⁷⁹ Сноска 71 *выше*.

демонстраций, оспариваемых результаты парламентских выборов 6 октября 2020 года.⁸⁰ Несмотря на то, что эта Национальная стратегия формально действует, действующий президент Садыр Жапаров неоднократно заявлял, что новая стратегия готовится. Действительно, проект новой Стратегии сейчас находится на общественном обсуждении.⁸¹ Антикоррупционный деловой совет при Президенте КР был создан в середине 2021 года⁸² и в январе 2022 года провел общественное обсуждение проекта новой Стратегии.⁸³ Когда будет утверждена Президентом новая Стратегия, на данный момент неясно, т.к. все еще находится в процессе согласования с государственными органами.⁸⁴ Тем не менее, в данном отчете анализируется проект Стратегии, так как ожидается, что она будет утверждена в ближайшее время.

При оценке национальных стратегий, группа авторов опиралась на международные стандарты, такие как Куала-Лумпурское заявление о стратегиях борьбы с коррупцией и Практическое руководство УНП ООН по национальным стратегиям борьбы с коррупцией.⁸⁵ Оценивая проект стратегии, авторы пришли к выводу, что процесс разработки проекта стратегии не предусматривал должного широкого вовлечения заинтересованных сторон.⁸⁶ Более того, согласование или интеграция проекта стратегии с другими национальными программами/стратегиями неясны без плана действий; не определены краткосрочные, среднесрочные или долгосрочные цели, а также не определен механизм реализации. Финансовая часть стратегии касается государственного и местных бюджетов, а также Национального фонда борьбы с коррупцией, который ⁸⁷ будет создан Антикоррупционным деловым советом. Отсутствие ясности в отношении статуса самого Совета (см. раздел об органах по борьбе с коррупцией) также вызывает вопросы о его возможностях Совета как координатора Национального фонда по борьбе с коррупцией и по сбору средств.

Утверждается, что за координацию и техническую часть реализации проекта стратегии будет нести ответственность АДС. Поскольку АДС является лишь совещательным органом при Президенте и служит дискуссионной площадкой для его членов, непонятно, как такой орган может быть основным координирующим органом реализации проекта стратегии. Ему не хватает полномочий, необходимых для успешного осуществления координирующей деятельности. Что еще более важно, АДС не имеет организационной и финансовой независимости,

⁸⁰ Энгвалл Дж., Третья революция в Кыргызстане, 8 октября 2020 г., доступно на сайте: <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13643-kyrgyzstan%E2%80%99s-Third-revolution.html> (последнее посещение 10.06.2022).

⁸¹ Сайт Антикоррупционного делового совета.

http://www.president.kg/ru/apparat_prezidenta/sovet_pri_prezidente/antikorrupcionnyy_delovoy_sov_et (последнее посещение 10.06.2022).

⁸² Установлен состав антикоррупционного делового совета

http://www.president.kg/ru/sobytiya/21006_utverghden_sostav_antikorrupcionnogo_delovogo_soveta_pri_prezidente (последнее посещение 10.06.2022).

⁸³ Сайт Антикоррупционного делового совета,

http://www.president.kg/ru/apparat_prezidenta/sovet_pri_prezidente/antikorrupcionnyy_delovoy_sov_et (последнее посещение 10.06.2022).

⁸⁴ Информация, полученная от руководителя Антикоррупционного делового совета на собеседовании от 12.05.2022 .

⁸⁵ - [Лумпурская Стратегия](#) борьбы с коррупцией (последнее посещение 10.06.2022).

⁸⁶ Там же .

⁸⁷ Проект новой Национальной стратегии, с. 18. <http://cbd.minijust.gov.kg/act/view/ru-ru/430700> (последнее посещение 10.06.2022)

следовательно, полная реализация новой стратегии пока сомнительна.

В проекте стратегии не предусмотрен механизм мониторинга и оценки, неясно, будет ли она разрабатываться вместе с предстоящим планом действий. В любом случае, правительство должно обеспечить, чтобы новая стратегия и соответствующие планы действий «осуществлялись и периодически оценивались и адаптировались к новым вызовам и угрозам. Очевидно, что одним из основных средств борьбы с коррупцией является наличие эффективных и постоянных средств мониторинга, обзора и пересмотра. »⁸⁸

Членство в соответствующих международных и региональных организациях, инициативах и сетях, занимающихся борьбой с коррупцией

Кыргызстан участвует в Стамбульском плане действий по борьбе с коррупцией Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии Организации экономического сотрудничества и развития с 2003 года. Четвертый раунд мониторинга ОЭСР проходил в период с 2016 по 2018 годы.⁸⁹ Отчет об итогах Четвертого раунда был опубликован 4 июля 2018 года.⁹⁰

Надлежащая практика

- Кыргызстан имеет комплексную антикоррупционную правовую базу, и законодательные изменения до 2020 года способствовали ее совершенствованию.
- Предыдущие антикоррупционные стратегии и планы действий демонстрировали постепенное усиление роли гражданского общества и участия других заинтересованных сторон через Рабочую группу Совета Безопасности и экспертных групп в государственных органах в части реализации антикоррупционной политики и выявлении коррупционных рисков.
- Проект Антикоррупционной стратегии разработан АДС с участием заинтересованных сторон, также посредством встреч с гражданами и организациями гражданского общества, государственными и муниципальными органами.

Недостатки

- Текущая Стратегия борьбы с коррупцией, принятая в 2020 году, и План действий не смогли привлечь заинтересованные стороны.
- В проекте Антикоррупционной стратегии отсутствуют существенные части и план действий, и он остается таким же декларативным, как и все предыдущие стратегии. Более того, в нем говорится, что АДС несет ответственность за его разработку и реализацию, хотя на практике Стратегию реализует Рабочая группа Совета Безопасности. Эта ситуация вызывает нежелание Правительства и его органов реализовывать действующую Стратегию и ставит Рабочую группу в серьезную неопределенность.
- Новое политическое руководство нивелирует практически весь предыдущий положительный опыт и достижения в области предупреждения и противодействия коррупции.

⁸⁸ Техническое руководство КПК ООН, стр. 6 <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html> (последнее посещение 10.06.2022)

⁸⁹ Антикоррупционные реформы [в Кыргызстане](#) (последнее посещение 10.06.2022).

⁹⁰ Отчет [о 4-м раунде мониторинга за 2018 год](#) (последнее посещение 10.06.2022).

- Проект Закона о противодействии коррупции разрабатывался без привлечения заинтересованных сторон в период разработки. Процесс общественного обсуждения был запущен в июне на один месяц, что совпало с периодом отпусков, который следовало бы предусмотреть. Способ вынесения законопроекта и качество его подготовки вызывают вопросы и опасения.

4.1.2 Ст. 6 и 13.2 – Превентивный антикоррупционный орган или органы

После ратификации КПК ООН в 2005 году указом Президента в том же году был создан антикоррупционный орган: Национальное агентство по предупреждению коррупции и Национальный Совет по борьбе с коррупцией в качестве его координирующего органа.⁹¹ Национальное Агентство по предупреждению коррупции Кыргызской Республики было призвано объединить усилия государственных и общественных институтов в борьбе с коррупцией. Новое Агентство также должна была стать площадкой для участия гражданского общества в принятии решений, мониторинге и реализации антикоррупционных мероприятий. В Национальный Совет по борьбе с коррупцией вошли представители всех ветвей власти и представители гражданского общества.⁹²

Национальное агентство по предупреждению коррупции было создано как государственное учреждение, не входящее в состав Правительства и берущее на себя ведущую роль в реализации государственной политики в сфере предупреждения коррупции, с полномочиями осуществлять деятельность по выявлению, устранению и предупреждению возникновения условий, ведущих к коррупции.⁹³ Национальное агентство стало первым и пока единственным в истории Кыргызстана органом по предупреждению коррупции. Национальное агентство имело 2 управления, состоящих из отделов и секторов, в которых работало в общей сложности 49 государственных служащих.⁹⁴ К сожалению, Национальное агентство не смогло стать по-настоящему независимым государственным органом по предупреждению коррупции.⁹⁵ Вскоре «выяснилось, что антикоррупционная деятельность не отвечает интересам [...] органов власти, что выразилось во всестороннем ограничении деятельности агентства и частой смене его

⁹¹ О неотложных мерах по борьбе с коррупцией , <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4351> , (последнее посещение 20.06.2022).

⁹² Положение о Национальном совете по противодействию коррупции Кыргызской Республики, утвержденное Указом Президента Кыргызской Республики от 17 февраля 2009 года № 109. Доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kq/61515> , (последнее посещение 05.07.2022).

⁹³ Положение о Национальном агентстве по предупреждению коррупции Кыргызской Республики, принятое Указом Президента Кыргызской Республики от 21 октября 2005 года № 476. Доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4352/10?mode=tekst> , (последнее посещение 07.05.2022).

⁹⁴ Функциональный обзор национальных институциональных механизмов реализации гендерных вопросов в Кыргызской Республике в 2009 году, Аналитический отчет ПРООН, стр. 64 . Доступно: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/kg/rus-functional-review.pdf> , (последнее посещение 07.05.2022).

⁹⁵ Сыдыкова Л., на с. 120, доступно онлайн на русском языке: https://www.krsu.edu.kg/images/main-site/obshaya_informacia/anticorruptcia/publications/sydykova_mon_korrupt.pdf , (последнее посещение 25.06.2022).

руководства».⁹⁶

После нескольких заметных случаев коррупции, выявленных Агентством, первый комиссар был уволен, а другой, более лояльный к власти, не показал результативность работы Агентства. Указом Президента в 2009 году Национальное агентство было преобразовано в Агентство по предупреждению коррупции при Государственной кадровой службе. С июля 2008 года и до его ликвидации его возглавлял действующий Президент страны Садыр Жапаров.⁹⁷ Таким образом, формально независимый орган по предупреждению коррупции был преобразован в полностью зависимое ведомство Государственной кадровой службы. Это свидетельствует о том, что руководство страны не в полной мере осознало важность превентивного государственного органа для выполнения обязательств страны по КПК ООН. В конце концов, и преобразованное Агентство, и Совет были официально закрыты после второй революции 2010 года.⁹⁸

После апрельской революции 2010 г., Президент и Правительство предприняли активные усилия по позитивному изменению антикоррупционного климата в стране, о чем говорилось выше. В 2011 году был создан новый орган по борьбе с коррупцией: Антикоррупционная служба (АКС) при Государственном комитете национальной безопасности.⁹⁹ Комитет национальной безопасности является наиболее закрытым государственным органом, и подчинение ему антикоррупционного органа «в корне противоречит принципам функционирования антикоррупционных органов».¹⁰⁰ Антикоррупционная служба не являлась превентивным органом, она выполняла исключительно функцию по уголовному преследованию коррупционных преступлений.

Президент Атамбаев подписал Указ о Государственной стратегии противодействия коррупции¹⁰¹ в феврале 2012 года. В стратегии Президент отметил, что «следующим шагом является бескомпромиссная борьба с коррупцией» и заявил, что «проблема коррупции в Кыргызской Республике стала занимать одно из постоянных мест в общественной жизни государства».¹⁰² 12 ноября 2013 года Указом Президента Кыргызской Республики № 215 «О мерах по устранению причин

⁹⁶ Сноска 72 *выше*, на с. 26.

⁹⁷ В Кыргызстане ликвидированы различные учреждения <https://24.kg/archive/ru/politic/64716-v-kyrgyzstane-ryad-uchrezhdenij-likvidirovan.html/>, (последнее посещение 10.06.2022).

⁹⁸ В 2011 году ликвидировано Агентство по предупреждению коррупции при Госкадрове: <https://www.osoo.kg/inn/02404200610043/>, (последнее посещение 25.06.2022). Национальный совет по борьбе с коррупцией прекратил свое существование после апрельской революции 2010 года, но точная дата не ясна, так как Положение о Совете указано как действующее: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/61515/10>, (последнее посещение 06.07.2022), а Указ Президента, утвердивший данное Положение в 2009 году, не действует с 31 декабря 2021 года: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/60112?cl=ru-ru>, (последнее посещение 06.07.2022).

⁹⁹ Указ Президента Кыргызской Республики «О создании Антикоррупционной службы при Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики» от 14 декабря 2011 года № 27. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61205/20?mode=tekst>, (последнее посещение 06.07.2022).

¹⁰⁰ Сноска 72 *выше*, на с. 26.

¹⁰¹ Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики» от 2 февраля 2012 года № 26, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61269?cl=ru-ru> (последнее посещение 06.07.2022).

¹⁰² Указ Президента Кыргызской Республики «Об образовании Антикоррупционной службы при Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики» от 14 декабря 2011 года № 27. Доступно на сайте на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61205?cl=ru-ru>, (последнее посещение 07.06.2022).

политической и системной коррупции в органах государственной власти» на Совет Оборона возложена задача выявления коррупционных рисков в 64 государственных органах.¹⁰³

Следует отметить, что это стало важной и значимой вехой в реализации антикоррупционной политики, поскольку созданные экспертные группы при Совете обороны последовательно выявили системные коррупционные схемы в государственных органах и разработали «комплекс мер по устранению системных коррупционных и связанных коррупционных схем в государственных органах и хозяйствующих субъектах с государственным участием», что было необходимо для снижения уровня коррупции в государственных органах. Так, по данным Совбеза, на период с 2014 по 2016 год разработано 53 детализированных плана поэтапных мероприятий по демонтажу системной коррупции и 32 плана на 2016-2022 годы. Например, в системе образования выявлено «7 основных коррупционных зон и 94 коррупционных схем в деятельности детских садов, школ, колледжей, вузов, а также в самом Министерстве образования и науки», что позволило разработать и приступить к реализации плана по их демонтажу и устранению.¹⁰⁴

Что касается Антикоррупционной службы ГКНБ, то она была ликвидирована экс-президентом Жээнбековым еще до того, как он покинул свой пост в октябре 2020 года.¹⁰⁵ Однако тогдашний исполняющий обязанности президента Жапаров отменил этот Указ и восстановил Антикоррупционную службу всего через два дня¹⁰⁶. Причины этого восстановления, длившегося всего 8 месяцев, стали очевидны после того, как Антикоррупционная служба начала активно преследовать владельцев бизнеса, депутатов и бывших высокопоставленных чиновников.¹⁰⁷ Наконец, в июне 2021 года Антикоррупционная служба была ликвидирована, и официальной причиной были названы жалобы бизнес-сообщества.¹⁰⁸

Таким образом, в Кыргызстане нет единого антикоррупционного органа, ответственного за предупреждение коррупции, поэтому эту функцию выполняют несколько государственных органов, как указано в Законе о противодействии коррупции.¹⁰⁹ В соответствии с Законом и как указано в Национальной стратегии, за координацию деятельности по предупреждению коррупции отвечают 3 государственных учреждения: Рабочая группа Совета Безопасности по мониторингу

¹⁰³ Указ Президента КР от 12 ноября 2013 года УП № 215 «О мерах по устранению причин политических и системных преобразований в органах государственной власти» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61721> (последнее посещение 05.07.2022).

¹⁰⁴ Совбез заявляет, что коррупция в сфере образования достигла колоссальных размеров. <https://vesti.kg/obshchestvo/item/27104-sovet-oboronyi-kr-konstatiruet-korrupsiya-v-sfere-obrazovaniya-dostigla-kolossalnyih-razmerov.html> (последнее посещение 05.07.2022).

¹⁰⁵ Указ Президента Кыргызской Республики «О некоторых мерах по реализации Государственной стратегии по борьбе с коррупцией и устранению ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы» от 14 октября 2020 года № 199. Доступен на сайте на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430247>, (последнее посещение 05.07.2022).

¹⁰⁶ Указ Президента Кыргызской Республики от 16 октября 2020 года №3. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430246?cl=ru-ru>, (последнее посещение 06.07.2022).

¹⁰⁷ Год борьбы новой власти с коррупцией, Радио Азаттык, 20 декабря 2021 г., <https://rus.azattyk.org/a/31617392.html>, (последнее посещение 06.07.2022).

¹⁰⁸ Указ Президента Кыргызской Республики «Об упразднении Антикоррупционной службы ГКНБ» от 25 июня 2021 года № 271. <http://www.president.kg/ru/sobytiya/ukazy/19876-uprazhdeniya-antikorrupcionnaya-sluzhba-gknb> (последнее посещение 06.07.2022).

¹⁰⁹ Сноска 2 выше.

реализации Государственной стратегии противодействия коррупции и Секретариат Совета Безопасности, Аппарат Правительства ¹¹⁰ КР и Генеральная прокуратура. Рабочая группа Совета Безопасности координирует разработку и реализацию Стратегии при организационной поддержке Секретариата СБ.¹¹¹

Аппарат Кабинета Министров отвечал за координацию работы государственных органов и распределение основных функций и задач между государственными органами, осуществляющими антикоррупционную деятельность.¹¹² Кроме того, Генеральная прокуратура КР отвечает за координацию антикоррупционной деятельности правоохранительных, фискальных и муниципальных органов.¹¹³ После прихода к власти президента Жапарова и начала процесса инвентаризации законов в 2021 году возникает вопрос, собирается ли Рабочая группа Совета безопасности продолжать свою работу, как указано в Национальной стратегии. Однако в ответ на наш запрос о свободе информации Рабочая группа подтвердила, что реализует Стратегию и запланировала мероприятия по обучению муниципальных служащих. В настоящий момент Генеральная прокуратура продолжает выполнять свои антикоррупционные функции. Аппарата Правительства не существует, и неясно, собирается ли Кабинет Министров возобновлять свои функции (Аппарата Кабинета Министров) в осуществлении антикоррупционных мер.

В 2015 году для координации антикоррупционной политики и деятельности государственных и муниципальных органов создана должность Уполномоченных по вопросам противодействия коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления. На Уполномоченных (антикоррупционный Комплаенс) возложен широкий спектр функций в сфере предупреждения коррупции. Назначение Уполномоченных (Комплаенс) осуществляется посредством процесса, который обеспечивает их политическую позицию, беспристрастность, нейтральность, честность и компетентность.¹¹⁴ Сама инициатива была положительным шагом, однако были и очевидные недостатки:

- Институт уполномоченного по вопросам противодействия коррупции обычно представлялся одним или двумя сотрудниками, которые выполняли множество различных функций и обязанностей.
- Средняя сумма бюджетных ассигнований на штатную позицию уполномоченных по противодействию коррупции составляет 33,6 млн сомов (400 000 евро) в год. Этот бюджет покрывает заработную плату, но не включает операционные расходы. Следовательно, обучение и образовательная деятельность уполномоченных по вопросам противодействия коррупции или организация антикоррупционных мероприятий не покрываются за счет государственного бюджета.¹¹⁵
- Зависимость уполномоченного по вопросам противодействия коррупции от руководства соответствующего государственного или муниципального органа не дает большой свободы действий.

¹¹⁰ Этот государственный орган не существует после принятия Конституции 2021 года.

¹¹¹ Сноска 2 *выше*, статья 6. Национальная стратегия борьбы с коррупцией, пункт 2.3.2.

¹¹² Там же .

¹¹³ Там же .

¹¹⁴ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 16 сентября 2015 года № 642.

Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98016?cl=ru-ru>, (последнее посещение 06.07.2022).

¹¹⁵ Интервью эксперта с членом Центральной избирательной комиссии, 05.07.2022 .

- Еще одной проблемой стала текучесть кадров, поскольку эта должность не входит в число самых высокооплачиваемых и престижных в государственной системе. Кроме того, новичков нужно обучать с нуля, а государственные ресурсы очень ограничены, поэтому уровень знаний и навыков уполномоченных часто вызывал сомнения.¹¹⁶

На момент написания настоящего отчета институт Уполномоченных по противодействию коррупции все еще существовал. Есть надежда, что система останется в силе после завершения процесса инвентаризации законов. Система Уполномоченных имеет потенциал для значительного улучшения и может стать важным инструментом предупреждения коррупции в государственных и муниципальных органах. Важно не сводить на нет все предыдущие усилия по предупреждению и опираться на предыдущую работу и опыт для создания более совершенной антикоррупционной системы.

Закон о противодействии коррупции, а также действующая Национальная стратегия противодействия коррупции явно устарели и, похоже, совсем скоро прекратят своё действие. Об этом свидетельствует создание 8 июля 2021 года Антикоррупционного делового совета, изменившего всю систему координации и распределения превентивных функций между государственными органами.¹¹⁷ Антикоррупционный деловой совет создан с целью «совершенствования основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции и обеспечения эффективного диалога органов государственной власти и гражданского общества по вопросам противодействия коррупции, а также создания благоприятных условий для развития бизнеса», улучшение инвестиционного климата и механизмов защиты и поддержки деятельности субъектов предпринимательства».¹¹⁸

Согласно Положению, Антикоррупционный деловой совет¹¹⁹ возглавляет Президент КР, в его состав входят: генеральный секретарь Антикоррупционного делового совета, руководители государственных органов, депутаты Жогорку Кенеша, Бизнес-омбудсмен, председатель Торгово-промышленной палаты КР, представителей международных партнеров/доноров, бизнеса и гражданского общества. Основными задачами АДС являются:

- создание эффективных механизмов партнерства государственных и муниципальных органов и бизнес-сообщества в вопросах улучшения бизнес-среды и противодействия коррупции;
- регулярно контролировать выполнение принятых мер;
- анализировать антикоррупционное законодательство и законодательство о защите бизнеса;
- антикоррупционная экспертиза законодательства, направленная на регулирование и защиту бизнеса, по запросам бизнес-сообщества и общественности;

¹¹⁶ Отчет ТИ Кыргызстана о борьбе с коррупцией в Кыргызстане, 2020 г., стр. 28. Доступно онлайн: <https://www.transparency.kg/files/pdf/NIS%20Kyrgyz%20Report%20rus%20-%20FINAL.pdf> (последнее посещение 10.06.2022).

¹¹⁷ Указ Президента КР «Об Антикоррупционном деловом совете» от 8 июля 2021 года № 293 . <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430637?cl=ru-ru> (последнее посещение 10.06.2022).

¹¹⁸ Там же .

¹¹⁹ Положение об Антикоррупционном деловом совете от 8 июля 2021 г., утвержденное Приказом № 293 (<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430638/10?cl=ru-ru>) (последнее посещение 10.06.2022).

- разработка предложений для государственных органов в части улучшения делового и инвестиционного климата, реформирования системы государственного регулирования, совершенствования законодательства и антикоррупционной политики государства, укрепления судебной и правоохранительной систем.¹²⁰

Несмотря на то, что АДС имеет статус консультативного органа, на момент написания настоящего отчета он не имеет статуса превентивного органа или органа по борьбе с коррупцией на государственном уровне. Однако проект Закона о противодействии коррупции также включает новые государственные органы, такие как орган по предупреждению коррупции, который будет нести ответственность за реализацию политики предупреждения коррупции в государстве.¹²¹ Следовательно, не исключено, что статус АДС будет изменен на государственный превентивный орган. Неофициально некоторые госчиновники указывали, что представители Антикоррупционного делового совета запрашивали информацию у государственных органов, при этом без определенных на это полномочий и статуса. Хотя у Совета официально нет отдельного бюджета, он использует помещения, принадлежащие государству и муниципалитетам в регионах. Однако официально было заявлено, что Совет работает на безвозмездной основе.¹²²

Проект Закона о противодействии коррупции также включает Координационный совет руководителей правоохранительных, фискальных и иных органов на государственном и муниципальном уровнях, как постоянно действующий орган при Генеральной прокуратуре.¹²³ Поскольку информации об этих государственных органах недостаточно, невозможно оценить, соответствуют ли они стандартам органа по предупреждению коррупции в рамках КПК ООН. Проект нового закона вводит несколько дополнительных положений в антикоррупционную правовую базу.

Надлежащая практика

- Кыргызстану удалось создать систему экспертных групп, работающих с соответствующим государственным органом под руководством Рабочей группы Совета Безопасности по выявлению коррупционных рисков, связанных с конкретной сферой деятельности государственного органа, рассмотрению ведомственных планов по реализации государственной антикоррупционной политики, планов государственных органов и подготовки обновленных внутриведомственных планов. Этот положительный опыт может быть использован руководством страны и антикоррупционными органами для достижения лучших результатов.
- Выявление коррупционных зон и схем в государственных органах, а также разработка и реализация планов по их устранению (особенно на 2014-2016 годы) стали важной вехой в реализации антикоррупционной политики.
- Институт уполномоченных по предупреждению коррупции, введенный в 2015 году, мог бы стать важным координатором превентивной работы при должной политической, институциональной и финансовой поддержке.

¹²⁰ Там же , часть II.

¹²¹ Проект Закона, статьи 6.5 и 9. <https://deputat.kg/draft-laws/proekt-zakona-kyrgyzskoj-respubliki-o-protivodejstvii-korrupsii/> (последнее посещение 10.06.2022).

¹²² Экспертное интервью - Муканова Н., председатель Антикоррупционного делового совета при Президенте КР, 07.05.2022.

¹²³ Законопроект, статья 8.

- Возвращение превентивного органа в проект Закона о противодействии коррупции является положительной тенденцией, если этот орган сможет соответствовать стандартам качества, предлагаемым КПК ООН и другими подобными международными инструментами.

Недостатки

- Отсутствие независимого органа по предупреждению коррупции.
- Превентивные функции рассредоточены между несколькими государственными органами, но один из них не существует (Аппарат Правительства), а полномочия Рабочей группы Совета безопасности КР существуют де-юре, но де-факто переданы АДС.
- Создание АДС указом Президента без каких-либо поправок, внесенных в Закон о противодействии коррупции, создало неопределенность в отношении статуса, полномочий и ответственности Совета безопасности КР.
- Ограниченные кампании по информированию общественности проводились через государственные СМИ.

4.1.3 Ст. 7.1 – Занятость в государственном секторе

В новой редакции от 27 октября 2021 года в КР был принят Закон о государственной гражданской службе и муниципальной службе в целях приема на работу, удержания и продвижения по службе государственных служащих и иных выборных государственных служащих.¹²⁴ Во исполнение настоящего Закона 2 февраля 2022 года Указом Президента КР утверждено Положение “о порядке проведения открытого конкурса на зачисление в резерв кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы государственной орган и местное самоуправление, его формирование и функционирование”.¹²⁵

Согласно части 3 статьи 37 Конституции КР, «граждане КР имеют равные права, равные возможности при поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу, продвижении по службе в порядке, установленном законом». ¹²⁶ Законодательством Кыргызской Республики, регулирующим порядок поступления на вышеуказанные виды государственной службы, также определяется порядок поступления за счет кадрового резерва.¹²⁷ При этом ряд других видов государственной службы, таких как дипломатические, военные и правоохранительные органы, остаются непонятными и неотрегулированными для граждан КР, которые хотели бы поступить на службу в эти органы.

Объявление о проведении открытого конкурса на кадровый резерв государственного органа и органа местного самоуправления по группам должностей размещается в средствах массовой информации, а также на сайтах уполномоченного государственного органа в сфере государственной службы и органов местного самоуправления¹²⁸, инициировавшего конкурс. Согласно этому

¹²⁴ Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303>, (последнее посещение 07.07.2022).

¹²⁵ О формировании и функционировании кадрового резерва <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430847>, (последнее посещение 07.07.2022).

¹²⁶ Конституция Кыргызской Республики <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (последнее посещение 07.07.2022).

¹²⁷ Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303>, (последнее посещение 07.07.2022).

¹²⁸ Портал вакансий на госслужбе, <https://clck.ru/32eMqr>, (последнее посещение 07.06.2022).

положению процедура отбора потенциальных сотрудников начинается с приема документов кандидатов и создания конкурсной комиссии государственного органа. Процедура отбора состоит из трех этапов.¹²⁹

Согласно предыдущему законодательству, потенциальный кандидат, изъявивший желание поступить на государственную службу, мог видеть в объявлении конкретную вакантную должность, квалификационные требования и функциональные обязанности. Сейчас граждане ознакомлены с объявлением конкурса на группы должностей, а должности указаны по отраслям, например, должность в сфере юриспруденции, экономики, финансов и т.д. В связи с этим существует риск коррупции в том, что так называемый «открытый конкурс» в кадровый резерв государственного органа будет проводиться для определенного лица, которое в случае успешного прохождения тестирования также успешно пройдет собеседование и будет рекомендовано в кадровый резерв этого государственного органа. Министр вправе назначать на вакантные должности *только* из кадрового резерва государственного органа.

Остальные конкурсанты, успешно прошедшие конкурсные испытания, продолжают ждать в течение трехлетнего периода, когда они будут назначены на вакантные должности. При этом гражданин может состоять в кадровом резерве в каждом министерстве и административном ведомстве органа местного самоуправления (МСУ).

В соответствии с положением о порядке проведения тестирования, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 декабря 2016 года № 706, для тестирования кандидатов на замещение вакантных административных государственных должностей¹³⁰ и административных муниципальных должностей применяются различные формы тестирования. Существует коррупционный риск, что при сдаче предметного теста можно указать не все правовые акты, то есть умышленно уменьшить количество правовых актов для одного соискателя, а для другого - увеличить перечень правовых актов.

Еще один случай коррупции обнаружен в системе тестирования АИС «Сынак-тестирлөө»¹³¹ от онлайн-платформы E-kyzmat, которая выполняет только одну функцию: идентификация конкурсанта при входе в АИС.¹³² Идентификация не всегда бывает успешной, учитывая, что изображение лица испытуемого не всегда четко отображается на мониторе компьютера в целях его идентификации по данным ПИН, и при этом идентификация осуществляется путем ввода паспорта гражданина - ИНН. В связи с этим высокий коррупционный риск того, что по ИНН реального конкурсанта может быть проведено совсем другое лицо. На днях государственный

¹²⁹ На первом этапе проводится проверка документов кандидатов на соответствие минимальным квалификационным требованиям. На втором этапе проводятся различные виды тестирования кандидатов, прошедших первый этап. Третий этап – собеседование, завершающий этап конкурсного отбора. Как правило, он охватывает все необходимые аспекты процедуры найма.

¹³⁰ Постановление Правительства О вопросах организации государственной гражданской службы и муниципальной службы http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99690?cl=ru-ru_ (последнее посещение 07.06.2022).

¹³¹ Распоряжение об испытательном отделе mkk.gov.kg/otdel-centr-test/, ([последнее посещение](#) 07.06.2022) .

¹³² Онлайн-платформа E-kyzmat, <https://infocom.kg/ru/news/527-k-sistiemie-eliektronnogho-uchieta-kadrov-e-kyzmat-podkliuchieny-1438-ghosorghonov-riespubliki/> (последнее посещение 20.06.2022).

служащий Джалал -Абадской государственной кадровой службы, отвечавший за проведение тестов, был пойман ГКНБ на взятке. Государственный служащий предоставлял заявителям положительный результат теста в обмен на деньги.¹³³ Таким образом, на протяжении всего процесса есть коррупционные ниши, которые можно использовать с целью получения незаконной административной ренты. В связи с этим предлагается использовать биометрическую идентификацию/тестирование конкурсанта, допущенного к тестированию, как и на выборах, то есть по фалангам рук (отпечаткам пальцев).

В целях прозрачной деятельности центров тестирования уполномоченного государственного органа в сфере государственной службы предлагается установить дополнительные видеокамеры со звуком и с онлайн-доступом на сайт данного уполномоченного государственного органа, как при проведении онлайн-совещаний Жогорку-Кенеша (парламента) Кыргызской Республики. В связи с вышеизложенным и для того, чтобы снизить коррупционные риски, необходимо передать функцию отдела тестирования на аутсорсинг. На практике применяются правильные процедуры, однако на третьем этапе, собеседовании, часто не удается выбрать лучшего кандидата. На данном этапе существует высокий коррупционный риск.

Также предлагается провести собеседование в онлайн режиме, со ссылкой на сайт государственного органа, инициирующего конкурс. Критериев для отбора конкурсантов на этапе собеседования нет. То есть при наличии вакантной должности назначения будут производиться из кадрового резерва этого государственного органа или в порядке ротации. С одной стороны, теоретически возможно продвижение по службе действующего государственного служащего (если он занимает должность ниже вакантной), без назначения кандидата из государственного кадрового резерва. С другой стороны, ротация государственных служащих, как правило, проводится с обоснованием «в целях снижения коррупции». Но не все министерства и ведомства разработали и утвердили перечень коррупционных должностей. Список кандидатов в кадровый резерв государственного органа должен быть размещен на сайте государственного органа или уполномоченного органа по делам государственной службы. В настоящее время список лиц размещен на сайте уполномоченного государственного органа по делам государственной службы.¹³⁴

В законодательстве КР отсутствуют специальные требования к процедурам найма и отбора на отдельные категории должностей, считающихся особо уязвимыми с точки зрения коррупции, включая возможное раннее выявление потенциальных конфликтов интересов. Ранее аналогичный Закон от 2016 года предусматривал проверку на детекторе лжи для должностей, где существует риск коррупции, независимо от того, руководящая это должность или должность специалиста.

