

Базовый отчет пятого раунда мониторинга антикоррупционных реформ в Кыргызстане

Стамбульский план действий по борьбе с
коррупцией



© ОЭСР, 2024.

Данная работа была согласована на пленарном заседании Антискоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) 17 сентября 2024.

Настоящий документ, а также любые данные и карты, включенные в него, не затрагивают статус или суверенитет какой-либо территории, делимитации государственных границ и пограничных линий, а также названия любой территории, города или района.

Дизайн обложки: Основано на © Angelique Portrait Photography LTD.



Атрибуция 4.0 Международная (CC BY 4.0)

Эта работа доступна по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International. Используя эту работу, вы соглашаетесь с условиями этой лицензии (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Атрибуция - вы должны ссылаться на произведение.

Переводы - необходимо ссылаться на оригинальное произведение, указывать изменения в оригинале и добавлять следующий текст: В случае расхождений между оригинальным произведением и переводом, действительным считается только текст оригинального произведения.

Адаптации - необходимо сослаться на оригинальное произведение и добавить следующий текст: Это адаптация оригинальной работы ОЭСР. Мнения, высказанные в этой адаптации, и аргументы, использованные в ней, не должны сообщаться как представляющие официальную точку зрения ОЭСР или ее стран-членов.

Материалы третьих лиц - лицензия не распространяется на материалы третьих лиц, содержащиеся в работе. При использовании такого материала вы несете ответственность за получение разрешения от третьей стороны и за любые претензии по поводу нарушения авторских прав.

Вы не должны использовать логотип ОЭСР, визуальную идентификацию или изображение на обложке без прямого разрешения или предполагать, что ОЭСР одобряет использование вами данного произведения.

Любые споры, возникающие в связи с настоящей лицензией, разрешаются в арбитражном порядке в соответствии с Арбитражным регламентом Постоянной палаты третейского суда (ППТС) 2012 года. Местом проведения арбитража является Париж (Франция). Число арбитров должно быть одно.

Об ОЭСР

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - это международная организация, которая работает над созданием лучшей политики для лучшей жизни. Опираясь на более чем 60-летний опыт, ОЭСР тесно сотрудничает с заинтересованными сторонами и гражданами, чтобы установить международные стандарты, основанные на фактах, и найти решения социальных, экономических и экологических проблем. Основная цель ОЭСР - устанавливать международные стандарты и поддерживать их внедрение, помогая странам прокладывать путь к более сильным и справедливым обществам. Узнайте больше на сайте - www.oecd.org.

Об Антискоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Антискоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) - это региональная программа Рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством, созданная в 1998 году. Она оказывает поддержку участвующим странам в их усилиях по предупреждению и борьбе с коррупцией посредством проведения страновых обзоров, создания сетей специалистов-практиков и оказания технической помощи конкретным странам. Узнайте больше на сайте - <https://www.oecd.org/en/networks/anti-corruption-network-for-eastern-europe-and-central-asia.html>.

Предисловие

Данный отчет был подготовлен в рамках 5-го раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (СПД) – флагманской программы экспертной оценки Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС). Запущенная в 2003 году, СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Азербайджане, Армении, Грузии,¹ Казахстане, Кыргызстане, Республике Молдова, Монголии, Таджикистане, Узбекистане и Украине посредством комплексных и регулярных экспертных отчетов. Другие страны региона АКС, страны-члены ОЭСР, международные организации и неправительственные партнеры участвуют в реализации СПД в качестве экспертов и доноров.

Для нового 5-го раунда мониторинга СПД (2023-2026 гг.), АКС использует экспертную оценку на основе индикаторов эффективности. После завершения пилотного проекта, пересмотренная Методика оценивания 5-го раунда мониторинга СПД (ОЭСР, 2022^[1]) и соответствующие Методические рекомендации (ОЭСР, 2022^[2]) были одобрены Руководящей группой АКС в ноябре 2022 года. Первые обзоры в рамках 5-го раунда мониторинга были проведены в 2023 году в Азербайджане, Армении, Республике Молдова и Украине при поддержке Европейского союза.² Первые обзоры 5-го раунда мониторинга Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана и Монголии были проведены в 2024 году при поддержке Бюро по международным вопросам борьбы с наркотиками и правоохранительной деятельности Государственного департамента США (INL) в сотрудничестве с Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР).

В мониторинговую группу для проведения 5-го раунда мониторинга Кыргызстана входили г-жа Асмик Тигранян (Армения), г-н Вахтанг Размадзе (Европейский банк реконструкции и развития), г-н Евгений Коленко (Узбекистан), г-н Станислав Линкявичюс (Латвия) и г-н Эдуард Аветисян (Азиатский банк развития). В состав команды Секретариата входили г-н Андрий Кухарук (руководитель группы мониторинга), г-жа Наталья Бараташвили (антикоррупционный аналитик), г-н Руслан Рябошапка (внешний консультант) и г-жа Зане Штруберга (административный помощник).

Координирующим ведомством от Кыргызстана выступала Генеральная прокуратура. Координацию и проведение мониторинга со стороны Кыргызстана обеспечивали сотрудники Генеральной прокуратуры – начальник управления по противодействию коррупции и надзору за исполнением законов г-н Мирлан Ашырбаев и старший прокурор управления г-н Арсланбек Хуршудов, а также эксперт отдела взаимодействия с судами и органами прокуратуры Администрации Президента КР, г-н Жоомарт Закиров.

Мониторинг Кыргызстана был начат в ноябре 2023 года. Национальный координатор Кыргызстана предоставил ответы на анкету с сопровождающими материалами 17 января 2024 года. Ответы на анкету для неправительственных заинтересованных сторон были представлены тремя

¹ Грузия отказалась от участия в пятом раунде мониторинга СПД.

² Обзор по Украине проводился с сокращенным охватом в связи с широкомасштабной войной России против Украины.

неправительственными организациями. Визит в страну (г. Бишкек) состоялся с 26 февраля по 1 марта 2024 года и включал 14 тематических сессий с представителями государственных органов и неправительственными заинтересованными сторонами, включая бизнес-сообщество. Власти представили комментарии к первому проекту отчета 3 июля 2024 года. Неправительственные заинтересованные стороны также представили свои комментарии по проекту отчета. После двусторонних консультаций, проведенных в июле и сентябре, отчет о мониторинге Кыргызстана был обсужден и согласован на заседании АКС 17 сентября 2024 года.

Мониторинговая группа выражает благодарность государственным органам Кыргызстана за отличное сотрудничество в ходе мониторинга – в особенности сотрудникам Генеральной прокуратуры Кыргызстана. Мониторинговая группа также благодарна представителям кыргызских государственных органов и неправительственных организаций за открытое и конструктивное обсуждение в ходе визита в страну и во время двух раундов двусторонних консультаций. Мониторинговая группа также выражает благодарность программному офису Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Бишкеке за оказанную поддержку, в том числе за помощь в организации и проведении мониторингового визита, а также поддержку участия официальных лиц и представителей гражданского общества в Пленарном заседании АКС.

Отчетный период (как и период оценки) для данного отчета по мониторингу - 2023 год.

Кыргызстан присоединился к СПД в 2003 году. Все предыдущие отчеты СПД доступны на веб-сайте АКС - <https://www.oecd.org/en/networks/anti-corruption-network-for-eastern-europe-and-central-asia.html>.

Содержание

Предисловие	3
Сокращения	8
Методология	9
Резюме	10
1 Антиторрупционная политика	15
Индикатор 1.1. Антиторрупционная политика основана на доказательствах и актуальна	16
Индикатор 1.2. Разработка антиторрупционной политики является инклюзивной и прозрачной	23
Индикатор 1.3. Антиторрупционная политика эффективно реализуется	26
Индикатор 1.4. Обеспечиваются координация, мониторинг и оценка реализации антиторрупционной политики	27
Мнения неправительственных заинтересованных сторон	34
2 Конфликт интересов и декларации активов	36
Индикатор 2.1. Принято эффективное законодательство по управлению конфликтом интересов	38
Индикатор 2.2. Правила относительно конфликта интересов надлежащим образом применяются на практике	46
Индикатор 2.3. Требования о декларировании активов и интересов распространяется на публичных должностных лиц с высоким коррупционным риском, включают широкий спектр информации, является прозрачными и осуществляются в цифровом формате	49
Индикатор 2.4. Обеспечена объективная и эффективная проверка деклараций с применением сдерживающих санкций	60
Мнения неправительственных заинтересованных сторон	68
3 Защита осведомителей	70
Индикатор 3.1. Защита осведомителей гарантирована законом	71
Индикатор 3.2. Существуют эффективные механизмы для обеспечения того, чтобы защита осведомителей применялась на практике	79
Индикатор 3.3. Специальный орган по защите осведомителей наделен четкими полномочиями, определенными в законе, и работает на практике	81
Индикатор 3.4. Система защиты осведомителей работает, и защита, как правило, предоставляется	83
Мнения неправительственных заинтересованных сторон	84

4	Добропорядочность в бизнесе	86
	Индикатор 4.1. Советы компаний, которые котируются на бирже и публично торгуются, ответственны за надзор за системой управления рисками, в том числе коррупционными рисками	87
	Индикатор 4.2. Обеспечиваются раскрытие и публикация информации о бенефициарных собственниках всех зарегистрированных в стране компаний, а также проверка этих данных и наложение санкций за нарушение соответствующих правил	90
	Индикатор 4.3. Существует механизм для рассмотрения жалоб компаний, связанных с нарушением их прав	94
	Индикатор 4.4. Государство обеспечивает добропорядочность структуры управления и деятельности государственных предприятий	97
	Мнения неправительственных заинтересованных сторон	103
5	Добропорядочность в публичных закупках	105
	Индикатор 5.1. Система публичных закупок имеет комплексный охват	106
	Индикатор 5.2. Система публичных закупок предусматривает конкуренцию	110
	Индикатор 5.3. Сдерживающие и пропорциональные санкции установлены законодательством и применяются на практике за нарушения, связанные с закупками	112
	Индикатор 5.4. Публичные закупки прозрачны	116
	Мнения неправительственных заинтересованных сторон	119
6	Независимость судебной власти	120
	Индикатор 6.1. Назначение судей на основании личных качеств и их несменяемость гарантируются законом и на практике	121
	Индикатор 6.2. Назначение председателей судов, вознаграждение судей и бюджет судебной власти не оказывают негативное влияние на независимость судов	131
	Индикатор 6.3. Статус, состав, полномочия и деятельность Совета судей гарантируют независимость и добропорядочность судей	134
	Индикатор 6.4. Судьи привлекаются к ответственности посредством беспристрастных процедур принятия решений	140
	Мнения неправительственных заинтересованных сторон	145
7	Независимость органов прокуратуры	146
	Индикатор 7.1. Генеральный прокурор назначается и освобождается от должности прозрачно и на объективных основаниях	147
	Индикатор 7.2. Назначение, повышение в должности и ответственность прокуроров основаны на справедливых и чётких процедурах	151
	Индикатор 7.3. Бюджет органов прокуратуры, вознаграждение и оценка эффективности работы прокуроров гарантируют их автономию и независимость	156
	Индикатор 7.4. Статус, состав, функции и деятельность Совета прокуроров гарантируют независимость органов прокуратуры	159
	Мнения неправительственных заинтересованных сторон	162
8	Специализированные антикоррупционные институты	163
	Индикатор 8.1. Обеспечивается антикоррупционная специализация следователей и прокуроров	164
	Индикатор 8.2. Функции по выявлению, отслеживанию, управлению и возврату незаконных активов осуществляются специализированными должностными лицами	167
	Индикатор 8.3. Назначение руководителей специализированных антикоррупционных следственных органов и органов прокуратуры является прозрачным и основанным на личных качествах, а их пребывание в должности охраняется законом	168