В соответствии со статьей 30 Закона¹³⁵ осуществляется ротация государственных гражданских служащих и муниципальных служащих. Порядок ротации раскрыт

¹³³ При получении взятки за положительный результат теста был задержан специалист Государственного агентства по делам государственной службы Кыргызстана: <https://knews.kg/2022/06/24/pri-poluchenii-vzyatki-za-polozhitelnyj-rezultat-testirovaniya-zaderzhan-spetsialist-gosagentstva-po-delam-gossluzhby-kyrgyzstana/>, (последнее посещение 06.07.2022).

¹³⁴ Официальный сайт Государственного агентства по делам государственной службы - <https://mkk.gov.kg/> (последнее посещение 05.07.2022).

¹³⁵ «Закон о государственной и муниципальной службе» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303>, (последнее посещение 07.05.2022).

также в соответствующем положении, утвержденном Указом Президента КР от 24 февраля 2022 года № 61, согласно которому ротацию осуществляет руководитель ¹³⁶ государственного органа, органа местного самоуправления с письменного согласия работника, за исключением случаев ротации в целях предупреждения конфликта интересов и снижения коррупционных рисков. Закон устанавливает несколько различных видов ротации. ¹³⁷ Информация о вакансиях не всегда достоверна и полна, не описаны условия работы и вознаграждения.

Условия оплаты труда государственных служащих устанавливаются нормативными правовыми актами Кыргызской Республики в соответствии с иерархией должностей, установленной законодательством Кыргызской Республики. ¹³⁸ 1 августа 2022 года был подписан Указ Президента Кыргызской Республики «Об условиях оплаты труда государственных служащих и муниципальных служащих», в соответствии с которым в целях материального стимулирования и создания условий для повышения эффективности и качества труда государственных служащих и муниципальных служащих страны повышена заработная плата государственных служащих до 196,7%. ¹³⁹ Однако повышение заработной платы не связано с оценкой деятельности государственного служащего. Применяется утвержденная шкала окладов, которая является фиксированной.

В настоящее время согласно Закону КР от 2021 года, оценка деятельности государственного служащего заменена аттестацией, что может привести к возникновению коррупционных рисков. Ранее доплаты к заработной плате производились в соответствии с ежемесячным начислением. Система оплаты труда в государственных органах администрируется надлежащим образом, в соответствии с вышеупомянутым Постановлением Правительства от 1 марта 2017 г. № 131. Однако достоверные таблицы со шкалами окладов для политических государственных служащих отсутствуют в открытом доступе. Информации об адекватных критериях и процессах оценки эффективности, а также о последствиях в случае несоблюдения правил занятости в государственном секторе не удалось найти в открытом доступе.

Надлежащая практика

- Внедрение системы кадрового резерва.
- Прозрачная публикация вакансий на официальном сайте.
- Тестирование проводится на онлайн-платформе.
- Зарплата государственных служащих была повышена.

Недостатки

- Открытый конкурс на госслужбу не проводится: при наличии вакантной должности назначение будет производиться из кадрового резерва

¹³⁶ Указ Президента «О порядке ротации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430865>, (последнее посещение 07.07.2022 г.).

¹³⁷ К ним относятся: ротация внутри государственного органа; ротация в органах местного самоуправления; ротация между государственными органами; ротация между органами местного самоуправления и ротация между государственным органом и органом местного самоуправления.

¹³⁸ Постановление Правительства № 131 от 1 марта 2017 г., <https://clck.ru/vZcrR>, (последнее посещение 20.05.2022).

¹³⁹ Указ Президента о повышении заработной платы <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/434797?ysclid=i864b0ywme67904770> (последнее посещение 07.07.2022).

государственного органа или по ротации. Назначения производятся из кадрового резерва государственного органа и местного самоуправления, что стало основой закрытой системы государственной службы. Ранее государственная служба в Кыргызской Республике была конкурсно-карьерной (смешанной), что отвечало конституционным принципам равного доступа граждан к государственной службе и продвижения по службе.

- Значительное увеличение количества политических должностей за счет перевода административных должностей в политические в администрации президента, аппарате Жогорку Кенеша (парламент), который позволяет лицам без конкурсного отбора в особом порядке назначаться на руководящие должности в государственных органах.
- Отсутствие процедуры конкурсного отбора на должности Президента, Кабинета Министров и Парламента.
- Конкурс объявляется не на конкретную вакантную должность, а на группы должностей, что повышает коррупционный риск, так как открытый конкурс кадрового резерва государственного органа может быть проведен на заблаговременно определенное лицо.
- Отсутствие надлежащих процедур идентификации претендента, что может позволить пройти тестирование при поступлении на государственную службу совершенно другому лицу, либо повторно принять на работу лицо, уволенное с государственной службы в связи с причастностью к коррупции;
- Отсутствие процедуры онлайн-трансляции тестирования кандидатов.
- Отсутствие представителей уполномоченного органа в составе комиссий по подбору кадров государственного органа, то есть Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления, а также представителей институтов гражданского общества.
- Отсутствие ответственности представителей уполномоченного органа за содержание разрабатываемых вопросов и технических параметров автоматизированной системы.
- Положение о порядке проведения проверки на полиграфе не реализуется, а уполномоченный государственный орган по делам государственной службы не проявляет инициативы по его реализации.
- Слабая мотивация карьерного роста государственных служащих в связи с возможностью назначения на вышестоящую должность другого лица по протекции.

4.1.4 Ст. 7.3 – Политическое финансирование

В Кыргызской Республике отсутствует механизм государственного финансирования кандидатов на выборные должности и политических партий, однако порядок их финансирования за счет частных пожертвований и использования собственных средств прописан в Конституционном законе “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” (далее закон “о выборах”), а также в Положении о порядке формирования, учета поступлений и расходов средств избирательного фонда политической партии при проведении выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, в которых указываются параметры лимитов, целей и сроков расходования средств на

агитацию следующим образом.

Согласно законодательным нормам избирательные фонды политических партий могут формироваться за счет следующих фондов:

- собственные средства кандидата, которые не могут превышать 1 500 000 сомов (18 000 евро);
- собственные средства политической партии, которые не могут превышать 100 000 000 сомов (1,2 млн евро);
- максимальный размер средств, полученных и израсходованных избирательным фондом политической партии, выдвинувшей список кандидатов, не может превышать 300 000 000 сомов (3,5 миллиона евро).

В законе “О выборах” отсутствует определение того, что представляет собой пожертвование, но указаны ограничения на пожертвования политическим партиям:

- добровольные пожертвования физических лиц, каждое из которых не может превышать 200 000 сомов (2300 евро);
- добровольные пожертвования юридических лиц, каждое из которых не может превышать 3 000 000 сомов (35 500 евро).

Добровольные пожертвования в избирательные фонды запрещаются:

- иностранным государствам, иностранным государственным органам, учреждениям и предприятиям, иным иностранным юридическим лицам, их филиалам и представительствам, иностранным гражданам, международным организациям, юридическим лицам, зарегистрированным в Кыргызской Республике, участниками которых являются иностранные граждане и юридические лица;
- государственным органам и органам местного самоуправления, государственным и муниципальным учреждениям и предприятиям, юридическим лицам, имеющим государственную или муниципальную долю в уставном капитале, пользующиеся льготами по уплате налогов, сборов и других обязательных платежей;
- организациям, занимающимся благотворительной деятельностью;
- религиозным организациям;
- анонимные пожертвования (под анонимным спонсором понимается гражданин, не указавший один из следующих признаков: фамилию, имя, отчество, адрес места жительства, паспортные данные, а также если он сообщил о себе недостоверные сведения).

Запрещается вносить средства в избирательный фонд кандидата или политической партии юридическим или физическим лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, без образования юридического лица, имеющим задолженность перед государственным бюджетом или Социальным фондом. Кандидат, политическая партия не несут ответственности в случае перечисления указанными юридическими и физическими лицами денежных средств в избирательный фонд. Если в избирательный фонд кандидата, политической партии поступают средства от указанных выше физических и юридических лиц, то по решению суда банковское или иное учреждение обязано перечислить эти средства в специальный фонд Центральной избирательной комиссии (ЦИК), который, в свою очередь, перечисляет эти средства в государственный бюджет или

Социальный фонд Кыргызской Республики.

При ЦИК создается Контрольно-ревизионная группа (КРГ) в составе не менее семи человек из различных государственных органов. Функции КРГ заключаются в проверке, запросе и мониторинге финансовой отчетности кандидатов, политических партий, нижестоящих избирательных комиссий и проведении экспертных оценок движения денежных средств. КРГ также уполномочен поднимать вопросы об ответственности перед Комиссией.¹⁴⁰

В соответствии со статьей 21 (1) ¹⁴¹ не допускается злоупотребление административным ресурсом, за использование которого предусмотрена ответственность, и приводится перечень действий, подпадающих под эту категорию. В ст. 437 Кодекса о правонарушениях, злоупотребление административным ресурсом наказывается штрафом в размере 20 000 сомов (примерно 220 евро).¹⁴² Кроме того, в соответствии со ст. 46 Закона о выборах, за злоупотребление административным ресурсом также предусмотрена ответственность в виде исключения кандидата или списка кандидатов политической партии из избирательного процесса.¹⁴³ Согласно части 6 Положения¹⁴⁴ денежные средства избирательных фондов имеют конкретное назначение: они могут быть использованы только для покрытия расходов, связанных с избирательной кампанией. Кандидаты и политические партии обязаны вести учет поступлений и расходов своих избирательных фондов и представлять соответствующие финансовые отчеты в ЦИК.

Руководитель рабочей группы ЦИК, в ходе интервью сообщил, что такие нарушения имели место в незначительной форме, однако все нарушения публикуются на официальном сайте ЦИК КР, а также на портале «talapker.kg».¹⁴⁵ Рабочие группы проводят заседания по каждому нарушению и принимают дальнейшие решения, а все заседания рабочих групп транслируются на официальном сайте и затем сохраняются в архиве сайта. Вся информация об организации, проведении, итогах выборов, а также о выявленных нарушениях и мерах, примененных за эти нарушения, размещается и доступна на официальном сайте ЦИК Кыргызской Республики.

ЦИК публикует на своем официальном сайте (в разделе «Финансовая прозрачность») смету расходов на соответствующую избирательную кампанию, а также отчет об использовании средств республиканского бюджета на организацию и проведение выборов.¹⁴⁶ В марте 2020 года на официальном сайте ЦИК была

¹⁴⁰ Закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», <http://cbd.minijust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244?cl=ru-ru>, (последнее посещение 20.06.2022).

¹⁴¹ Там же.

¹⁴² Злоупотребление государственными ресурсами в избирательном процессе, <https://ca-anticorp.com/wp-content/uploads/2022/03/Abuse-of-State-Resources-in-the-Electoral-Process-of-the-Kyrgyz-Republic-2.pdf> (последнее посещение 20.06.2022).

¹⁴³ Закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», <http://cbd.minijust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244?cl=ru-ru> (последнее посещение 20.06.2022).

¹⁴⁴ Там же.

¹⁴⁵ Портал «Талапкер», <https://talapker.shailoo.gov.kg/ru/parliamentary>, (последнее посещение 18.06.2022).

¹⁴⁶ Финансовый отчет ЦИК за 2021 год, <https://shailoo.gov.kg/media/alai/2022/03/22/28112021-18032022.pdf> (последнее посещение 20.06.2022).

запущена электронная страница «Талапкер» для обеспечения открытого доступа к данным кандидатов и политических партий, участвующих в выборах (включая общую информацию о кандидатах, политических партиях, списках кандидатов, программе кандидата, политической партии и данные, связанные с избирательным фондом: банковская информация, финансовая отчетность).¹⁴⁷

Прямого государственного финансирования политических партий не предусмотрено. В период агитации кандидатам или политическим партиям обеспечиваются одинаковые/равные условия на телевидении, бесплатное эфирное время для дебатов и в печатных СМИ для размещения агитационных материалов. Кроме того, государственные органы и органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие кандидатам и политическим партиям в организации встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, демонстраций и собраний, а также обеспечивать безопасность при проведении массовых мероприятий. ОГО предоставляют отчеты о мониторинге финансирования избирательных кампаний, а также рекомендации по дальнейшему совершенствованию правового регулирования финансирования избирательных кампаний.¹⁴⁸

Однако, одной из основных проблем остается отсутствие прозрачности в финансировании политических партий и кандидатов. В Стратегии совершенствования законодательства КР о выборах на 2018-2020 годы, утвержденной в 2018 году, а также в антикоррупционных планах Правительства проблема отсутствия прозрачного финансирования (с точки зрения источников средств) политических партий и кандидатов, создает предпосылки для чрезмерного влияния финансовых ресурсов на избирательный процесс и искажения волеизъявления избирателей. В Государственной стратегии по борьбе с коррупцией и устранению ее причин в КР на 2021-2024 годы¹⁴⁹ отмечена необходимость усиления требований обеспечения прозрачности финансовых расходов политических партий, однако действенные меры не приняты.

Надлежащая практика

- Введены ограничения на частные пожертвования от юридических и физических лиц.
- Публикация информации и данных в Интернете, на официальном сайте ЦИК и на странице Talapker, позволяющая гражданам ознакомиться с необходимыми данными об избирательном процессе.

Недостатки

- Правительство не в состоянии обеспечить необходимый уровень прозрачности финансирования политических партий и кандидатов.
- Государственное финансирование избирательных кампаний политических партий отсутствует.
- Информация о расходах на выборы хоть и публикуется ЦИК КР, но не имеет должной детализации.

¹⁴⁷ Официальный сайт программы Талапкер , <http://talapker.shailoo.gov.kg> , (последнее посещение 20.06.2022).

¹⁴⁸ Как Кыргызстан теряет прозрачность избирательного процесса, <https://kloop.kg/blog/2022/08/23/kak-kyrgyzstan-teryaet-prozrachnost-i-pochemu-grazhdanskoe-obshchestvo-na-eto-ne-reagiruet/> , (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁴⁹ Государственная стратегия по противодействию коррупции и устранению ее причин в КР на 2021-2024 годы <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430235?cl=ru-ru> (последнее посещение 20.05.2020). 2022).

- Органы мониторинга политического финансирования, такие как ЦИК и специальные рабочие группы, не являются независимыми.

4.1.5 Ст. 7, 8 и 12 – Кодексы поведения, конфликты интересов и декларации об активах

Нормы поведения

Положение об основах этики государственных служащих Кыргызской Республики принято в 2001 году¹⁵⁰, а также регламентировано ст. 10 Закона о государственной службе.¹⁵¹ Статья 42 Закона «О государственной службе»,¹⁵² принятого в 2016 году, была посвящена регулированию этики государственных служащих. В 2016 году впервые был принят Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики.¹⁵³ Однако он распространялся только на государственных и муниципальных служащих, занимающих административные должности. Различные скандалы, связанные с нарушением этики лиц, занимающих политические должности,¹⁵⁴ установили необходимость принятия нового Кодекса.

В 2022 году принят и утвержден Указом Президента КР от 31 мая 2022 года № 171 новый Кодекс этики государственных служащих, который распространяется на работников государственной гражданской службы и муниципальной службы, а также лицам, временно замещающим отсутствующих работников государственного органа и органа местного самоуправления. Кодекс определяет этику как систему норм, устанавливающих и регламентирующих правила поведения работника. Соблюдение профессиональной этики является обязанностью каждого сотрудника в соответствии с Кодексом.

В Кодексе также прописаны антикоррупционные нормы и профессиональные обязанности госслужащего, в соответствии с которыми он обязан: не допускать превалирования личных и партийных интересов над интересами общества и государства; не допускать проявления личной лояльности по отношению к руководству наличием кумовства, патриотизма и родоплеменной принадлежности, стремлением получить выгоды и преимущества за счет служебных возможностей; незамедлительно информировать руководство и соответствующие органы о ставших ему известными фактах нарушения законодательства в сфере конфликта интересов; не склонять и не поощрять других лиц к совершению коррупционных правонарушений; воздерживаться от обращения к коллегам и руководителям с неправомерными просьбами, нарушающими установленный порядок взаимоотношений, которые могут повлиять на их беспристрастное служебное

¹⁵⁰ Положение об основах этики государственных служащих Кыргызской Республики (Утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 9 января 2001 года № 11), <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/2360> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁵¹ Закон Кыргызской Республики от 11 августа 2004 года № 114 «О государственной службе», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111245?cl=ru-ru> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁵² Закон КР №75 «О государственной государственной службе», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kq/111354?cl=ru-ru> (последнее посещение 16.05.2022).

¹⁵³ Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики, <http://ud.gov.kg/index.php/ru/otsenka-deyatelnosti-gos-sluzhashchikh/353-kodeks-etiki-gosudarstvennykh-i-munitsipalnykh-sluzhashchikh-киргизской-республики> (последнее посещение 18.05.2022)

¹⁵⁴ На кого из должностных лиц не распространяется кодекс этики государственных служащих — ответ КГБ КР — Sputnik Кыргызстан, <https://ru.sputnik.kg/20190607/kyrgyzstan-ehitika-gossluzhashchie-otvetstvennost-1044604309.html> (последнее посещение 18.05.2022).

решение; воздерживаться от представления или лоббирования интересов третьих лиц.

Для регулирования вопросов этики государственных служащих в каждом государственном органе на общем собрании формируются Комиссии по этике, призванные рассматривать заявления и жалобы на неэтичное поведение служащего. Члены Комиссий по этике — это «сотрудники, пользующиеся авторитетом и уважением в коллективе с учетом гендерного представительства. Председатель комиссии избирается членами комиссии по этике. Персональный и количественный состав утверждается руководителем».¹⁵⁵

В 2013 году, в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 декабря 2013 года № 714, создан Реестр лиц, уволенных с государственной гражданской службы или муниципальной службы по отрицательным основаниям. На сайте госагентства по государственной службе в открытом доступе граждане могли ознакомиться со списком лиц, включенных в этот реестр.¹⁵⁶ К причинам увольнения с государственной службы относились, в том числе: представление государственными служащими подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на государственную службу; непредставление декларации об имуществе и доходах либо умышленное сокрытие имущества и доходов от декларации, либо умышленное представление сведений, не соответствующих действительности.¹⁵⁷ Этот Реестр позволял предотвратить прием на государственную службу лиц, уволенных по отрицательным мотивам. Однако постановлением Правительства № 252 от 16 мая 2022 года этот Реестр был удален в связи с внутренней политикой администрации Президента.¹⁵⁸

Этика депутатов дополнительно регулируется ст. 8 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»,¹⁵⁹ согласно которому в своей деятельности депутат должен придерживаться общепризнанных норм нравственности, беречь собственное достоинство, уважать честь и достоинство других депутатов, других должностных лиц и граждан, воздерживаться от действий, заявлений и поступков, компрометирующих Жогорку Кенеш, избирателей и государство в целом. Комитет по этике и регламенту Жогорку Кенеша может рассмотреть неадекватное поведение депутатов и нарушение этических норм.

¹⁵⁵ Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики, <http://ud.gov.kg/index.php/ru/otsenka-deyatelnosti-gos-sluzhashchikh/353-kodeks-etiki-gosudarstvennykh-i-munitsipalnykh-sluzhashchikh-kyrgyzskoy-respubliki> (последнее посещение 18.05.2022).

¹⁵⁶ Реестр Госкадрового агентства на 1 мая 2022 года, <https://mkk.gov.kg/wp-content/uploads/2022/05/%D0%A0%D0%B5%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%80-%D0%BD%D0%B0-1-%D0%BC%D0%B0%D1%8F-2022-%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf> (последнее посещение от 18.05.2022).

¹⁵⁷ «Порядок формирования, ведения, изменения и дополнения Реестра лиц, уволенных с государственной или муниципальной службы по отрицательным основаниям» (утвержден постановлением Правительства КР от 30 декабря 2013 года № 714), <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94940> (последнее посещение 22.05.2022).

¹⁵⁸ Постановление Кабинета Министров 252, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/159195?cl=ru-ru> (последнее посещение 22.05.2022).

¹⁵⁹ Закон Кыргызской Республики от 18 декабря 2008 года № 267 «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202483?cl=ru-ru> (последнее посещение 22.05.2022).

Существует также ряд других этических кодексов, утвержденных отраслевыми органами, например кодексы этики для сотрудников дипломатической службы, Счетной палаты, прокуратуры и многих других.¹⁶⁰ Однако, несмотря на наличие нормативной правовой базы и созданных комиссий, а также множество нарушений этики государственных служащих, по мнению опрошенных сотрудников государственных органов, комиссии по этике во многих государственных органах работают формально, то есть неэффективно, а Кодексы этики носят декларативный характер.¹⁶¹ К примеру, в СМИ были раскрыты факты привлечения к ответственности сотрудников органов прокуратуры за нарушения профессиональной этики.¹⁶²

В ходе интервью сотрудник Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете Министров КР отметил, что сообщения о нарушениях кодексов поведения государственными служащими есть, но процедура реагирования не эффективна.¹⁶³ Приведен пример, в котором власти нарушили права одной из сотрудниц государственного органа, после чего она написала жалобу в отдел кадров. Комиссия по этике приступила к рассмотрению заявления, но к тому моменту сотрудница уволилась по собственному желанию, ввиду оказанного на нее психологического давления, а начальник был уволен с работы в связи с тем, что выяснилось, что это не единичный случай. Комиссия слишком долго рассматривала жалобу, а это может означать, что затягивание было преднамеренным. Рассмотрение анонимных сообщений не допускается.

В соответствии со ст. 8 Конституционного закона,¹⁶⁴ главой Правительства, членом Правительства, главой административного ведомства не может быть назначено лицо, имеющее неснятую или непогашенную в установленном законом порядке судимость. Однако, по словам опрошенных экспертов, чиновники находят разные способы погасить или избежать уголовной ответственности и вернуться на госслужбу.¹⁶⁵ Издание «Клооп» подсчитало, что каждый пятый чиновник,

¹⁶⁰ К таким кодексам относятся: Кодекс этики работников дипломатической службы Кыргызской Республики, утвержденный приказом МИД Кыргызской Республики от 27 апреля 2006 года № 35-р; Кодекс этики работников Счетной палаты Кыргызской Республики, утвержденный постановлением Совета Счетной палаты Кыргызской Республики от 25 ноября 2005 года № 01-08/60; Кодекс профессиональной этики работника прокуратуры Кыргызской Республики от 21 октября 2014 года; Кодекс этики должностных лиц таможенных органов Кыргызской Республики и Кодекс чести должностных лиц таможенных органов Кыргызской Республики, утвержденные приказами Государственной таможенной службы при Правительстве Кыргызской Республики от 25 октября 2012 года № 5-10/427 и от 18 марта 2015 г. № 5-07/127 соответственно; Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Кыргызской Республики утвержден приказом МВД Кыргызской Республики от 27 февраля 2009 года; в Национальном банке действует кодекс трудовой этики.

¹⁶¹ «Депутатская этика во внешней политике», <https://rus.azattyk.org/a/28401900.html> (последнее посещение 22.05.2022).

¹⁶² «370 сотрудников органов прокуратуры привлечены к ответственности за нарушение этики», https://24.kg/vlast/229791_zanbspnaruszenie_etiki_knbspotvetstvennosti_privlecheno_370_rabotnikov_prokuraturyi/ (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁶³ Интервью от 15.05.2022 с анонимным представителем Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления.

¹⁶⁴ Конституционный закон Кыргызской Республики от 11 октября 2021 года № 122 «О Кабинете Министров Кыргызской Республики», <http://cbd.minijust.gov.kg/act/view/ru-ru/112301?cl=ru-ru> (последнее посещение 18.05.2022).

¹⁶⁵ Как чиновники Кыргызстана избегают уголовной ответственности, <https://factcheck.kg/kak-chinovniki-kyrgyzstana-izbegayut-ugolovnoj-otvetstvennosti-rassledovanie-kloop-kg/> (последнее посещение 20.05.2022).

подозреваемый в совершении уголовных преступлений, за последние пять лет снова вернулся на госслужбу или в политику.¹⁶⁶

Конфликт интересов

Управление конфликтом интересов регулировалось Законами о государственной службе 2004 г. (статья 9),¹⁶⁷ 2016 г. (статья 43)¹⁶⁸ и Законом “О борьбе с коррупцией”¹⁶⁹, общие положения которых заключались в унификации законодательства о конфликте интересов¹⁷⁰ и внедрения механизмов своевременного выявления, предупреждения и разрешения конфликта интересов, а также оказания практической помощи государственным органам и их работникам в обеспечении неподкупности официальных политических и административных решений в сфере государственного управления в целом.

Закон устанавливает ряд запретов, в том числе ограничения на осуществление функции надзора, контроля и заключения договоров, принятие подарков и пожертвований, осуществление представительских функций, в том числе на предприятиях частного сектора. Законодательством КР не предусмотрены требования к кандидатам на выборные государственные должности, продемонстрированные отсутствием потенциального конфликта интересов с занимаемой должностью. Члены приемных комиссий вправе требовать раскрытия определенных сведений о соответствующих интересах кандидата на выборную государственную должность.

Законодательство о конфликте интересов при поступлении на службу требует раскрытия личных (частных) интересов, которые могут вступать в противоречие с выполнением ими своих должностных обязанностей, путем объявления личных (частных) интересов, связанных с конфликтом интересов.¹⁷¹ Действие Закона распространяется на лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, руководителей учреждений, организаций или предприятий, деятельность которых финансируется из государственного или местного бюджета либо в уставном капитале которых имеется государственная доля, а также доверительных управляющих государственным имуществом; лица, не имеющие статуса государственного или муниципального служащего, но одновременно осуществляющие трудовую деятельность в государственных органах. Закон вводит понятие декларации личных интересов, согласно которому, работник после прекращения службы в течение года не может:

1. в интересах третьих лиц обращаться по месту своей прежней работы по вопросам, входящим в его компетенцию;

¹⁶⁶ Там же .

¹⁶⁷ Закон КР от 11 августа 2004 года № 114 «О государственной службе», <https://clck.ru/vaX7E> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁶⁸ Закон КР от 27 октября 2021 года № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303> (последнее посещение 18.05.2022)

¹⁶⁹ Закон КР от 8 августа 2012 года № 153 «О противодействии коррупции», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203753> (последнее посещение 18.05.2022).

¹⁷⁰ Закон КР от 12 декабря 2017 года № 206(11) «О конфликте интересов», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111716> (последнее посещение 18.05.2017). 2022).

¹⁷¹ Статья 23 Закона КР «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 года № 206 (11), <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111716> (последняя посетил 20.05.2022).

2. действовать от имени физического или юридического лица по делам, отнесенным к его компетенции в период пребывания на службе, что дало бы этому физическому или юридическому лицу дополнительные преимущества;
3. выступать в роли посредника.

Работник не может входить в состав органов управления коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных законом. Работник, имеющий гражданство другого государства, не может занимать руководящие должности в государственных органах и органах местного самоуправления.¹⁷²

Декларации о личных интересах представляются в отделы кадров в соответствии с Законом КР «О конфликте интересов» по форме, установленной Правительством КР. Согласно отчету 4-го раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, «закон не предусматривает эффективного механизма его реализации»,¹⁷³ так как при его принятии «были сняты ограничительные нормы в отношении принятия решений». где родственники потенциально вовлечены, что может привести к конфликту интересов».¹⁷⁴

Кроме того, в связи с недавней реорганизацией государственных органов в 2021 году отсутствует уполномоченный государственный орган, ответственный за реализацию Закона «О конфликте интересов». По словам сотрудников ГАДГСМСУ, в настоящее время они не координируют работу по урегулированию конфликта интересов. Отделы кадров и комиссии по этике государственных органов не были обучены выявлению и урегулированию конфликта интересов. В ходе интервью, проведенных с государственными служащими, выявлено, что во многих государственных органах требование о заполнении и подаче декларации о конфликте интересов не соблюдается и не выполняется.

Несмотря на наличие законодательства, конфликт интересов широко распространен¹⁷⁵ на разных уровнях: ¹⁷⁶ в Жогорку Кенеше, ¹⁷⁷ в других ветвях власти ¹⁷⁸ и в правоохранительных органах. ¹⁷⁹ Парадоксальным выглядит случай, который произошел с главой комитета, депутатом Жогорку Кенеша, Молдобековой Г., которая лоббировала Закон о профсоюзах, в то время как ее муж возглавлял Федерацию профсоюзов. ¹⁸⁰ Еще один такой случай был связан с рассмотрением

¹⁷² Статья 15 Закона КР от 27 октября 2021 года № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303> (последнее посещение 18.05.2022).

¹⁷³ ОЭСР о четвертом раунде мониторинга Кыргызстана ^{3а} 2018 год, <https://www.oecd.org/corporation/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf> (последнее посещение 18.05.2018). 2022).

¹⁷⁴ Там же .

¹⁷⁵ Кредиты на развитие аграрного кластера. Депутаты увидели конфликт интересов, https://24.kg/vlast/231207_kredityi_narazvitie_agrarnogo_klastera_deputatyi_uvideli_konflikt_intereso_v/ (последнее посещение 18.05.2022).

¹⁷⁶ Конфликт интересов во время выборов в местный кенеш, <https://law.kg/question/konflikt-interesov/> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁷⁷ Скандал за скандалом. За что задержали экс-главу профсоюзов Мирбека? Асанакунува <https://rus.azattyk.org/a/31881710.html> , (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁷⁸ О властных кланах и родственниках в Кыргызстане, <https://rus.azattyk.org/a/28138695.html> , (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁷⁹ Как прокурор по делу Райымбека Матраимов связан с партией «Мекеним Кыргызстан» ? - kyrgyzstan.html , (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁸⁰ Депутат Гулькан Молдобекова хочет стать президентом,

парламентской комиссией дела о коррупции Раима Матраимова.¹⁸¹ Его старший брат Искендер Матраимов был включен в состав этой комиссии, однако протеста в Жогорку Кенеше это не вызвало. Позже он по собственной воле ушел из комиссии по просьбе коллег и после общественного резонанса в СМИ и в социальных сетях.¹⁸²

Наличие конфликта интересов, как в Жогорку Кенеше, так и в других государственных органах стало нормой: родственники высокопоставленных чиновников назначаются на должности помощников и советников депутатов и далее назначаются на политические должности в управлениях Администрации Президента, Кабинета Министров и других органах.¹⁸³ Депутаты Жогорку Кенеша сами часто оказываются замешанными в различных скандалах из-за конфликта интересов, в результате чего экономика страны терпит миллиардные убытки.¹⁸⁴

Декларации об имуществе и доходах

В 2004 году впервые был принят Закон,¹⁸⁵ направленный на создание системы открытости, прозрачности и подотчетности доходов высших и иных должностных лиц органов государственной власти. В 2017 году принят новый Закон¹⁸⁶, регулирующий отношения по декларированию доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, занимающих государственные и муниципальные должности.

До 2022 года декларации о доходах, расходах и имуществе государственных служащих подавались в Государственную кадровую службу (ГКС КР). В связи с вступлением в силу Налогового кодекса от 18 января 2022 года № 4 вышеуказанные законы утрачивают силу и декларации об имуществе и доходах теперь предоставляются в соответствии со статьей 107 НК КР в Налоговую службу КР. Единую налоговую декларацию представляют следующие физические лица, занимающие или замещающие государственные и муниципальные должности:

- 1) лицо, занимающее политическую государственную должность;¹⁸⁷

https://www.vb.kg/doc/397810_depytat_jk_gylkan_moldobekova_hochet_podstavit_prezidenta.html (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁸¹ Расследование, как из бедной страны вывозят миллионы,

<https://www.currenttime.tv/a/kyrgyzstan-money-laundering-investigation/30287040.html> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁸² Парламент требует исключения Матраимова из комиссии по расследованию убийства Саймаити, <https://www.kp.kg/online/news/3680864/> (последнее посещение 20.05.2022)

¹⁸³ Отчет НИС Кыргызстана,

<https://www.transparency.kg/files/pdf/NIS%20Kyrgyz%20Report%20rus%20-%20FINAL.pdf> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁸⁴ Депутаты увидели конфликт интересов,

https://24.kg/vlast/231207_kredityi_narazvitie_agrarnogo_klastera_deputaty_uvideli_konflikt_intereso_v/ (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁸⁵ Закон КР от 7 августа 2004 года № 108 «О декларировании и опубликовании сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, занимающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников»,

<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1507?cl=ru-ru> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁸⁶ Закон КР от 2 августа 2017 года № 164 «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, занимающих или замещающих государственные и муниципальные должности», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111671> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁸⁷ Кандидаты на выборные государственные должности подают декларации после вступления в должность при условии, что их должность подпадает под вышеуказанные категории должностей, в противном случае декларации подаются на общих основаниях (как субъекты налогообложения).