Индикатор 8.4. Специализированные следственные и прокурорские органы по борьбе с коррупцией имеют адекватные полномочия и работают прозрачно	171
Мнения неправительственных заинтересованных сторон	173
9 Привлечение к ответственности за коррупционные преступления	174
Индикатор 9.1. Обеспечение привлечения к ответственности за коррупционные преступления	175
Индикатор 9.2. Ответственность юридических лиц за коррупционные преступления предусмотрена законом и применяется на практике	181
Индикатор 9.3. Меры по конфискации применяются на практике в делах о коррупционных преступлениях	183
Индикатор 9.4. Коррупционные преступления высокого уровня активно выявляются и преследуются	185
Мнения неправительственных заинтересованных сторон	188
Ссылки	189
ГРАФИКИ	
ТАБЛИЦЫ	
Таблица 1. Шкала эффективности	9
Таблица 2. Уровень эффективности и баллы Кыргызстана по сферам оценивания	13

Сокращения

АДС	Антикоррупционный деловой совет при Администрации Президента
АКС	Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
ВСМ	Высший совет магистратуры
ГНС	Государственная налоговая служба
ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности
ГП	государственное предприятие
ГСРНФР	Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕРПП	Единый реестр преступлений и проступков
ККУ	Кодекс корпоративного управления
ЗГЗ	Закон о государственных закупках
КР	Кыргызская Республика
МВД	Министерство внутренних дел
НПО	Неправительственные организации
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОКИ	Закон о конфликте интересов
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
СМЭВ	Система межведомственного электронного взаимодействия
СМИ	Средства массовой информации
СО	Сфера оценивания
СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
СРНФР	Служба регулирования и надзора за финансовым рынком
УК	Уголовный кодекс
УКП	Уголовно-процессуальный кодекс
ФИО	Фамилия, имя, отчество
ЦИК	Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов

Методология

Пятый раунд мониторинга СПД использует методологию, основанную на индикаторах эффективности. Их главная цель – это обеспечение более высокой объективности, последовательности и прозрачности оценок стран. [Методика оценивания](#) 5-го раунда мониторинга СПД и соответствующие [Методические рекомендации](#) основаны на международных стандартах и передовых практиках, а также на анализе предыдущих раундов мониторинга СПД с указанием достижений и проблем в регионе (ОЭСР, 2020^[3]). Индикаторы оценивают антикоррупционную политику, предотвращение и уголовную ответственность за коррупцию, уделяя особое внимание практическому применению антикоррупционного законодательства и мерам привлечения к ответственности, особенно на высоком уровне.

Методика оценивания 5-го раунда мониторинга включает девять сфер оценивания (СО) с четырьмя индикаторами в каждой сфере и определенное количество критериев по каждому индикатору. Чтобы создать возможность признания прогресса на более частном уровне, критерии были разделены на элементы.

Максимально возможное количество баллов в каждой сфере оценивания составляет 100 баллов. Индикаторы имеют равный вес (максимум 25 баллов). Критерии равны между собой в рамках одного индикатора. Точное максимально возможное количество баллов, присваиваемых критерию, зависит от общего количества критериев, включенных в индикатор (т.е. общее количество баллов по индикатора (25 баллов)) делится на общее количество критериев соответствующего индикатора).

Каждый критерий и его элементы (пронумерованные как "А", "В", "С", "D" и т. д.) оцениваются по отдельности тремя различными методами. Уровень эффективности для каждой СО определяется путем суммирования баллов всех критериев в соответствии с приведенной ниже шкалой (Таблица 1). Баллы по сферам оценивания не суммируются.

Таблица 1. Шкала эффективности

УРОВЕНЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ	А ОЧЕНЬ ВЫСОКИЙ	В ВЫСОКИЙ	С СРЕДНИЙ	Д НИЗКИЙ
БАЛЛЫ	76-100	51-75	26-50	<25

Резюме

В данном отчете анализируется антикоррупционная деятельность Кыргызстана по результатам Методики оценивания 5-го раунда мониторинга СПД, охватывающего девять сфер оценок (СО). Периодом оценки для данного отчета является 2023.

Государственная стратегия по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы была принята 25 сентября 2020 года. Вследствие значительных политических изменений были задекларированы планы пересмотреть антикоррупционную политику, и за последние три года было предпринято три попытки разработать новую антикоррупционную стратегию. Следовательно, несмотря на формально существующую Антикоррупционную стратегию на 2021-2024 гг., этот стратегический документ не является активно используемым рабочим инструментом реализации антикоррупционной политики. Несмотря на это, заложенные принципы и стремления этой стратегии заслуживают позитивной оценки. Вместе с тем отсутствие сроков исполнения мер и ответственных государственных органов в рамочном Антикоррупционном плане действий не дает возможности получить точную информацию о степени их реализации. Кроме того, существующие ведомственные планы действий, разработанные на основе Антикоррупционной стратегии и ее рамочном Антикоррупционном плане действий, в большинстве не соответствуют приоритетам и целям Антикоррупционной стратегии.

Мониторинг Антикоррупционной стратегии в 2023 году основывался на анализе ведомственных антикоррупционных планов действий, а анализ исполнения антикоррупционных мер на 2021 и 2022 годы не проводился. Усилия по улучшению сотрудничества с госорганами и неправительственными организациями, специализированным персоналом Секретариата Антикоррупционного Делового Совета приветствуются, однако, механизмы для более инклюзивного и регулярного вовлечения гражданского общества в процессы координации и анализа реализации антикоррупционной политики следует улучшить. Также дополнительные меры необходимы для обеспечения специализированного органа антикоррупционной политики необходимой политической поддержкой и снабжения его недостающими финансовыми и человеческими ресурсами.

Закон «О конфликте интересов» Кыргызстана распространяется на широкий круг госслужащих и устанавливает ряд правил по предотвращению и разрешению потенциального и реального конфликта интересов. Однако законодательство должно быть доработано на основе международных стандартов и лучших практик. Требующие внимания изменения касаются узкого определения личного интереса, отсутствия понятия кажущегося конфликта интересов, а также запутанности и дублирования норм. Закон не предусматривает эффективного механизма его реализации, и соответствующий специализированный орган не создан. В Кыргызстане установлена прочная законодательная основа для декларирования доходов, расходов, обязательств и имущества для госслужащих. Круг должностных лиц и объем раскрываемой информации довольно широк. Имущественные декларации подаются через онлайн-платформу ежегодно. Однако система ежегодной подачи, проверки и публикации деклараций об интересах слабо развита, и специализированного органа или персонала для проверки этих деклараций не предусмотрено. Несмотря на активную деятельность Государственной налоговой службы в предыдущие годы, в

2023 году ввиду принятия Закона «О добровольной легализации и амнистии активов физических лиц» около 553,100 декларации были уничтожены, и комплексная проверка деклараций активов госслужащих не проводилась. Охват опубликованной информации из деклараций должен быть существенно расширен в будущем. Также целесообразным является комплексный пересмотр системы декларирования активов и интересов в антикоррупционных целях, в том числе с рассмотрением вопроса об объединении двух параллельных систем в одну.

В Кыргызстане не существует базовых составляющих системы защиты осведомителей в понимании общепринятых международных стандартов и практик. Закон Кыргызской Республики «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» предусматривает возможность применения мер обеспечения безопасности только в рамках уголовного судопроизводства. Следовательно, важно провести комплексную реформу по внедрению механизма защиты осведомителей, включая определение специализированного органа, отдела или персонала, ответственного за исполнение законодательства и защиту осведомителей на практике. Кроме того, для эффективности практического применения законодательной базы по защите осведомителей необходимо принять значительные меры для повышения доверия со стороны потенциальных осведомителей и создания благоприятной среды для сообщений о коррупции. Важно устранить любые препятствия или угрозы, которые могут помешать высказыванию мнения о коррупционных правонарушениях или привести к усилению контроля над свободой слова.

Законодательство Кыргызстана требует принятия Кодекса корпоративного управления (ККУ) публичными компаниями. Одобренная модель ККУ предусматривает осуществление советами компаний надзора за управлением рисками, однако она является только рекомендованной, но не обязательной для публичных компаний. Мониторинга или проверки за применением публичными компаниями ККУ на практике не проводилось. Юридические лица, созданные и зарегистрированные в Кыргызстане, обязаны формировать информацию о своих бенефициарных владельцах. Однако эта информация должна предоставляться уполномоченному государственному органу только после получения соответствующего запроса. Соответственно, база данных бенефициарных владельцев содержит малое количество записей и не проверялась государственными органами. В целом, информация о бенефициарных владельцах считается конфиденциальной и публично не раскрывается. Приветствуется активная деятельность Бизнес-омбудсмена, в том числе по рассмотрению жалоб компаний, связанных с нарушением их прав с 2020 по 2023 года. Однако с мая 2023 года деятельность Бизнес-омбудсмена была приостановлена за отсутствием финансирования. Понятия «наблюдательный совет» как органа управления государственным предприятием законодательством не предусмотрено. Процедуры назначения руководителей государственных предприятий не предусматривают онлайн публикацию вакансий. В пяти государственных предприятиях, отобранных для мониторинга полной программы антикоррупционного комплаенса не было.

Законодательство о государственных закупках в Кыргызской Республике охватывает приобретение товаров, работ и услуг, а также консультационных услуг за счет средств государственного бюджета. Однако государственные и муниципальные предприятия, коммунальные предприятия и естественные монополии не подпадают под действие Закона о государственных закупках, а следуют своим внутренним процедурам закупок. Законодательство предусматривает значительное количество исключений из конкурентных процедур, что, по-видимому, приводит к широкому использованию прямых контрактов. Несмотря на наличие базовых норм по предотвращению конфликта интересов, связанных с государственными закупками, требуется дальнейшее их усовершенствование и приведение в соответствие с международными стандартами, особенно те, которые касаются частного сектора. Государственные закупки, за исключением закупок из одного источника, поддерживаются платформой электронных закупок с открытой допустимостью и охватом всего цикла закупок. В настоящее время платформа не охватывает этап реализации контракта, хотя дальнейшее усовершенствование ожидается в 2024-2025 годах.

Судебная система Кыргызстана не является достаточно сильной и независимой для того, чтобы противостоять политическому влиянию. Испытательный 5-летний срок, на который впервые назначаются судьи, представляет собой угрозу независимости судей, поскольку побуждает их проявлять лояльность к органам власти из-за риска быть переназначенными. Президент и Парламент имеют влияние на назначение и увольнение судей местных судов и судей Верховного суда. Также вызывает сомнение с точки зрения принципа несменяемости судьи институт ротации (перевода) судей. В 2022 году проведена масштабная ротация судей на основании, которого нет в законе – с целью борьбы с коррупцией. Медиа и общественность выразили позицию, что ротация может использоваться для устранения нелояльных судей.

Критерии и прозрачные процедуры отбора председателя Верховного суда и председателей местных судов на основании личных качеств и заслуг в Кыргызстане отсутствуют. Наделение Президента правом определять условия оплаты судей также представляет собой риски для независимости судей и возможности для влияния на судебные органы. Хотя органы власти Кыргызской Республики заявили о том, что соответствующий указ Президента исключает любые дискреционные выплаты судьям, подтверждений этому не предоставили. Финансирование судебной власти не является в полной мере достаточным. В то же время представители судебной власти имеют возможность отстаивать бюджетные вопросы в правительстве и парламенте.