- 2) лицо, занимающее административную государственную должность;
- 3) сотрудник органов внутренних дел, дипломатической службы и военнослужащие, за исключением военнослужащих, проходящих срочную военную службу, курсантов и курсантов высших военно-учебных заведений;
- 4) лицо, замещающее или занимающее политические и административные муниципальные должности;
- 5) председатель Национального банка и его заместитель.

Согласно реестру государственных должностей судьи и прокуроры являются лицами, занимающими специальную государственную должность. Как и другие категории государственных служащих, судьи подают декларации после вступления в должность. Все государственные служащие подают декларации при вступлении в должность. Представленные декларации размещаются на сайте Налоговой службы.¹⁸⁸ Исключения составляют представители некоторых учреждений государственного сектора, таких как образовательные и медицинские учреждения, которые не относятся к категории государственных служащих.

Декларант обязан представить в электронном виде в налоговый орган единую налоговую декларацию, содержащую сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах, принадлежащих ему, а также его близким родственникам в Кыргызской Республике и за рубежом за отчетный год, а также основание получения доходов и понесенных расходов.¹⁸⁹ По данным налоговой службы, 15 478 государственных и муниципальных служащих не представили налоговые декларации за 2019 и 2020 годы.¹⁹⁰ Но поданные декларации носят формальный характер и не отражают реальные доходы и расходы чиновников, поскольку многие из них, особенно лица, занимающие политические должности, не указывают свои доходы в декларациях,¹⁹¹ что свидетельствует об отсутствии реальных механизмов обратной связи и привлечения к ответственности за предоставление недостоверной информации.

Проверка полноты и достоверности сведений в декларациях возложена на налоговую службу. Подача деклараций осуществляется по электронным каналам связи, где при поступлении осуществляется автоматический контроль проверки деклараций на предмет их соответствия, а также полноты и правильности подачи. Санкции за нарушение сроков предоставления налоговой отчетности предусмотрены Налоговым кодексом и законодательством Кыргызской Республики о правонарушениях.¹⁹²

По факту незаконного обогащения за последние два года (2021-2022 годы) были возбуждены уголовные дела в отношении высокопоставленных бывших и действующих чиновников, а также представителей крупного бизнеса.

¹⁸⁸ Декларация в Кыргызстане, https://www.sti.gov.kg/decl_dolj (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁸⁹ Статья 107 Налогового кодекса КР, введена в действие Законом КР от 18 января 2022 года № 4, <http://cbd.minijust.gov.kg/act/view/ru-ru/112340?cl=ru-ru> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁹⁰ Более 15000 государственных служащих не представили декларации о расходах, <https://rus.azattyk.org/a/bolee-15-tysyach-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-sluzhaschih-ne-otchitalis-o-dohodah-i-rashodah/31606287.html> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁹¹ Бездомные министры - элитные кони Кыргызстана, <https://rus.azattyk.org/a/bezdomnye-ministry-elitnye-skakuny-v-kyrgyzstane-gossluzhaschie-otchitalis-o-dohodah-i-imuschestve-za-dva-goda/31602749.html> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁹² Статья 107 Налогового кодекса КР, введена в действие Законом КР от 18 января 2022 года № 4., <http://cbd.minijust.gov.kg/act/view/ru-ru/112340?cl=ru-ru> (последнее посещение 20.05.2022).

Правоохранительные органы возбуждают уголовные дела по незадекларированному имуществу. Например, бывший вице-премьер КР Д. Зилалиев был арестован в 2018 г. на основании незадекларированной суммы в размере 889 000 долларов США (790 000 евро) и драгоценностей.¹⁹³ В народе эту меру стали называть «кустуризацией»,¹⁹⁴ также открытым остается вопрос, исходя из каких критериев определялся размер ущерба.

«Людей заставляют признать вину и возместить ущерб, размер которого рассчитывается неизвестным образом без всякой связи с предъявленным обвинением. Имеются случаи добровольного перечисления миллионов сомов в государственный бюджет лицами, с которых не взымались сборы. По сути, подобные действия расцениваются многими как обычное вымогательство и шантаж, осуществляемые должностными лицами с использованием своего служебного положения, что стало следствием отсутствия открытости и прозрачности в деятельности правоохранительных и судебных органов», — отмечает Чолпон Джакупова, руководитель юридической клиники «Адилет».¹⁹⁵

Существует устойчивое недоверие общества¹⁹⁶ к эффективности проверки деклараций, которое усугубляется тем, что в стране существуют родственно-родовые отношения, где имущество чиновников регистрируется через родственников или третьих лиц,¹⁹⁷ а высокопоставленные должностные лица не несут никакой ответственности за предоставление заведомо ложных сведений, вообще не подают декларации¹⁹⁸ или не предоставляют сведения о расходах,¹⁹⁹ что является нарушением законодательства. Например, в своей декларации за 2019 г. бывший президент страны С. Жээнбеков, Спикер парламента Д. Жумабеков и ряд депутатов не предоставили информацию о расходах, однако данные лица не были привлечены к ответственности. Отсутствует информация о мерах, принимаемых в случаях, когда расходы превышают доходы в декларации.²⁰⁰

¹⁹³ Как чиновники Кыргызстана избегают уголовной ответственности, <https://factcheck.kg/kak-chinovniki-kyrgyzstana-izbegayut-ugolovnoj-otvetstvennosti-rassledovanie-kloop-kg/> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁹⁴ «Кустуризация» — так власти называют свой способ борьбы с коррупцией, начавшийся в Кыргызстане с приходом к власти Садыра Жапарова. Обвиняемые чиновники в судебном заседании подсчитывают определенную сумму ущерба, которую оценивает ГКНБ, и предлагают к освобождению.

¹⁹⁵ Деградация, кастомизация и справедливость за деньги. Правозащитник Джакупова пожаловалась Жапарову на суды и правоохранителей, <https://kloop.kg/blog/2021/10/06/degradatsiya-kusturizatsiya-i-spravedlivost-za-dengi-pravozashhitnitsa-dzhakupova-pozhalovalas-zhaporovu-na-sudy-i-pravooxraniteley/> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁹⁶ По бумагам - "ни кола, ни двора", а на деле? Декларации чиновников продолжают удивлять, <https://rus.azattyk.org/a/31600751.html> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁹⁷ Как чиновники Кыргызстана избегают уголовной ответственности — расследование Kloop.kg — Factcheck, <https://factcheck.kg/kak-chinovniki-kyrgyzstana-izbegayut-ugolovnoj-otvetstvennosti-rassledovanie-kloop-kg/> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁹⁸ Элитные кони и тайный бизнес: что журналисты нашли в декларациях госслужащих Кыргызстана и кто не указал доходы (currenttime.tv), <https://www.currenttime.tv/a/chto-zhurnalisty-obnaruzhili-v-deklaratsiyakh-gossluzhashchikh-kyrgyzstana/31601953.html> (последнее посещение 20.05.2022).

¹⁹⁹ Список политических деятелей_2019 (sti.gov.kg), https://www.sti.gov.kg/docs/default-source/other/politics_2019.pdf?sfvrsn=2 (последнее посещение 20.05.2022).

²⁰⁰ Список политических деятелей_2020. (sti.gov.kg), https://www.sti.gov.kg/docs/default-source/other/politics_2020.pdf?sfvrsn=2 (последнее посещение 20.05.2022).

Доступ к декларациям государственных служащих является одним из важных механизмов гражданского контроля. Однако сейчас в СМИ появилась информация о намерении властей ограничить доступ к декларациям госслужащих²⁰¹ и подготовленном соответствующем законопроекте. Есть еще одна инициатива, которая, по мнению экспертов, заключается в легализации коррупции. По данным СМИ, Кабинет Министров инициировал законопроект о добровольной легализации и амнистии активов, который был одобрен парламентским комитетом по бюджету, экономической и фискальной политике.²⁰²

Надлежащая практика

- Принятие Закона о конфликте интересов.
- Обязательная сдача деклараций о доходах, расходах и имуществе государственных служащих.

Недостатки

- Нивелирование роли и значения кодексов этики в системе государственной службы, а также выявление ситуации конфликта интересов.
- Отсутствие надлежащих механизмов реализации Закона о конфликте интересов.
- Отсутствие проверки и подтверждения достоверности представленных деклараций о доходах, расходах и имуществе государственных служащих.
- Непринятие мер по привлечению к ответственности государственных служащих, занимающих политические должности, в случае непредставления, неполного представления деклараций о доходах, расходах и имуществе государственных служащих.
- Избирательный подход при привлечении к ответственности государственных служащих за непредставление, неполное представление деклараций о доходах, расходах и имуществе государственных служащих.

4.1.6 Ст. 8.4, 13.2 – Механизмы сообщения и защита лиц, сообщающих о нарушениях (также статьи 32 и 33.11)

Ратифицировав КПК ООН, Кыргызская Республика взяла на себя обязательство принять эту Конвенцию в качестве правовой основы для обеспечения защиты лиц, сообщающих о нарушениях (статья 33 Конвенции). При этом в Конвенции речь идет не только о защите от преследований и физического насилия, запугивания и мести, но и о справедливом обращении с такими лицами. Это говорит о большом потенциале развития национального законодательства государств-участников глобальной антикоррупционной конвенции, в вопросе предупреждения нарушений условий труда.

Однако в настоящее время универсальные требования ООН по выявлению лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях, не в полной мере учтены в законодательстве Кыргызской Республики. Закон Кыргызской Республики от 28 января 2019 года № 19 «О защите лиц, сообщивших о коррупционных

²⁰¹ Кыргызстан хочет закрыть доступ к декларациям чиновников, <https://kloop.kg/blog/2022/03/10/v-kyrgyzstane-hotyat-zakryt-dostup-k-deklaratsiyam-chinovnikov/> (последнее посещение 20.05.2022).

²⁰² «Это фактически легализация коррупции». Кыргызстан хочет принять закон об амнистии активов (currenttime.tv), <https://www.currenttime.tv/a/v-kyrgyzstane-hotyat-prinyat-zakon-ob-amnistii-aktivov/31910300.html> (последнее посещение 20.05.2022).

правонарушениях»²⁰³ законодательно регулирует этот вопрос, однако на практике не было ни одного случая применения данной процедуры.

Также следует отметить, что согласно данному закону²⁰⁴ лицо, заявившее о коррупционном правонарушении, может рассчитывать на 10% от суммы возмещаемых и получаемых государством средств, но не на сумму более 1 млн сомов (11 800 евро). Этот закон целенаправленно распространяется только на коррупционные правонарушения. Что касается общественно опасных преступлений и правонарушений, затрагивающих общественные интересы, то такого рода норма закреплена в Уголовно-процессуальном кодексе Кыргызской Республики.

В соответствии со статьей 14 Закона о государственной и гражданской службе²⁰⁵ государственный служащий обязан информировать руководство, соответствующие государственные органы и органы местного самоуправления о ставших ему известными фактах нарушения закона. В случае нарушений кодексов поведения государственными должностными лицами существует механизм сообщения об этих нарушениях. В корпоративном праве этот механизм представлен в виде обращения к вышестоящему руководству или в отдел кадров. Также возможно обращение в прокуратуру. К сожалению, отсутствуют данные о применении этого механизма на практике.

Уголовный кодекс устанавливает уголовную ответственность за укрывательство преступников в соответствии со статьей 367²⁰⁶, в диспозиции которой указано, что в случае «ранее не обещанного укрывательства тяжкого преступления» лицо может быть привлечено к уголовной ответственности. Коррупционные правонарушения в отношении государственных служащих и должностных лиц отнесены к категории тяжких преступлений, поэтому сообщение о таких преступлениях является обязательным.

В 2014 году в Кыргызской Республике, в МВД создано специализированное оперативное подразделение по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной охране: Управление по защите свидетелей.²⁰⁷ В рамках защиты свидетелей предусмотрены меры безопасности в виде официального предупреждения, ограничения доступа к сведениям о защищаемом лице, обеспечения личной безопасности, применения мер пресечения в отношении подозреваемого, обвиняемого, исключающие возможность применения насилия или иных преступных действий в отношении участников уголовного судопроизводства, а также запрет на приближение. Государственная охрана предполагает использование ряда специальных мер безопасности, в том числе личной защиты; выдача специальных средств индивидуальной защиты, связи и оповещения об опасности, переселение на другое место жительства.²⁰⁸

²⁰³ Закон «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111829?cl=ru-ru>, (последнее посещение 07.07.2022).

²⁰⁴ Там же . ст.11.

²⁰⁵ Закон о государственной и гражданской службе, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354>, (последнее посещение 04.07.2022).

²⁰⁶ Уголовный кодекс Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112309>, (последнее посещение 06.06.2022).

²⁰⁷ В Кыргызстане появился отдел защиты свидетелей, <https://knews.kg/2014/12/10/v-kyrgyzstane-poyavilos-upravlenie-po-zaschite-svideteley/>, (последнее посещение 22.06.2022).

²⁰⁸ МВД предлагает утвердить Приказ о мерах по защите свидетелей, <https://www.for.kg/news-769057-ru.html>, (последнее посещение 26.06.2022).

Статья 80 Уголовно-процессуального кодекса²⁰⁹ предусматривает меру пресечения в виде официального предупреждения лица, представляющего угрозу применения насилия или иных действий, запрещенных уголовным законом, о возможном привлечении его к уголовной ответственности. Механизм работы подразделения защиты свидетелей определяется судом, прокурором и следователем (по постановлению следователя).

Несмотря на принятый закон о защите свидетелей, государство не готово обеспечить реальный механизм защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции, что в конечном итоге вызывает нежелание граждан сообщать о них. Известно, что когда лица сообщали о фактах коррупции, их либо подвергали гонениям, либо увольняли с работы,²¹⁰ или вынуждали бежать из страны.²¹¹ В некоторых случаях их даже убивали.²¹²

Было два резонансных случая, когда разоблачители, сообщившие о коррупции в своих учреждениях, подверглись репрессиям и выступили с публичным видеообращением, в котором рассказали обо всех существующих коррупционных схемах. Один разоблачитель был подполковником пограничного управления, а другой — заместителем начальника таможенного поста. Сотрудник таможенной службы был заключен в тюрьму и сообщил, что его избили, даже предоставив видео инцидента. После этого он бежал из страны в Россию, но там был схвачен и экстрадирован обратно. Его поместили в следственный изолятор, а через месяц он заявил, что сказанное им не соответствует действительности и что представитель информагенства «Азаттык» (известная и уважаемая среди активистов организация) предложила ему политическое убежище в Европе.²¹³ Другой сотрудник пограничной службы скончался от сердечного приступа через шесть месяцев после пресс-конференции. Он был отцом шестерых детей.²¹⁴

На практике механизмы защиты свидетелей применяются, но вопрос об их эффективности является спорным и достаточно сложным для оценки, поскольку открытой информации по этому вопросу нет. Наш запрос о доступе к информации, направленный в МВД и Генеральную прокуратуру, не получил ответа. Из открытых источников известно, что в 2019 году программой защиты свидетелей охвачено 22 человека.²¹⁵

Анализ информации в СМИ показывает, что закон о защите свидетелей не

²⁰⁹ Уголовно-процессуальный кодекс, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112308>, (последнее посещение 24.06.2022).

²¹⁰ «Война с коррупцией, воевать собираются только женщины», <https://centre1.com/kyrgyzstan/under-corporation/> (последнее посещение 24.06.2022).

²¹¹ Брат бывшего работника таможни сделал заявление президенту из-за Райымбека Матраимова, https://kaktus.media/doc/406116_brat_eks_sotrydnika_tamojennoj_slyiby_obratilsia_k_prezidenty_iz_za_rayymbeka_matraimova.html (последнее посещение 24.06.2022).

²¹² «В Кыргызстане умер экс-сотрудник погранслужбы», <https://rus.azattyk.org/a/30742611.html> (последнее посещение 24.06.2022).

²¹³ Кимсанов отказался от своих предыдущих слов о коррупции, https://www.vb.kg/doc/397384_kimsanov_otkazalsia_ot_svoih_slov_o_korruptsionnyh_delah_matraimova_video.html (последнее посещение 20.06.2022) (последнее посещение 20.06.2022)

²¹⁴ Умер офицер Талгат Аланов, <https://kloop.kg/blog/2020/07/22/umer-ofitser-talgat-alanov-on-rasskazyval-o-korrupsii-v-pogransluzhbe/> (последнее посещение 20.06.2022)

²¹⁵ Большие деньги нужны для защиты свидетелей? https://24.kg/vlast/136076_dlya_zaschityi_svideteley_nujnyi_bolshie_dengi_deputaty_raskritikovali_mvd/ (последнее посещение 20.06.2022).

выполняется должным образом. Должностные лица предоставили информацию о сумме в 464 000 сомов (5 500 евро), выделенной на каждого свидетеля, что, по мнению парламентариев, недостаточно для обеспечения полной и эффективной защиты свидетелей.²¹⁶ Правозащитники отмечают слабость правоохранительных органов и низкую эффективность системы защиты прав свидетелей. Нурбек Токтакунов, глава партнерской группы «Прецедент» (известная юридическая фирма), считает, что программа защиты свидетелей необходима, но сомневается в ее реализации. Он указывает: - «Весь вопрос в том, как это реализуется, потому что хороших законов много. Так какой смысл принимать новые, если старые не работают?».²¹⁷

Передовая практика

- Принятие закона с основным акцентом на защиту лиц, предоставивших информацию о коррупции.
- Механизм поощрения лиц, предоставивших информацию о коррупции, установлен законом.

Недостатки

- Отсутствие реальных механизмов защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции.
- Отсутствие понимания среди государственных служащих необходимости развития института защиты свидетелей.
- Низкий уровень финансирования программы защиты осведомителей приводит к недостаточной защите.
- Существуют широкие функциональные несоответствия в законе о защите лиц, предоставивших информацию о коррупции.

4.1.7 Ст. 9.1 – Государственные закупки

Основным государственным органом, контролирующим систему государственных закупок является Департамент государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики. Нормативная правовая база в сфере государственных закупок изменилась с введением в действие нового Закона Кыргызской Республики о государственных закупках, принятого 14 апреля 2022 года (ЗГЗ). Новый Закон о государственных закупках во многом основан на предыдущем законе, направленном на повышение прозрачности и внесение «изменений, направленных на совершенствование системы государственных закупок и снижение коррупционных рисков путем устранения конфликтов, упущений и пробелов в положениях Закона о государственных закупках».²¹⁸

Закон устанавливает порядок осуществления государственных закупок в Кыргызстане, определяет основные права и обязанности каккупающих организаций, так и поставщиков товаров или услуг. Все тендеры должны быть опубликованы на онлайн-портале,²¹⁹ и все участники должны соблюдать принципы этики и отсутствия конфликта интересов в процессе государственных закупок.²²⁰

²¹⁶ Там же .

²¹⁷ Кыргызстан планирует внедрить программу защиты свидетелей, <https://kloop.kg/blog/2012/06/15/ky-rgy-zstan-sobiraetsya-vvesti-programmu-zashhity-svidetelej/> (последнее посещение 20.06.2022).

²¹⁸ Примечание 14 выше .

²¹⁹ Там же , статья 7.

²²⁰ Там же , статья 6.

Весь процесс, с момента размещения объявления в Интернете до момента присуждения контракта, является открытым, включая текст тендерного контракта и все предварительные шаги.²²¹ Порядок обжалования также определяется Законом: все обращения и решения апелляционной комиссии публикуются на веб-портале.²²²

Веб-портал был введен вместе с Законом о государственных закупках в 2015 году и стал одним из основных шагов в приведении национального законодательства в соответствие с международными стандартами в области государственных закупок.²²³ Веб-портал рассматривается как важный инструмент обеспечения прозрачности и эффективности процесса торгов и создания равного доступа и возможностей для всех участвующих предпринимателей.²²⁴

Тем не менее, Прозрачный рейтинг государственных закупок (TPPR) провел оценку системы государственных закупок в 2018 году и обнаружил множество недостатков.²²⁵ Правительство Кыргызстана в то время предприняло серьезные усилия для преодоления этих недостатков путем внесения изменений в законодательство и веб-портал.²²⁶ В целом страна предприняла важные шаги на международном уровне, вступив в Партнерство открытого правительства (OGP) и взяв на себя обязательства по Плану действий OGP на 2018–2020 годы.²²⁷ Эти усилия были высоко оценены TPPR, поскольку в нем говорилось, что «самые последние поправки повысили уровень прозрачности публикации данных о закупках после тендера, укрепили возможности портала государственных закупок, сделали его более удобным для пользователей и предприняли важные шаги для удовлетворения Стандартов данных открытых контрактов».²²⁸ С критической

²²¹ В сноске 14 *выше*, статья 48 указано, что содержание договора и приложений к нему должно быть открытым, за исключением конфиденциальной информации и персональных данных.

²²² Там же, статьи 27, 43-46.

²²³ Всемирный банк, Кыргызская Республика: на пути к прозрачной и эффективной системе государственных закупок, 17 июня 2015 г. Доступно онлайн на русском языке: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/results/2015/06/17/on-Путь-к-прозрачным-и-эффективным-государственным-закупкам-в-кыргызской-республике> (последнее посещение 10.06.2022).

²²⁴ Сноска 72 *выше*, стр. 6.

²²⁵ Оценка TPPR: <https://www.tpp-rating.org/page/eng/publications/41>, (последнее посещение 10.06.2022).

²²⁶ В декабре 2020 года внесены изменения в Закон КР «О государственных закупках». Согласно изменениям, теперь обязательно публиковать новые категории информации на портале закупок Кыргызстана. На посттендерной стадии закупающие организации теперь обязаны публиковать информацию о предмете, цене (в том числе цене за единицу), дате и других условиях контракта совместно с информацией об участнике тендера, получившем контракт. Кроме того, закупающие организации обязаны публиковать информацию об исполнении контракта, а также изменениях к нему (при наличии таковых). Эта информация включает в себя дату изменения договора, основание для изменения, дату подписания акта приема-передачи, размер наложенных штрафных санкций, дату и размер платежа и т. д. Согласно законодательству, тексты договоров находятся в открытом доступе на портал государственных закупок Кыргызстана. Исключением из этого правила является информация, содержащая конфиденциальные или персональные данные, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Новые поправки также предусматривают персональную ответственность руководителя и соответствующих работников закупающей организации в случае причинения финансового ущерба во время или после проведения тендера.

²²⁷ Сайт открытого государственного партнерства, <https://www.opengovpartnership.org/members/kyrgyz-republic/>, (последнее посещение 20.06.2022).

²²⁸ Как партнерство «Открытое правительство» и «Прозрачный рейтинг государственных закупок» способствовали реформам государственных закупок в Кыргызстане, 13 февраля 2021

стороны TPPR указал, что некоторые модули по-прежнему работают неправильно, загружаемые материалы имеют определенный формат и требуют специальных технических навыков для анализа, среди ряда других неисправностей.²²⁹

Другое исследование, проведенное Transparency International Kyrgyzstan в 2020 году, выявило недостатки в системе, которые сделали ее подверженной коррупции.²³⁰ К числу таких недостатков относятся:

- Риск конфликта интересов: заявления поставщиков об отсутствии конфликта интересов не проверяются и проверить их стороннему исследователю (в случае проведения внешнего мониторинга) практически невозможно из-за недостаточности информации на портале. Более того, информация о поставщиках, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, вообще отсутствует.²³¹
- Отсутствие информации о прошедших тендерах поставщиков на веб-портале и невозможность проверки представленной поставщиками документации.²³²
- Недостатки на посттендерной стадии: договор, заключенный с выбранным поставщиком, не публикуется. Отсутствует информация об условиях договора, оплате, поэтому это может привести к риску коррупционного сговора между поставщиком и покупателем.²³³

Другое исследование системы государственных закупок, проведенное Барометром Центральной Азии в 2021 году, также показало, что веб-портал не может эффективно предотвратить использование тендерной документации в коррупционных действиях.²³⁴ Например, закупочная организация может указать ограниченные сроки исполнения контракта, или требования к поставщикам установлены таким образом, что только определенные компании имеют на это право.²³⁵ Другой потенциальный риск коррупции связан со сложностью веб-портала и низким уровнем осведомленности и знаний компаний-поставщиков о том, как его использовать. Это может привести к коррупции, поскольку покупающая организация может связаться с потенциальным поставщиком за пределами портала и запросить дополнительную информацию или разъяснения по его тендеру, даже если по закону требуется, чтобы все коммуникации осуществлялись исключительно через веб-портал. На практике общение происходит посредством телефонных звонков и даже личных встреч.²³⁶ На портале отсутствует система поддержки поставщиков, к которой можно обратиться за разъяснениями, а обучение поставщиков Департаментом не организуется.

г. Доступно онлайн: <https://www.tpp-rating.org/page/eng/publications/41> (последнее посещение 10.06.2022 г.).

²²⁹ Там же .

²³⁰ ТИ, Коррупционные риски на этапах государственных закупок (2020 г.), <https://www.transparency.kg/files/pdf/Public%20Procurement%20Report%20-%20TI%20Kyrgyzstan.pdf> , (последнее посещение 10.06.2022).

²³¹ Там же .

²³² Там же .

²³³ Там же .

²³⁴ Аналитический документ Барометра Центральной Азии, Коррупция в системе закупок Кыргызской Республики (2021 г.), с. 9. Доступно онлайн на русском языке: <https://ca-barometer.org/assets/files/froala/29edfc8d8a30440f8d262127ca88a996a002a6b4.pdf> , (последнее посещение 10.06.2022).

²³⁵ Там же . стр.10

²³⁶ Там же , стр.19

Новый Закон о государственных закупках должен был способствовать развитию более прозрачной и эффективной системы государственных закупок в Кыргызстане, однако изменения, внесенные в проект в ходе парламентских обсуждений, подорвали прогрессивный и позитивный характер нового Закона. Изменения коснулись сферы действия нового Закона, который не регулирует закупки:

- связанные с защитой государственной тайны;
- осуществляемые Национальным банком Кыргызской Республики;
- за счет средств международных фондов, созданных для развития экономического сотрудничества Кыргызской Республики с другими государствами;
- осуществляемые государственными и муниципальными предприятиями; акционерными обществами, в которых 50 и более процентов доли в уставном капитале принадлежат государству, в том числе их дочерние предприятия.

Поправка об исключении из сферы действия нового Закона государственных и муниципальных предприятий и компаний с долей государства в капитале была внесена в самый последний момент по инициативе некоторых депутатов и поддержана представителем Минфина.²³⁷ Закон был принят парламентом во втором и третьем чтении одновременно в течение одного дня. Эта поправка не прошла публичных слушаний и вызвала возмущение среди организаций гражданского общества и журналистов-расследователей, которые обратились к Президенту с требованием наложить вето на новый Закон, так как он открывает двери для коррупции, но Президент это проигнорировал.²³⁸ Наоборот, Президент заявил, что новый Закон о госзакупках исключит коррупцию, так как прежняя система госзакупок давала сбои и «были украдены миллионы кыргызских сомов».²³⁹

Глава Коалиции за бюджетную адвокацию г-жа Батма Эстебесова, констатировала: «Похоже, что все положительные изменения были внесены только для того, чтобы протолкнуть эту норму, закон был очень быстро принят сразу во втором и третьем чтениях. Многие не успели это осознать, и депутаты единогласно поддержали».²⁴⁰ Действительно, исключение государственных и муниципальных предприятий и акционерных обществ (АО) из системы государственных закупок и онлайн-портала потенциально создает серьезные коррупционные риски, поскольку ни государственный регулятор, ни гражданское общество не будут иметь доступа для контроля над сделками, заключенными предприятиями и компаниями.

Это мнение подтверждается анализом данных, проведенным аналитиками Kloop (независимое информационное агентство), которые заявили, что примерно треть государственных закупок будет происходить вне поля зрения общественности.²⁴¹

²³⁷ Принят закон, который позволит проводить госзакупки без конкурса, <https://www.currenttime.tv/a/vy-zhe-ponimaete-cto-po-kakoy-tsene-iu-kogo-oni-pokupayut-v-kyrgyzstane-goskompaniyam-razreshili-provodit-zakupki-bez-tendera/31797177.html>, (последнее посещение 15.06.2022).

²³⁸ Новый закон о госзакупках открывает двери для коррупции, <https://www.akchabar.kg/ru/article/business/obshchestvennost-bet-trevogu-novyi-zakon-o-goszakupkah-otkryva/>, (последнее посещение 15.06.2022).

²³⁹ Садыр Жапаров – новый закон устранил коррупцию, <https://kloop.kg/blog/2022/04/16/sadyr-zhaparov-novyi-zakon-o-goszakupkah-isklyuchit-korrupciyu/>, (последнее посещение 15.06.2022).

²⁴⁰ Новый закон о госзакупках открывает двери для коррупции, <https://www.akchabar.kg/ru/article/business/obshchestvennost-bet-trevogu-novyi-zakon-o-goszakupkah-otkryva/>, (последнее посещение 15.06.2022).

²⁴¹ Третьи госзакупки могут уйти в тень, <https://kloop.kg/blog/2022/05/26/tret-goszakupok-mozhet-uiti-v-ten-kak-novyi-zakon-povliyaet-na-prozrachnost-pokazyvaem-na-dannykh/>, (последнее

Под действие нового Закона о государственных закупках подпадают 232 компании, в том числе такие крупные компании, как ОАО «Аэропорт Манас», ОАО «Национальный энергохолдинг», ЗАО «Альфа Телеком» и другие.²⁴² По данным модуля Business Intelligence Open Contracting Partnership, государственные и муниципальные предприятия и государственные АО с 2019 года заключили 15 тысяч договоров на общую сумму 25 миллиардов сомов (300 миллионов евро).²⁴³ Со вступлением в силу нового Закона вся эта информация больше не будет доступна. Важно отметить, что коррупцию в нескольких делах о госзакупках с участием государственных и муниципальных предприятий (например, в делах Государственной службы авторегистрации (ГСГА) и предприятий «Кыргыз темир жолу») удалось раскрыть журналистам²⁴⁴ благодаря открытым данным на веб-портале госзакупок.

Министерство финансов отреагировало на критику, заверив, что новое положение для предприятий и компаний, исключенных из сферы применения нового Закона о государственных закупках, находится в стадии разработки. Предстоящее регулирование должно обеспечить открытость и прозрачность исключенных тендеров, но остается вопрос: что послужило истинной причиной столь поспешного внесения таких кардинальных поправок в новый Закон? Аргумент о конкурентоспособности, использованный Минфином, не представляется обоснованным, так как большинство исключенных государственных и муниципальных предприятий, а также АО с 50-процентным государственным участием не имеют конкурентов.

Что касается задокументированных случаев, когда (финансовые) отчеты были уничтожены, фальсифицированы или не велись в процессе государственных закупок, Министерство финансов заявило в своем официальном ответе на запрос информации, что у него нет подобной информации.

Надлежащая практика

- Выполнение обязательств OGP в области государственных закупок: внесены улучшения в веб-портал для государственных закупок.
- Внедрение инструмента Business Intelligence на основе OCDI для Кыргызстана является важным шагом для публичного доступа к данным о государственных закупках, быстрым и удобным способом для дальнейшего анализа.
- Принятие нового Закона о государственных закупках, разработка которого основывалась на активном участии всех заинтересованных сторон, общественных дискуссиях и поддержке заинтересованных международных организаций.

Недостатки

посещение 15.06.2022).

²⁴² Реестр акционерных обществ, https://finance.page.kg/index.php?act=reestr_ao, (последнее посещение 15.06.2022).

²⁴³ Открытая договорная площадка, <https://bi.open-contracting.org/kyrgyzstan/> (последнее посещение 15.06.2022).

²⁴⁴ Выигрывал тендеры у самого себя, <https://kloop.kg/blog/2021/02/19/vyigryval-tendery-u-sebja-samogo-rabotal-s-plemyannikom-matrimova-factcheck-kg-vypustil-rassledovanie-o-temir-zholy/>; <https://kloop.kg/blog/2021/09/12/tender-na-polmilliarda-temirov-live-proveli-rassledovanie-o-svate-prezidenta-turusbeke-tumonbaeve/> (последнее посещение 15.06.2022).

- Веб-порталу еще есть куда развиваться: он часто работает некорректно, навигация по portalу проблематична даже для опытных пользователей компьютеров, а информация предоставляется не в машиночитаемом формате.
- Отсутствие текста контрактов и посттендерной документации.
- Основным недостатком нового Закона о государственных закупках является исключение из его сферы действия государственных и муниципальных предприятий и акционерных обществ, в которых 50 и более процентов доли в уставном капитале принадлежат государству, в том числе их дочерних обществ.
- Представители институтов гражданского общества обеспокоены тем, что годовой объем закупок, осуществляемых этими компаниями, достигает около 38,5% от общего объема госзакупок в стране. 28 общественных организаций обратились к президенту Садыру Жапарову, где просили не поддерживать и вернуть проект закона «О государственных закупках» с возражениями, но он все же был принят.²⁴⁵

4.1.8 Ст. 9.2, 9.3 – Управление государственными финансами

Кыргызская Республика имеет бюджетный кодекс, который регулирует бюджетный процесс. В нем излагаются процедуры бюджетного процесса, от подготовки до принятия и отчетности. Следующие законы, положения и правила регулируют стандарты бухгалтерского учета, внутреннего и внешнего аудита для государственного бюджета и управления государственными финансами: Закон «Об аудите», Положение о минимальных требованиях к внешнему аудиту банков и других финансово-кредитных учреждений, лицензируемых Национальным банком Кыргызской Республики; Закон Кыргызской Республики «О бухгалтерском учете»; Стратегия развития управления государственными финансами в Кыргызской Республике на 2017-2025 годы,²⁴⁶ а также другие постановления и положения по этим вопросам.

В отношении применяемых в Кыргызской Республике механизмов учета, хранения и обеспечения достоверности бухгалтерских книг, записей, финансовой отчетности и других соответствующих документов применяются положения Закона Кыргызской Республики «О бухгалтерском учете» от 29 апреля 2002 года № 76, а также Положение о бухгалтерском учете финансовой отчетности в секторе государственного управления. Все стандарты имеются и согласно вышеуказанным нормам представляются адекватными.

В Бюджетном кодексе КР отдельная глава (24) посвящена гласности и прозрачности бюджета и бюджетного процесса. Согласно ежегодному исследованию «Обзор открытости бюджета 2021: показатели прозрачности бюджета» (Индекс открытости бюджета), Кыргызская Республика по общим показателям набрала 62 балла из 100, что является достаточно средним уровнем и находится в зеленой зоне.²⁴⁷

²⁴⁵ «Коррупционные риски»,

https://kaktus.media/doc/457932_korruptsiionnye_riski_k_sadyry_japarovy_obratilis_iz_za_novshestv_v_sfere_goszakupok.html (последнее посещение 20.08.2022).

²⁴⁶ Стратегия развития управления государственными финансами в Кыргызской Республике на 2017-2025 годы, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/98725?cl=ru-ru#p1> (последнее посещение 20.08.2025). (2022).

²⁴⁷ Обзор открытого бюджета 2021 г., <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf> (последнее посещение 20 июня 2022 г.).

Индикатор предполагает, что общественность обладает достаточными (выше среднего) возможностями для мониторинга бюджетного процесса.

Органы местного самоуправления обязаны ежегодно проводить публичные бюджетные слушания. Проведение публичных бюджетных слушаний и формирование гражданского бюджета является требованием бюджетного законодательства Кыргызской Республики, а участие в слушаниях, выражение своего мнения и внесение предложений - конституционным правом каждого гражданина.²⁴⁸ Согласно ежегодному исследованию «Обзор открытости бюджета 2021: оценка участия общественности», Кыргызская Республика получила 26 баллов из 100 и попадает под красную зону.²⁴⁹ Данный показатель говорит о том, что граждане не имеют на должном уровне (ниже среднего) возможности участвовать в процессе формирования бюджета. Бюджетный кодекс²⁵⁰ устанавливает ответственность государственных органов и органов местного самоуправления за нарушение финансовой дисциплины, в том числе увольнение в соответствии со статьей 130.

Уполномоченный государственный орган – Социальный фонд осуществляет ежемесячный контроль и анализ исполнения соответствующего бюджета и представляет ежеквартальные отчеты об исполнении бюджета в Кабинет Министров, а также направляет информацию в профильный комитет Жогорку Кенеша.

На официальном сайте Министерства финансов Кыргызской Республики систематически публикуются следующие отчеты:²⁵¹

- ежемесячные и годовые отчеты об исполнении государственного бюджета;
- полугодовой обзор исполнения государственного бюджета;
- отчеты об исполнении местных бюджетов;
- результаты проверки Счетной палаты Кыргызской Республики;
- финансовые отчеты;
- отчет о достижении показателей эффективности бюджетных программ.

В Государственном бюджете Кыргызской Республики каждый государственный орган имеет свой раздел, что позволяет отслеживать бюджет, выделяемый и расходующийся каждым государственным органом в отдельности. Информация о принятом бюджете, его исполнении, собранных доходах, основных источниках доходов и независимом аудите доступна для общественности через веб-сайт Министерства финансов Кыргызской Республики.²⁵² Также представлен гражданский бюджет. Однако публикуемая информация о бюджете не детализирована: она широко представлена, без указания доходов и расходов, что усложняет процедуру сбора и анализа информации.

²⁴⁸ Бюджетные слушания во время пандемии,

<http://www.municipalitet.kg/ru/article/full/2479.html>, (последнее посещение 20.06.2022).

²⁴⁹ Обзор открытого бюджета 2021 г., <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf> (последнее посещение 20 июня 2022 г.).

²⁵⁰ Бюджетный кодекс, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111338>, (последнее посещение 20.06.2022).

²⁵¹ Официальный сайт Министерства финансов КР, <http://www.minfin.kg/ru/novosti/otchety-po-ispolneniyu-byudzheta>, (последнее посещение 20.06.2022).

²⁵² Там же .

В целях информирования населения в общедоступных бюджетных документах содержится различная информация на официальном веб-сайте Министерства финансов, такая как Предварительное бюджетное заявление страны, Утвержденный бюджет и серия отчетов (годовые, Отчеты на конец года и аудиторские отчеты), среди прочего.²⁵³

В Кыргызской Республике засекречены данные о бюджете профильных учреждений, таких как ГКНБ, МВД, Минобороны.²⁵⁴ Бюджет этих ведомств был признан секретным и не подлежащим разглашению. Такой судебный прецедент имел место еще в 2012 году, когда адвокат Нурбек Токтакунов хотел узнать бюджет ГКНБ, но Бишкекский городской суд признал эту информацию засекреченной.²⁵⁵

В период пандемии COVID-19 информация о расходовании средств, полученных от доноров, оказалась недоступной, однако, согласно статьям 9 и 10 Закона КР «О гарантиях и свободе доступа к информации», имеется исчерпывающий список информации, который не может быть раскрытым. Среди этого перечня нет оснований для непредоставления информации в случае введения режима ЧС и ЧП. Согласно третьему абзацу статьи 3 вышеуказанного закона ограничения на доступ и распространение информации устанавливаются только законом. В то же время Закон Кыргызской Республики «О гарантиях и свободе доступа к информации», Конституционный закон Кыргызской Республики «О чрезвычайном положении» и Закон Кыргызской Республики «О гражданской защите» не ограничивают право граждан на доступ к информации в условиях введения чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения. Однако исполняющий обязанности вице-премьера Эркин Асрандиев заявил, что правительство не может опубликовать подробный отчет о том, на что была потрачена иностранная помощь.²⁵⁶

Проверку исполнения бюджета в Кыргызской Республике осуществляет Счетная палата, которая систематически выявляет проблемы в управлении республиканским бюджетом. Например, в 2020 году Совет Счетной палаты провел проверку в Министерстве сельского хозяйства и его подведомственных учреждениях. По результатам проверки выявлены финансовые нарушения на общую сумму 17,5 млн сомов (208 тыс. евро).²⁵⁷

Передовая практика

²⁵³ Обзор открытого бюджета 2021 г., <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf> (последнее посещение 20 июня 2022 г.).

²⁵⁴ Сотни сотрудников милиции в Бишкеке сдают карточки МВД в залог из-за мизерных зарплат, https://kaktus.media/doc/393156_v_bishkeke_iz_za_mizernoy_zarplaty_sotni_milicionerov_sdaut_kar_tochki_mvd_v_zalog_video.html, (последнее посещение 20.06.2022).

²⁵⁵ Бишкекский городской суд запретил разглашение информации, <https://kloop.kg/blog/2012/03/14/bishkekiskij-gorsud-zapretil-razglashat-byudzheth-gknb/>, (последнее посещение 20.06.2022).

²⁵⁶ Депутаты и граждане требуют отчета об исполнении бюджета в период Пандемии, <https://kloop.kg/blog/2020/04/30/deputaty-i-grazhdanskoe-obshhestvo-trebuyut-otcheta-o-tratv-neshnej-pomoshhi-pravitelstvo-govorit-cto-sistema-ne-pozvolyat/>, (последнее посещение 20.06.2022).

²⁵⁷ В Минсельхозе выявлены финансовые нарушения, https://www.esep.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=2129:za-2020-god-v-ministerstve-selskogo-khozyajstva-kr-vyavleny-finansovye-narusheniya-na-summu-17-6-mln-somov&catid=49&lang=ru&Itemid=170, (последнее посещение 20.06.2022).

- Публикация всех основных отчетов непосредственно на сайте Министерства финансов, что позволяет всем лицам получать общую информацию о бюджете.
- Публикация «Гражданского бюджета», который представляет собой упрощенную и удобную для читателя форму бюджета.
- В Государственном бюджете Кыргызской Республики каждый государственный орган имеет свой раздел, что позволяет отдельно отслеживать бюджет, выделяемый и расходуемый каждым государственным органом.

Недостатки

- Непубликация исполнения бюджета и открытых данных, в контексте чрезвычайной ситуации связанной с COVID-19.
- Отсутствие подробной информации о бюджете и исполнении бюджета, которая недоступна для широкой публики, поскольку она неудобна для чтения и иногда публикуется в формате PDF (не машиночитаемом).
- Количество секретной информации, недоступной для общественности.
- Принимаемые решения непредсказуемы и происходят за закрытыми дверями, что не позволяет анализировать обоснованность тех или иных проектов и за счет чего они реализуются.
- В бюджетах государственных органов появилась статья о «спецфондах», что является коррупционной нормой, так как правительство не обязано публиковать информацию о них и может использовать их в своих интересах, не отчитываясь о них.
- Нет реальной стратегии бюджетной политики.
- Процесс общественных слушаний стал формальным, решения принимаются наверху, а рекомендации активистов остаются не услышанными.

4.1.9 Ст. 10 и ст. 13.1 - Доступ к информации и участие общества

Государственные чиновники всегда подчеркивают необходимость участия граждан в борьбе с коррупцией. В Национальной стратегии противодействия коррупции указано, что «поддержка и участие гражданского общества и бизнес-сообщества в усилиях, предпринимаемых государством по борьбе с коррупцией, является одним из ключевых и важнейших элементов противодействия коррупции».²⁵⁸

Право на доступ к информации (ПДИ) в КР гарантируется статьей 33 Конституции КР, гласящей, что:

- «Каждый имеет право на получение информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов».²⁵⁹
- «Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц».²⁶⁰

²⁵⁸ Сноска 73 *выше*, преамбула.

²⁵⁹ Конституция Кыргызской Республики, статья 33.3.

²⁶⁰ Конституция Кыргызской Республики, статья 33.4.

Правовая база доступа к информации, поддерживаемая конституционной гарантией, включает два основных закона: Закон о гарантиях и свободе доступа к информации²⁶¹ и Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления».²⁶²

Первый закон регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления права каждого на свободный поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации.²⁶³ Закон предусматривает право каждого на запрос информации (как правило, в письменной форме) или на получение доступа к документам, решениям и иным материалам, затрагивающим его права и законные интересы.²⁶⁴ Государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации и должностные лица обеспечивают доступ к информации следующими способами:

- публикация и распространение соответствующих материалов;
- проведение информационно-разъяснительной работы в средствах массовой информации по принятым общественно значимым решениям, в том числе нормативным правовым актам, которые возлагают новые обязанности на граждан, юридических лиц, устанавливают или повышают ответственность граждан;
- предоставление информации на основании запроса;
- раскрытие информации о своей деятельности;
- обеспечение прямого доступа к документам и материалам;
- обеспечение прямого доступа к публичным заседаниям государственного органа и органов местного самоуправления.²⁶⁵

Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления» направлен на обеспечение реализации и защиты права на доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, достижение максимальной информационной открытости, гласности и прозрачности в их деятельности.²⁶⁶ Закон содержит более подробную информацию о том, как реализуется право на доступ к информации и какие существуют ограничения прав на информацию.

Действие Закона распространяется на все государственные органы и органы местного самоуправления, к которым относятся любые учреждения, их территориальные подразделения или структурные подразделения, финансируемые полностью или частично из республиканского или местного бюджета и выполняющие функции, не связанные с осуществлением государственной власти

²⁶¹ Закон Кыргызской Республики «О гарантиях и свободе доступа к информации» от 5 декабря 1997 г. № 89, доступен в Интернете на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/589/45?mode=текст>, (последнее посещение 20.06.2022).

²⁶² Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления», от 28 декабря 2006 г. № 213, доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202010/70?mode=текст>, (последнее посещение 20.06.2022).

²⁶³ Сноска 150 *выше*, статья 1.

²⁶⁴ Там же, статьи 5 и 6.

²⁶⁵ Там же, статья 6.

²⁶⁶ Сноска 151 *выше*, статья 1.

или функций местного самоуправления (включая учреждения, связанные со здравоохранением, образованием, информацией, статистикой, консультированием и кредитованием).²⁶⁷ Однако Закон не распространяется на государственные предприятия.

Процедуры доступа к информации

Запрос информации может быть сделан лично, по телефону, по почте, через курьерские службы, по электронной почте или лично доставлен в соответствующий государственный или муниципальный орган.²⁶⁸ Процедуры в целом несложные, однако в рейтинге «Право на информацию» (ПРИ) Кыргызстан получил 18 баллов из 30 в категории процедур запроса.²⁶⁹ Причина в том, что от заявителей требуется указывать слишком много личных данных (имена, дату рождения и место жительства), а не только адрес доставки информации, как рекомендует международный стандарт.²⁷⁰ Кроме того, Закон не требует от государственных должностных лиц оказания помощи заявителям, которые могут быть инвалидами или неграмотными.²⁷¹ Кроме того, Закон требует от государственных органов наличия шаблонов для упрощения и ускорения процедур, однако на практике таких шаблонов не существует.²⁷²

Ограничения прав на информацию: исключения, ограничения и общественный интерес

Конституция гласит, что ограничения прав и свобод человека допускаются только в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности народа, прав и свобод других лиц.²⁷³ Вводимые ограничения должны быть соразмерны заявленным целям. Ограничение доступа к информации относится к следующим видам информации в соответствии со статьей 5 Закона о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов:

- о государственных секретах, определенных Законом о защите государственных секретов;
- личного характера в соответствии с Законом об информации личного характера;
- об оперативно-розыскной деятельности, об уголовном производстве в случаях, установленных законом;
- содержащие охраняемую законом тайну (коммерческую, банковскую, нотариальную, медицинскую, юридическую и др.).²⁷⁴

В доступе может быть отказано, если запрашиваемая информация содержится в частях документов, отнесенных к информации с ограниченным доступом.²⁷⁵ Рейтинг

²⁶⁷ Сноска 151 *выше*, статья 2.

²⁶⁸ Там же, статьи 7,8,9.

²⁶⁹ Мендель Т., Анализ нормативно-правовой базы Кыргызстана в отношении права на информацию, апрель 2020 г., с. 12, доступно онлайн: https://mediadialogue.kg/wp-content/uploads/2020/12/wfd_kg-ati-framework-analysis_eng-v9.pdf (последнее посещение 20.06.2022).

²⁷⁰ Там же.

²⁷¹ Там же.

²⁷² Там же.

²⁷³ Сноска 1 *выше*, статья 23.

²⁷⁴ Сноска 151 *выше*, статья 5.

²⁷⁵ Сноска 151 *выше*, статья 15.

“Право на доступ к информации” дал Кыргызстану 12 баллов из 30 в этом разделе, поскольку режим ограничений был назван «слишком широким» и «подрывает всю направленность закона о праве на информацию».²⁷⁶ Международный стандарт должен превалировать над законами, регулирующими правопорядок, над законами, содержащими разного рода положения о конфиденциальности: это позволило бы обеспечить баланс в защите законных интересов и открытости информации.²⁷⁷

Установлено, что некоторые положения законов, предоставляющих секретность определенным видам информации, не соответствуют международным стандартам.²⁷⁸ Например, Закон о государственной тайне содержит определение государственной тайны как «сведения, хранящиеся и передаваемые любыми средствами, затрагивающие обороноспособность, безопасность, экономические, научно-технические и политические интересы Кыргызской Республики».²⁷⁹ Это очень широкое положение, но оно не «включает оценку степени общественного вреда; вместо этого применяется ко всей информации, «влияющей» на оборону и безопасность».²⁸⁰ Принципы статьи 19 предлагают в этих случаях оценку, состоящую из трех частей: 1) «информация должна относиться к законной цели, указанной в законе», 2) раскрытие информации должно угрожать причинением существенного вреда этой цели»; и 3) «вред цели должен быть больше, чем общественный интерес в получении информации».²⁸¹

Таким образом, отказ в предоставлении любой информации, связанной с законными интересами, независимо от того, включена ли она в закон о государственной тайне или любые другие соответствующие законы, не соответствует международным стандартам.²⁸² Однако на практике секретность многих категорий сведений явно несостоятельна, и суды часто поддерживают такую секретность, вынося решения на основании подзаконных актов, предусматривающих засекречивание секретных сведений, не ставя под сомнение целесообразность такого засекречивания или значение «общественный интерес».²⁸³ Законы о праве на информацию должны включать «требование об ущербе и приоритете общественных интересов, а затем преобладать над положениями о секретности в других законах в случае любого противоречия»,²⁸⁴ наряду с полными списками интересов, защищаемых секретностью, чтобы усилить соблюдение ПДИ и избегать слишком широкого режима исключений.

²⁷⁶ Сноска 157 *выше*, с. 16.

²⁷⁷ Там же .

²⁷⁸ Там же .

²⁷⁹ Закон Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» от 15 декабря 2017 года № 210(15). Доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111719>, (последнее посещение 29.05.2022).

²⁸⁰ Сноска 157 *выше*, с. 16.

²⁸¹ Международные стандарты: право на информацию, <https://www.article19.org/resources/international-standards-right-information/>, (последнее посещение 29.05.2022).

²⁸² Международные стандарты: право на информацию, статья 19, <https://www.article19.org/resources/international-standards-right-information/>, (последнее посещение 29.05.2022).

²⁸³ Усенова Б., Доступ к информации в Кыргызстане в материалах 20-й Центральноазиатской конференции СМИ «Доступ к информации и новым технологиям», Душанбе, 2010 г., доступно онлайн: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/0/88300.pdf>, (последнее посещение 25.06.2022).

²⁸⁴ Сноска 157 *выше*, с. 19.

График и формат предоставления информации

Статья 10 Закона о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, устанавливает срок для ответа на запросы в две недели.²⁸⁵ Он может быть продлен еще на две недели, но заявитель должен быть проинформирован о причинах задержки.²⁸⁶ Международный стандарт требует, чтобы информация предоставлялась как можно скорее, при этом крайним сроком является двухнедельный срок.²⁸⁷ На практике установленные сроки не всегда соблюдаются, так как заявители могут вообще не получить ответа или сроки значительно продлеваются.²⁸⁸ Важно отметить, что не предусмотрены конкретные санкции в отношении государственных должностных лиц, которые не соблюдают или препятствуют осуществлению прав на информацию, а также «прямая ответственность государственных органов за общее (систематическое) несоблюдение или несоблюдение» законов о доступе к информации.²⁸⁹

Ответ оформляется в той же форме, что и запрос: возможность выбора формы ответа после подачи запроса отсутствует.²⁹⁰ Согласно статье 13.1 Закона о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, подача запроса, а также ответ на него являются бесплатными.²⁹¹ Если запрос включает фотокопирование, первые 5 страниц предоставляются бесплатно, а остальные расходы могут быть оплачены заявителем. Власти имеют право отказаться от платы для уязвимых групп населения.²⁹² На практике некоторые государственные органы взимают различные сборы, а некоторые предоставляют информацию бесплатно. Единого подхода в отношении сборов в этом отношении нет.

Апелляционный механизм

Статья 35 Закона о доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, предусматривает, что отказ в предоставлении информации, а также иные действия (бездействие) и решения государственных органов и органов местного самоуправления могут быть обжалованы в порядке, установленном Законом. Об основах административной деятельности и административных процедурах.²⁹³ Закон об административных процедурах регулирует процедуры внутреннего обжалования государственных органов, поэтому первым этапом обращения является внутреннее рассмотрение соответствующим государственным или муниципальным органом. Если заявитель не убежден результатами административного обжалования, он все еще имеет право обратиться в суд. Однако существование административного органа, который мог бы гарантировать защиту прав на информацию, значительно способствовало бы продвижению и укреплению этого права. Такой орган мог бы стать вторым шагом

²⁸⁵ Сноска 151 *выше*, статья 10.

²⁸⁶ *Там же*.

²⁸⁷ *Там же*.

²⁸⁸ Сноска 157 *выше*, с. 16.

²⁸⁹ *Там же*, на с. 25.

²⁹⁰ *Там же*, статья 7.2.

²⁹¹ Сноска 151 *выше*, статья 13.1.

²⁹² *Там же*, статьи 13.2 и 13.3.

²⁹³ *Там же*, статья 35. Закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» от 31 июля 2015 года № 210, доступно в Интернете на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111254?cl=ru-ru>, (последнее посещение 26.06.2022).

в апелляционном производстве, прежде чем заявители обращаются в суд.

Как заявил опрошенный эксперт, Сатыбеков Бакыт, «почти все более эффективные на практике режимы ПДИ выигрывают от сильных и независимых надзорных органов». ²⁹⁴ Например, во всех странах ОЭСР есть орган, который проверяет право на информацию, ²⁹⁵ причем форма этих учреждений различается в зависимости от юрисдикции. Такой надзорный орган может состоять из одного лица, например, омбудсмен, посредник или уполномоченный по информации; ²⁹⁶ может быть создана специальная комиссия по ПДИ; или быть другим административным органом, совмещающим несколько функций. ²⁹⁷ Поскольку институт омбудсмана в Кыргызстане уже существует, он мог бы выполнять функции самостоятельного административного органа и рассматривать обращения после прохождения ими внутренних процедур. Это могло бы стать быстрым вариантом, и в качестве надзорного органа омбудсмен мог бы проводить надзорную проверку или вспомогательную внутреннюю проверку соответствующему государственному или муниципальному органу. ²⁹⁸

Показательным является то обстоятельство, что на запросы исследовательской группы в различные государственные органы (см. список запросов в Приложении) в рамках подготовки данного отчета, большинство запросов остались без ответа. Например, запрос в Центральную избирательную комиссию КР, а другие государственные органы занимались отписками.

Полученные ответы не содержали достаточной и полной информации: либо вопросы в запросах игнорировались, либо ответы были неактуальны и содержали информацию, которую не запрашивали. Качество ответов было низким, проблему которой поднимают эксперты, организации гражданского общества и журналисты. Создается впечатление, что государственные или муниципальные органы дают ответ лишь для того, чтобы поставить галочку. Таким образом, согласно положению статьи 11.3 Закона о доступе к информации, «ответ на письменный запрос информации должен быть исчерпывающим, исключаящим необходимость повторного запроса заинтересованным лицом по тому же предмету запроса», на практике в Кыргызской Республике не применяются. ²⁹⁹

Как показано в других разделах настоящего отчета, некоторая информация, касающаяся предупреждения коррупции, а также борьбы с коррупцией, доступна на веб-страницах и в электронных базах данных. Например, электронный портал для публичных торгов находится в ведении Государственного департамента государственных закупок, или база данных юридических лиц находится в ведении

²⁹⁴ Сноска 157 выше, с. 16.

²⁹⁵ ОЭСР (2020), *Обзор Казахстанской комиссии по доступу к информации*, Обзоры государственного управления ОЭСР, Издательство ОЭСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/3a8d6a0e-en>, (последнее посещение 22.06.2022).

²⁹⁶ Там же. Такие единоличные органы существуют в Швеции, Норвегии, Великобритании, Германии.

²⁹⁷ Там же. Например, Франция, Италия, Чили имеют специальные органы по охране прав на информацию, а Турция возложила на два своих государственных органа ответственность за мониторинг прав на информацию. Наблюдательный совет РТИ и Омбудсмен, (последнее посещение 22.06.2022).

²⁹⁸ Парсонс А., Улучшение надзора за доступом к информации: изучение различных подходов в Европе, апрель 2022 г. Доступно в Интернете: <https://research.mysociety.org/html/improving-oversight/#top> (последнее посещение 15 июня 2022 г.).

²⁹⁹ Сноска 151 выше, статья 13.3.

Министерства юстиции.³⁰⁰ Информация, публикуемая на веб-страницах, не всегда актуальна, а веб-страницы не представлены в удобном для пользователя формате, поэтому найти нужную информацию сложно. “Кактус Медиа” опубликовал серию отчетов о доступе к информации на веб-страницах различных государственных органов.³⁰¹

Кыргызстан присоединился к Партнерству «Открытое правительство» (ОП) в 2017 году и в настоящее время находится в процессе выполнения 17 обязательств.³⁰² Национальный форум ОП создан постановлением Правительства в 2018 году и включает 38 представителей гражданского общества и государства в равных пропорциях.³⁰³ План действий на 2018-2020 гг. охватывает широкий круг тем, среди которых: доступ к информации и открытым данным, вовлечение граждан и меры общественной неподкупности.³⁰⁴ Процессу реализации плана действий ОП существенно помешали политические изменения 2020 года и пандемия Covid-19.³⁰⁵ Представители гражданского общества заявили, что исполнение было еще более ослаблено отсутствием приверженности со стороны правительства.³⁰⁶

Среди тех обязательств, которые были частично выполнены, есть обязательство по привлечению граждан к разработке законопроектов, которое включало «создание единого портала для обеспечения возможности публичного онлайн-обсуждения законопроектов». Портал создан³⁰⁷ при финансовой поддержке ЕС и USAID.³⁰⁸ Платформа публикует все законопроекты, а общественность может оставлять комментарии на портале.

Обязательство по созданию портала открытых данных также частично реализованы. Data.gov.kg в настоящее время работает и предоставляет доступ к 646-ти наборам данных различных государственных органов и ведомств.³⁰⁹ Основным недостатком портала является то, что данные не обновляются регулярно, а сам портал не обновляется с сентября 2019 года.

Еще одной возможностью участия граждан является работа общественных советов.

³⁰⁰ Электронный портал открытых торгов <http://www.zakupki.gov.kg/popp/>, база данных юридических лиц: <https://register.minjust.gov.kg/register/SearchAction.seam>, (последнее посещение 22.06.2022).

³⁰¹ Доступ к информации

https://kaktus.media/doc/431560_dostyp_k_informacii_chno_my_ishem_na_site_pravitelstva_i_kakih_dannyh_tam_net.html, (последнее посещение 22.06.2022).

³⁰² Веб-страница OGP: <https://www.opengovpartnership.org/members/kyrgyz-republic/> (последнее посещение 30.06.2022).

³⁰³ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 июня 2018 года № 226-р. Доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/216401?cl=ru-ru>, (последнее посещение 30.06.2022).

³⁰⁴ План действий OGP на 2018-2020 гг., доступен по ссылке: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020_REV.pdf (последнее посещение 30.06.2022).

³⁰⁵ Отчет о переходных результатах Кыргызской Республики, 21 января 2022 г. Доступно: <https://www.opengovpartnership.org/documents/kyrgyz-republic-transitional-results-report-2018-2020/> (последнее посещение 30 июня 2022 г.).

³⁰⁶ Там же .

³⁰⁷ Онлайн-площадка для общественного обсуждения новых законов: <http://koomtalkuu.gov.kg/ru> (последнее посещение 21.05.2022).

³⁰⁸ Сноска 196 выше.

³⁰⁹ Портал открытых данных, <https://data.gov.kg/dataset>, (последнее посещение 18.05.2022).

³¹⁰ Общественные советы регулируются Законом и являются совещательными органами, целью которых является взаимодействие с государственными и муниципальными органами и контроль за их работой. ³¹¹Общественные советы стремятся к большей прозрачности и участию граждан, однако в их работе существуют недостатки, выявленные исследованием, проведенным ЕС в 2017 году. ³¹²Среди отмеченных недостатков были: недостаточная осведомленность граждан о работе общественных советов и заинтересованность в их участии, отсутствие стратегического планирования сотрудничества с соответствующими государственными органами, а также отсутствие компетенции в области мониторинга и оценки гражданами работы государственных органов, в том числе.³¹³

Ограничения на сообщение о коррупции для СМИ и граждан

Законодательно отсутствуют ограничения для средств массовой информации и граждан на получение, публикацию и распространение информации, связанной с коррупционными делами. На практике факты давления на журналистов, блогеров и работников СМИ в Кыргызстане многочисленны, и их становится все больше.

³¹⁴ Давления могут включать юридические или экономические меры, допросы, неправомерные обвинения в экстремизме и разжигании различных видов ненависти, запрет на выезд из страны или закрытие СМИ.³¹⁵

Институт медиаполиси КР подтверждает, что ситуация в Кыргызстане ухудшилась в период с октября 2020 г. по март 2022 г.: «ситуация со свободой слова ухудшается в связи с усилением признаков авторитаризма в политической модели Кыргызстана, более частым применением репрессивных мер со стороны государства, попытки ужесточить контроль над медийной средой и сократить пространство для работы независимых СМИ». ³¹⁶ Хьюман Райтс Вотч заявила, что кыргызские власти «усилили преследование журналистов и независимых СМИ в связи с целым рядом уголовных расследований в отношении их деятельности в последние месяцы».³¹⁷

³¹⁰ Страница Общественных советов, https://www.gov.kg/ru/p/public_council (последнее посещение 10.06.2022).

³¹¹ Закон Кыргызской Республики «Об общественных советах государственных органов» от 24 мая 2014 года № 74, статья 1. Доступно на русском языке : <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205299> посетил 08.07.2022).

³¹² Проект ЕС по усилению участия граждан в работе общественных советов в Кыргызстане, февраль-май 2017 г., доступно: [http://gsi-projects.eu/public-councils/articles-and-publications/Report%20on%20survey_Survey%20of%20the%20деятельность%20%20общественность%20советы%20%20государство%20органы%20%20%20КР%20\(ПУС\).pdf](http://gsi-projects.eu/public-councils/articles-and-publications/Report%20on%20survey_Survey%20of%20the%20деятельность%20%20общественность%20советы%20%20государство%20органы%20%20%20КР%20(ПУС).pdf) (последнее посещение 10.09.2022).

³¹³ Там же .

³¹⁴ Фонд международных исследований преступлений против СМИ, Нападения на журналистов, блогеров и работников СМИ в Центральной Азии и Азербайджане, 2017-2019 гг.: <https://ifi.fund/wp-content/uploads/2020/05/Joint-CA-report-RUS-2.pdf> (последнее посещение 31.08.2022).

³¹⁵ Там же . Интересно, что с 2017 по 2019 год количество атак и угроз нефизического характера и/или киберпространства выросло в пять раз.