В Кыргызской Республике существует два органа, отвечающих за отбор судей, их карьеру и ответственность. Эти функции разделены между Советом по делам правосудия (отбор судей) и Советом судей (оценка профессиональной деятельности судей, рассмотрение вопросов о дисциплинарной ответственности судей, дача согласия на привлечение их к уголовной ответственности, отстранение и увольнение судей). Хотя статус и правила формирования и полномочия обоих органов определены на уровне Конституции и законов Кыргызстана, их состав и недостатки с точки зрения прозрачности их деятельности не позволяют прийти к выводу о том, что они выступают достаточными гарантами независимости и добропорядочности судей.

В Кыргызстане орган судебного самоуправления - Совет судей - наделен нетипичными функциями в части судейской карьеры, привлечения к дисциплинарной ответственности и дачи согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности. Данные функции свойственны органам судейского управления, которым в Кыргызстане является Совет по делам правосудия. В связи с этим упомянутые полномочия целесообразно аккумулировать в одном органе судейского управления – Совете по делам правосудия.

Прокуратура в Кыргызстане является центральным органом в системе уголовной юстиции. Уровень независимости прокуратуры в Кыргызстане должен быть повышен путем уменьшения политического влияния на процедуры назначения и увольнения руководства прокуратуры. Кроме того, внедрение прозрачных конкурсов на конкретные должности, системы беспристрастной и независимой профессиональной оценки деятельности прокуроров, четкие основания и гарантии при привлечении к дисциплинарной ответственности прокуроров также могут значительно укрепить независимость прокуратуры. Одним из ключевых факторов в усилении независимости прокуратуры и прокуроров является создание независимого органа прокурорского управления. В целом финансирование прокуратуры осуществляется согласно запрошенному бюджету, однако гарантии надлежащей оплаты труда прокуроров следует предусмотреть на законодательном уровне, а информация о структуре прокурорской зарплаты должна быть доступна для общественности. Расследование преступлений, имеющих признаки коррупции, осуществляют органы МВД и национальной безопасности. Специализированные антикоррупционные следственные или прокурорские органы в Кыргызстане не созданы, также отсутствует специализация следователей и прокуроров в борьбе с коррупцией.

Не существует и специализированных институций или персонала, ответственных за розыск, обеспечение ареста и сохранности арестованных активов, а также их возврат из иностранных

юрисдикций. Созданная при Генеральной прокуратуре межведомственная рабочая группа по возврату активов является позитивным, однако недостаточным решением в данной сфере. В 2023 году не было случаев возвращения коррупционных доходов из-за границы, а также в иностранные юрисдикции не было направлено ни одного международного запроса о конфискации доходов от коррупции. Выделение в качестве одного из приоритетов уголовной юстиции выявления и конфискации орудий и имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений, а также возврат активов из иных юрисдикций позволит акцентировать и усилить работу компетентных органов на данном направлении.

Борьба с коррупционными преступлениями в Кыргызстане сосредоточена на выявлении и преследовании преступлений с признаками активного и пассивного взяточничества, а также вымогательства взятки. Органам уголовной юстиции необходимо активизировать усилия по привлечению к ответственности за незаконное обогащение и подкуп иностранных должностных лиц и автономное отмывание преступных доходов. Кроме того, следует рассмотреть вопрос о внедрении ответственности за торговлю влиянием и конфискации необоснованного имущества по процедуре иной, чем уголовное преследование, что может существенно усилить антикоррупционные усилия компетентных органов в Кыргызстане.

Ответственность юридических лиц в Кыргызстане за коррупционные правонарушения существовала с 2017 по 2021 годы и с принятием новой редакции Уголовного кодекса в 2021 году была устранена. Отсутствие специализированной и разбитой по целевым показателям статистики по коррупционным преступлениям, а также по выявлению, управлению и возврату коррупционных активов не позволяет сложить полную картину для мониторинга и анализа антикоррупционной политики. Отсутствие специализированных антикоррупционных органов, независимых от политической власти, не позволяет эффективно реагировать на выявленные факты коррупции высокого уровня. Более того, давление на медиа и журналистов, занимающихся расследованием фактов возможной коррупции, представляют собой серьезную угрозу для антикоррупционных усилий в Кыргызской Республике.

В таблице 2 показаны уровни эффективности Кыргызстана по всем сферам оценивания и общее количество баллов в каждой сфере оценивания на основе следующей шкалы:

Таблица 2. Уровень эффективности и баллы Кыргызстана по сферам оценивания

Сфера оценивания	Уровень эффективности	Баллы
СО-1: Антикоррупционная Политика	Низкий	21.9
СО-2 Конфликт интересов и декларации активов	Низкий	18.1
СО-3 Защита осведомителей	Низкий	0
СО-4 Добросовестность в бизнесе	Средний	34.6
СО-5 Добросовестность в публичных закупках	Средний	26.7
СО-6 Независимость судебной власти	Средний	34.5
СО-7 Независимость органов прокуратуры	Средний	25.6
СО-8 Специализированные антикоррупционные институции	Низкий	0
СО-9 Привлечение к ответственности за коррупционные преступления	Низкий	8.1

График 1. Антикоррупционная эффективность Кыргызстана по всем сферам оценивания



1 Анतिकоррупционная политика

Заложенные принципы и стремления государственной Анतिकоррупционной стратегии Кыргызстана на 2021-2024 гг. заслуживают позитивной оценки, однако стратегия использует небольшой перечень источников данных и отсутствует комплексный анализ реализации предыдущих стратегических документов и анализ коррупционных рисков. Рамочный Анतिकоррупционный план по реализации стратегии не определяет конкретные сроки и ответственные государственные органы, в то время как существующие ведомственные планы действий, разработанные на основе Анतिकоррупционной стратегии, в большинстве не соответствуют ее приоритетам и целям. Отсутствие сроков исполнения мер и ответственных государственных органов в рамочном Анतिकоррупционном плане действий не дает возможность получить точную информацию о степени их реализации. Мониторинг Анतिकоррупционной стратегии на 2023 год основывался на анализе ведомственных антикоррупционных планов действий. Усилия по улучшению сотрудничества с госорганами и неправительственными организациями специализированным персоналом Секретариата Анतिकоррупционного Делового Совета приветствуются, однако, механизмы для более инклюзивного и регулярного вовлечения гражданского общества в процессы координации и анализа реализации антикоррупционной политики следует улучшить. Также дополнительные меры необходимы для обеспечения специализированного органа антикоррупционной политики необходимой политической поддержкой и снабжения его недостающими финансовыми и человеческими ресурсами.

График 1.1. Уровень эффективности антикоррупционной политики - низкий

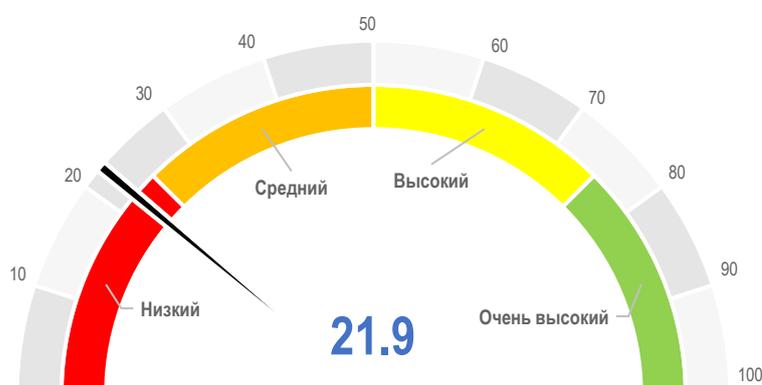
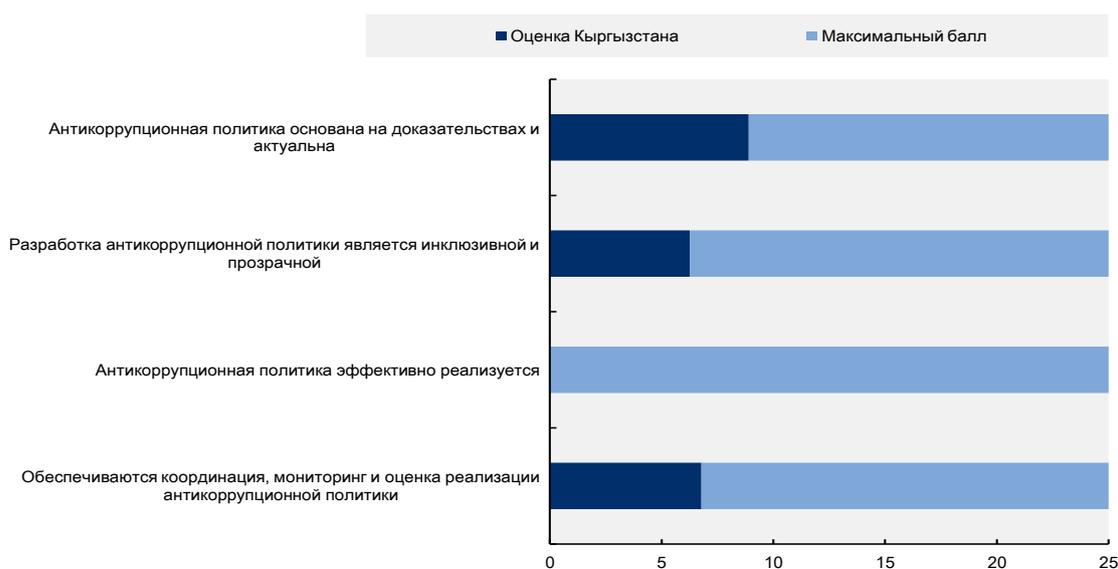


График 1.2. Уровень эффективности антикоррупционной политики по индикаторам



Индикатор 1.1. Антикоррупционная политика основана на доказательствах и актуальна

Введение

Вскоре после утверждения Государственной стратегии по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы (далее - Антикоррупционная

стратегия) 25 сентября 2020 года³ в Кыргызской Республике (далее – КР или Кыргызстан) произошли значительные политические изменения. В частности, в результате протестов после парламентских выборов в октябре 2020 бывший Президент КР подал в отставку и был сформирован новый состав правительства и проведены досрочные президентские выборы. 5 мая 2021 года была принята новая Конституция КР предусматривающая переход от парламентско-президентской республики к президентской форме правления. В результате структура государственного управления претерпела изменения, в том числе и обязанности за координацию антикоррупционной политики. Однако, несмотря на изменения, а также вследствие неудавшихся попыток пересмотра антикоррупционной политики, во время оцениваемого периода в 2023 году в Кыргызстане формально действовала утвержденная 2020 году Антикоррупционная стратегия 2021-2024 гг.

Оценка соответствия индикатору

По мнению мониторинговой группы, несмотря на формально существующую Антикоррупционную стратегию на 2021-2024 гг., этот стратегический документ не является активно используемым рабочим инструментом реализации антикоррупционной политики. Многие неправительственные организации отметили, что после того, как в 2021 году были задекларированы планы пересмотреть антикоррупционную политику, государственные органы перестали воспринимать действующую стратегию как рабочий документ.