³¹⁶ Институт медиаполитики, Интернет-атаки на журналистов, уголовные дела, законодательные ограничения: свобода слова после октября 2020 г. Доступно: https://internews.kg/wp-content/uploads/2022/04/онлайн_атаки_на_журналистов_уголовные_дела_законодательные_ограничения.pdf (последнее посещение 08.08.2022).

³¹⁷ HRW, Волна уголовных дел против журналистов, опубликовано 01.04.2022,

Усиление давления на СМИ и блогеров было продемонстрировано предполагаемыми уголовными обвинениями, связанными с наркотиками, против независимого журналиста, которые были расценены как преследование за его собственную работу по расследованию коррупционных дел вместе с журналистами factcheck.kg.³¹⁸ Журналист был оправдан 28 сентября 2022 года, все обвинения были сняты районным судом Бишкека.³¹⁹ В феврале 2022 года несколько провластных активистов на пресс-конференции в Бишкеке потребовали принять закон об иностранных агентах. Они предложили использовать его против независимых СМИ, таких как Kloop.kg и Azzattyk.³²⁰

Дела также были возбуждены против блогеров, например, 19-летнему юноше грозит уголовная ответственность за посты в Facebook, в которых пересылались архивные видеоролики о месторождении Жетим-Тоо³²¹. Видео содержало заявление бывшего высокопоставленного чиновника о горнодобывающей отрасли и предполагаемой коррупции со стороны государственных органов.³²² Оппозиционный блогер был допрошен следователями ГКНБ в июне 2022 года на предмет публикации в Facebook за критику политической и экономической политики первых лиц.³²³ Журналист оппозиционного телеканала «Апрель» получил официальное предупреждение от ГКНБ за публикации в Facebook с критикой органов государственной власти.³²⁴

Надлежащая практика

- Право на доступ к информации гарантируется Конституцией Кыргызской Республики и двумя основными законами, и предпринимаются постоянные усилия по укреплению правовой базы. Проект Закона о доступе к информации находится в стадии разработки, и мы надеемся, что он устранил некоторые недостатки существующей правовой базы.
- Участие Кыргызстана в Платформе ОП имеет огромный потенциал для большего участия граждан в работе правительства и разработке и реализации антикоррупционной политики.

<https://www.hrw.org/news/2022/04/01/kyrgyzstan-spate-criminal-cases-against-journalists> (последнее посещение 15.08.2022). 2022).

³¹⁸ В Кыргызстане продолжается давление на журналистов Temirov Live, опубликовано 06.06.2022, <https://acca.media/ru/15149/pressure-on-temirov-lives-journalists-continues-in-kyrgyzstan/> (последнее посещение 08.08.2022). См. также: Кампания Кыргызстана по подавлению журналиста Болота Темирова изнутри, опубликовано 31.01.2022, доступно: <https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-temirov-journalist-special-investigation/31677591.html> (последнее посещение 08.08.2022). 2022).

³¹⁹ Кыргызская служба РСЕ/РС, Кыргызский журналист-расследователь Болот Темиров оправдан, 28.09.2022. Доступно: <https://www.rferl.org/a/kyrgyz-court-acquits-journalist-bolot-temirov/32057546.html> (последнее посещение 12.11.2022).

³²⁰ Миранда Патручич, Свобода прессы в Кыргызстане движется в неверном направлении, The Diplomat, опубликовано 18 марта 2022 г.: <https://thediplomat.com/2022/03/press-freedom-in-kyrgyzstan-is-headed-in-the-wrong-direction/> (последнее посещение 25.08.2022).

³²¹ Экономист, 19-летний блогер Ырыс Жекшеналиев задержан - он опубликовал видео против разработки месторождения Жетим-Тоо, опубликовано 15.08.2022: <https://economist.kg/novosti/2022/08/15/19-letnego-blogera-yrysa-zhekshenalieva-zaderzhali-on-opublikoval-video-protiv-razrabotki-mestorozhdeniya-jetim-too/> (последнее посещение 25.08.2022).

³²² Там же.

³²³ «Написал критику — вызвали на допрос». Пользователи социальных сетей продолжают отслеживаться в Кыргызстане. Опубликовано 22 июня 2022 г.: <https://rus.azattyk.org/a/31916455.html> (последнее посещение 25.08.2022).

³²⁴ Там же.

Недостатки

- Закон требует от государственных органов наличия шаблонов для упрощения и ускорения процедур запроса информации, однако на практике таких шаблонов не существует.
- Законодательство о доступе к информации в части ограничения по степени секретности не предусматривает приоритета прав на информацию, исходя из критериев степени вреда и общественных интересов. Суды часто поддерживают такую секретность, принимая решения на основании подзаконных актов, предусматривающих засекречивание секретной информации, не ставя под сомнение целесообразность такого засекречивания или значимость общественных интересов.
- Государственные органы и ведомства часто не соблюдают установленные сроки предоставления ответов на запросы населения, качество ответов во многих случаях низкое, а санкции за непредоставление информации не определены. Единого подхода к плате за запрос информации не существует.
- Существует серьезная проблема в выполнении обязательств Платформы ОП из-за смены политической власти, а также отсутствия сопричастности и приверженности правительства этой инициативе. Хотя некоторые обязательства в рамках плана действий ОП были частично выполнены, создание нового онлайн-портала для обсуждения законопроектов было ослаблено тем фактом, что он не обновлялся.
- Усиливается тенденция принуждения независимых СМИ, блогеров и граждан замалчивать факты коррупции со стороны государственных органов. Это прямое нарушение обязательств Кыргызстана по статье 13.1 Конвенции ООН против коррупции.

4.1.10 Статья. 11 – Судебная власть и прокуратура

Независимость и неподкупность судебной власти и прокуратуры

Статья 95 Конституции 2021 года ³²⁵ и Конституционный закон о статусе судей Кыргызской Республики ³²⁶ провозглашают, что судьям гарантируется право на независимость и неприкосновенность. Любое вмешательство в отправление правосудия запрещается. ³²⁷ Гарантии независимости судей, предусмотренные Конституцией и конституционным Законом, ни при каких обстоятельствах не могут быть отменены или ущемлены. ³²⁸ Тем не менее, в своем интервью, экс-судья Конституционной палаты КР Чинара Айдарбекова отметила, что, «существуют методы оказания давления на судей», даже если правовая база, вроде бы что защищает их независимость. А с принятием Конституции 2021 года «и без того подчиненный судебный институт стал еще более зависимым... уменьшая всякую надежду на институциональные сдержки и противовесы». ³²⁹

³²⁵ Конституция Кыргызской Республики, введенная в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (последний посетил 08.07.2022)

³²⁶ Конституционный закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» от 15 ноября 2021 года № 138, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202352?cl=ru-ru> (последнее посещение 08.07.2022)

³²⁷ Там же .

³²⁸ Там же .

³²⁹ Freedom House, Nations in Transit 2021, Резюме Медета Тулегенова: <https://freedomhouse.org/country/kyrgyzstan/nations-transit/2021> (последнее посещение 01.09.2022).

Во время референдума по новой Конституции в 2021 году наблюдатели ОБСЕ заявили, что Конституция содержит положения, ставящие под угрозу независимость судебной власти в Кыргызстане.³³⁰ Венецианская комиссия и ОБСЕ подчеркнули, что статья 70 уполномочивает Президента назначать судей всех уровней.³³¹ Более того, одной из наиболее серьезных проблем является чрезмерно заметная роль и прерогативы Президента над исполнительной и другими ветвями власти при ослабленной роли Парламента и возможных посягательствах на независимость судебной власти. Это создает реальный риск подрыва разделения властей и верховенства закона в Кыргызской Республике.³³²

Поскольку к моменту принятия новой Конституции коррупция в судебной системе уже была широко распространена, были серьезные опасения, что ситуация будет только ухудшаться.³³³ Действительно, последующие события показали, что все опасения по поводу отсутствия независимости судебной власти имеют под собой веские основания. С 2020 года было несколько дел, продемонстрировавших политическую предвзятость судебной власти и отсутствие их независимости.

В октябре 2020 года, якобы под давлением сторонников Жапарова и Ташиева, Верховный суд срочном порядке признал их обоих невиновными по обвинению в попытке насильственного захвата власти.³³⁴ Как заявила политолог Аида Алымбаева, «наши суды никогда не были независимыми и всегда выносили решения в угоду власти имущим». ³³⁵ Еще одно дело касается экс-зампреда Государственной таможенной службы, которому в 2020 году были предъявлены обвинения в коррупции.³³⁶ Судебный процесс состоялся 20 октября 2020 года в Первомайском районном суде Бишкека, и судья Боромбаев не распорядился о заключении обвиняемых под стражу, как предполагалось общественности, издав вместо этого приказ о заключении его под домашний арест.³³⁷ На следующий день исполняющий обязанности президента Жапаров заявил, что это решение было

³³⁰ Венецианская комиссия, «Кыргызстан – Совместное мнение БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту Конституции Кыргызской Республики, принятое Венецианской комиссией на ее 126-м пленарном заседании (онлайн, 19-20 марта 2021 г.)», 19 марта, 2021: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)007-e) (последнее посещение 01.09.2022).

³³¹ Там же, стр.5.

³³² Там же, на с. 6.

³³³ Высокий уровень коррупции и неправомерного вмешательства в отправление правосудия в Кыргызстане подтверждают результаты социологических исследований. Например, по результатам проведенного в марте 2016 года опроса населения Кыргызстана, проведенного SIAR Research and Consulting по заказу Международного республиканского института, суды заняли второе место среди самых коррумпированных учреждений (после Госавтоинспекции). Более того, по показателю «Независимость судов» в Рейтинге глобальной конкурентоспособности 2017/2018 Всемирного экономического форума Кыргызстан занял 102 место в списке из 137 стран. См. Отчет о глобальной конкурентоспособности, <https://bit.ly/2jZK8Rq> (последнее посещение 10.06.2022).

³³⁴ Как кыргызские суды поспешно оправдали четырех политиков, RadioFreeEurope/RadioLiberty, 21 октября 2020 г., <https://rus.azattyk.org/a/30904483.html> (последнее посещение 10.06.2022).

³³⁵ Там же.

³³⁶ OCCPR, Королевство Матраимов: <https://www.occrp.org/en/the-matraimov-kingdom/> (последнее посещение 10.06.2022).

³³⁷ Koom.kg, Не борясь за свою независимость, судьи нарушают закон, опубликовано 04.02.2021: <http://www.koom.kg/index.php?act=material&id=5496> (последнее посещение 22.08.2022).

принято им лично, продемонстрировав свое небрежное отношение к такому основополагающему принципу, как независимость судебной системы.³³⁸

Были также жалобы судей на давление, с которым они сталкиваются со стороны правоохранительных органов и политических деятелей. В 2020 году Совет судей направил открытое письмо исполняющему обязанности президента Мамытову, в котором выразил серьезную обеспокоенность беспрецедентными атаками на судебную власть со стороны правоохранительных органов.³³⁹ Констатируется, что внешнее давление на судей со стороны различных политических институтов и правоохранительных органов существовало всегда.³⁴⁰ Были неофициальные обсуждения среди судей «телефонных звонков» из администрации президента, и эта практика продолжается до сих пор.³⁴¹

Согласно статье 5 Конституционного закона о прокуратуре Кыргызской Республики,³⁴² в части обеспечения независимости прокуратуры вмешательство в деятельность прокуратуры запрещается. Воздействие в любой форме на прокурора или следователя прокуратуры в целях воспрепятствования осуществлению ими своих полномочий или принятия ими незаконного решения влечет за собой ответственность, установленную Уголовным кодексом Кыргызской Республики. Однако в Кыргызстане общеизвестно, что прокуратура полностью зависит от политического руководства и выступает в роли его исполнителя. Каждый раз, когда к власти приходит новое руководство, оно сохраняет за собой широкие надзорные полномочия прокуратуры и назначает своего ближайшего соратника генеральным прокурором.³⁴³

Венецианская комиссия и эксперты БДИПЧ/ОБСЕ подчеркнули, что «модель надзорного преследования фактически напоминает старую советскую модель прокуратуры [...] сохранение системы, при которой обширные полномочия возлагаются только на одно учреждение... может представлять серьезную угрозу принципу разделения властей и правам и свободам личности».³⁴⁴ Новая

³³⁸ 24kg, Садыр Жапаров объяснил, почему Матраимова нельзя сажать, опубликовано 21.10.2020:

https://24.kg/vlast/170187_sadyir_japarov_obyasnil_pochemu_rayymbeka_matraimova_nelzya_saj_at_vtyurmu/ (последнее посещение 10.06.2022).

³³⁹ Судебный совет Кыргызской Республики, Открытое письмо о презумпции невиновности и заявлениях ГКНБ, 25.12.2020: <http://sot.kg/post/otkrytoe-pismo-o-prezumpcii-nevinovnosti-i-zayavlenii-glavy-gknb> (последнее посещение 10.06.2022).

³⁴⁰ Интервью с Чинарой Айдарбековой, бывшим судьей Конституционной палаты КР, 19.08.2022.

³⁴¹ Там же .

³⁴² Конституционный закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 10 сентября 2021 года № 114, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112293> (последнее посещение 10.06.2022).

³⁴³ Президент Жапаров выдвинул своего близкого друга и сторонника Курманкула Зулушева на должность Генерального прокурора. Журналисты предположили, что это был способ отблагодарить Зулушева за оправдательный приговор в 2013 году по делу Садыра Жапарова, Камчыбека Ташиева и Таланта Мамытова, когда он был председателем Бишкекского городского суда. См. статью в выпуске Sputnik: <https://ru.sputnik.kg/20201113/kyrgyzstan-sadyr-zhaparov-naznachency-1050422104.html> (последнее посещение 10.08.2022).

³⁴⁴ Венецианская комиссия (2016 г.), Совместное мнение по законопроекту «О внесении дополнений и изменений в Конституцию», CDL-AD(2016)025-е, параграф 98, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD\(2016\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD(2016)025-e) (последнее посещение 10.08.2022).

Конституция 2021 года включает широкие полномочия прокуратуры и ставит ее под непосредственный контроль Президента.³⁴⁵ С учетом этих полномочий органы прокуратуры активно выполняет карательные функции, вместо того, чтобы стоять на страже законности.³⁴⁶

Кодексы поведения судей и прокуроров и их применение

Кодексы поведения и дисциплинарные механизмы для представителей судейского корпуса регулируются Кодексом чести судьи Кыргызской Республики,³⁴⁷ который устанавливает этические нормы поведения судьи в профессиональной и внеслужебной (внесудебной) деятельности. Согласно проведенному экспертному интервью, судьи (особенно вновь назначенные) часто не в полной мере осведомлены о том, как следует толковать и применять Кодекс чести. Положения Кодекса расплывчаты и не содержат ссылок в тексте. Например, единственное положение о конфликте интересов в Кодексе чести имеет очень расплывчатую формулировку и не содержит ни определения конфликта интересов, ни ссылки на соответствующий закон.³⁴⁸

Контроль за исполнением Кодекса чести возлагается на Дисциплинарную комиссию Совета судей Кыргызской Республики,³⁴⁹ уполномоченную рассматривать вопросы дисциплинарной ответственности судей; налагать на судью дисциплинарное взыскание за совершение дисциплинарного проступка; привлекать судей к уголовной и иной ответственности, налагаемой в судебном порядке; вносить предложения о временном отстранении судьи от должности в случае привлечения его к уголовной ответственности (привлечение его в качестве обвиняемого). Информация о привлечении судей к дисциплинарной ответственности размещается на официальном сайте Дисциплинарной комиссии Совета судей Кыргызской Республики.³⁵⁰

Органы судейского самоуправления в виде Судебного совета несут ответственность за предоставление судьям рекомендаций по этичному поведению и коррупционным рискам в форме тренингов, семинаров на базе высшей школы правосудия.³⁵¹ Руководство и пособия готовятся специалистами школы (ВШП).

³⁴⁵ Статья 70, сноска 313 *выше*.

³⁴⁶ Kloop.kg, Елена Короткова, Прокуратура без ограничений и новые кодексы к сентябрю, опубликовано 30.03.2021: <https://kloop.kg/blog/2021/06/30/prokuratura-ne-imeyushhaya-ogranichenij-i-novye-kodekсы-k-sentyabryu-genprokuror-zulushhev-vynес-na-pervoe-chtenie-ryad-zakonoproektov/> (последнее посещение 10.09.2022). Вести.kg, На смену монстру ГКНБ приходит монстр прокуратура, опубликовано 07.06.2021: <https://vesti.kg/politika/item/87216-na-smenu-monstru-gknb-prikhodit-monstr-prokuratura.html> (последнее посещение 10.09.2022).

³⁴⁷ Кодекс чести судьи Кыргызской Республики, принятый на XI съезде судей Кыргызской Республики 11 марта 2019 года, <http://kenesh.sot.kg/post/kodeks-chesti-sudi-kyrgyzskoj-republiki> (последнее посещение 10.06.2022).

³⁴⁸ Статья 20 Кодекса, сноска 298 *выше*.

³⁴⁹ Статьи 21 и 23 Закона КР «Об органах судебного самоуправления членов дисциплинарной комиссии» от 15 ноября 2021 года № 139. http://www.president.kg/ru/apparat_prezidenta/zakonoproekty/ob_organah_sudeyskogo_samoupravleniya (последнее посещение 10.06.2022).

³⁵⁰ См.: <http://tartip.sot.kg/post/regulation-dissciplinarnoj-komissii> (последнее посещение 10.06.2022).

³⁵¹ Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления с полномочиями членов дисциплинарной комиссии» от 15 ноября 2021 года № 139, [_посетил 10.06.2022](#)).

По данным Transparency International Кыргызстан, новый закон «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей» создаст условия для зависимости судей и ограничит свободу судей, и они попадут в зависимость от других ветвей власти. Поскольку Дисциплинарная комиссия будет сформирована из представителей трех партий, она будет иметь право вносить предложения по ротации судей Президенту.³⁵² Прежняя практика привлечения судей к дисциплинарной ответственности подтверждает реальность риска политической предвзятости и применения дисциплинарных взысканий для избавления от неугодных судей.³⁵³

Согласно Кодексу поведения прокуратуры,³⁵⁴ этические нормы поведения регламентируются как в служебной деятельности, так и вне служебной деятельности. Кодекс был разработан в соответствии с положениями Конституции, Международного кодекса поведения государственных служащих,³⁵⁵ Стандартов профессиональной ответственности и Заявления об основных правах и обязанностях прокуроров.³⁵⁶ Кодекс также руководствуется законодательством Кыргызской Республики, регулирующим вопросы противодействия коррупции, прохождения государственной и муниципальной службы, выявления и урегулирования конфликта интересов, а также основывается на общепризнанных нравственных принципах и нормах общества и государства. Материалы внутренних проверок и расследований передаются на рассмотрение комиссии по этике. Комиссия по результатам рассмотрения вносит предложение руководителю для принятия решения.

За выполнение Кодекса поведения в органах прокуратуры ответственны управление внутренних расследований и комиссии по этике.³⁵⁷ Комиссии по этике создаются в составе центрального аппарата Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, Военной прокуратуры, прокуратур областей и городов Бишкек и Ош. Они осуществляют контроль за соблюдением профессиональных этических норм сотрудниками соответствующих органов прокуратуры. Основными направлениями деятельности данных Комиссий является формирование этических ценностей, профилактика правонарушений и контроль за соблюдением этических норм.

Подбор, прием на работу, обучение, управление эффективностью и увольнение судебных и прокурорских работников

Порядок отбора кандидатов на должность судьи и их назначения является конкурсным и основывается на критериях, установленных законами Кыргызской Республики о статусе судей и о Совете по отбору судей Кыргызской Республики.³⁵⁸

³⁵² Оценка антикоррупционной системы Кыргызстана, ТИ, <https://clck.ru/xKNpA> (последнее посещение 10.06.2022).

³⁵³ Совет судей дал разрешение на привлечение судьи к ответственности, <http://www.koom.kg/index.php?act=material&id=6221> (последнее посещение 10.06.2022).

³⁵⁴ Кодекс профессиональной этики работника прокуратуры КР от 21 октября 2014 года, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/3375> (последнее посещение 10.06.2022).

³⁵⁵ Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г., https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/1990-1999/1996/General_Assembly/A-RES-51-59.pdf (последнее посещение 10.06.2022).

³⁵⁶ Принят Международной ассоциацией прокуроров 21 апреля 1999 г., <https://www.iap-association.org/> (последнее посещение 10.06.2022).

³⁵⁷ Сноска 302 выше.

³⁵⁸ Конституционный закон «О статусе судей в Кыргызской Республике» от 15 ноября 2021 года № 138. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112311?cl=ru-ru>, (последнее посещение 01.06.2022).

Согласно пункту 1 статьи 21 Закона конкурсный отбор осуществляется Советом по отбору судей.³⁵⁹ Совет выявляет лиц, соответствующих установленным требованиям, и выдвигает их на должности судей Верховного суда, Конституционного Суда и местные суды. Процедура конкурсного отбора состоит из тестирования и собеседования с кандидатом на должность судьи. При допуске к собеседованию Совет по отбору судей проверяет:

- 1) документы кандидатов и их соответствие требованиям законодательства;
- 2) декларации о доходах и расходах кандидата, подающего сведения в соответствии с законодательством о декларировании, его супруги (супруги), близких родственников;
- 3) иная информация (отзывы о кандидате, рекомендации).

В соответствии со статьей 5 (4) Закона Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» подготовку претендентов на должности судей осуществляет Высшая школа юстиции. Лица, претендующие на должность судьи, должны пройти обучение сроком до 1 года. По окончании курса проводится квалификационный экзамен. Порядок и сроки обучения претендентов на должности судей определяются Председателем Верховного Суда и Советом судей.

Согласно статье 24-2 Закона Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» обучение осуществляется в соответствии с Учебным планом Высшей школы юстиции при Верховном суде Кыргызской Республики. Контроль качества образовательного процесса в Высшей школе юстиции осуществляет Совет судей.

В прокуратуре к профессиональным качествам относятся: подготовленность к профессиональной деятельности адвоката в соответствии с государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция»; наличие общих и специальных знаний, необходимых для успешного выполнения должностных обязанностей и умение применять их на практике; инициативность, эффективность и способность начать и завершить задачу.

Кандидат, успешно прошедший все этапы конкурсного отбора, рекомендованный Комиссией и утвержденный Генеральным прокурором, зачисляется в кадровый резерв приказом Генерального прокурора и является претендентом на работу в органах прокуратуры, в строгом соответствии с установленным рейтингом, согласно набранным баллам.

Деятельность прокуратуры по отбору кандидатов осуществляется публично и открыто, и публикуется по окончании каждого этапа на сайте Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики.³⁶⁰

Подготовка кадров для органов прокуратуры осуществляется тренерами, вновь принимаемыми на службу в органы прокуратуры по программам профессиональной подготовки, с целью приобретения ими основных профессиональных знаний, навыков и компетенций, необходимых им для выполнения должностных обязанностей.

³⁵⁹ Там же .

³⁶⁰ Официальный сайт прокуратуры, www.prokuror.kg (последнее посещение 20.05.2022) .

Приказом Генерального прокурора утверждена программа подготовки «Введение в специальность» (состоящая из 9 разделов) для кандидатов, зачисленных в кадровый резерв для работы в органах прокуратуры Кыргызской Республики, на основании которой отдел кадров и центр квалификации сотрудников проводит обучение кандидатов.

Меры по обеспечению прозрачности судебного процесса

Многие суды имеют аудио- и видеофиксацию судебных заседаний. Всего в республике 72 местных суда со 159 залами заседаний, в которых эта система уже работает более чем в половине из них.³⁶¹ Широкое использование передовых ИТ-технологий и интеграция информационных систем повышает прозрачность правосудия и позволяет снизить коррупциогенность судопроизводства.³⁶²

В то же время судебная система Кыргызстана остается подверженной высокому уровню коррупции с ненадлежащим вмешательством в деятельность судов. Это подтверждают опросы участников судебных процессов, граждан Кыргызстана, публикуемые международные рейтинги, а также официально принимаемые документы государственной политики по реформе судебной системы.³⁶³

Меры, регулирующие назначение и распределение дел

Существуют законодательные требования, регулирующие назначение и распределение дел для защиты от неправомерного вмешательства в судебную систему.³⁶⁴ Председатели судов первой, второй инстанции, а также Верховного суда обеспечивают функционирование автоматизированной системы распределения дел и судебных материалов среди судей. В случае технического сбоя системы они могут самостоятельно формировать судебные составы, распределять дела и судебные материалы.

Внутри органов прокуратуры по объективным причинам распределение дел осуществляется непосредственным руководством с учетом компетенций, конфликта интересов, загруженности, профессионального опыта и др.

Публикация декларации судей и прокуроров об имуществе и интересах

Согласно Конституционному закону «О статусе судей Кыргызской Республики» судья обязан декларировать свое имущество и доходы.³⁶⁵ Налоговый кодекс Кыргызской Республики регулирует отношения, связанные с декларированием доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, занимающих государственные

³⁶¹ В судах внедряется аудио-видеозапись, https://24.kg/obschestvo/109325_vnbspkirgyizstane_vnedryayut_sistemu_audio-inbspvideofiksatsii_sudebnyih_zasedaniy/ (последнее посещение 22.06.2022).

³⁶² Государственная программа «Развитие судебной системы», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/88104> (последнее посещение 22.06.2022).

³⁶³ 3-й раунд Стамбульского плана действий по мониторингу борьбы с коррупцией, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kyrgyzstan-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf> (последнее посещение 20.06.2022).

³⁶⁴ Конституционный закон Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» от 15 ноября 2021 года № 134, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112315> (последнее посещение 20.06.2022).

³⁶⁵ Статья 107 Налогового кодекса Кыргызской Республики, введена в действие Законом Кыргызской Республики от 18 января 2022 года № 4.

и муниципальные должности, что также распространяется на лиц, занимающих специальные государственные должности (такие как председатель, заместитель председателя, судья Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда и местного суда).

В соответствии со статьей 28 Конституционного закона «О статусе судей Кыргызской Республики» непредставление или несвоевременное декларирование своего имущества, доходов и расходов, отражении при этом заведомо ложных сведений является дисциплинарным проступком, за совершение которого может быть наложен один из видов взыскания: предупреждение, замечание, выговор или досрочное освобождение.

Государственная налоговая служба публикует сведения по декларациям в официальном бюллетене (и на ведомственном сайте), за исключением лиц, занимающих административные государственные должности, деятельность которых связана с обеспечением национальной безопасности.³⁶⁶

Обмен данными с правоохранительными органами

Налоговая служба взаимодействует с тем органом, в котором декларант осуществляет профессиональную деятельность, путем получения информации, в сроки и в порядке, утверждаемые Правительством. В связи с этим возникает необходимость заключения межведомственных договоров с государственными органами об обмене информацией и предоставлении баз данных этих органов для проведения анализа достоверности и полноты сведений, указанных в декларации о доходах, расходах, обязательствах и имуществе государственного и муниципального служащего. Декларация о личных интересах представляется в отделы кадров по форме, установленной Кабинетом Министров Кыргызской Республики.³⁶⁷

В соответствии с уголовным законодательством сведения о декларанте передаются в правоохранительные органы на основании их письменного запроса только в отношении декларанта и/или его близкого родственника, в отношении которых возбуждено уголовное дело по факту уклонения от налогов путем непредставления соответствующей декларации или включения заведомо искаженных деклараций. В случае представления декларации после срока, установленного настоящим Законом, либо наличия в ней неполных и (или) недостоверных сведений налоговый орган публикует сведения об этих лицах в средствах массовой информации и направляет соответствующие материалы в органы прокуратуры.³⁶⁸

Несмотря на законодательство, нынешняя ситуация в судебной системе по-прежнему страдает рядом недостатков, что было отмечено многими международными организациями. Уровень независимости судей остается на низком уровне, сопровождающимся ростом уровня коррупции в судебной системе. Как инструмент для улучшения ситуации была создана новая система ротации судей, но по факту сохраняются высокие коррупционные риски. По словам Клары Сооронкуловой, бывшего члена Конституционного суда, ротация может усилить

³⁶⁶ налоговой службы, sti.gov.kg (последнее посещение 22.06.2022) .

³⁶⁷ Закон «О конфликте интересов», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111716> (последнее посещение 20.06.2022).

³⁶⁸ «Разорвало о бумагу», <https://rus.azattyk.org/a/31600751.html> (последнее посещение 20.06.2022).

зависимость судебной власти от президента: «Ротация должна иметь свой путь и порядок. Потому что для судей это очень опасное явление. Суды и раньше боялись ротации. Были случаи, когда двое судей Первомайского районного суда Бишкека не выполнили приказы Белого дома и были переведены в Чон-Алайский район, а другой в Баткен, которые находятся далеко от столицы. Потом их отправили в командировку на шесть месяцев. Поэтому это очень рискованно для независимости судов и может быть использовано как инструмент угрозы ротацией».³⁶⁹

Однако судебная система страны продолжает сталкиваться как со старыми, так и с новыми проблемами, требующими радикального решения самой системы - существенных изменений, направленных на повышение качества отправления правосудия, авторитета судов и доверия общества к судьям. Отмечается снижение уровня профессионализма при выполнении поставленных задач по обеспечению общественного порядка, безопасности, охране жизни, здоровья граждан и их имущества, в том числе возникших в результате несоблюдения профессиональной этики представителями правоохранительных органов.

Неоднократно отмечалось, что фундаментальной проблемой для развития бизнеса является неспособность судебной власти справедливо разрешать спор, ведь основной функцией судов является законодательное разрешение конфликтов. В КР необходимо инициировать общественный диалог по проведению широкой реформы судебной системы, обеспечению реальной независимости, прозрачности перед обществом и ответственности перед законом. В частности, в отношении конфликта интересов (КИ):

- общие положения о необходимости предупреждения конфликта интересов в работе судьи включены в Кодекс чести судьи. На судей также распространяется действие нового Закона о конфликте интересов 2017 года. Однако последний не содержит специальных положений, которые бы регламентировали порядок предупреждения и устранения конфликта интересов у судей. Судьи не могут обеспечить соблюдение многих положений Закона о конфликте интересов, поскольку они не участвуют в непосредственном управлении или не имеют комитета по этике в суде;
- Кодекс профессиональной этики органов прокуратуры Кыргызской Республики содержит общие положения о профилактике КИ. Таких положений явно недостаточно для эффективного управления КИ в работе прокуроров. При этом Закон КР о конфликте интересов распространяется только на Генерального прокурора и его заместителей, а на других прокуроров данная норма не распространяется;
- механизм предоставления судьям и прокурорам (конфиденциальных) консультаций и указаний по вопросам конфликтов интересов, ограничений по службе, декларирования активов, правил поведения и т. д. недоступен для общественности.

Надлежащая практика

- Широкое использование передовых ИТ-технологий и интеграция информационных систем серьезно повышает прозрачность правосудия и одновременно снижает коррупционные риски в судопроизводстве.

³⁶⁹ Ротация более 300 судей в Кыргызстане. Новый способ борьбы с коррупцией?
<https://rus.azattyk.org/a/31833827.html>, (последнее посещение 18.05.2022).

- Имеется хороший социальный пакет и высокий уровень оплаты труда работников судебной системы и сотрудников органов прокуратуры.

Недостатки

- Судебные органы не являются независимыми, поскольку в настоящее время процесс их назначения полностью возглавляется Президентом.
- То же самое можно сказать и о прокуратуре, где назначение Генерального прокурора и его заместителей осуществляется исключительно Президентом страны.
- Участие гражданского общества в Судебном совете недостаточно.
- Совет судей не является независимым, поскольку утверждается парламентом.
- Новая Конституция усилила влияние президента и ослабила власть судебной власти.

4.1.11 Статья. 12.1, 12.2(с) и (f), 12.4 – Прозрачность частного сектора

В Кыргызстане меры по продвижению прозрачности в частном секторе включают:

- наличие публичного реестра всех юридических лиц и реестра бенефициарных владельцев;
- юридические требования, связанные с бухгалтерским учетом и финансовой отчетностью;
- требования к раскрытию информации Закона о рынках ценных бумаг, соответствующих подзаконных актов и положений Кыргызской фондовой биржи;
- банковское законодательство и нормативные акты Национального банка;
- механизмы мягкого права: кодексы корпоративной этики и кодексы и правила корпоративного управления.

Реестр юридических лиц

Публичный реестр юридических лиц находится в ведении Министерства юстиции и включает все юридические лица: коммерческие, некоммерческие, государственные предприятия и учреждения, их филиалы и представительства.³⁷⁰ Согласно Закону о регистрации юридических лиц, одной из целей ведения реестра является предоставление открытой информации о юридических лицах всем заинтересованным лицам.³⁷¹ Реестр легко доступен для поиска, и многие другие базы данных опираются на информацию реестра, например, электронный портал для открытых торгов использует данные из реестра юридических лиц, а также таких коммерческих баз данных, как «osoo.kg» и других.³⁷²

Сведения о зарегистрированных юридических лицах являются основными и включают дату создания или перерегистрации, юридический адрес, личный код юридического лица, имя директора или руководителя исполнительного органа,

³⁷⁰ Реестр регулярно обновляется: <https://register.minjust.gov.kg/register/home.seam>, (последнее посещение 20.06.2022).

³⁷¹ Закон КР «О регистрации юридических лиц» от 20 февраля 2009 года № 57, статья 5.2. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202621/40?cl=ru-ru>, (последнее посещение 20.06.2022).

³⁷² На странице Osoo.kg размещена информация об обществах с ограниченной ответственностью, зарегистрированных в КР: <https://www.osoo.kg/>, (последнее посещение 01.09.2022).

основной вид деятельности, число участников. Если участниками являются физические лица, в реестре указываются их имена. Но в случаях, когда участниками являются юридические лица, данные могут не предоставляться или делается ссылка на реестр акционеров.

Реестр бенефициарных владельцев

Реестр бенефициарных владельцев ведется Государственной финансовой разведкой в соответствии с Положением об электронной базе данных бенефициарных владельцев юридических лиц.³⁷³ База данных формируется из информации, предоставленной юридическими лицами. Последний должен собрать информацию о своих бенефициарных собственниках и принять разумные и доступные меры для установления конечного бенефициарного собственника в течение 10 дней после получения такого запроса от Финансовой разведки.³⁷⁴ Требование о сборе информации распространяется также на реестры акционеров, финансовые учреждения, нотариусы, самозанятых юристов и юридических фирм, агентов по недвижимости, физических и юридических лиц, осуществляющих операции (сделки) с драгоценными металлами и камнями, ювелирными изделиями, а также лом такой продукции, физические и юридические лица, оказывающие помощь в регистрации и управлении юридическими лицами.³⁷⁵ Реестр бенефициарных владельцев не является общедоступным.

27 сентября 2007 года Кыргызстан присоединился к Инициативе прозрачности добывающих отраслей (ИПДО).³⁷⁶ Одним из стандартов ИПДО является раскрытие требований о бенефициарном праве для всех компаний, работающих в отрасли или подающих заявку на получение лицензии.³⁷⁷ В ИПДО говорится, что «публикация информации о собственности компании может помочь закрыть каналы для коррупции, обеспечить эффективное налогообложение, построить более справедливые рынки, поощрять ответственные инвестиции и управлять бизнес-рисками». ³⁷⁸ Стандарт ИПДО был включен в Закон о недрах, принятый в 2018 году. ³⁷⁹ Последний дает определение бенефициарной собственности и охватывает «три ключевые категории контроля: акции, голоса и право назначать членов Совета», но не включает неформальные методы или управление через прокси.³⁸⁰

³⁷³ Положение об электронной базе данных бенефициарных владельцев юридических лиц, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 декабря 2018 года № 606. Доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12930>, (последнее посещение 25.06.2020).

³⁷⁴ Там же, пункты 3 и 11.

³⁷⁵ Там же, пункты 7, 12, 13. Закон «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», от 6 августа 2018 г. № 87, статья 5. Доступно на сайте на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111822?cl=ru-ru>, (последнее посещение 25.06.2022).

³⁷⁶ Веб-страница ИПДО: <https://eiti.org/countries/kyrgyz-republic>.

³⁷⁷ Стандарт ИПДО требует, чтобы все государства раскрывали информацию о бенефициарном праве, начиная с 1 января 2020 года: <https://eiti.org/beneficial-ownership#:~:text=The%20EITI%20Standard%20requires%20implementing,covered%20by%20EITI%20Requirement%202.5>, (последнее посещение 25.06.2022).

³⁷⁸ Там же.

³⁷⁹ Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 19 мая 2018 года № 49, статьи 6, 20, 26, 41. Доступен на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111782>, (последнее посещение 25.06.2022).

³⁸⁰ Там же, статья 4. Рассел-Привата Л. и Лорд Дж., Внедрение прозрачности бенефициарной собственности в добывающем секторе Кыргызской Республики: выводы и рекомендации,

Согласно Закону о бухгалтерском учете, все юридические лица должны соблюдать правила ведения бухгалтерского учета и финансовой отчетности.³⁸¹ Руководители юридических лиц несут ответственность за систему внутреннего учета и контроля, а также за составление финансовой и налоговой отчетности.³⁸² Закон выделяет категорию юридических лиц с публичным интересом. В него входят компании, которые публично торгуют на фондовых биржах, банки и другие финансовые учреждения, инвестиционные и пенсионные фонды, а также страховые компании.³⁸³ Юридическим лицам с публичными интересами и крупным компаниям следует: 1) создавать ревизионные комиссии (крупные компании *могут* создавать); 2) ежегодно проводить аудит своих финансовых отчетов; 3) предоставлять участникам финансовую отчетность, консолидированную финансовую отчетность и аудиторское заключение; 4) публиковать свои финансовые и аудиторские отчеты на Публичном депозитарии финансовой отчетности.³⁸⁴ Закон об акционерных обществах требует, чтобы публичные компании и компании с более чем 500 акционерами опубликовали свой годовой отчет в СМИ.³⁸⁵

Закон о рынках ценных бумаг требует, чтобы публичные компании, торгующие на фондовых рынках, раскрывали информацию ежеквартально и ежегодно.³⁸⁶ Оба отчета должны включать финансовую отчетность и представляться в публичный депозитарий финансовой отчетности.³⁸⁷ Годовой отчет также должен содержать подробную информацию о крупных акционерах, должностных лицах и директорах компании, а также информацию о применяемой в компании практике корпоративного управления.³⁸⁸ Кроме того, любая информация о существенных вопросах, связанных с финансово-хозяйственной деятельностью публичных компаний, также должна быть раскрыта регулятору финансовых рынков.³⁸⁹

Закон о бухгалтерском учете требует от всех юридических лиц вести первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, рабочий план счетов, финансовую отчетность и другие документы учетной политики как на бумажных носителях, так и в автоматизированной системе учета.³⁹⁰

Юридические лица могут быть привлечены к ответственности за несоблюдение правил ведения бухгалтерского учета и финансовой отчетности. Кодексом о правонарушениях предусмотрена ответственность за несоблюдение требований бухгалтерского учета и отчетности по хранению документации, санкция – штраф в

февраль 2019 г., на с. 15. Доступно онлайн: <https://openownershiporgprod-1b54.kxcdn.com/media/documents/oo-report-kyrgyz-republic-report-2019-03.pdf> , (последнее посещение 27.06.2022).

³⁸¹ Закон КР «О бухгалтерском учете» от 29 апреля 2002 года № 76, статья 5.

³⁸² Там же , статья 7.

³⁸³ Там же , статья 1.2.

³⁸⁴ Там же , статьи 1, 12.

³⁸⁵ Закон Кыргызской Республики «Об акционерных обществах» от 27 марта 2003 года № 64, статья 81.2. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1188> , (последнее посещение 27.06.2022) .

³⁸⁶ Закон Кыргызской Республики «О рынке ценных бумаг» от 24 июля 2009 года № 251, статья 30. Режим доступа на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202677> , (последнее посещение 27.06.2009). 202 2) .

³⁸⁷ Там же.

³⁸⁸ Там же.

³⁸⁹ Там же, статья 31.

³⁹⁰ Сноска 204 выше, статья 15.

размере 28 000 сомов (примерно 330 евро).³⁹¹ Неопубликование публичными компаниями своих годовых отчетов в СМИ или непредставление в Публичный депозитарий финансовой отчетности также влечет наложение штрафа в размере 13 000 сомов (150 евро), а несоблюдение требования обязательного аудита наказывается штраф в размере 28000 сомов (320 евро).³⁹²

Создание внеучетных счетов, совершение неучтенных или ненадлежащим образом идентифицированных операций, учет несуществующих расходов, использование поддельных документов или умышленное уничтожение бухгалтерских документов могут быть квалифицированы как уклонение от уплаты налогов и повлечь за собой уголовную ответственность (если эти действия были совершены), если оно регистрируется налоговой инспекцией и повлекло за собой неуплату налогов.³⁹³ Фальсификация платежных документов также наказывается, и санкции варьируются от штрафа до лишения свободы.³⁹⁴ В законодательстве Кыргызстана отсутствует запрет на вычет из налогов взяток или расходов, связанных с коррупционным поведением. Учитывая, что расходы на коррупцию маскируются в бухгалтерских документах, скорее всего имеет место практика вычета налогов.

Надлежащая практика

- Наличие общедоступного реестра юридических лиц, который легко доступен для поиска и содержит различные сведения о юридических или физических лицах.
- Ведение реестра бенефициарных владельцев.
- Внедрение стандарта ИПДО по раскрытию информации о бенефициарных собственниках в соответствии с законодательством о недрах.
- Закон об акционерных обществах требует, чтобы публичные компании и компании с более чем 500 акционерами опубликовали свой годовой отчет в СМИ.
- Внедрение публичного депозитария финансовой отчетности.
- Требования к раскрытию информации и аудиту для юридических лиц, представляющих общественный интерес.
- Санкции в виде денежных штрафов применяются за несоблюдение требований бухгалтерского учета и отчетности по ведению документации, представлению бухгалтерской отчетности, а также обязательных аудиторских проверок.
- Подделка платежных документов также наказуема, и санкции варьируются от штрафа до тюремного заключения.

Недостатки

- Отсутствие полной информации в реестре юридических лиц.
- Недоступность для общественности реестра бенефициарных собственников.
- Информация о бенефициарных владельцах компаний добывающих отраслей не публикуется на веб-странице государственного органа, как того требует закон.
- Отсутствие законодательства, запрещающего вычет из налогов взяток и коррупционных расходов.

³⁹¹ Кодекс КР о правонарушениях от 28 октября 2021 года № 128, статья 351 (последнее посещение 27.06.2022).

³⁹² Там же, статьи 350 и 353.

³⁹³ Уголовный кодекс КР от 28 октября 2021 года № 127, статья 243 (последнее посещение 27.06.2022).

³⁹⁴ Там же, статья 234.

4.2 Глава V

Со ссылкой на главу V КПК ООН были прокомментированы и проанализированы следующие статьи:

4.2.1 Ст. 52.1, 52.2, 52.3, 52.4, 52.5, 52.6, 58 и статьи 14.1 и 14.4 – Борьба с отмыванием денег

Предупреждение и выявление переводов доходов от преступлений

6 августа 2018 года принята новая редакция Закона Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» и 14 подзаконных актов, утвержденных постановлением Правительства КР от 25 декабря 2018 года № 606 «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем».

В соответствии с основным Законом Кыргызской Республики о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) ³⁹⁵ основными субъектами являются: финансовые учреждения и некоторые нефинансовые предприятия и профессии; надзорные органы; орган финансовой разведки; правоохранительные органы и прокуратура Кыргызской Республики. Правительством Кыргызской Республики создан координационно-совещательный орган по вопросам ПОД/ФТ, а также по противодействию финансированию экстремистской деятельности и финансированию распространения оружия массового поражения.³⁹⁶

Требования должной осмотрительности

Список лиц, предоставляющих информацию, полностью соответствует стандартам ФАТФ, ³⁹⁷ включая поставщиков услуг виртуальных активов. Каждое финансовое учреждение собирает и хранит информацию о бенефициарной собственности в рамках своих обязанностей. Однако риелторы не обязаны проводить комплексную проверку клиентов (НПК) в соответствии с требованиями Рекомендации 10 ФАТФ в отношении как продавцов, так и покупателей недвижимости. Нотариусы и независимые юристы, осуществляющие подготовку сделок купли-продажи

³⁹⁵ Статья 4 Закона КР «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 6 августа 2018 года № 87 (последнее посещение 27.06.2022).

³⁹⁶ Положение о Комиссии по противодействию финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, утвержденное Постановлением Правительства КР от 25 декабря 2018 года № 606 (последнее посещение 27.06.2022).

³⁹⁷ Статьи 4 и 5 Закона КР «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 6 августа 2018 года № 87 (последнее посещение 27.06.2022).

недвижимости, не относятся в соответствии с Законом о ПОД/ФТ к субъектам отчетности, а, следовательно, не обязаны выполнять требования НПК.³⁹⁸

Требования к идентификации и проверке бенефициарной собственности

Меры по обеспечению прозрачности бенефициарных собственников юридических лиц осуществляются юридическими лицами, созданными и зарегистрированными в Кыргызской Республике,³⁹⁹ которые обязаны формировать достоверную и актуальную информацию о физическом лице, которое в конечном итоге (по цепочке владения и контроля) непосредственно или косвенно (через третьих лиц) имеет права собственности на данное юридическое лицо или контролирует это юридическое лицо (далее - бенефициарный владелец юридического лица), на основании имеющейся и доступной информации.

Держатели реестра акционеров обязаны формировать и актуализировать реестр акционеров юридического лица, вести реестр не менее пяти лет со дня его образования и предоставлять информацию из реестра на основании запроса органа финансовой разведки, в том числе в электронной форме, по защищенным каналам связи.

Электронная база данных бенефициарных собственников юридических лиц, созданных и зарегистрированных на территории Кыргызской Республики, ведется ПФР. Порядок формирования, обновления и хранения электронной базы данных о бенефициарных собственниках юридических лиц, созданных и зарегистрированных на территории Кыргызской Республики, также регулируется специальным подзаконным актом.⁴⁰⁰

Соблюдение национального режима по борьбе с отмыванием денег (AML)

Последний Отчет о взаимной оценке (ОВО) Кыргызской Республики утвержден 25 мая 2018 года и опубликован на сайте ЕАГ в сентябре 2018 года после получения одобрения ФАТФ, как соответствующий международным стандартам качества и соответствия отчетов ФАТФ. По результатам ОВО присвоены следующие рейтинги технического соответствия согласно Рекомендациям ФАТФ.

Соблюдение национальной системы ПОД/ФТ

Группа по оценке ФАТФ положительно отметила усилия властей Кыргызской Республики по проведению оценки рисков на национальном уровне, однако, как было отмечено, понимание рисков, связанных с ОД/ФТ в Кыргызской Республике, ограничено, а риски ОД/ФТ, присущие стране в целом, не определены.⁴⁰¹ На момент

³⁹⁸ https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/MER_Kyrgyz%20Republic_2018_1.pdf, (последнее посещение 25.06.2022).

³⁹⁹ Статья 15 Закона КР «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 6 августа 2018 года № 87 (последнее посещение 27.06.2022).

⁴⁰⁰ «Положение об электронной базе данных бенефициарных собственников юридических лиц (в редакции постановления Кабинета Министров КР от 18 августа 2021 года № 143) (последнее посещение 27.06.2022).

⁴⁰¹ Файлы Евразийской группы https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/MER_Kyrgyz%20Republic_2018_1.pdf, (последнее посещение 25.06.2022).

написания настоящего отчета подготовка плана действий велась, но еще не была утверждена на национальном уровне. План содержит мероприятия, направленные на снижение рисков ОД/ФТ по итогам 2018-2021 гг.

Правила надлежащей проверки клиентов (НПК), выходящие за рамки установления деловых отношений

Финансовые учреждения надлежащим образом соблюдают требования НПК и ведения учета. Банки имеют наиболее полное понимание и выполнение обязательства по идентификации бенефициарного собственника и располагают информацией о бенефициарных собственниках. Несмотря на отсутствие такого требования в законодательстве, некоторые финансовые институты предусмотрели определенные меры, направленные на снижение рисков – они применяют более жесткие меры НПК в отношении национальных государственных должностных лиц (ПДЛ) в виде усиленного контроля за их деятельностью.⁴⁰²

Меры НПК охватывают многие аспекты помимо установления деловых отношений, которые определены Законом КР о ПОД/ФТ, например, финансовые учреждения и УНФПП обязаны проводить дополнительные меры НПК в отношении всех своих клиентов, а также проводить их с учетом результатов оценки рисков.

Финансовые учреждения и УНФПП применяют к публичным должностным лицам следующие дополнительные меры:

- 1) использовать систему управления рисками, чтобы определить, является ли клиент, бенефициарный владелец или бенефициар политически значимым лицом;
- 2) получить письменное разрешение руководителя финансового учреждения или руководителя нефинансовой категории лиц (при наличии) на установление или продолжение (для действующих клиентов) деловых отношений с ПДЛ;
- 3) установить источник происхождения денежных средств или иного имущества ПДЛ;
- 4) осуществлять постоянный и углубленный мониторинг деловых отношений, в том числе операций (сделок), осуществляемых ПДЛ, в порядке, установленном для высокорисковых клиентов.

Финансовые учреждения и УНФПП применяют вышеуказанные дополнительные меры НПК также к членам семьи и близким лицам (близким родственникам, деловым партнерам и официальным представителям) политически значимых лиц (ПДЛ), а также к другим клиентам с высокой степенью риска.⁴⁰³ Однако существуют трудности с проверкой достоверности информации о бенефициарных владельцах. Небольшие финансовые учреждения и УНФПП не всегда соблюдают требования о проверке физических лиц на наличие адресных финансовых санкций.

⁴⁰² Файлы Евразийской группы https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/MER_KyrgyzRepublic_2018_1.pdf, (последнее посещение 22.06.2022).

⁴⁰³ «Положение о порядке проведения комплексной проверки клиента», утвержденное Постановлением Правительства КР от 25 декабря 2018 года № 606, (последнее посещение 27.06.2022).

Комплексная проверка иностранных и местных политически значимых лиц (ПЗЛ)

Клиентская база других финансовых учреждений представлена в основном местными политически значимыми лицами, и только несколько банков ведут дела с иностранными политически значимыми лицами. Представители ГСФР сообщили, что иностранные политически значимые лица редко пользуются финансовой системой (такие клиенты представлены в основном высокопоставленными работниками иностранных посольств, руководителями иностранных компаний, работающих на территории КР, и иными лицами, так или иначе, имеющие связи с Кыргызстаном). В форме заявки необходимо указать, является ли клиент иностранным ПЗЛ или членом семьи ПЗЛ или его близким партнером. Интернет, коммерческие базы данных и местные ресурсы также используются для выявления политически значимых лиц. Хотя кыргызское законодательство требует, чтобы иностранные политически значимые лица предоставляли источники денежных сумм, превышающих 10 000 евро, некоторые банки также применяют более строгие меры НПК к национальным ПЗЛ в виде усиленного контроля за их операциями.

В отношении ПЗЛ, к членам семей и близким лицам (близким родственникам, деловым партнерам и официальным представителям) ПЗЛ, а также иным высокорисковым клиентам, финансовым учреждениям и УНФПП применяются дополнительные меры НПК.⁴⁰⁴ Список национальных ПЗЛ, членов семей и родственников национальных ПЗЛ в виде электронной базы данных, которая недоступна для общественности, хранится в органе финансовой разведки.⁴⁰⁵

В Кыргызстане существует институт «доверительного управления»,⁴⁰⁶ который следует отличать от трастов, созданных в странах с англо-саксонской системой права, так как это лишь вид обязательственных отношений. Политически значимое лицо обязано передать при назначении на государственную должность свой бизнес, а также управление любым капиталом и активами (управление имуществом паевых инвестиционных фондов, ценными бумагами приватизируемых предприятий (акционерных обществ и других коммерческих организаций), средства коммерческого банка (доверительные операции) и другие активы в частном обороте) в доверительное управление. Однако это положение не исключает конфликта интересов, о чем свидетельствуют многочисленные дела с участием лиц, занимающих политические должности.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Часть 3 статьи 21 Закона КР «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 6 августа 2018 года № 87. (последнее посещение 27.06.2022) .

⁴⁰⁵ «Положение о порядке проведения комплексной проверки клиента», утвержденное Постановлением Правительства КР от 25 декабря 2018 года № 606, (пункты 40-42), (последнее посещение 27.06.2022).

⁴⁰⁶ Доверительное управление имуществом предусмотрено статьей 850 Гражданского кодекса Кыргызской Республики – «Договор доверительного управления», где помимо закрепления права доверительного управления имуществом также определяется его нормативная база. Согласно части первой этой статьи, «по договору доверительного управления имуществом одна сторона (учредитель управления) передает имущество другой стороне (доверительному управляющему) на определенный срок в доверительное управление, а другой обязуется управлять этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя). Иными словами, передача имущества в доверительное управление является формой реализации собственником своего права распоряжения .

⁴⁰⁷ «Парламент установил нарушение закона премьер-министром», http://vladimay.bget.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=35524:parliament-condemn-

Кыргызстан не признает иностранные трасты и не является участником Гаагской конвенции о праве, применимом к трастам, и об их признании.

Требования сообщать о подозрительных транзакциях/действиях или ситуациях

Пункт 1 статьи 3 Закона о ПОД/ФТ содержит требование, согласно которому банки и иные ПФР обязаны отказать в открытии банковского счета (вклада) или проведении операции по счету в случае непредставления необходимых документов для установления личности клиента. В этих случаях банки и иные финансовые учреждения, имеющие право на открытие и ведение банковских счетов, вправе расторгнуть договоры, заключенные с клиентами (владельцами счетов) и вкладчиками.

Меры, направленные на недопущение установления преступниками контроля над обменными бюро, операторами платежных систем и платежными организациями, кредитными союзами, а также микрокредитными компаниями и микрокредитными агентствами, применяются на стадии лицензирования/регистрации в виде отказа в выдаче лицензии/регистрации справка при наличии негативной информации в отношении учредителей/участников/акционеров/руководителей таких организаций, как микрокредитные компании и микрокредитные агентства, обменные бюро, операторы платежных систем и платежные организации, кредитные союзы.

Банки принимают меры по снижению рисков посредством процедур НПК в форме более глубокой идентификации клиентов и/или мониторинга их операций. Банки практически не используют такую меру, как отказ в приеме на обслуживание отдельных категорий клиентов (клиентская политика приема), однако существуют механизмы «принуждения» клиента к отказу от банковских услуг, которыми пользуются комплаенс-службы банков.

Финансовые учреждения и УНФПП обязаны немедленно приостановить операции (сделки), осуществляемые физическим или юридическим лицом, группой, организацией, включенными в перечень лиц, групп, организаций, в отношении которых имеются сведения об их участии в легализации (отмывании) преступных доходов, и сообщить об этом в орган финансовой разведки в течение трех часов с момента приостановления операции (сделки). Порядок формирования данного перечня лиц, групп и организаций, исключения из него, а также его опубликования устанавливаются Правительством Кыргызской Республики.⁴⁰⁸

Сбор и обработка отчетов о подозрительных транзакциях (ОПТ)

Указом Президента Кыргызской Республики № 352 об уполномоченном органе по противодействию финансированию терроризма и легализации доходов, полученных преступным путем, от 8 сентября 2005 года была создана Государственная служба Финансовой Разведки Кыргызской Республики (ГСФР), являющееся координирующим органом административного типа, принимающий от

[the-vice-president-breaking-the-law&catid= 24:politika&Itemid=132&lang=ru](#) , (последнее посещение 20.08.2022).

⁴⁰⁸ Статья 14 Закона КР «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 6 августа 2018 года № 87.

финансовых учреждений, иных структур и лиц, сообщающих о подозрительных операциях. Он анализирует полученную информацию и передает подготовленный на основании этих сообщений материал в правоохранительные органы и зарубежные службы по финансовой разведке для принятия соответствующих мер в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В результате проведения процедур внутреннего контроля уполномоченными лицами финансовых организаций выявляются подозрительные операции в деятельности клиентов. Такие сообщения отправляются по установленным каналам связи в ГСФР. ГСФР осуществляет проверку полученных сведений (рис.1), в том числе получает от лиц, подающих сведения, необходимые разъяснения по предоставленным сведениям.

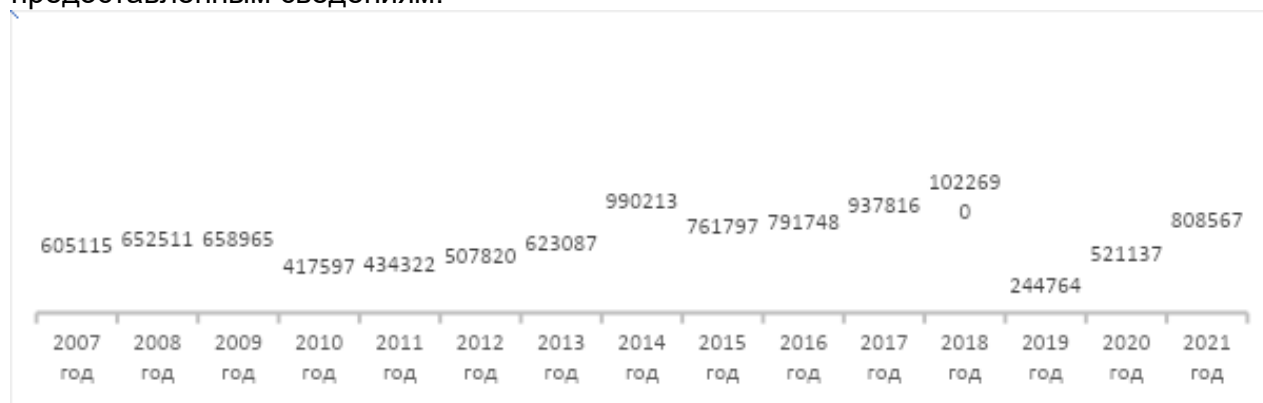


Рисунок 1: Информация о количестве отчетов, полученных от финансовых учреждений и нефинансовых категорий лиц в год.

По результатам 2021 года наблюдается тенденция роста количества сообщений, поступающих в ГСФР, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, когда рост составил 35,5%. Общее количество сообщений, полученных на конец 2021 года, составило 808 567, в том числе:

- 684 691 отчет о подозрительных транзакциях
- 684 054 сообщения о легализации (отмывании) преступных доходов
- 637 сообщений о финансировании террористической деятельности, и
- 230 147 сообщений о сделках с физическими или юридическими лицами из стран с высоким уровнем риска.

Санкции за несоблюдение обязательств по ПОД

Финансовые организации, виновные в нарушении или ненадлежащем исполнении требований законодательства КР в сфере ПОД/ФТ, несут уголовную ответственность. Физические и юридические лица несут ответственность за совершение ОД/ФТ в соответствии с уголовным законодательством Кыргызской Республики.

Руководство и сотрудники ПФР, правоохранительных органов, органа национальной безопасности, прокуратуры, проверяющих органов и государственных органов, в том числе бывшие, а также лица, заключившие

трудовые договоры с ПФР, несут ответственность за незаконное разглашение и использование информации или документов, составляющих служебную, коммерческую, банковскую, налоговую тайну и тайну связи (в части информации о почтовых переводах денежных средств), а также за злоупотребление служебным положением в соответствии с уголовным законодательством Кыргызской Республики. Надзорные органы несут ответственность за ненадлежащее (халатное) выполнение возложенных на них функций по контролю за исполнением законодательства Кыргызской Республики в сфере ПОД/ФТ в соответствии с уголовным законодательством страны.⁴⁰⁹

В 2021 году в Сводный санкционный список Кыргызской Республики (перечень физических и юридических лиц, групп и организаций, в отношении которых имеются сведения об их участии в террористической или экстремистской деятельности и распространении оружия массового поражения) включены 163 лица. По результатам рассмотрения обращений, 65 лиц были исключены из Сводного санкционного перечня Кыргызской Республики.

В 2021 году уточнены списки лиц, находящихся в межгосударственном розыске за причастность к террористической и экстремистской деятельности, а также состоящих на учете в качестве наемников, формируемые Советом руководителей органов финансовой разведки государств-участников Содружества Независимых Государств (далее о СРПФР) ежеквартально направлялись в коммерческие банки и правоохранительные органы. Под наблюдением находятся 9 967 лиц, находящихся в розыске, из них 4 185 человек состоят в списке СРПФР и 5 782 человека являются наемниками.⁴¹⁰

Запрет на банки-оболочки

В соответствии со статьей 10 Закона Кыргызской Республики о ПОД/ФТ, к запрещенным действиям в Кыргызской Республике относятся создание банка-оболочки или продолжение деятельности банка-оболочки, либо установление или продолжение корреспондентских отношений с банками-оболочками или банки-респонденты, которые разрешают банкам-оболочкам использовать свои счета, а также предоставляют возможность использования банковских и аналогичных счетов банками-оболочками.

Обязанность государственных должностных лиц сообщать о финансовом счете в иностранном государстве

Государственные чиновники должны сообщать о контроле над финансовым счетом в иностранном государстве в соответствующие органы. Однако заполнение деклараций носит заявительный характер, что создает соблазны сокрытия имеющихся финансовых счетов в иностранном государстве, которые могут быть раскрыты в рамках возбужденных уголовных дел, международных расследований в ПФР, финансовых расследований (по СПО, поступающим от лиц, предоставляющих информацию в ПФР) и журналистских расследований.

⁴⁰⁹ Статья 32 Закона КР «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» от 6 августа 2018 года № 87.

⁴¹⁰ Данные получены из интервью с представителем ПФР 12.05.2022.

Оценка рисков отмывания денег для выявления рисков/уязвимостей в сфере ПОД

Правительство Кыргызской Республики определяет порядок оценки существующих в стране рисков отмывания денег и финансирования терроризма (далее – ОД/ФТ), перечень лиц, участвующих в ОД/ФТ, а также порядок составления, утверждения и опубликования отчета о результатах ОД/ФТ. На основании отчета о ОД/ФТ Правительство разрабатывает и утверждает план мероприятий (стратегию) по снижению выявленных рисков ОД/ФТ, а субъекты, реализующие меры ПОД/ФТ, применяют риск-ориентированный подход.⁴¹¹

Оценка странового риска проводится один раз в три года по специальному регламенту.⁴¹² По результатам анализа оценки угроз и уязвимостей ОД в Кыргызской Республике были выявлены риски легализации (отмывания) преступных доходов и подготовлен итоговый отчет по ОД/ФТ, в сфере ОД с описанием угрозы, уязвимости, риски и изложение выводов, сформированных в результате анализа угроз и уязвимостей национальной системы ПОД/ФТ. Отчет был рассмотрен Рабочими группами для присвоения уровней риска выявленным угрозам и уязвимостям системы ПОД, а также для определения мер, направленных на снижение высоких рисков ОД.

Анализ клиентской базы коммерческих банков (с 2018 по 2021 год) показал, что общая доля высокорисковых клиентов составила 14%, а более 80% клиентов имели низкий уровень риска. 6% имели средний уровень риска (см. ниже).

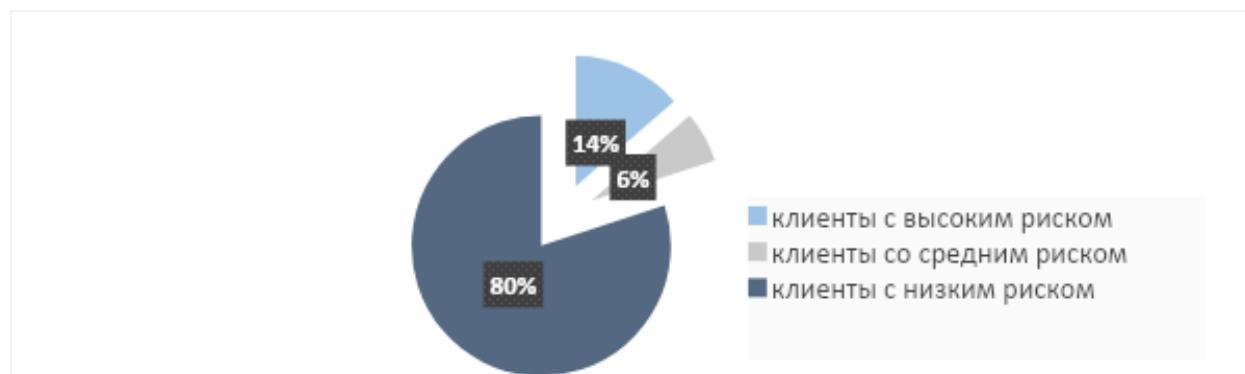


Рисунок 2 : Классификация клиентов по критериям риска. Темно-синий (80%) представляет клиентов с низким уровнем риска, светло-синий (14%) представляет клиентов с высоким риском, а серый (6%) представляет средний уровень риска.