За последние три года было предпринято как минимум три попытки разработать новую антикоррупционную стратегию. В частности, уже через год после принятия стратегии на 2021-2024 гг., с декабря 2021 года, Антикоррупционный деловой совет при Президенте КР начал работу над новой стратегией на 2022-2024 гг. В последствии, так как документ не был принят, с апреля 2023 года началось обсуждение нового проекта стратегии на 2023-2025 гг. И несмотря на то, что и второй проект не был утвержден де-юре, а действующая Антикоррупционная стратегия охватывает только 2021-2024 гг., некоторые государственные органы начали разрабатывать антикоррупционные планы на 2023-2025 гг. В то же самое время, в 2024 году Антикоррупционный деловой совет при Президенте Кыргызской Республики начал подготовку отчета по реализации Антикоррупционной стратегии в 2023 году, хотя в 2021 и 2022 гг. такой мониторинг не проводился и параллельно осуществлялась работа над новыми проектами документов политики. В отсутствие нового стратегического документа для целей данной сферы оценки мониторинговая группа провела оценку на основании действующей Стратегии на 2021-2024 годы. По мнению мониторинговой группы, заложенные принципы и стремления антикоррупционной стратегии и многие общие цели заслуживает позитивной оценки. Однако Антикоррупционная стратегия использует небольшой перечень источников данных. Рамочный План по реализации государственной Стратегии по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы (далее - рамочный План действий) не определяет конкретные сроки и ответственные государственные органы, что является большим недостатком. Кроме того, существующие ведомственные планы действий не согласованы между собой и в большинстве не соответствует приоритетам и целям Антикоррупционной стратегией.

³ Указ Президента N180 (2020), [Государственная стратегия](#) по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы и План по реализации Государственной стратегии по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы.

Критерий 1.1.1.

Для разработки задач и мер, которые включены в документы политики, были использованы следующие источники информации (доказательства), что было отображено в самих документах политики или их сопровождающих материалах:

Элемент	Оценка
A. Анализ реализации предыдущих документов политики (при наличии таковых) или анализ ситуации с коррупцией в стране	✓
B. Оценка коррупционных рисков в стране в целом или в отдельных секторах	✗
C. Отчеты государственных органов, таких как агентство по борьбе с коррупцией, высший государственный орган аудита и органы правоприменения	✓
D. Исследования, анализ или оценки, подготовленные неправительственными заинтересованными сторонами, в том числе международными организациями	✓
E. Опросы населения, представителей бизнеса, работников, экспертов или других групп	✗
F. Административная или судебная статистика	✓

Как указано в Антикоррупционной стратегии, она основана «на принципе устранения базовых причин и предпосылок для возникновения коррупционных рисков и направлена на проведение мер превентивного характера для ликвидации и минимизации коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления».⁴ Стратегический документ указывает на некоторые конкретные трудности и проблемы, возникающие как в законодательстве, так и на уровне практики, и использует эти факторы в качестве основы для разработки некоторых антикоррупционных мер. Так, в качестве базовых приоритетов определены такие направления, как усовершенствование законодательства о противодействии коррупции, улучшение межведомственной координации по предупреждению коррупции, реализация международных антикоррупционных программ, обеспечение доступа к информации и повышение уровня вовлеченности гражданского общества. Несмотря на определенные недостатки (особенно в Плате по реализации - см. далее критерий 1.1.3), мониторинговая группа считает, что с точки зрения заложенных принципов, стремлений и определенных целей Антикоррупционная стратегия заслуживает положительной оценки.

Однако, в целом, Антикоррупционная стратегия использует небольшой перечень источников данных, или, по крайней мере, это не продемонстрировано четко в документе. Например, в главе «Текущая ситуация» стратегический документ указывает на то, что «реализованные согласно предыдущей стратегии антикоррупционные планы государственных органов дали свои положительные результаты». Отдельного конкретного раздела или ссылок на результаты оценки реализации предыдущей стратегии, четко описывающего, что не удалось или удалось реализовать, не предусмотрено. Несмотря на то, что в 2015-2017 гг. существовал антикоррупционный план действий, данная Антикоррупционная стратегия (на 2021-2024 гг.) указывает лишь на некоторые недостатки стратегического документа, существовавшего еще в 2012 году (в части бессистемного характера запланированных мероприятий). В то же время Антикоррупционная стратегия включает

⁴ Государственная стратегия по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 гг., Введение.

обзор целей и мер, запланированных на основе выявленных проблем, и некоторые проблемы изложены довольно детально. Следовательно, мониторинговая группа считает, что общего анализа ситуации с коррупцией, изложенный в стратегии, достаточно для технического соответствия **элементу А**. Однако, в будущем, оценка ситуации с коррупцией в стране должна быть более целостной и четкой со ссылками на предыдущие стратегические документы, чтобы извлечь уроки и дать рекомендации для последующих стратегий.

Что касается **элемента В**, как указано в Антикоррупционной стратегии, «в период с 2013 по 2020 годы ... проводились отраслевые исследования по выявлению коррупционных рисков в государственных органах». Но стратегия не объясняет, какие именно исследования и как повлияли на содержание документа антикоррупционной политики. Власти Кыргызстана также указали, что на основе «Методического руководства по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками» многие министерства и административные ведомства подготовили перечни коррупционных рисков и коррупционных должностей. Мониторинговой команде были предоставлены отдельные перечни коррупционных рисков, которые включают информацию о функциях, структурных подразделениях и должностях, в которых имеются коррупционные риски, а также об уровне и категории риска. Мониторинговая команда приветствует наличие методологии по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками, а также разработку перечней коррупционных рисков в государственных органах. Однако мониторинговой команде не ясно, как результаты этой работы были учтены при разработке стратегии, особенно принимая во внимание то, что предоставленные перечни не включают в себя какие-либо меры по снижению определенных рисков, и все лишь указывают на потенциальные риски в отдельных госорганах (а не секторах, как предусмотрено в **элементе** критерия). Также из стратегии и сопровождающих материалов не следует, что выявленные специфические коррупционные риски или должности в различных институциях были проанализированы и обобщены, что были выявлены общие риски и как эти риски были приоритизированы авторами Антикоррупционной стратегии. В результате мониторинговая команда считает, что Кыргызстан не соответствует **элементу В**.

Согласно критерию, отчеты государственных органов (например, агентство по борьбе с коррупцией, высший государственный орган аудита или органы правоприменения) должны быть использованы как источники информации при разработке стратегий. Власти предоставили мониторинговой команде отчеты госорганов, затребованные во время разработки Антикоррупционной стратегии. Также власти предоставили дополнительные доказательства использования отчетов государственных органов о проделанной работе по противодействию коррупции, а также пояснительную записку, подготовленную до принятия Стратегии и в которой описана использованная информация, включая статистические данные, представленные органами власти (см. также **элемент F**). Например, на основании предоставленной информации из Верховного суда в Антикоррупционную стратегию были добавлены меры по внедрению электронного судопроизводства и повышению уровня доверия к судебной власти, и так далее. Следовательно, Кыргызстан соответствует **элементу С**.

В Антикоррупционную стратегию были включены некоторые рекомендации ОЭСР АКС, как например, ликвидация дублирующих функций в системе антикоррупционной политики. Хотя этого достаточно для соответствия **элементу D**, в документе не использованы отчеты или исследования, разработанные неправительственными организациями, что является большим недостатком.

Отсутствуют данные, подтверждающие, что опросы населения, представителей бизнеса, работников, экспертов или других групп были использованы при разработке стратегии (**элемент E**).

Правительство представило документы,⁵ содержащие статистические данные, запрошенные у органов прокуратуры, финансовой полиции, Министерства внутренних дел и судебных органов, и, следовательно, соответствует **элементу F**.

В целом, Антикоррупционная стратегия использует небольшой перечень источников данных. Представители гражданского общества подтвердили, что стратегия не была составлена на основе тщательного анализа ситуации с коррупцией. По их мнению, при разработке проекта Антикоррупционной стратегии не отображала в достаточной степени все актуальные вопросы приведения антикоррупционного законодательства и практики в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции и других международных рекомендаций.

Мониторинговая группа рекомендует обеспечить более прочную основу в следующем стратегическом документе, включая с помощью оценки реализации предыдущей стратегии и ее плана действий, и более комплексный анализ антикоррупционных рисков в различных секторах и аналитических отчетов, подготовленных госорганами. Кроме того, мониторинговая группа считает, что антикоррупционные цели и меры стратегии и ее плана действий должны основываться на международных стандартах и содействовать выполнению рекомендаций неправительственных и международных организаций.

Критерий 1.1.2.

	Оценка
План действий утверждается или изменяется не реже, чем раз в три года.	X

За последние три года поправки в текущую Антикоррупционную стратегию или ее рамочный план действий не вносились, что еще раз подтверждает формальный характер этих документов антикоррупционной политики. Во время мониторинга в 2023 году работа над новой стратегией и планом действий продолжалась.

⁵ Справка к заседанию Совета безопасности по вопросам о проделанной работе государственными органами по борьбе с коррупцией и о проекте Государственной стратегии по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы.

Критерий 1.1.3.

Документы политики включают:

Элемент	Оценка
A. Задания, меры с граничными сроками выполнения и ответственные за выполнение органы	X
B. Индикаторы, отображающие результаты	✓
C. Индикаторы, отображающие влияние	✓
D. Оцениваемый бюджет	X
E. Источник финансирования	X

Как отмечалось выше, декларативная часть Антикоррупционной стратегии на 2021-2024 гг., ее принципы и краткие упоминания ключевых проблем в рамках семи разделов (их 20 целей и 82 задач) могут быть оценены сравнительно положительно. Однако рамочный План действий, который призван воплотить все принципы и перевести цели стратегии в конкретные действия, оставляет желать лучшего.

Мониторинговая группа считает, что различные модели и форматы документов антикоррупционной политики могут удовлетворить этот критерий. Страна может решить разработать единую стратегию и план действий, охватывающих все основные государственные органы. Или же страна может следовать модели, при которой существует более общая национальная антикоррупционная стратегия, а все ветви власти, соответственно, принимают свои собственные антикоррупционные планы по обеспечению ее реализации. Похоже, что Кыргызстан выбрал именно такую "каскадную" модель антикоррупционных стратегических документов. В частности, при утверждении Антикоррупционной стратегии на 2021-2024 гг. и рамочного плана действий Указом Президента КР⁶ было рекомендовано «правительству, верховному суду, Генеральной прокуратуре и иным государственным органам, а также органам местного самоуправления разработать детализированные планы мероприятий по противодействию коррупции в рамках реализации Стратегии на «краткосрочный и среднесрочный периоды». Соответственно, оценка по этой критерию касается как рамочного плана действий, так и отраслевых/ведомственных планов.

Относительно **элемента А**, хотя рамочный план действий Кыргызстана определяет конкретные цели и меры, в документе не указано, какие органы ответственны за выполнение перечисленных мер (**элемент А**). Также в этом плане действий отсутствуют сроки выполнения антикоррупционных мер.

Во время мониторингового визита власти Кыргызстана сообщили, что сроки исполнения и наименование ответственного органа были включены в план действий каждого отдельного госоргана. Мониторинговая команда не смогла подтвердить, что планы действий государственных органов охватывали все годы с 2021 по 2024, как определено в рамочной стратегии. Были предоставлены планы действий 13 ведомств. В ходе мониторинга большинство ведомственных планов не были доступны на вебсайтах госорганов.⁷ Нет также единого документа или системы

⁶ Указ Президента N180 (2020), [Государственная стратегия](#) по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021-2024 годы.

⁷ Доступно лишь несколько планов; более подробную информацию можно найти на сайтах [Министерства экономики](#) и [Министерства здравоохранения](#).