Наличие соответствующих органов/регуляторов

Кыргызстан имеет комплексный режим лицензирования для всех финансовых учреждений, а также лицензирования/регистрации других финансовых учреждений. Исключение составляют лизинговые компании, не являющиеся банками и микрофинансовыми организациями, а также товарные биржи, деятельность которых в Кыргызстане не лицензируется.

⁴¹¹ Положение о порядке оценки рисков финансирования террористической деятельности и легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, утвержденное постановлением Правительства КР от 25 декабря 2018 года № 606. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12923> (последнее посещение 20.05.2022).

⁴¹² Там же .

Основными лицензирующими органами в сфере ПОД/ФТ являются: Национальный банк Кыргызской Республики, Государственная служба по регулированию и надзору финансового рынка при Министерстве экономики и коммерции Кыргызской Республики, Департамент драгоценных металлов при Министерстве финансов КР, Государственное агентство связи при Министерстве цифрового развития КР, Министерство юстиции КР.

Кыргызстан имеет надлежащий режим лицензирования для всех финансовых институтов, за исключением лизинговых компаний и товарных бирж. Деятельность безлицензионных организаций по переводу денег и ценностей (ПДЦ) на территории Кыргызстана не выявлена. Национальный банк Кыргызской Республики продемонстрировал активные действия по выявлению безлицензионной деятельности обменных бюро.⁴¹³

Сдерживающие санкции за несоблюдение обязательств по ПОД и их применение

В период пандемии были введены ограничения на проверки (2020-2021 годы).

Таблица 5: Количество проверок и мер воздействия, примененных к коммерческим банкам в сфере ПОД/ФТ

Год	Полевые проверки	Предупреждения	Рецепты	Штрафы ⁴¹⁴	
				Физические лица	Юридические лица
2017	25		37	3	2
2018	21	9	12	3	1
2019	17	8	22		1

Таблица 6: Количество проверок и санкций, наложенных на обменные пункты

Период	Полевые проверки	Кабинетные проверки	Предупреждения	Рецепты	Штрафы	
					Физические лица	Юридические лица
2017	120	-	-	61	1	4

⁴¹³ См.: https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/MER_Kyrgyz%20Republic_2018_1.pdf, (последнее посещение 10.06.2022).

⁴¹⁴ Количество финансово-кредитных учреждений и обменных пунктов, в которые были отправлены заказы.

2018	116	-	-	60	-	-
2019	66	2	4	19	-	-

Меры воздействия на коммерческие банки

В 2020 году в отношении мер воздействия в рамках внешнего надзора Национальным банком взысканы штрафы с отдельных банков в связи с недостатками в системе внутреннего контроля и нарушениями требований банковского законодательства Кыргызской Республики, в том числе по ПОД/ФТ. Представитель ПФР сообщил, что в 2020 году Комитет по надзору Национального банка провел 45 заседаний, на которых был рассмотрен 91 вопрос о деятельности коммерческих банков.⁴¹⁵ Наблюдательным комитетом применялись меры надзорного реагирования и меры по ограничению деятельности отдельных коммерческих банков, а также регулирование деятельности должностных лиц коммерческих банков.

Из интервью с представителем ПФР было выявлено, что нарушения требований законодательства Кыргызской Республики и нормативных правовых актов Национального банка составили 50 предписаний, направленных в микрофинансовые организации, 102 предписания в кредитные союзы, обменным бюро 237 предписаний. В 2020 году действие лицензий обменных бюро временно приостанавливалось 21 раз, на два налагались штрафы. обменных бюро в соответствии с Кодексом КР о правонарушениях, и приостановлено действие лицензии одного кредитного союза.

Передовая практика

- Обновление базового законодательства в сфере ПОД/ФТ в августе 2018 года.
- В ГСФР имеется электронная база бенефициарных собственников юридических лиц, созданных и зарегистрированных на территории Кыргызской Республики.
- ГСФР имеет широкий доступ к различным источникам информации, в том числе содержащим оперативные финансовые данные.
- Правоохранительные органы в соответствии со своей компетенцией расследуют уголовные дела, связанные с терроризмом, и имеют правовые основания для привлечения к уголовной ответственности всех видов финансирования терроризма.
- Финансовый сектор хорошо понимает риски в сфере отмыывания денег/финансирования терроризма (вовлечение в незаконную деятельность).

Недостатки

- В связи с легализацией казино в Кыргызской Республике в июне 2022 года в список субъектов, реализующих меры ПОД/ФТ, в настоящее время не входят казино и игорный бизнес в целом.
- Риэлторы, нотариусы и независимые юристы не обязаны соблюдать требования надлежащей проверки клиентов.
- Недоступность реестра бенефициарных владельцев для общественности.

⁴¹⁵ Интервью от 17.07.2022 с начальником одного из отделов Государственной службы финансовой разведки, пожелавшим остаться неизвестным.

- Не было возможности оценить, в какой степени информация, предоставленная ГСФР на основании запросов правоохранительных органов, использовалась при расследовании предикатных преступлений.
- Использование инициативных материалов ГСФР для расследования ОД и ФТ носит спорадический и неэффективный характер.
- Штат и программное обеспечение ГСФР несоразмерны масштабам и характеру деятельности, что влияет на оперативность обработки поступающей информации.
- Правоохранительные органы слабо владеют методами предупреждения, выявления и расследования преступлений в сфере ОД и ФТ.
- Количество расследований и обвинительных приговоров по ОД невелико.

4.2.2 Статьи 53 и 56 – Меры по прямому взысканию имущества

Исковое заявление Иностранного государства допускается к участию в судебном процессе и оно может быть приглашено в судебное разбирательство в Кыргызстане в качестве свидетеля, ответчика или эксперта-представителя в соответствии с уголовно-процессуальным кодексом, но с их собственного согласия. В рамках международного сотрудничества, через Генеральную прокуратуру, государства могут быть уведомлены в рамках международных соглашений. Иностранное государство, как истец, будет рассматриваться на общих основаниях обычного истца. Законодательство Кыргызской Республики не выделяет особую категорию потерпевшего государства-истца - любое лицо (субъект/государство), ставшее жертвой преступления, имеет право на возмещение ущерба в установленном законом порядке.

Юрисдикция Кыргызской Республики облегчает действия других государств-участников путем регулярного и инициативного обмена информацией о доходах от коррупции или судебных разбирательствах (на основе международных соглашений) и взаимной правовой помощи (в соответствии с принципами взаимности). На момент проведения исследования, дел о возврате активов не было, но законодательство не ограничивает вышеуказанные возможности сотрудничества. Все дела о возврате активов опубликованы в открытых источниках.

Передовая практика

- Государство не имеет каких-либо ограничений на иностранное обращение в части возврата украденных активов.
- Государственные органы имеют взаимные соглашения о взаимном сотрудничестве по делам.

Недостатки

- Сотрудничество между государствами по возвращению активов основано на принципе взаимности, что ограничивает возможности и может стать препятствием для успешного возвращения активов.
- Различное и порой противоречивое законодательство разных государств не способствует процессу.

4.2.3 Ст. 51, 54.1(a) и (b), 54.2, 55.1, 55.2, 55.6, 56, 59 – Международное сотрудничество с целью конфискации

Сотрудничество и помощь в возврате активов

Законодательством Кыргызской Республики предусмотрена возможность предоставления ВВП и сотрудничества с государствами-участниками по возврату активов. Тем не менее, несмотря на выезд из страны двух беглых президентов, членов их семей и других коррупционеров, имеется лишь один случай возврата похищенных активов. В Кыргызстан было возвращено 4,6 миллиона долларов, украденных во времена Курманбека Бакиева его сыном Максимом Бакиевым. Это обстоятельство говорит о слабом внутреннем регулировании и потенциале уполномоченных государственных органов в международном сотрудничестве по возврату активов.

Координация дел о возвращении активов на международном уровне

Под руководством Генеральной прокуратуры создана межведомственная рабочая группа по розыску и возврату похищенных активов. Кыргызстан также является членом Межведомственной сети по возвращению активов в Западной и Центральной Азии (ARIN WCA). На регулярной основе проводятся тренинги и межрегиональные встречи по вопросам розыска, замораживания и конфискации активов. ГСФР принимает активное участие в этих мероприятиях. Согласно интервью с экспертом ГСФР ⁴¹⁶, Генеральная прокуратура обратилась за помощью в возвращении активов, вывезенных из Кыргызстана семьей Бакиевых (экс-президент), спустя семь лет после того, как официальные лица США связались с Генеральной прокуратурой и сообщил им, что 6 миллионов долларов США должны быть возвращены. Фактически в пользу Кыргызстана было взыскано 4,6 млн долларов США. ⁴¹⁷Основными органами, которые отвечали за этот процесс, были Генеральная прокуратура, Министерство финансов и ГСФР. Деньги были выделены в бюджет Кыргызской Республики, но информация была засекречена и до сих пор недоступна в отношении того, на что были потрачены средства.

Информация, передаваемая ГСФР в правоохранительные органы по собственной инициативе или на основании запроса, используется как при возбуждении новых уголовных дел, так и при расследовании ранее возбужденных. Однако трудно сделать вывод о том, в какой мере информация, предоставленная ГСФР на основании запросов, использовалась при расследовании преступлений. Использование инициативных материалов ГСФР для расследования ОД и ФТ носит спорадический и неэффективный характер. Кадровые и технические (аналитические) возможности ГСФР несоразмерны объему и характеру деятельности, в том числе с учетом объема взаимодействия с правоохранительными органами, что влияет на оперативность исполнения запросов. Программный офис Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) в Кыргызстане запускает новый проект под названием «Поддержка Кыргызской Республики в сфере выявления, конфискации и возврата незаконно нажитых активов, полученных в результате коррупционной деятельности». ⁴¹⁸

Случаи отмывания денег расследуются как дополнительное преступление в рамках

⁴¹⁶ Интервью начальника одного из управлений Государственной финансовой разведки от 17.07.2022.

⁴¹⁷ Отчет о репатриации похищенных активов, <https://kg.usembassy.gov/us-department-of-state-senior-bureau-official-announces-repatriation-of-stolen-assets-to-the-kyrgyz-republic/>, (последнее посещение 22.08.2022).

⁴¹⁸ Проект по возврату активов. <https://economist.kg/novosti/2022/04/26/proekt-po-vozvratu-nezakonno-vyvedennyh-aktivov-iz-kyrgyzstana-zapustiit-podrazdelenie-oon/>, (последнее посещение 22.08.2022).

расследования основного (предикатного) преступления по отдельным категориям уголовных дел. Количество расследований и обвинительных приговоров по ОД невелико. Параллельные финансовые расследования носят спорадический характер. Отдельные правоохранительные органы не всегда имеют четкое представление о потребностях и процедурах их реализации. Отсутствует комплексная национальная стратегия, направленная на выявление и конфискацию доходов от преступлений, средств преступления и имущества эквивалентной стоимости.

Двусторонние и многосторонние соглашения и договоренности

С 2009 года ПФР Кыргызстана входит в состав международной Эгмонтской группы подразделений финансовой разведки и признан международным сообществом в качестве отдельного государственного органа Кыргызстана. Членство в группе «Эгмонт» позволяет осуществлять быстрый обмен информацией по защищенным каналам с подразделениями финансовой разведки 165 стран.⁴¹⁹ Для ГСФР важным остается международное сотрудничество в рамках Группы «Эгмонт», где осуществляется обмен информацией о лицах, причастных к финансовому мониторингу, по защищенному каналу с зарубежными подразделениями финансовой разведки.

В рамках международного сотрудничества Кыргызская Республика активно сотрудничает с международными организациями (такими как УНП ООН, ЕС, ОБСЕ, USAID, ШОС и др.); имеет соглашения о сотрудничестве с ПФР более чем в 30 странах и отдельных субъектах ФАТФ, которые являются ключевыми экономическими и торговыми партнерами Кыргызстана: Беларусь, Украина, Россия, Афганистан, Эстония, Молдова, Польша, Таджикистан, Казахстан, Великобритания, Армения, Туркменистан, Турция, Бангладеш, Шри-Ланка, Нигерия, Кипр, Бельгия, Республика Корея, Иран, Панама, Израиль, Монако, Индия, Индонезия, Макао (КНР), Британские Виргинские острова, Китай, Монголия, Сан-Марино и Узбекистан.

На международном уровне Кыргызская Республика является членом следующих международных организаций:

- Евразийская группа (ЕАГ) в качестве ассоциированного члена с региональным органом, аналогичным ФАТФ. Кыргызстан присоединился в 2004 году.⁴²⁰
- Совет руководителей подразделений финансовой разведки Содружества Независимых Государств (СР ПФР).⁴²¹ Кыргызстан является участником с 2012 года в рамках Соглашения о сотрудничестве между государствами-участниками Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом от 4 июня 1999 года, Минск. Соглашение ратифицировано Законом КР от 18 января 2001 года N 11.

Передовая практика

⁴¹⁹ Официальный сайт Евразийской группы, <https://eurasiangroup.org/ru/>, (последнее посещение 20.06.2022).

⁴²⁰ ЕАГ является региональной межправительственной организацией, основной целью которой является обеспечение эффективного взаимодействия сотрудничества на региональном уровне и интеграции государств-членов ЕАГ в международную систему ФАТФ/ЛПД в соответствии с Рекомендациями ФАТФ и стандартами ПФТД/ЛПД других международных организаций. .

⁴²¹ См. <https://fiu-cis.org/> (последнее посещение 22.08.2022).

- Сотрудничество с международными организациями для содействия прямому возврату украденных активов.
- Активное сотрудничество с международными инициативами по возвращению активов, такими как StAR, Международный центр по возвращению активов (ICAR) и Камденская межведомственная сеть по возвращению активов (CARIN).
- В Кыргызской Республике есть много особенностей и характеристик, которые указывают на наличие эффективных механизмов международного сотрудничества. Кыргызские власти могут оказать максимально возможную взаимную правовую помощь и своевременную экстрадицию в связи с расследованием, уголовным преследованием и другими процедурами, связанными с ОД/ФТ и связанными с ними предикатными преступлениями.

Недостатки

- Параллельные финансовые расследования носят спорадический характер. Отдельные правоохранные органы не всегда имеют четкое представление о потребностях и процедурах их реализации.
- Отсутствует всеобъемлющая национальная стратегия по выявлению и конфискации доходов от преступлений, орудий совершения преступлений и имущества эквивалентной стоимости.
- Слабые внутренние и международные механизмы по возвращению активов.
- Слабое развитие правоохранных органов для прямого возврата украденных активов.
- В Кыргызской Республике отсутствуют механизмы внесудебной конфискации.

4.2.4 Статьи 57.3, 57.4, 57.5. Возврат и распоряжение конфискованным имуществом

Уголовно-процессуальное законодательство Кыргызстана не создает препятствий для реализации и возврата конфискованных активов иностранного происхождения, в том числе для случаев самостоятельной конфискации, кроме некоторых норм, требующих доработки. Рабочая группа по аресту и конфискации для возврата активов при Генеральной прокуратуре в настоящее время работает над выработкой рекомендаций по дальнейшему внедрению в национальное законодательство общепризнанных норм в этой сфере с учетом опыта других стран и международного законодательства. Законодательная база Кыргызстана конкретно не определяет, могут ли и каким образом жертвы коррупции получать компенсацию в случаях возврата активов. На практике в Кыргызстане не было случаев конфискации имущества (иностранного происхождения) в соответствии со ст. 57. Все соглашения о взаимном сотрудничестве и помощи в сфере возвращения активов закрыты для общественности.

Передовая практика

- Сотрудничество с международными организациями для содействия прямому возврату украденных активов.

Недостатки

- Применение инструментов конфискации осуществляется исключительно судами, и прямого применения закона о конфискации нет, а это означает, что оно зависит только от решения судьи.

4.2.5 Статьи 54.1(b) и (c) [см. также ст. 23.1 и 23.2] - Инструменты конфискации

В 2012 году Правительство Кыргызской Республики издало постановление «О мерах по возврату активов, выведенных незаконным (преступным) путем за пределы Кыргызской Республики». ⁴²² Согласно данному Постановлению Генеральной прокуратуре необходимо было определить общую сумму активов, в том числе в денежном выражении, выведенных из Кыргызской Республики начиная с 31 августа 1991 года, а также перечень лиц, причастных к выводу активов; лица, в отношении которых имеются вступившие в законную силу решения суда или постановления об объявлении в розыск за совершение преступления. Создана электронная база данных разыскиваемых лиц и подготовлены международные запросы о взаимной правовой помощи при содействии совместной инициативе Всемирного банка и Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН): База данных о возвращении похищенных активов (StAR).

Позднее, в 2018 году, вышло новое постановление правительства о мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». ⁴²³ Согласно указу была создана комиссия по противодействию финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в состав которой вошли руководители ведомств и другие государственные эксперты. При Генеральной прокуратуре функционирует специальная рабочая группа по возврату активов.

Передовая практика

- Были созданы специальная комиссия и рабочая группа по конфискации.

Недостатки

- Параллельные финансовые расследования носят спорадический характер. Отдельные правоохранительные органы не всегда имеют четкое представление о потребностях и процедурах их реализации.
- Отсутствует всеобъемлющая национальная стратегия по выявлению и конфискации доходов от преступлений, орудий совершения преступлений и имущества эквивалентной стоимости.

4.3 Статистика по отмыванию денег и возвращению активов

Запрос информации о возвращении активов был направлен в государственные органы, в частности, в Государственную службу финансовой разведки и Генеральную прокуратуру. К сожалению, данные не были предоставлены из-за отсутствия информации и отсутствия дел о возврате активов, предоставленных ГСФР. За последние три года дел о возврате активов не было.

⁴²² Постановление правительства «О мерах по возврату активов, выведенных незаконным (преступным) путем за пределы Кыргызской Республики », <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93142> (последнее посещение 18.11. .2022).

⁴²³ Постановление Правительства «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12923?cl=ru-ru> (последнее посещение 18.11.2022).

V. Последние события

Серьезную озабоченность в мае 2022 года вызвали проекты Закона «О добровольной легализации и амнистии имущества физических лиц» и Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики». Проекты предлагают легализацию путем добровольного декларирования всех доходов и имущества, полученных незаконным путем или не задекларированных в установленном порядке, за исключением имущества, ограниченного в обороте или изъятого из оборота. В связи с этой инициативой эксперты Центральноазиатского института исследования проблем коррупции и отмывания доходов (авторы настоящего доклада), приняли участие в обсуждении данного проекта на заседании Комитета по фискальной политике.

Лица, задекларировавшие активы, полученные незаконным или преступным путем, а также номинальные собственники активов освобождаются от всех видов ответственности, в том числе уголовной, за исключением случаев финансирования террористической деятельности. Кроме того, для декларантов вводится особый льготный режим. Таким образом, факт декларирования имущества, а также сведения, содержащиеся в специальной декларации, не могут быть использованы в качестве доказательств по уголовному делу, делу о правонарушении с участием декларанта и (или) номинального собственника имущества.

Сведения, содержащиеся в декларации, признаются тайной декларанта и не подлежат разглашению каким-либо образом. Государственные органы, суды не вправе требовать и получать доступ к специальной декларации и содержащейся в ней информации. Раскрытие сведений, содержащихся в декларации, возможно только по добровольному волеизъявлению декларанта. Это изменение указывает на стремление скрыть от общественности всю информацию о доходах как высших, так и средних государственных и муниципальных служащих.

Переход власти к новому политическому руководству в конце 2020 года произошел на фоне серьезного давления на демократические институты, которое сохраняется. Свобода ассоциации, свобода мирных собраний и свобода выражения мнений являются предметом особых нарушений. В июне 2021 года неожиданно в чрезвычайном порядке были приняты поправки в Закон «О некоммерческих организациях», вводящие дополнительные дискриминационные требования к отчетности для некоммерческих организаций.

В целом государственная политика в отношении демократического пространства ужесточается, особенно в сфере свободы объединений и свободы слова. Различные проявления инакомыслия все чаще приводят к уголовному преследованию и иным формам давления на журналистов, правозащитников, блогеров, активистов, подвергающихся жесткому давлению со стороны государственных органов. В конце октября 2022 года власти провели массовые задержания политиков и активистов, создавших так называемый «Комитет защиты Кемпир - Абада» — неформальное объединение активных граждан, выступивших против инициированного властями соглашения с соседней Республикой Узбекистан о состоянии и деятельности Кемпир-Абадского водохранилища. Более 20 политических и общественных деятелей, правозащитников, блогеров и активистов были задержаны и впоследствии помещены под стражу в следственные изоляторы

по обвинению в подготовке массовых беспорядков.⁴²⁴ Депутаты Жогорку Кенеша, представители институтов гражданского общества, эксперты и юристы, а также представители международных организаций выразили обеспокоенность задержаниями, поставив под сомнение обоснованность обвинений, а также необходимость задержания некоторых обвиняемых, в том числе известных правозащитников.

26 октября 2022 года Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызстана объявило о двухмесячной блокировке сайта «Азаттык», местной службы «Радио Свободная Европа/Радио Свобода», в соответствии с Законом «О защите от недостоверной (ложной) информации» после того, как издание отказалось удалить видеорепортаж о недавнем пограничном конфликте между Кыргызстаном и Таджикистаном.⁴²⁵ Через несколько дней банковские счета «Азаттыка» были заблокированы, как сообщается, по распоряжению ГКНБ на основании Закона о противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Еще одной инициативой, продвигаемой в настоящее время властями, является новый проект Закона «О некоммерческих неправительственных организациях», который был опубликован на официальном сайте Кабинета Министров Кыргызской Республики 2 ноября 2022 года. Предлагаемый законопроект предусматривает введение новых принципов и правил правового регулирования значительной части различных видов некоммерческих организаций (НКО). Процедуры государственной регистрации НКО существенно ужесточаются, а основания для отказа в регистрации четко не формулируются, что создает условия для произвольного ограничения свободы объединения.

Институтам государственной власти предоставлены практически неограниченные возможности для вмешательства в деятельность НКО путем введения широких механизмов отчетности и контроля, а также принудительной ликвидации объединений. Принимая во внимание, что в правила государственной регистрации НКО вносятся кардинальные изменения, а также учитывая ограниченность организационных и кадровых ресурсов Минюста, есть серьезные опасения по поводу возможной ликвидации тысяч НКО, которые не успеют пройти процедуру перерегистрации в столь короткие сроки. Законопроект содержит высокую степень риска полной ликвидации правозащитного сектора Кыргызстана в краткосрочной перспективе. Крайне вероятно, что такие важные демократические основы, как свобода слова, свобода объединений и свобода мирных собраний, участие в управлении государством и общественный контроль со временем станут недоступными на территории Кыргызстана.

Среди других правовых и политических изменений в стране:

- Разработан и вынесен на обсуждение в июне 2022 года новый проект Закона «О противодействии коррупции».
- 27 октября 2021 года в Кыргызской Республике принят Закон⁴²⁶ «О

⁴²⁴ массово арестовывает активистов », Сыинат Султаналиева , 25 октября 2022 г., Хьюман Райтс Вотч, <https://www.hrw.org/news/2022/10/25/kyrgyzstan-arrests-activists-en-masse>, (последнее посещение 18.11.2022).

⁴²⁵ «Власти Кыргызстана возобновляют атаку на СМИ», 28 октября 2022 г., <https://www.hrw.org/news/2022/10/28/kyrgyzstan-authorities-renew-attack-media>, (последнее посещение 18.11.2022).

⁴²⁶ Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»,

государственной гражданской службе и муниципальной службе» в целях приема на работу, удержания и продвижения по службе государственных служащих и иных невыборных государственных служащих. Во исполнение настоящего Закона 2 февраля 2022 года Указом ⁴²⁷Президента Кыргызской Республики утверждено «Положение о порядке проведения открытого конкурса для включения в резерв кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы государственного органа и органа местного самоуправления, его формирования и функционирования».

- Принят и утвержден Указом Президента КР от 31 мая 2022 года № 171 новый **Кодекс этики государственных служащих**, который распространяется на работников государственной гражданской службы и муниципальной службы, а также на лиц, временно замещающих отсутствующих работников государственного органа и органа местного самоуправления. Кодекс определяет этику как систему норм, устанавливающих и регламентирующих правила поведения работника. Этика является обязанностью каждого сотрудника в соответствии с Кодексом.
- Налоговым **кодексом** от 18 января 2022 года № 4 установлена обязанность ежегодно предоставлять декларации об имуществе и доходах в Налоговую службу Кыргызской Республики. Представленные декларации размещаются на сайте Налоговой службы.
- В период с 2021 по 2022 год в отношении высокопоставленных бывших и действующих чиновников, а также представителей крупного бизнеса возбуждены **уголовные дела с целью взыскания с них крупных сумм денег в бюджет**. Тем не менее, по словам гражданского активиста Нурбека Токтакунова, эти деньги не направляются в бюджет, а просто зачисляются в бюджет ГКНБ, которая эти деньги собирает.⁴²⁸
- Новый Закон о **государственных закупках** был принят 14 апреля 2022 года, и гражданское общество считает его сопряженным с высокими коррупционными рисками, поскольку он исключает из сферы его действия государственные и муниципальные предприятия и компании с государственной долей в их капитале. Это создает серьезные коррупционные риски, поскольку ни государственный регулятор, ни гражданское общество не будут иметь доступа или надзора за сделками, заключенными этими предприятиями и компаниями.⁴²⁹
- **Поправки к Закону о государственных закупках** были опубликованы на сайте президента в октябре 2022 года. В этом законопроекте предлагается убрать два метода закупок (неограниченный и ограниченный). Это означает, что госзакупки будут осуществляться только методами «запрос котировок» и «из одних рук», это прямые закупки, без проведения торгов. Такие закупки были возможны во время карантина COVID19 в 2020 году, когда в Кыргызстане было чрезвычайное положение. Участвовать могут только приглашенные поставщики, что противоречит статье 9 КПК ООН и принципу прозрачности государственных закупок. Кроме того, в новой редакции

<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303>, (последнее посещение 07.07.2022).

⁴²⁷ О формировании и функционировании кадрового резерва,

<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430847>, (последнее посещение 07.07.2022).

⁴²⁸ Нурбек Токтакунов: от «кустуризации» в бюджет не заложили ни сума,

<https://vesti.kg/politika/item/91100-nurbek-toktakunov-ot-kusturizatsii-v-gosbyudzheth-ne-postupalo-ni-soma-vse-dengi-razvorovyvayutsya.html>, (последнее посещение 07.07.2022).

⁴²⁹ Новый закон о госзакупках открывает двери для коррупции,

<https://www.akchabar.kg/ru/article/business/obshchestvennost-bet-trevozu-novyi-zakon-o-goszakupkah-otkryva/>, (последнее посещение 07.08.2022).

предлагается убрать комиссии по госзакупкам, которые оценивают предложения, выявляют победителя или признают закупку несостоявшейся при выявлении нарушений. Благодаря коллегиальному характеру комиссий они способствовали большей прозрачности системы закупок. Таким образом, законопроект усугубляет коррупционные риски, уже присутствующие в Законе о государственных закупках, и окажет пагубное влияние на всю систему государственных закупок, поскольку тендеры как таковые, по мнению экспертов, будут упразднены.⁴³⁰

⁴³⁰ Kloop.kg, Кыргызстан может лишиться своей тендерной системы. Власти снова хотят изменить закон «О госзакупках». Доступно на русском языке: <https://kloop.kg/blog/2022/10/17/kyrgyzstan-mozhet-lishitsya-tendernoj-sistemy-vlasti-snova-hotyat-izmenit-zakon-o-goszakupkah/> (последнее посещение 17.11.2020). 2022).

VI. Рекомендации

Следующий перечень рекомендаций адресован Президенту, Кабинету Министров Кыргызской Республики, Генеральной прокуратуре и парламенту Кыргызской Республики и сгруппирован по статьям КПК ООН:

Статья. 5 – Превентивная антикоррупционная политика и практика

- 1) Необходимо пересмотреть проект Закона о противодействии коррупции и организовать процесс открытого общественного обсуждения со всеми заинтересованными сторонами.
- 2) Возобновить процесс вступления в ГРЕКО - необходима политическая воля и необходимые средства для оплаты членских взносов.
- 3) Разработать и внедрить единую методику проведения антикоррупционной экспертизы законодательства с целью выявления потенциальных коррупционных рисков и их устранения на стадии разработки нового законодательства. Это должно быть частью антикоррупционной политики как на национальном, так и на местном уровне.
- 4) Проводить систематические исследования коррупции за счет финансовой поддержки государства и проводить их государственными и частными исследовательскими учреждениями, академическими учреждениями, ОГО и отдельными исследователями.

Статья. 6 и 13.2 – Превентивный антикоррупционный орган или органы

- 5) Следует четко определить, какой государственный орган уполномочен выступать в качестве основного координирующего и реализующего органа национальной стратегии по борьбе с коррупцией. Этот орган должен быть создан Законом, а не указом Президента. Независимость превентивного органа должна быть гарантирована институционально и финансово. Бюджетные ассигнования должны быть достаточно значительными, чтобы полностью поддерживать функционирование превентивного органа.
- 6) Следует уточнить статус и полномочия Антикоррупционного делового совета и провести оценку его соответствия положениям законодательства, регулирующего деятельность других государственных органов, наделенных полномочиями по противодействию коррупции.

Статья. 7.1 – Занятость в государственном секторе

- 7) Обеспечить конкурсный отбор государственных служащих в Администрацию Президента, Аппарат Жогорку Кенеша.
- 8) Обеспечить планомерность в деятельности государственных служащих и систему продвижения по государственной службе.
- 9) Усилить механизмы мониторинга и подотчетности для предоставления деклараций, которые должны предоставляться государственными служащими.
- 10) Обеспечить методологическую базу, провести обучающие мероприятия и усилить контроль со стороны Государственного агентства по делам государственной службы и муниципальной службы в сфере соблюдения этических норм государственными служащими, в том числе соблюдения

норм конфликта интересов.

- 11) Пересмотреть подходы к формированию политических и административных должностей, что может привести к дальнейшей политизации государственной службы. С этой целью предлагается исключить представителей органов местного самоуправления – айылных кеңешей и айыл окмоту - из списка политических должностей.

Статья. 7.3 – Политическое финансирование

- 12) Обеспечить прозрачность движения финансов политических партий.
- 13) Ввести государственное финансирование избирательных кампаний политических партий или кандидатов.
- 14) ЦИК Кыргызской Республики публиковать информацию о расходах на выборы более подробно.
- 15) Сделать органы по мониторингу политического финансирования более независимыми.

Статья. 7, 8 и 12 – Кодексы поведения, конфликты интересов и декларации об активах

- 16) Прокуратуре Кыргызской Республики следует включить в обязательный перечень надзорных действий законодательство о конфликте интересов и соблюдении этических норм.
- 17) Обеспечить эффективный механизм контроля за соблюдением положений о конфликте интересов путем проверки требования о декларировании личных интересов и усиления роли руководства в таком контроле.
- 18) Проводить периодический мониторинг и оценку реализации закона о конфликте интересов и его влияния на систему государственного управления.
- 19) Ввести эффективные санкции за непредставление декларации об имуществе и доходах, а также за предоставление заведомо ложной или неполной информации, с более современными подходами к проверке сведений, содержащихся в декларациях.
- 20) Создать единый орган, который будет собирать, публиковать и проверять декларации о доходах и имуществе, с необходимыми гарантиями независимости, полномочиями и ресурсами.
- 21) Обеспечить, чтобы вся информация из деклараций о доходах и имуществе и деклараций об интересах была опубликована в Интернете, за исключением некоторых четко определенных заявлений, которые не публикуются в целях защиты личной безопасности декларантов.
- 22) Обеспечить публикацию реестров прав собственности на движимое и недвижимое имущество, регистрации юридических лиц, в том числе сведений о бенефициарных собственниках юридических лиц, и других реестров, имеющих общественное значение, в том числе в формате открытых данных.

23) Следует ввести санкции для должностных лиц за непредоставление информации, находящейся в распоряжении государственных и муниципальных органов.

24) Обеспечить обязательное участие представителей государственной кадровой службы в составе и работе комиссий по рассмотрению нарушений этики государственных служащих и конфликтов интересов.

Статья. 8.4, 13.2 – Механизмы сообщения и защита осведомителей (8.4, 13.2, 32 и 33.11)

25) Обеспечить надлежащую реализацию механизмов защиты лиц, сообщающих о коррупции.

26) Увеличить уровень финансирования программы защиты осведомителей.

27) Внести поправки в закон о защите лиц, предоставивших информацию о коррупции, указав подробные процедуры защиты разоблачителей.

Статья. 9.1 – Государственные закупки

28) Отменить прямые контракты на все закупочные процедуры, кроме мелких и бытовых (обслуживающих текущую деятельность госоргана, например, канцелярские товары).

29) Веб-портал государственных закупок следует укрепить на основе консультаций с сильными экспертами в области ИТ, чтобы обеспечить стабильность и безопасность данных, а навигацию портала следует улучшить с точки зрения удобства использования. Информация должна быть предоставлена в машиночитаемом формате.

30) Текст договора о государственных закупках и посттендерная документация должны быть опубликованы на веб-портале. Законодательство о закупках государственными и муниципальными предприятиями, акционерными обществами (где 50 и более процентов доли в уставном капитале принадлежат государству) и их дочерними обществами должно обеспечивать их прозрачность и избегать коррупционных рисков.

Статья. 9.2, 9.3 – Управление государственными финансами

31) Обеспечить контроль (проверку и подтверждение) расходной части деклараций государственных служащих.

Статья. 10 и ст. 13.1 – Доступ к информации и участие общества

32) Прекратить преследовать граждан, которые сообщают о коррупционных фактах и разоблачают коррупцию.

33) Поощрять граждан создавать НПО для работы над антикоррупционными и открытыми правительственными инициативами.

34) Публиковать всю информацию о компаниях и НПО, доступную государственным органам. Обновить единый реестр юридических лиц, включив в него текущие и исторические данные, с дополнительными требованиями по публичной подаче годовой отчетности, смене акционеров, директоров и секретарей, регистрации сборов и других финансовых документов.

- 35) Разработать централизованный реестр бенефициарных владельцев, требуя, чтобы адекватные и структурированные данные о конечных владельцах всех юридических лиц собирались и публиковались в бесплатной, доступной для поиска, открытой онлайн-базе данных.
- 36) Правовая основа доступа к информации должна предусматривать приоритет права на информацию над секретностью и законными интересами государства, а также включать оценку степени вреда и общественный интерес.
- 37) Государственные органы и агентства должны следовать установленным графикам предоставления ответов на запросы общественности. Следует контролировать качество ответов и определять санкции за непредоставление информации.
- 38) Опубликовать полный отчет об обзоре UNCAC страны и контрольный список самооценки после завершения процесса обзора и сделать их общедоступными в Интернете.

Статья. 11 – Судебная власть и прокуратура

- 39) Обеспечить полное внедрение во всех судах системы автоматического распределения судебных дел, открытость информации о таком распределении и опубликование судебных решений.
- 40) Пересмотреть вопросы назначения и продвижения судей, которые могут негативно сказаться на независимости судей.
- 41) Обеспечить на практике опубликование всех судебных решений, подлежащих опубликованию.
- 42) Предусмотреть образование органа прокурорского самоуправления (Совета прокуроров), большинство членов которого будут избираться на регулярно проводимой конференции прокуроров. Такой орган должен быть независимым от Генерального прокурора и играть ключевую роль в конкурсном отборе кандидатов на должность Генерального прокурора, его заместителей и других прокуроров, рассматривать вопросы их досрочного освобождения от должности, дисциплинарной ответственности и оценки их деятельность.
- 43) Учреждение Прокурорского совета для выдвижения кандидатуры Генерального прокурора и его заместителей.
- 44) Законодательно ограничить срок полномочий Генерального прокурора.

Статья. 12.1, 12.2(с) и (f), 12.4 – Прозрачность частного сектора

- 45) Обеспечить доступ к полной информации в реестре юридических лиц.
- 46) Обеспечить публичный доступ к реестру бенефициарных собственников, опубликовать на сайте государственного органа список раскрытых бенефициарных владельцев компаниями добывающих отраслей в соответствии с требованиями законодательства.
- 47) Ввести законодательный запрет на налоговый вычет взяток и коррупционных расходов.

Статья. 14, 52.1, 52.2, 52.3, 52.4, 52.5, 52.6, 58 – Меры по предупреждению отмывания денег

- 48) Предусмотреть детальное регулирование процесса возврата похищенных активов, в том числе четкие правила рассмотрения запросов об оказании взаимной правовой помощи и какой орган должен нести ответственность. Предусмотреть конкретные процедуры для процесса возврата, обеспечив полную прозрачность процесса.
- 49) Включить казино и игорный бизнес в целом в перечень субъектов, реализующих меры ПОД/ФТ в связи с легализацией казино в Кыргызской Республике в июне 2022 года.
- 50) В кратчайшие сроки рассмотреть и утвердить Отчет об оценке рисков в секторе НКО и Отчет о НОР в Комиссии по ПОД/ФТ при Кабинете Министров КР, а также утвердить Планы мероприятий, содержащие мероприятия, направленные на снижение рисков ОД/ФТ в Кыргызской Республике в 2018-2021 гг.
- 51) Изучение программ обучения, которые размещены на сайте ГСФР, учебно-методические комплексы не содержат дисциплин, направленных на проведение усиленной проверки или углубленного мониторинга сделок и договоров, в связи с чем необходима корректировка программ обучения в сфере ПОД/ФТ.
- 52) Совершенствовать межведомственное взаимодействие правоохранительных органов и служб в сфере анализа информации, аналитических и следственных возможностей финансовых расследований и судебного процесса, а также международное сотрудничество с зарубежными партнерами.

Статья. 53 и 56 – Меры по прямому взысканию имущества

- 53) Укреплять межправительственное сотрудничество и механизмы по процедурам прямого взыскания имущества.
- 54) Обеспечить прозрачность и подотчетность возвращенных активов.

Статья. 54.1(b) и (c) [см. также ст. 23.1 и 23] – Инструменты конфискации

- 55) Порядок ареста и конфискации имущества должен быть детализирован, особенно для таких видов имущества, как: движимое и недвижимое имущество, предметы искусства и другие артефакты.

Статья. 51, 54.1(a) и (b), 54.2, 55.1, 55.2, 55.6, 56, 59 – Международное сотрудничество в целях конфискации

- 56) Гармонизировать законодательство и ввести единый инструмент ареста и конфискации активов в зарубежных странах.
- 57) Улучшить правоприменение при конфискации цифровых активов, таких как криптовалюта.

Статья. 57.3, 57.4, 57.5 Возврат и распоряжение конфискованным имуществом

- 58) Продвигать передовой опыт зарубежных стран по возврату активов на международном уровне.

VII. Приложение

7.1 Таблица доступа к информационным запросам и ответам

#	Учреждение	Дата отправки запроса	Тема	Отвечать
1	Генеральная прокуратура	22.05.2022	Список вопросов о статусе имплементации КПК ООН	Ответ был предоставлен, ответ был неполным
2	Министерство внутренних дел	24.05.2022	Перечень вопросов по реализации защиты осведомителей	Ответ был предоставлен, ответ был неполным
3	Верховный суд	23.05.2022	Перечень вопросов по толкованию законов и применению норм в отношении КПК ООН	Ответ предоставлен, данный ответ был неполным
4	Министерство юстиции	24.05.2022	Продвижение свободы информации и средств правовой защиты	Ответ был предоставлен в полном объеме
5	Государственное агентство по делам государственной и муниципальной службы	25.05.2022	Перечень вопросов по системе приема на государственную службу и этике на государственной службе	Ответ был предоставлен, ответ был неполным
6	Министерство финансов	24.05.2022	Перечень вопросов о прозрачности государственных финансовых данных и механизмах управления государственными финансами	Ответ был предоставлен, ответ был неполным
7	Министерство культуры	22.05.2022	Список вопросов	Ответ был предоставлен, ответ был неполным

8	Центральная избирательная комиссия	26.05.2022	Перечень вопросов о финансировании политических партий и прозрачности расходов на выборы	Ответ не был предоставлен
9	Секретариат Совета безопасности	21.05.2022	Перечень вопросов по реализации антикоррупционной политики в государственных органах	Ответ был предоставлен, ответ был неполным
10	Государственная налоговая служба	26.05.2022	Перечень вопросов по финансовой прозрачности и деклараций государственных чиновников	Ответ был предоставлен, ответ был неполным
11	ГТРК (Государственная телерадиокомпания)	24.05.2022	Список вопросов	Ответ был предоставлен, ответ был неполным
12	Государственная служба финансовой разведки	24.05.2022	Список вопросов по статистике подозрительных транзакций	Ответ был предоставлен, ответ был неполным

7.2 Библиография

Год борьбы новой власти с коррупцией, Радио Азаттык, 20 декабря 2021 г., <https://rus.azattyk.org/a/31617392.html> .

О властных кланах и родственниках в Кыргызстане, <https://rus.azattyk.org/a/28138695.html> .

По бумагам - "ни кола, ни двора", а на деле? Декларации чиновников продолжают удивлять (azattyk.org), <https://rus.azattyk.org/a/31600751.html> .

План действий государственных учреждений Кыргызской Республики по реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики на 2015-2017 годы <http://cbd.minjust.gov.kg/act/preview/ru-ru/97423/50?mode=tekst> .

Статья 15 Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 27 октября 2021 года № 125 https://www.oecd.org/corporation/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Отчет_о_раунде_мониторинга-2018-RUS.pdf .

Статья 23 Закона КР «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 года № 206 (11), <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=102598> .

Атамбаев приведен к присяге в качестве президента Кыргызстана <https://www.ecoi.net/en/document/1045441.html> .

Бишкекский городской суд запретил раскрывать информацию, <https://kloop.kg/blog/2012/03/14/bishkekskij-gorsud-zapretil-razglashat-byudzhethet-qknb/> .

Бюджетный кодекс, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111338> .

Бюджетные слушания во время пандемии, <http://www.municipalitet.kg/ru/article/full/2479.html> .

Аналитический документ Барометра Центральной Азии, Коррупция в системе закупок Кыргызской Республики (2021 г.), с. 9. Доступно онлайн на русском языке: <https://ca-barometer.org/assets/files/froala/29edfc8d8a30440f8d262127ca88a996a002a6b4.pdf> .

[Кодекс](#) этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики

Конфликт интересов на выборах в местный кенеш <https://law.kg/question/konflikt-interesov/> .

Конституционный закон Кыргызской Республики от 11 октября 2021 года № 122 «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112301?cl=ru-py> .

Коррупция усиливается: Кыргызстан потерял 20 позиций в рейтинге CPI, <https://rus.azattyk.org/a/31672049.html> .

Уголовный кодекс Кыргызской Республики, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112309> .

Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года № 129 , <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112308> .

Приказ об отделе тестирования, www.mkk.gov.kg/otdel-centr-test/ .

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 15 сентября 2015 года № 454-р. Доступно онлайн на русском языке, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/214761>

.

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 июня 2018 года № 226-р. Доступно на русском языке, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/216401?cl=ru-ru> .

Указ Президента Кыргызской Республики от 25 сентября 2020 года №180, <http://minjust.gov.kg/ru/content/1502> .

Деградация, кастомизация и справедливость за деньги. Правозащитник Джакупова пожаловалась Жапарову на суды и правоохранителей, <https://kloop.kg/blog/2021/10/06/degradatsiya-kusturizatsiya-i-spravedlivost-za-dengi-pravozashhitnitsa-dzhakupova-pozhalovalas-zhaparovu-na-sudy-i-pravoohraniteley/> .

Депутаты и граждане требуют отчета об исполнении бюджета в период Пандемии, <https://kloop.kg/blog/2020/04/30/deputaty-i-grazhdanskoe-obshhestvo-trebuyut-otcheta-otrate-vneshnej-pomoshhi-pravitelstvo-govorit-cto-sistema-ne-pozvolyaet/> .

Депутатская этика во внешней политике (azattyk.org) 370 сотрудников прокуратуры привлечены к ответственности за нарушение этики, <https://rus.azattyk.org/a/28401900.html> .

Стандарт ИПДО требует, чтобы все государства раскрывали информацию о бенефициарном праве, начиная с 1 января 2020 г., <https://eiti.org/beneficial-ownership#:~:text=The%20EITI%20Standard%20requires%20implementing,covered%20by%20EITI%20Requirement%202,5> .

Веб-страница ИПДО, <https://eiti.org/countries/kyrgyz-republic> .

Элитные кони и тайный бизнес: что журналисты нашли в декларациях госслужащих Кыргызстана и кто не указал доходы, <https://www.currenttime.tv/a/chto-zhurnalisty-obnaruzhili-v-deklaratsiyakh-gossluzhashchikh-kyrgyzstana/31601953.html> .

Энгвалл Дж., Третья революция в Кыргызстане, 8 октября 2020 г., доступно в Интернете: <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13643-kyrgyzstan%E2%80%99s-Third-revolution.html> .

Экспертное интервью. См., например, отчет Государственной налоговой службы о реализации Стратегии на 2015–2017 годы, который доступен в Интернете: <https://www.sti.gov.kg/docs/default-source/otchet/otchetn1702015-2017.pdf?sfvrsn=2> .

Пояснительная записка к проекту нового Закона о противодействии коррупции, доступна на сайте: <https://www.gov.kg/ru/npa/s/3878> .

Финансовый отчет ЦИК за 2021 год, <https://shailoo.gov.kg/media/alai/2022/03/22/28112021-18032022.pdf> .

Функциональный обзор национальных институциональных механизмов реализации гендерных вопросов в Кыргызской Республике в 2009 году, Аналитический отчет ПРООН, стр. 64. Доступно:

<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/kg/rus-functional-review.pdf>.

Постановление Правительства О вопросах организации государственной гражданской службы и муниципальной службы, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99690?cl=ru-ru>.

Как чиновники Кыргызстана избегают уголовной ответственности — расследование Kloop.kg — Factcheck, <https://factcheck.kg/kak-chinovniki-kyrgyzstana-izbegayut-ugolovnoj-otvetstvennosti-rassledovanie-kloop-kg/>.

Как партнерство «Открытое правительство» и «Прозрачный рейтинг государственных закупок» способствовали реформам государственных закупок в Кыргызстане, 13 февраля 2021 г. Доступно онлайн: <https://www.tpp-rating.org/page/eng/publications/41>.

Как прокурор по делу Райымбека Матраимов связан с партией «Мекеним Кыргызстан»? - VESTI.KG - Новости Кыргызстана, <https://vesti.kg/politika/item/82162-kak-svyazan-prokuror-po-delu-rajymbeka-matraimova-s-partiej-mekenim-kyrgyzstan.html>

Платформа «Открытое правительство», <http://ogp.el.kg/ru/initiative/obshchestvennoe-obedinenie-rezultat>; <https://24.kg/archive/ru/politic/64716-v-kyrgyzstane-ryad-uchrezhdenij-likvidirovan.html/>.

Чтобы защитить свидетелей, нужны большие деньги. Депутаты раскритиковали МВД, https://24.kg/vlast/136076_dlya_zaschityi_svideteley_nujnyi_bolshie_dengi_deputaty_raskritikovali_mvd/.

Исследование злоупотребления государственными ресурсами в избирательном процессе Кыргызской Республики, <https://ca-антикоррупция.com/wp-content/uploads/2022/03/Abuse-of-State-Resources-in-the-Electoral-Process-of-the-Kyrgyz-Republic-2.pdf>.

Доступ к информации. Что мы ищем на сайте правительства и каких данных там нет?, https://kaktus.media/doc/431560_dostyp_k_informacii_chno_my_ishem_na_site_pravitelstva_i_kakih_dannyh_tam_net.html

Кыргызстан собирается ввести программу защиты свидетелей, <https://kloop.kg/blog/2012/06/15/ky-rgy-zstan-sobiraetsya-vvesti-programmu-zashhity-svidetelej/>

Сам выигрывал тендеры, работал с племянником Матраимова — Factcheck.kg опубликовал расследование о главе «Кыргыз темир жолу», <https://kloop.kg/blog/2021/02/19/vyigryval-tendery-u-sebya-samogo-rabotal-s-plemyannikom-matraimova-factcheck-kgy-vypustil-rassledovanie-o-glave-kyrgyz-temir-joly/>,

«Тендер на полмиллиарда». Темиров LIVE провел расследование в отношении свахи президента Турусбека Тумонбаева <https://kloop.kg/blog/2021/09/12/tender-na-polmilliarda-temirov-live-proveli-rassledovanie-o-svate-prezidenta-turusbeke-tumonbaeve/>.

Садыр Жапаров : Новый закон о госзакупках устранил коррупцию,
<https://kloop.kg/blog/2022/04/16/sadyr-zhaparov-novyj-zakon-o-goszakupkah-isklyuchit-korrupsiyu/> .

Треть закупки может уйти в тень,
<https://kloop.kg/blog/2022/05/26/tret-goszakupok-mozhet-ujti-v-ten-kak-novyj-zakon-povliyaet-na-prozrachnost-pokazyvaem-na-dannyh/> .

Огласки хочет, чтобы новый закон о госзакупках,
<https://www.akchabar.kg/ru/article/business/obshestvennost-bet-trevogu-novyj-zakon-o-goszakupkah-otkryva/> .

Статус ратификации Конвенции ООН против коррупции,
<https://www.unodc.org/unodc/en/corporation/ratification-status.html> .

Сотни сотрудников милиции в Бишкеке сдают карты МВД в залог из-за мизерной зарплаты,
https://kaktus.media/doc/393156_v_bishkeke_iz_za_mizernoy_zarplaty_sotni_milicionerov_s_daut_kartochki_mvd_v_zalog_video.html .

В Минсельхозе выявили финансовые нарушения,
https://www.esep.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=2129:za-2020-god-v-ministerstve-selskogo-khozyajstva-kr-vyyavleny-finanсовые-нарушения-na-sумму-17-6-млн-сомов&catid=49&lang=ru&Itemid=170 .

Отчет о переходных результатах Кыргызской Республики, 21 января 2022 г. Доступно:
<https://www.opengovpartnership.org/documents/kyrgyz-republic-transitional-results-report-2018-2020/> .

Кыргызстан хочет закрыть доступ к декларациям чиновников - KLOOP.KG - Новости Кыргызстана Закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеш Кыргызской Республики», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244?cl=ru-ru> .

Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»,
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303> .

Закон Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» от 15 декабря 2017 года № 210(15). Доступно на русском языке:
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111719> .

Закон КР от 2 августа 2017 года № 164 «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111671> .

Закон КР от 7 августа 2004 года № 108 «О декларировании и опубликовании сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, занимающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1507?cl=ru-ru> .

Закон КР от 18 декабря 2008 года № 267 «О статусе депутата Жогорку Кенеш Кыргызской Республики», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202483?cl=ru-ru> .

Закон КР от 11 августа 2004 года № 114 «О государственной службе»,
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111245?cl=ru-ru>.

Закон КР от 8 августа 2012 года № 153 «О противодействии коррупции»,
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203753>.

Закон КР от 12 декабря 2017 года № 206(11) «О конфликте интересов»,
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111716>.

Закон КР от 27 октября 2021 года № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303>.

Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления», от 28 декабря 2006 г. № 213, доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202010/70?mode=текст>.

Закон Кыргызской Республики «О гарантиях и свободе доступа к информации» от 5 декабря 1997 г. № 89, доступен в Интернете на русском языке:
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/589/45?mode = текст>.

Закон Кыргызской Республики «Об общественных советах государственных органов» от 24 мая 2014 года № 74, статья 1. Доступен на русском языке:
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205299>.

Закон Кыргызской Республики «О рынке ценных бумаг» от 24 июля 2009 года № 251, статья 30. Режим доступа на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202677>.

Закон о выборах Президента и депутатов Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, статья 42 - «Контроль за расходованием средств, выделенных на проведение выборов, за средствами избирательных фондов кандидатов, политических партий»,
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-en/203244?cl=en-en>.

Закон О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеш КР – ЦИК КР, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244?cl=ru-ru>.

Закон о государственной и гражданской службе, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354>.

Закон «О формировании и функционировании кадрового резерва»,
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430847>.

Закон «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях»,
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111829?cl=ru-ru>.

Кредиты на развитие аграрного кластера. Депутаты увидели конфликт интересов - | 24.kg - СМИ «Доступ к информации и новым технологиям»,
https://24.kg/vlast/231207_kredityi_narazvitie_agrarnogo_klastera_deputatyi_uvideli_konflikt_interesov/.

Мендель Т., Анализ нормативно-правовой базы Кыргызстана в отношении права на

информацию, апрель 2020 г., с. 12, доступно онлайн: https://mediadialogue.kg/wp-content/uploads/2020/12/wfd_kg-ati-framework-analysis_eng-v9.pdf (последнее посещение 20.06.2022).

МВД предлагает утвердить Приказ о мерах по защите свидетелей, <https://www.for.kg/news-769057-ru.html>.

Утвержден новый состав Совета по противодействию коррупции, Sputnik, 22 февраля 2019 г., доступно онлайн: <https://ru.sputnik.kg/20190222/kyrgyzstan-korruptsiya-borba-sovet-sostav-1043454363.html>.

Национальная система добросовестности Кыргызстана Отчет-FINAL.pdf (transparency.kg), <https://en.transparency.kg/files/pdf/NIS%20Pillar%20Report%20Legislature%20eng.pdf>.

ОЭСР (2020 г.), Обзор Казахстанской комиссии по доступу к информации, Обзоры государственного управления ОЭСР, Издательство ОЭСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/3a8d6a0e-en>.

ОЭСР/АКС, раунд 3 мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в Кыргызской Республике, 2015 г., стр. 14. Доступно в Интернете: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kyrgyzstan-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

Официальный сайт Министерства финансов Кыргызской Республики, <http://www.minfin.kg/ru/novosti/otchet-y-po-ispolneniyu-byudzheta>.

План действий ОGP на 2018-2020 гг., доступен по ссылке: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020_REV.pdf.

Веб-страница ОGP: <https://www.opengovpartnership.org/members/kyrgyz-republic/>.

Обзор открытого бюджета 2021 г., <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf>.

Парламент требует исключения Матраимова из комиссии по расследованию убийства Саймаити - КР.Kg Parsons A., Улучшение надзора за доступом к информации: изучение различных подходов в Европе, апрель 2022 г. Доступно онлайн: <https://research.mysociety.org/html/improving-oversight/#top>.

Указ Президента «О первоочередных мерах по внедрению системы проверки на полиграфе на государственной службе», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/60672?cl=ru-ru>.

Указ Президента «О порядке ротации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики», <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430865>.

Электронный портал открытых тендеров, <http://www.zakupki.gov.kg/popp/>; база данных юридических лиц: <https://register.minjust.gov.kg/register/SearchAction.seam>.

Радио Свободная Европа, Революция в Кыргызстане в 2010 г., 7 апреля 2015 г., доступно на сайте: <https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-opposition-riots/26942558.html>.

Ратификация Конвенции ООН против коррупции, 6 августа 2005 г., № 128, доступно в Интернете на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1726> .

Положение о Рабочей группе Совета Безопасности по мониторингу реализации Государственной стратегии противодействия коррупции, утвержденное Указом Президента Кыргызской Республики от 12 ноября 2013 года № 215.

Положение об Антикоррупционном деловом совете от 8 июля 2021 года, утвержденное Постановлением № 293, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430638/10?cl=ru-ru> .

Положение о порядке формирования и учета поступлений и расходов средств избирательного фонда политических партий,
https://shailoo.gov.kg/ru/npacik/Polojeniya_CIK_KRBShKnyn_Joboloru/polozhenie-o-poryadke-formirovaniya-ucheta-postupleniya-i-rasxodovaniya-denezhnykh-sredstv-izbiratel'nogo-fonda-politicheskoy-partii-pri-provedeniya-vyborov-deputatov-jogorku-kenesa-kyrgyzskoy-respubliki/ .

Постановление Правительства Кыргызской Республики о ходе реализации министерствами, государственными комитетами, ведомствами и другими органами исполнительной власти мероприятий, предусмотренных Правительственным Комплексом мер по реализации Плана мероприятий по реализации Государственной стратегии по борьбе с коррупцией в Кыргызской Республике на 2006-2007 годы, 13 февраля 2008 г., № 44.

Рассел- Привата Л. и Лорд Дж., Обеспечение прозрачности бенефициарной собственности в добывающем секторе Кыргызской Республики: выводы и рекомендации, февраль 2019 г., стр. 15. Доступно онлайн:
<https://openownershiporgprod-1b54.kxcdn.com/media/documents/oo-report-kyrgyz-republic-report-2019-03.pdf> .

Скандал за скандалом. За что задержали экс-главу профсоюзов Мирбека Асанакунова <https://rus.azattyk.org/a/31881710.html> .

Сыдыкова Л., на с. 120, доступно онлайн на русском языке:
https://www.krsu.edu.kg/images/_main-site/obshaya_informacia/anticorruptcia/publications/sydykova_mon_korrupt.pdf .

Налоговый кодекс Кыргызской Республики: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112340?cl=ru-ru> .

«Порядок формирования, ведения, изменения и дополнения Реестра лиц, уволенных с государственной или муниципальной службы по отрицательным основаниям» (утвержден постановлением Правительства КР от 30 декабря 2013 года № 714) [http: /cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94940?cl=ru-ru](http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94940?cl=ru-ru) .

«Закон о государственной и муниципальной службе»
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303> .

«Это фактически легализация коррупции». Кыргызстан хочет принять закон об амнистии активов (currenttime.tv) <https://www.currenttime.tv/a/v-kyrgyzstane-hotyat-prinyat-zakon-ob-amnistii-aktivov/31910300.html> .

В 2011 году было ликвидировано Агентство по предупреждению коррупции:
<https://www.osoo.kg/inn/02404200610043/>.

Национальный совет по борьбе с коррупцией прекратил свое существование после апрельской революции 2010 года, но точная дата не ясна, поскольку Положение о Совете указано как действующее: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/properties/ru-ru/61515/10>, а Указ Президента, утвердивший данное Положение в 2009 году, не действует с 31 декабря 2021 года: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/60112?cl=py-py>.

Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях от 28 октября 2021 года № 128.

Конституция Кыргызской Республики, 5 мая 2021 г., доступна онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>.

Уголовный кодекс КР от 28 октября 2021 года № 127.

Указ Президента Кыргызской Республики от 16 октября 2020 года №3. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430246?cl=ru-ru>.

Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Национальной стратегии по борьбе с коррупцией в Кыргызской Республике» от 11 марта 2009 года №155, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4810>

Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики» от 2 февраля 2012 года № 26.

Указ Президента Кыргызской Республики «О создании Антикоррупционной службы при Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики» от 14 декабря 2011 года № 27. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61205/20?mode=tekst>.

Указ Президента Кыргызской Республики «Об образовании Антикоррупционной службы при Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики» от 14 декабря 2011 года № 27. Доступен на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/акт/просмотр/ru-ru/61205?cl=ru-ru>.

Указ Президента Кыргызской Республики « О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах государственной власти» от 12 ноября 2013 года №172. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61721>.

Указ Президента Кыргызской Республики « О некоторых мерах по реализации Государственной стратегии по борьбе с коррупцией и устранению ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы» от 14 октября 2020 года № 199. Доступен на сайте на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430247>.

Указ Президента Кыргызской Республики «Об упразднении Антикоррупционной службы ГКНБ» от 25 июня 2021 года № 271.

Указ Президента Кыргызской Республики «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики» № 26 от 8 февраля 2022 года, доступен на

русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430382>.

Закон Кыргызской Республики о конфликте интересов, 12 декабря 2017 г., № 206, доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111716>.

Закон Кыргызской Республики «Об акционерных обществах» от 27 марта 2003 года № 64, статья 81.2. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1188>.

Закон КР «О регистрации юридических лиц» от 20 февраля 2009 года № 57, статья 5.2. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202621/40?cl=ru-ru>.

Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 19 мая 2018 года № 49, статьи 6, 20, 26, 41. Доступен на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111782>.

Закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» от 31 июля 2015 года № 210, доступен на сайте на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111254?кл=py-py>.

Закон о противодействии коррупции в Кыргызской Республике, 8 августа 2012 г., № 153, доступен в Интернете на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203753>.

Закон Кыргызской Республики «О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем», от 6 августа 2018 г., № 87, доступен онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111822>.

Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках», 14 апреля 2022 г., № 27, доступен онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112361>.

Закон «О государственной и муниципальной службе Кыргызской Республики», 27 октября 2021 г., № 125, доступен в Интернете на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303>.

Закон Кыргызской Республики «О защите лиц, заявивших о коррупционных правонарушениях», 29 января 2019 г., № 19, доступен в Интернете на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111829>.

Список общественных советов размещен на странице Кабинета Министров: <https://www.gov.kg/index.php/ru/gov/s/8>.

Положение о Национальном совете по противодействию коррупции Кыргызской Республики, утвержденное Указом Президента Кыргызской Республики от 17 февраля 2009 года № 109. Доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/61515>.

Положение об электронной базе данных бенефициарных владельцев юридических лиц, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 декабря 2018 года № 606. Доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12930>.

Положение о Национальном агентстве по предупреждению коррупции Кыргызской Республики, принятое Указом Президента Кыргызской Республики от 21 октября 2005 года № 476. Доступно на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4352/10?mode=текст>.

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 16 сентября 2015 года № 642. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98016?cl=ru-ru>.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Комплексе мер Правительства Кыргызской Республики по реализации Плана мероприятий по реализации Антикоррупционной стратегии и Государственной программы по борьбе с коррупционной преступностью в КР на 2006-2007 годы» № 132, 28 февраля 2006 г. Доступно онлайн на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/57177?cl=ru-ru>.

Постановление Правительства Кыргызской Республики «О комплексе мер Правительства Кыргызской Республики по реализации Плана мероприятий по реализации Стратегии противодействия коррупции» № 611 от 30 сентября 2009 года. Доступно в Интернете на русском языке.

Государственная стратегия противодействия коррупции в Кыргызской Республике План мероприятий по реализации Государственной стратегии противодействия коррупции в Кыргызской Республике, утвержденный Указом исполняющего обязанности Президента Кыргызской Республики от 21 июня 2005 года № 251, доступен на русском языке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4304>.

Текст проекта нового Закона о противодействии коррупции, а также пояснительная записка доступны в режиме онлайн на веб-странице Кабинета Министров Кыргызской Республики: <https://www.gov.kg/ru/npa/s/3878>.

Отчет TI Кыргызстана о борьбе с коррупцией в Кыргызстане, 2020 г., стр. 28. Доступно онлайн: <https://www.transparency.kg/files/pdf/NIS%20Kyrgyz%20Report%20rus%20-%20FINAL.pdf>.

ТИ, Коррупционные риски на этапах государственных закупок (2020 г.), <https://www.transparency.kg/files/pdf/Public%20Procurement%20Report%20-%20TI%20Kyrgyzstan.pdf>.

Оценка TPPR: <https://www.tpp-rating.org/page/eng/publications/41>.

При получении взятки за положительный результат теста задержан специалист Государственного агентства по делам государственной службы Кыргызстана, <https://knews.kg/2022/06/24/pri-poluchenii-vzyatki-za-polozhitelnyj-rezultat-testirovaniya-zaderzhan-spezialist-gosaqentstva-po-delam-gossluzhby-kyrgyzstana/>.

В Кыргызстане появилось управление по защите свидетелей, <https://knews.kg/2014/12/10/v-kyrgyzystane-poyavilos-upravlenie-po-zaschite-svideteley/>.

Всемирный банк, Кыргызская Республика: на пути к прозрачной и эффективной системе государственных закупок, 17 июня 2015 г. Доступно онлайн на русском языке:

[https://www.vsemirnyjbank.org/ru/results/2015/06/17/on- Путь-к-прозрачным-и-эффективным-государственным-закупкам-в-Кыргызской-республике](https://www.vsemirnyjbank.org/ru/results/2015/06/17/on-Путь-к-прозрачным-и-эффективным-государственным-закупкам-в-Кыргызской-республике).

Вместе с зарплатой вырастут и требования. Сколько будут получать бюджетники?
<https://rus.azattyk.org/a/31786630.html>.