мониторинга, объединяющих все планы, что не позволяет сформировать целостную картину и, как результат, ограничивает возможность как госорганов так и общественности получить полную информацию об антикоррупционной работе государственной системы. НПО подтвердили, что ведомственные планы либо не публиковались, либо их было затруднительно найти.

Представители власти заявляли, что координационный орган по разработке и реализации антикоррупционной стратегии - Совет безопасности помогал органам, проверяя и подтверждая их ведомственные планы действий. Однако мониторинговая группа имеет серьезные сомнения в том, что этот комплексный процесс, требующий скоординированного подхода, больших ресурсов и высокого потенциала ответственных лиц, эффективно работал. Это мнение подтверждается качеством предоставленных планов действий. Анализ предоставленных планов действий показал, что в целом они не согласованы между собой, затрудняя обеспечение реализации антикоррупционной стратегии в масштабах всей страны. Например, одна из задач Антикоррупционной стратегии указывает на необходимость минимизации возможностей возникновения ситуаций конфликта интересов. Одно из них требует урегулирования «100% выявленных ситуаций конфликта интересов с привлечением виновных лиц к соответствующей ответственности». В ведомственном плане одного из министерств по отношению к этой задаче спланировано было только проведение кадровых ротаций для предотвращения конфликта интересов, в то время как минимум в двух других министерствах мер по этой задаче не предусмотрено вообще. Формат некоторых планов действий также отличается - например, в плане Министерства культуры и Плане мероприятий Судебного департамента есть графа «целевые показатели», тогда как в других планах этих граф не предусмотрено.

Мониторинговая команда напоминает, что такой «каскадный» подход требует от всех госорганов следования содержанию национальной стратегии и ее плана действий, а также согласования антикоррупционных мер, разработанных на ведомственном уровне. Мониторинговая команда считает, что в целом предоставление агентствам возможности самостоятельно определять свои цели без сильного координационного механизма на центральном уровне (см. далее критерий 1.4.1.) и согласования с общим подходом, закрепленным в Антикоррупционной стратегии, ставит под значительный риск достижение желаемых результатов в рамках всего стратегического документа в Кыргызстане и не было эффективным. Таким образом, Кыргызстан не соответствует **элементу А**.

Что касается **элемента В**, по сравнению с предыдущим планом действий на 2015-2017 годы рамочный План действий на 2021-2024 гг. содержит попытки предусмотреть более четкие критерии для оценки реализации Антикоррупционной стратегии и ее мер. В частности, План действий включает в себя меры, ожидаемые результаты и индикаторы, отображающие результаты. Небольшое количество индикаторов результатов выражены в количественной форме, что также является положительным изменением. Например, «100% уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции своевременно сдают отчеты» или «100% решений суда, вступивших в законную силу, своевременно исполняются». Мониторинговая группа приветствует усилия для улучшения индикаторов, но считает, что большинство индикаторов не кажутся конкретными и измеряемыми. Следовательно, не ясно, достигнуты ли они, поскольку не определены ни базовые значения, ни цели индикаторов. Например, индикатором меры, предусматривающей внесение дополнительных норм в закон «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях», является эффективное и повсеместное применение закона на практике. Измерение результата только на такой общей основе, без уточнения, что значит «реализация на практике», недостаточно и явно не сможет в дальнейшем свидетельствовать о прямом положительном эффекте. Есть много индикаторов, которые трудно поддаются измерению и не выполняют своего назначения, например, «Общественность имеет доступ к 90% всех процессов принятия политических решений.»

Что касается индикаторов, отображающих влияние (**элемент С**), то в Плане действий упоминается около семи таких индикаторов. А именно: оценка изменения уровня отрицательного отношения к

коррупции, повышение индекса доверия населения до 50%, рост инвестиций и экономия государственного бюджета. В одном случае правительство использовало косвенный показатель - международный индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index, Transparency International). Для технического соответствия **элементу С** ограниченное количество упомянутых показателей, отображающих влияние, является достаточным. Однако мониторинговая команда отмечает, что правительство должно определить более широкий спектр средне и долгосрочных показателей воздействия, обеспечить более конкретную причинно-следственную связь между индикаторами и мерами, а также добиться четкого разделения между индикаторами прогресса и индикаторами, отображающими результаты воздействия. Недостатки касательно качества индикаторов воздействия (нечеткость формулировок, отсутствие связи с целями и т. д.) свойственны и ведомственным планам действий.⁸

Важным недостатком рамочного Плана действий было отсутствие оценки стоимости реализации мер и источника финансирования, что не соответствует **элементам D и E**.

Неправительственные организации согласны с мнением мониторинговой группы, указав, что отсутствие сроков, ответственных органов и точных индикаторов может стать причиной неполного или формального исполнения мер. Они также отметили трудности относительно доступа к ведомственным антикоррупционным планам.

Мониторинговая группа рекомендует властям улучшить структуру стратегического документа, в котором должна прослеживаться четкая связь между определенными целями, мерами и индикаторами, в том числе на уровне ведомственных планов. Кроме того, как отмечалось выше, ответственные государственные органы и сроки реализации должны быть заранее продуманы и определены в рамочном документе политики, тем самым минимизируя риск отсутствия этих деталей в ведомственных документах. Учитывая, что существует большая вероятность повторения многих мер в новом стратегическом документе, на этот раз власти должны значительно улучшить качество индикаторов в стратегии и рамочном плане действий, включая исходные данные и конкретные меры. Следует предусмотреть обязательное опубликование всех ведомственных планов действий.

Индикатор 1.2. Разработка антикоррупционной политики является инклюзивной и прозрачной

Введение

Антикоррупционная стратегия и План действий были опубликованы 25 сентября 2020 года на портале принятых нормативных правовых актов Кыргызстана. Информация о том, что окончательный проект новой стратегии будет рассмотрен на заседании Совета безопасности (координирующий орган по разработке стратегии) была размещена в СМИ 26 августа 2020 года.

Оценка соответствия индикатору

Вовлечение заинтересованных сторон закреплено в Антикоррупционной стратегии Кыргызстана как один из принципов. Несмотря на это, координирующим органом - Советом безопасности, были

⁸ Например, в Планах действий судебной системы индикатором, отображающим результат является следующее: «Разработаны и утверждены учебные программы, планы по вопросам профилактики коррупционных правонарушений, конфликта интересов и других антикоррупционных ограничений. Организованы и проведены курсы, тренинги» и не указывается ни количество тренингов, ни ожидаемые результаты.

приложены минимальные усилия для полноценного вовлечения заинтересованных сторон в процесс разработки стратегических документов. Документы антикоррупционной политики не прошли через инклюзивный и обширный процесс консультаций с общественностью. Была доступна лишь информация о процессе, тогда как проект документа не был опубликован и механизм предоставления комментариев по документам не был предусмотрен. Несмотря на активное гражданское общество, комментариев по стратегии или плану действий не было получено.

Текущая разработка новой стратегии, похоже, направлена на то, чтобы предпринять усилия в этом направлении. В частности, консультации, организованные Антикоррупционным деловым советом, и меморандум о сотрудничестве, подписанный с 35 гражданскими организациями, представляет важный шаг к более эффективному диалогу с институтами гражданского общества. Однако, учитывая тревожную ситуацию в сфере защиты прав человека и гражданских свобод за последние несколько лет, шансы на то, что заинтересованные стороны будут вовлечены в процесс полноценно, минимальны (см. далее главы 3, 9 и подразделы о мнениях неправительственных организаций).

Критерий 1.2.1.

Следующие документы публикуются в сети интернет:

Элемент	Оценка
А. Проекты документов политики	✗
В. Утвержденные документы политики	✓

На основании информации, предоставленной правительством, утвержденные Антикоррупционная стратегия и План действий были опубликованы 25 сентября 2020 года на портале принятых нормативных правовых актов - <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430235>. Документы также доступны на сайтах некоторых ведомств, а информация о принятии Стратегии распространялась также в СМИ. Однако мониторинговая группа считает, что большим недостатком является отсутствие опубликованных ведомственных планов действий на всех соответствующих сайтах госорганов.

Что касается проектов документов политики, в ответах на вопросник власти отметили, что информация о том, что проект новой Антикоррупционной стратегии будет рассмотрен на заседании Совета безопасности, была размещена на сайте (см. критерий 1.2.2). Для выполнения этого критерия государственные органы должны не только объявлять о предстоящем рассмотрении документов политики, но и публиковать сами проекты документов в сети Интернет и делать их доступными без технических барьеров. Таким образом, страна не соответствует **элементу А**, но соответствует **элементу В**.

Критерий 1.2.2.

Проводятся публичные консультации по проектам документов политики:

Элемент	Оценка
A. С предоставлением достаточного времени для обратной связи (не меньше 2 недель после опубликования)	X
B. Перед принятием правительство предоставляет объяснение относительно комментариев, которые не были включены в документ	X
C. Объяснения относительно комментариев, которые не были включены в документ политики, публикуются в сети интернет	X

Антикоррупционная стратегия на 2021-2024 гг. была подготовлена рабочей группой, которая состояла из представителей государственных органов, а также экспертов и представителей гражданского общества, под председательством руководства секретариата Совета безопасности. Власти предоставили подробную информацию об обмене комментариями между Советом безопасности и ключевыми государственными учреждениями, что приветствуется мониторинговой командой.

На основании анализа информации мониторинговая группа пришла к мнению, что разработка Антикоррупционной стратегии на 2021-2024 гг. не была инклюзивной и прозрачной. В первую очередь это касается участия в рабочей группе, ответственной за разработку политики. На основании информации, предоставленной правительством, неправительственные организации были представлены тремя экспертами и лишь несколькими организациями - это Общественный фонд «Антикоррупционное справедливое содействие» и Ассоциация поставщиков (производителей и дистрибьюторов). Власти сообщили, что представители общественных советов соответствующих государственных органов, в состав которых входили неправительственные организации, также участвовали в процессе. Однако в отсутствие писем с предложениями, представленными общественными советами, проверить эту информацию мониторинговая команда не смогла.

Власти сообщили, что единственным критерием для приглашения в рабочую группу была предыдущая активность организации по вопросам по борьбе с коррупцией, и приглашения к участию «были высланы» заинтересованным организациям. В то время как участие ассоциаций, представляющих частный сектор, в рабочей группе заслуживает одобрения, игнорирование многих других заинтересованных сторон, включая активное гражданское общество, представляет собой серьезную проблему. Учитывая количество активных неправительственных организаций, специализирующихся на борьбе с коррупцией, власти не предоставили достаточно доказательств, показывающих, что были предприняты достаточные усилия для обеспечения широкого участия неправительственных субъектов. С мнением мониторинговой группы согласны и многие неправительственные организации, участвующие в данном мониторинге.

Что касается доступа к проектам документов, детали о разработке документов были доступны в основном во время упоминаний на встречах секретаря Совета безопасности в 2020 году. Информация о том, что окончательный проект новой стратегии будет рассмотрен на заседании Совета безопасности, была размещена в СМИ 26 августа 2020 года без опубликования самого проекта документа. Проект был рассмотрен Советом безопасности 17 сентября 2020 года и опубликован в тот же день. Хотя власти сообщили, что заинтересованные организации могли предоставить комментарии до момента подписания документа Президентом КР, конкретного механизма вовлечения гражданского общества или обмена информацией не было предусмотрено. Также простое информирование о процессе не является публичной консультацией, так как оно не

стимулирует общественность к участию и ограничивает возможность подачи замечаний к проекту стратегии или плану действий. Данный критерий требует обеспечения существенного участия и реальной возможности для предоставления комментариев. Согласно критерию, в стране должны быть организованы публичные консультации, что подразумевает под собой, в первую очередь, доступность не только информации о процессе, но и самих проектов документов. В результате комментариев по стратегическим документам от представителей гражданского общества не было получено. Таким образом, страна не соответствует **элементам А-С**.

Индикатор 1.3. Антикоррупционная политика эффективно реализуется

Введение

План действий по реализации Антикоррупционной стратегии на 2021-2024 гг. состоит из 82 задач. Согласно Антикоррупционной стратегии Кыргызстана, мониторинг и оценку ее реализации «важно было проводить на постоянной основе ... с помощью четких ориентиров и показателей (индикаторов)». Методология антикоррупционного мониторинга и оценки была утверждена распоряжением Правительства КР в 2014 году.⁹

Оценка соответствия индикатору

На момент мониторингового визита большинство антикоррупционных мер, включенных в План действий на 2021-2024 гг., должны были быть завершены. Тем не менее, в 2021 и 2022 гг. мониторинг не проводился. Отчет о реализации мер на 2023 год был подготовлен в 2024 году, однако он основывался на анализе ведомственных планов действий и четкая связь с рамочным Планом действий и его мерами и задачами не была обеспечена. Кроме того, существующий формат рамочного Плана действий не дает возможность получить точную информацию о степени и проценте их реализации в следствие отсутствия сроков исполнения мер и ответственных государственных органов в рамочном документе.

Критерий 1.3.1.

	Оценка
Меры, запланированные на предыдущий год, были полностью выполнены согласно отчётам государственных органов.	0

Примечание: Количество баллов страны по этому критерию будет определено как процент полностью выполненных мер, которые планировались на соответствующий год, согласно отчётам государственных органов (метод оценивания 3). Например, если в предыдущем году было полностью выполнено 70% запланированных мер, то страна получит 70% от максимального количества баллов, возможных по этому критерию.

Мониторинговая группа была проинформирована о том, что ввиду политических изменений и институциональных преобразований в 2020-2021 гг. мониторинг текущей стратегии в 2021 и 2022 гг. не проводился (см. критерий 1.4.1.). Отчет по реализации Антикоррупционной стратегии в 2023 году был подготовлен в 2024 году.

Власти предоставили сводный отчет по итогам деятельности государственных органов по исполнению ведомственных стратегических планов действий. Мониторинговая команда напоминает, что источником данных для этого критерия является процент выполнения

⁹ [Распоряжение Правительства КР от 12 февраля 2014 года.](#)

исключительно согласно отчетам государственных органов. Процент выполнения, в свою очередь, относится к мерам, которые были запланированы только на отчетный период, а не на весь срок действия документа политики. Кроме того, госорганы должны отвечать за отчетность по общему рамочному плану действий, а не за ведомственные планы действий. Так как рамочный план действий по реализации Антикоррупционной стратегии Кыргызстана не определяет конкретных сроков исполнения мер и ответственных государственных органов по каждой цели, и общего единого плана действий, охватывающего все ведомственные планы, не существует, мониторинговая группа считает, что процент выполнения мер Антикоррупционной стратегии Кыргызстана на 2021-2024 гг. фактически не может быть рассчитан. Следовательно, подготовленный отчет касается ведомственных планов и не может быть рассмотрен для оценки критерия, поскольку не касается рамочного плана действий. По мнению неправительственных организаций, антикоррупционная стратегия и рамочный план действий не исполнялись в связи с отсутствием политической заинтересованности и продолжающихся попыток создания новой стратегии начиная с 2021 года. Мониторинговая команда также с сожалением отмечает, что мониторинг Антикоррупционной стратегии не осуществлялся в 2021-2023 гг.

Критерий 1.3.2.

	Оценка
Доля антикоррупционных мер, невыполненных из-за нехватки финансирования, не превышает 10% от общего числа мер, запланированных на оцениваемый период.	X

Доля антикоррупционных мер, запланированных на 2023 год и не выполненных из-за нехватки финансирования, не была рассчитана (см. критерий 1.3.1).

Индикатор 1.4. Обеспечиваются координация, мониторинг и оценка реализации антикоррупционной политики

Введение

В соответствии с Антикоррупционной стратегией на 2021-2024 гг. Кыргызстана координирующая роль по предупреждению коррупции была возложена на три органа: секретариат Совета безопасности, аппарат Правительства и Генеральную прокуратуру. С 2021 года также существует Антикоррупционный деловой совет (далее - АДС) при Президенте КР.

Оценка соответствия индикатору

На национальном уровне как минимум три органа отвечают за координацию антикоррупционной деятельности, и во многом функции этих органов пересекаются. Проблема дублирования была указана еще в Антикоррупционной стратегии 2021-2024 гг. как одна из первых задач, но на сегодняшний день, анализ антикоррупционных функций разных государственных органов не был проведен, и четкое разграничение функций и задач органов не обеспечено. Специализированный персонал существует только в секретариате Антикоррупционного делового совета, отвечающего за мониторинг, оценку и анализ реализации антикоррупционных стратегических планов государственных органов и координацию деятельности государственных органов по исполнению государственной антикоррупционной стратегии. Координация реализации и мониторинг антикоррупционных мер не проводились в 2021-2022 гг. (см. критерий 1.3.1), однако уровень активности Секретариата Антикоррупционного делового совета был довольно высок в 2023 году.

Стабильный источник финансирования деятельности Секретариата не предусмотрен и не достаточно персонала.

Критерий 1.4.1.

Функции координации и мониторинга обеспечиваются:

Элемент	Оценка
A. Функции координации и мониторинга возложены на центральном уровне на специализированный персонал (секретариат) на основании нормативного акта, и этот персонал сформирован на практике	✓
B. Специализированный персонал (секретариат) имеет полномочия запрашивать и получать информацию, требовать участия в созванных им координационных встречах, требовать подачу отчетов о реализации мер	✓
C. Специализированный персонал (секретариат) имеет ресурсы, необходимые для исполнения соответствующих функций	✗
D. Специализированный персонал (секретариат), как правило, предоставляет органам-исполнителям методологическое руководство или практические консультации для оказания помощи в реализации политики	✓

С принятием новой Конституции КР вместо Аппарата Правительства была создана новая структура - Администрация Президента. В частности, с 31 марта 2023 года Отдел по взаимодействию с судами и органами прокуратуры при Администрации Президента обеспечивает деятельность Президента, Кабинета Министров, Председателя Кабинета Министров - Руководителя Администрации Президента по вопросам формирования и реализации государственной политики по противодействию коррупции.¹⁰ Кроме того, с 2021 года также существует Антикоррупционный деловой совет (далее - АДС) при Президенте КР. Что касается Генеральной прокуратуры, ее функции остались прежними - координация деятельности правоохранительных, фискальных и других государственных органов в области противодействия коррупции. В 2022 году была также создана Комиссия по противодействию коррупции в уголовно-исполнительной системе - совещательный орган Службы исполнения наказаний при Министерстве юстиции.¹¹ Министерство юстиции осуществляет распространение информации по вопросам предупреждения коррупции среди населения.

Кроме того, с 2021 года также существует Антикоррупционный деловой совет (далее - АДС) при Президенте КР. Совет является консультативно-совещательным органом, в состав которого входят руководители соответствующих государственных органов, депутаты, бизнес-омбудсмен, председатель Торгово-промышленной палаты, представители международных организаций, а также представители 11 бизнес организаций и четыре организации из гражданского сектора.¹² На

¹⁰ [Положение об отделе взаимодействия с судами и органами прокуратуры](#) Администрации Президента Кыргызской Республики (к распоряжению Руководителя Администрации Президента Кыргызской Республики от 31 марта 2023 года № 116).

¹¹ [Нормативные правовые акты](#) в сфере противодействия коррупции.

¹² [Положение об Антикоррупционном деловом совете при Президенте](#). Представителями гражданского сектора являются: Газета «Жаңы Доор»; Общественное объединение «Общественный совет Министерства внутренних дел Кыргызской Республики»; Общественное объединение «Защита прав потребителей «Требование закона о порядке» и Общественное объединение «Народный надзор».

основании Положения об Антикоррупционном деловом совете при Президенте КР, Совет отвечает за «выработку предложений и рекомендаций по основным направлениям государственной политики в области противодействия коррупции, по улучшению бизнес-среды, инвестиционного климата, защите прав инвесторов и субъектов предпринимательства, ускорению социально-экономического развития страны». В задачи АДС входит выработка механизмов партнерства между государственными органами, органами местного самоуправления и бизнес-сообществом по улучшению бизнес-среды и противодействию коррупции, проведение мониторинга и оценка реализации мер по улучшению бизнес-среды и противодействию коррупции, анализ эффективности антикоррупционного законодательства и разработка изменений; антикоррупционная экспертиза законодательства, выработка предложений и рекомендаций по улучшению бизнес-среды и инвестиционного климата, а также по совершенствованию законодательства и антикоррупционной политики и деятельности судебной и правоохранительной систем. В 2023 году было проведено два заседания АДС, где были обсуждены, например, стратегические действия по предупреждению коррупции в судебной системе, реформа в сфере образования, реформа в сфере регистрации юридических лиц и меры по де-бюрократизации законодательства. Рабочим органом АДС является его секретариат. Во главе секретариата стоит Генеральный секретарь Совета.

Мониторинговая группа считает, что представленные материалы о фактически проделанной работе, в частности, в 2023 году, подтверждают, что секретариат АДС соответствует определению «специализированного органа/персонала» (**элемент А**). В частности, несмотря на то, что компетенция совета (и следовательно, его секретариата) включают не только антикоррупционную работу, но и многие другие задачи, например, «улучшение бизнес-среды, инвестиционного климата, защита прав инвесторов», в Секретариате существует персонал, который занимается исключительно координацией и мониторингом осуществления антикоррупционной политики и не выполняет других обязанностей. На основе штатного расписания и должностных инструкций, утвержденных в соответствии с положением АДС, компетенция трех сотрудников Секретариата включает в себя такие функции, как мониторинг, оценка и анализ реализации антикоррупционных стратегических планов государственных органов и координация деятельности государственных органов по исполнению государственной антикоррупционной стратегии. Среди полномочий Генерального секретаря, указанных в Положении об Антикоррупционном деловом совете, есть «право запрашивать и получать информацию у государственных органов и органов местного самоуправления», «проводить рабочие совещания с участием государственных органов», «обеспечивать мониторинг рассмотрения рекомендаций и предложений Совета», «обобщать предложения» государственных органов, представителей гражданского общества по вопросам противодействия коррупции, «обращаться в соответствующие государственные органы с предложением о создании экспертных групп для решения проблемных вопросов», также «организовывать семинары, специализированные тренинги по противодействию коррупции, круглые столы». На практике секретариат использовал эти полномочия, и такая работа проводилась, что подтверждается и неправительственными организациями. Хотя Кыргызстан соответствует **элементу В**, все эти полномочия должны быть уточнены/конкретизированы, чтобы обеспечить их соответствие с элементами, описанными в этом критерии.

В состав секретариата входят 11 сотрудников, включая трех специалистов по мониторингу, анализу и оценке реализации антикоррупционной стратегии, и два временно прикомандированных сотрудника (уполномоченные по вопросам предупреждения коррупции) из Министерства финансов и Государственного агентства по государственной и муниципальной службе при Кабинете Министров. В соответствии с положением АДС, финансирование секретариата осуществляется международными партнерами на грантовой основе. Хотя Управление делами Президента осуществляет материально-техническое обеспечение деятельности секретариата,

специализированный орган явно не имеет достаточных ресурсов, необходимых для исполнения всей полноты функций, что приводит к несоответствию с **элементом С**.

Что касается деятельности секретариата АДС в 2023 году, то мониторинговой команде была предоставлена информация о нескольких заседаниях, проведенных секретариатом по разработке новой Антикоррупционной стратегии, и отчета по реализации Антикоррупционной стратегии за 2023 год, о проведенных тренингах для уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции, о меморандуме о сотрудничестве с 35 неправительственными организациями. Кроме того, власти сообщили, что в 2023 году секретариат АДС оказал методологическую помощь уполномоченным по вопросам предупреждения коррупции по проведению внутреннего мониторинга и разработке отчета по исполнению ведомственных планов. В целом, было предоставлено информация о 17 консультациях по разработке промежуточных и итоговых отчетов исполнения ведомственных планов и 10 консультаций помощи по проведению антикоррупционного просвещения. Страна соответствует **элементу D**.

Вместе с тем, необходимо отметить, что функции касающиеся антикоррупционной координации и мониторинга возлагаются не только на секретариат АДС. В настоящее время функции разработки и координации по предупреждению коррупции возложены как минимум на дополнительных три органа: Генеральная прокуратура и Отдел по взаимодействию с судами и органами прокуратуры при Администрации Президента. Кроме этого, схожие функции возлагались на Секретариат Совета безопасности до 2021 года (на основе Стратегии, которая в 2023 году все еще формально имела юридическую силу). Проблема дублирования функций упоминается в Антикоррупционной стратегии 2021-2024 гг. Одной из ее первых поставленных задач была ликвидация дублирующих функций и обеспечение согласованности действий при координации государственных органов. Однако четкого разграничения функций и задач вышеперечисленных органов на основе анализа антикоррупционных функций разных государственных органов не было проведено. Например, в ходе визита была получена информация о том, что несмотря на то, что отчеты по исполнению антикоррупционных мер были запрошены из госорганов секретариатам АДС, в процесс подготовки отчета включен также Совет безопасности. Не ясно, какую роль в этом процессе координации играет Отдел по взаимодействию с судами и органами прокуратуры при Администрации Президента, в функции которого также входит «обеспечение деятельности Президента, Кабинета Министров, Председателя Кабинета Министров - Руководителя Администрации Президента по вопросам формирования и реализации государственной политики по противодействию коррупции в пределах компетенции отдела». Представители неправительственных организаций отметили, что в отсутствие разделения функций ни одно ведомство не несет полной ответственности, и неясно, кто должен разрабатывать стратегию или координировать процесс мониторинга. В то же время НПО позитивно оценили работу секретариата АДС, который проводит рабочие заседания и сотрудничает с неправительственными организациями и бизнес ассоциациями по вопросам противодействия коррупции. Однако, по мнению неправительственных организаций, секретариату АДС не хватает персонала и финансовых средств. Также секретариат не получил необходимой политической поддержки в правительстве и не воспринимается серьезно госорганами. Были мнения, что именно по этой причине две попытки разработать новую антикоррупционную стратегию не увенчались успехом, и в 2023-2024 годах во главе рабочей группы по разработке новой стратегии стояла Генеральная прокуратура.

Мониторинговая группа напоминает, что успешная реализация национальной антикоррупционной стратегии требует согласованных действий целого ряда ведомств. Не существует единственно правильного подхода, и различные институциональные модели могут удовлетворить критерий. Хотя наличие нескольких координирующих органов усложняет задачу и существенно влияет на эффективность и результативность координационных мер. Следовательно, мониторинговая группа рекомендует рассмотреть способы обеспечения политической и финансовой поддержки

Секретариата Антикоррупционного Делового Совета и минимизации дублирования координационных функций.

Критерий 1.4.2.

Мониторинг реализации политики обеспечивается на практике:

Элемент	Оценка
A. Отчет по мониторингу подготавливается не реже чем раз в год	X
B. Отчет по мониторингу основывается на индикаторах, которые отображают результаты	X
C. Отчет по мониторингу включает информацию о сумме финансирования, потраченного на реализацию мер политики	X
D. Отчет по мониторингу публикуется в сети интернет.	X

С 2014 года существует Методология антикоррупционного мониторинга и оценки.¹³ Согласно Антикоррупционной стратегии Кыргызстана, мониторинг и оценку ее реализации «важно было проводить на постоянной основе ... с помощью четких ориентиров и показателей (индикаторов)». Стратегия также указывает на то, что «периодические отчеты о реализации антикоррупционных мероприятий не должны ограничиваться только описанием того, что было сделано государственными органами и органами местного самоуправления, а также должны включать в себя анализ достигнутого, оценку эффективности предпринимаемых мер и полученные результаты».

Несмотря на то, что вышеуказанные положения в целом положительные, практика показывает, что с момента принятия стратегии они носят декларативный характер. Мониторинг реализации Антикоррупционной стратегии в 2021 и 2022 гг. не проводился, так как в 2022 году госорганы совместно с Секретариатом АДС разрабатывали, согласовывали и утверждали стратегические антикоррупционные ведомственные планы на 2023-2025 гг. по реализации антикоррупционной политики в соответствии с законом «О противодействии коррупции». В 2023 году начался процесс мониторинга реализации стратегических антикоррупционных планов госорганов, в начале 2024 года власти начали подготовку отчета о реализации стратегических документов за 2023 год, который был завершён к марту 2024 года. Как указали власти, информация о финансировании реализации стратегических антикоррупционных планов госорганов не была представлена, равно как и о финансировании проведения мониторинга, оценки и анализа, включая финансирование независимого мониторинга со стороны НПО. В целом мониторинговая группа придерживается мнения, что отчет по мониторингу не должен представлять собой описательную информацию по исполнению выборочных антикоррупционных мер или исполнению только ведомственных планов, а опираться на отчетность соответствующих органов по конкретным целям в соответствии с индикаторами и по заранее определенным срокам исполнения мер государственной антикоррупционной стратегии и ее плана действий. Должна быть четкая связь между определенными целями и мерами рамочной стратегии и ведомственными планами, что отсутствовало в отчете подготовленном в 2023 году.

Следовательно, выглядит сомнительной перспектива отображения в мониторинговых отчетах таких элементов этого критерия, как индикаторы, отображающие результаты или информацию о финансировании, принимая во внимание то, что рамочный план действий Кыргызстана не

¹³ [Распоряжение Правительства КР от 12 февраля 2014 года № 44.](#)

определяет ответственные органы или сроки исполнения по отношению к каждой цели, и вся работа основывается на ведомственных планах действий. Таким образом, Кыргызстан не соответствует элементам этого критерия.

Мониторинговая группа рекомендует предусмотреть надлежащий механизм мониторинга и оценки реализации стратегических целей в новой антикоррупционной стратегии. Этот процесс должен включать ежегодный анализ исполнения мер государственной (рамочной) антикоррупционной стратегии на основе заранее установленных четких индикаторов, сроков и ответственных органов. Процесс анализа и оценки, а также единый формат отчета также должны быть заранее определены.

Критерий 1.4.3.

Оценка реализации политики обеспечивается на практике:

Элемент	Оценка
А. Отчет об оценке подготавливается по крайней мере по окончании каждого цикла политики	Х
В. Отчет об оценке основывается на индикаторах, которые отображают влияние	Х
С. Отчет об оценке публикуется в сети интернет	Х

Как отмечается в Методических рекомендациях, в ходе мониторинга необходимо определить, была ли проведена оценка документа политики, предшествующего текущему. Для Кыргызстана предыдущим документом считается План мероприятий государственных органов по выполнению Государственной антикоррупционной стратегии на 2015-2017 годы. Несмотря на то, что Стратегия на 2021-2024 годы включает упоминание на некоторые пробелы в предыдущих мерах и стратегических документах, единого отдельного отчета об оценке предыдущих документов не было разработано. Следовательно, страна не соответствует всем трем **элементам (А-С)**. Кроме того, команда мониторинга выражает обеспокоенность тем, что за последние два года было предпринято как минимум две попытки разработать новую Антикоррупционную стратегию без проведения тщательного анализа реализации предыдущих стратегических документов.

Критерий 1.4.4.

Неправительственные заинтересованные стороны вовлечены в процесс мониторинга и оценки:

Элемент	Оценка
А. Неправительственные заинтересованные стороны приглашаются на регулярные координационные встречи, на которых обсуждается мониторинг прогресса реализации политики	✓
В. Отчет по мониторингу отражает письменные комментарии неправительственных заинтересованных сторон	✗
С. В отчете об оценке отражена оценка реализации политики, подготовленная неправительственными заинтересованными сторонами.	✗

Согласно Антикоррупционной стратегии, участие гражданского сектора и бизнес-сообщества в процессе мониторинга и оценки является одним из ключевых и самых важных **элементов** в противодействии коррупции”.

В 2023 году были организованы две встречи Антикоррупционного Делового Совета, который также включает несколько неправительственных организаций и представителей бизнеса (см. также критерий 1.2.2). Также власти указали, что в 2023 году проводились встречи, на которых обсуждался мониторинг прогресса реализации ведомственных планов и альтернативных отчетов, подготовленных НПО (см. **элемент В** ниже). Кроме того, мониторинговая группа приветствует информацию о предпринятых секретариатом АДС шагах для привлечения гражданского сектора в процесс разработки новой антикоррупционной стратегии. Например, в 2022-2023 гг. было проведено несколько консультаций с участием представителей гражданского общества и бизнеса, а также международных партнеров. Хотя этого достаточно для соответствия **элементу А**, мониторинговая команда рекомендует обеспечить регулярные встречи с НПО, а также, учитывая активную деятельность гражданского общества в Кыргызстане в различных областях, связанных с антикоррупционной работой, расширить круг представителей НПО приглашенных как на координационные встречи, так и на заседания Антикоррупционного Делового Совета.

Методология антикоррупционного мониторинга и оценки 2014 года предусматривает разработку альтернативного отчета со стороны гражданского общества, в том числе в виде «верификации данных предоставляемых отчетов» госорганов. Однако анализ реализации рамочной Антикоррупционной стратегии или ее Плана действий не проводился. Власти уточнили, что проводился мониторинг реализации антикоррупционных межведомственных планов, а «также реализации антикоррупционной политики в соответствии с Законом О противодействии коррупции». Мониторинговая группа была проинформирована, что пять неправительственных организаций (которые подписали меморандум о сотрудничестве с АДС) провели выборочный альтернативный мониторинг реализации антикоррупционных ведомственных планов нескольких государственных органов (в сфере образования, энергетики, судебной власти, деятельности прокуратуры по рассмотрению жалоб и обращений граждан, строительства и архитектуры, мэрии г. Бишкек, таможенной службы при Министерстве финансов КР и здравоохранения). Промежуточные итоги мониторинга обсуждались 11 мая 2023 года и 15 февраля 2024 года было проведено итоговое обсуждение альтернативных отчетов НПО за 2023 год. Мониторинговая группа приветствует участие этих организаций гражданского общества в процессе анализа стратегических антикоррупционных планов некоторых госорганов, однако этого не достаточно для соответствия **элементу В**, поскольку отсутствует единый отчет по мониторингу рамочной антикоррупционной

стратегии, который бы также отражал письменные комментарии неправительственных заинтересованных сторон.

Отчет об оценке предыдущей стратегии и плана действий не был подготовлен (см. критерий 1.4.3); и, следовательно, неправительственные заинтересованные стороны не смогли внести свой вклад. Кыргызстан не соответствует **элементу С**.

Мнения неправительственных заинтересованных сторон

Недостаточно внимания было уделено разработке мер на основании международных стандартов (Конвенции ООН против коррупции) и рекомендациям (например, четвертого раунда мониторинга Кыргызстана в рамках СПД). НПО критически отнеслись к формату Плана действий, в котором Неправительственные организации, с которыми общалась мониторинговая группа во время мониторингового визита, считают, что с момента оглашения руководством страны планов пересмотреть антикоррупционную политику, Антикоррупционная стратегия на 2021-2024 гг. не воспринимается единым рабочим стратегическим документом. Попытки разработки новых документов снизили актуальность существующей стратегии, и, следовательно, антикоррупционные меры плана действий не были реализованы, и поставленные цели - достигнуты.

Что касается качества стратегии, то, по их мнению, не были в достаточной степени использованы актуальные данные и информация об исходной антикоррупционной ситуации в стране, и отсутствовали сроки исполнения и ответственные за реализацию мер органы. НПО отметили, что ведомственные планы либо не публиковались, либо их было затруднительно найти.

Негативно был оценен также сам процесс разработки антикоррупционной стратегии и ее плана действий на 2021-2024 гг. Проекты стратегических документов не были доступны, и возможности участия в процессе путем предоставления комментариев по проектам и получения обратной связи не было представлено.

НПО подтвердили, что, несмотря на возможность поддержки в реализации стратегии со стороны партнеров, запланированные меры практически не были реализованы или, по крайней мере, информация об этом отсутствует. Отсутствовал системный мониторинг реализации антикоррупционной политики государственными органами. Оценка эффективности реализации Антикоррупционной стратегии также не проводилась.

По мнению НПО, отсутствует единый централизованный орган, отвечающий за антикоррупционную работу, а существующая децентрализованная система не работает эффективно. В отсутствие разделения функций ни одно ведомство не несет полной ответственности, и неясно, кто должен разрабатывать стратегию или координировать процесс мониторинга. Отсутствует комплексное видение координации антикоррупционной политики - есть отдельные действия и отдельные мероприятия, но отсутствует межведомственное взаимодействие, нет четкого представления о том, какой орган отвечает за координацию, кто участвует, кто руководит процессом.

НПО считают, что секретариату АДС не хватает финансовой и политической поддержки, чтобы координировать процессы самостоятельно и эффективно. Как уточнили представители гражданского сектора, Антикоррупционный деловой совет несколько лет назад представлял собой неправительственную организацию, и, несмотря на новый мандат и функции, секретариат и его работа не воспринимаются всерьез.

В то же самое время НПО позитивно оценили работу секретариата АДС, который время от времени проводит заседания и пытается сотрудничать с неправительственными организациями.

Также НПО положительно отозвались об инициативе проведения обсуждений проекта новой Антикоррупционной стратегии. Некоторые НПО предложили систематизировать практику

проведения координационных встреч и создать площадку для обсуждения хода реализации антикоррупционной политики. Вместе с тем представители гражданского сектора с сожалением отметили, что предлагаемые дополнения и изменения от местных и международных экспертов пока не были приняты во внимание. НПО отметили, что многие меры проекта новой стратегии и ее плана действий носят довольно формальный характер. По мнению НПО, многие примеры политического давления и репрессий на активных представителей гражданского сектора негативно влияют на общую обстановку в стране и лишают гражданский сектор стимулов и готовности обсуждать проблемы и сотрудничать в сфере борьбы против коррупции в целом (см. также сферу оценки 3).

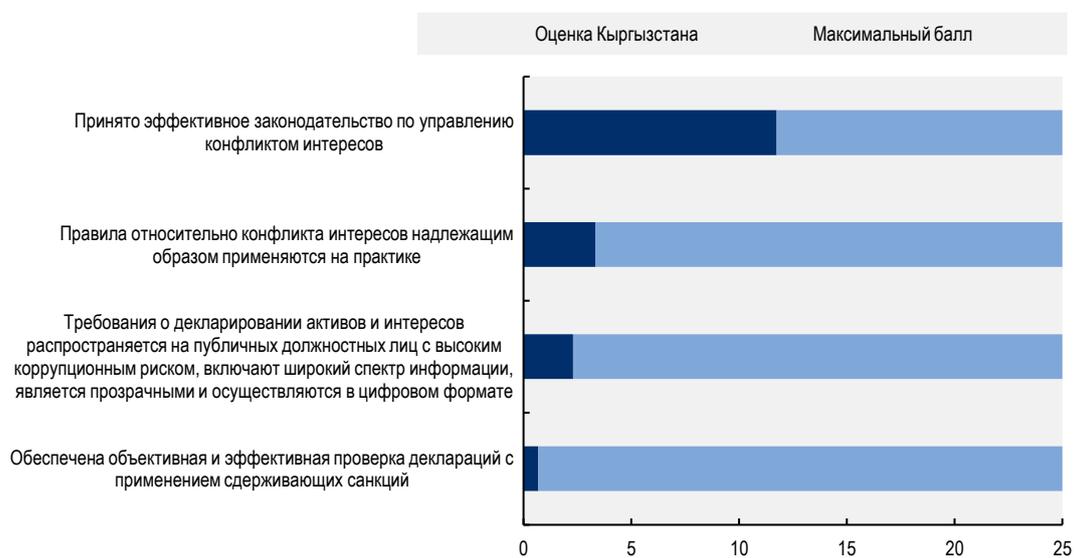
2 Конфликт интересов и декларации активов

Закон «О конфликте интересов» Кыргызстана распространяется на широкий круг госслужащих и устанавливает ряд правил по предотвращению и разрешению потенциального и реального конфликта интересов. Однако законодательство должно быть доработано на основе международных стандартов и лучших практик. Требуемые внимания изменения касаются узкого определения личного интереса, отсутствия понятия кажущегося конфликта интересов, а также запутанности и дублирования норм. Закон не предусматривает эффективного механизма его реализации, и единый специализированный орган не создан. В Кыргызстане установлена прочная законодательная основа для декларирования доходов, расходов, обязательств и имущества для госслужащих. Круг должностных лиц и объем раскрываемой информации довольно широк. Однако система ежегодной подачи, проверки и публикации деклараций об интересах слабо развита, и единого специализированного органа или персонала для проверки этих деклараций не предусмотрено. Несмотря на активную деятельность Государственной налоговой службы в предыдущие годы, в 2023 году ввиду принятия Закона «О добровольной легализации и амнистии активов физических лиц» комплексная проверка деклараций активов госслужащих не проводилась. До 2023 года сводные сведения из всех деклараций активов были доступны, но после вступления в силу Закона около 553 100 декларации были уничтожены. В будущем для обеспечения добропорядочности и подотчетности должностных лиц охват опубликованной информации из деклараций должен быть существенно расширен. Также целесообразным является комплексный пересмотр системы декларирования активов и интересов в антикоррупционных целях, в том числе с рассмотрением вопроса об объединении двух параллельных систем в одну.

График 2.1. Уровень эффективности в сфере конфликта интересов и декларации активов – низкий



График 2.2. Уровень эффективности в сфере конфликта интересов и декларации активов по индикаторам



Индикатор 2.1. Принято эффективное законодательство по управлению конфликтом интересов

Введение

Закон «О конфликте интересов» устанавливает общую основу для предотвращения, оповещения и разрешения конфликтов интересов (КИ) лиц, занимающих государственные и муниципальные должности. Закон предусматривает определение конфликта интересов и обязанности по предотвращению и управлению им. Эти обязанности возложены в основном на должностное лицо и его руководителя, а также комиссии по этике.

Оценка соответствия индикатору

Закон «О конфликте интересов» распространяется на широкий круг государственных и муниципальных служащих и устанавливает ряд правил относительно предотвращения и разрешения потенциального и реального конфликта интересов. Закон также содержит ограничения в отношении осуществления функции надзора, контроля и заключения договоров, принятия подарков и пожертвований и осуществления представительских функций, в частности, в частных бизнес-предприятиях. Мониторинговая группа рекомендует доработать соответствующее законодательство на основе международных стандартов и лучших практик для устранения недостатков, касающихся узкого определения личного (частного) интереса, отсутствия понятия кажущегося (видимого) КИ, запутанности и противоречивости многих норм, регулирующих порядок урегулирования КИ, которые часто дублируются или пересекаются.

Кроме этого, рекомендуется определить специальные методы урегулирования конфликта интересов для высших политических должностей и всех членов коллегиальных органов/комиссий, в то время как, положения, касающиеся членов парламента и кабинета министров, нуждаются в дальнейшем совершенствовании и включении специальных правил, касающихся характеристик этих должностей.

Недостаточная специализация соответствующих учреждений (в том числе, комиссий по этике) в децентрализованной системе мониторинга реализации законодательства о конфликте интересов, а также их ограниченные полномочия препятствовали последовательному обеспечению соблюдения правил для повышения добропорядочности и подотчетности публичных должностных лиц.

Критерий 2.1.1.

Законодательство распространяется на и содержит определение следующих понятий, применимых к публичным должностным лицам, согласно международным стандартам:

Элемент	Оценка
А. Фактический (реальный) и потенциальный конфликт интересов	✓
В. Частные интересы, которые включают любые материальные или нематериальные преимущества для должностного лица, членов его семьи, близких родственников, друзей, других лиц или организаций, с которыми у должностного лица есть личные, политические или другие связи	✗
С. Кажущийся (видимый) конфликт интересов.	✗

Основные положения о конфликте интересов предусмотрены Законом «О конфликте интересов» (Закон о КИ).¹⁴ Закон о КИ распространяется на лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, руководителей учреждений, организаций или предприятий, деятельность которых финансируется из государственного или местного бюджета либо в уставном капитале которых имеется государственная доля, а также доверительных управляющих государственным имуществом; лиц, не обладающих статусом государственного либо муниципального служащего, но при этом осуществляющих трудовую деятельность в государственных органах (сотрудники Национального банка или лица, временно замещающие отсутствующего государственного либо муниципального служащего). Политические должности, в том числе члены Кабинета Министров, Президент и советники, также включены в соответствующем Реестре, утвержденным Указом Президента КР от 31 января 2017, а значит, на них тоже распространяется действие Закона о КИ.

Закон о КИ определяет конфликт интересов как конфликт между общественно-правовыми обязанностями и личными (частными) интересами лиц, при котором их личные (частные) интересы влияют или могут повлиять на выполнение ими должностных обязанностей, что приводит или может привести к нарушению прав и интересов граждан, организаций или государства. Конфликт интересов может быть потенциальным, реальным и произошедшим. Реальный КИ определен как ситуация, при которой личные интересы должностных лиц «прямо затрагивают выполнение ими своих должностных обязанностей». Потенциальный КИ существует в ситуации, когда личные интересы при определенных условиях «могут негативно повлиять» на выполнение должностных обязанностей. Общее определение КИ в основном соответствует требованиям критерия (**элемент А**), но определения потенциального и реального КИ представляются запутанными и нечетко разграниченными. Например, непонятно, при каких именно условиях личные интересы могут повлиять на выполнение должностных обязанностей и почему эта особенность отделяет потенциальный конфликт от реального. Проще было бы указать, что при потенциальном КИ у служащего есть личные интересы, в отношении которых служащий в будущем может принимать решение или совершать другие действия. При реальном КИ служащий уже находится в ситуации, когда ему необходимо принимать решение или совершать другие действия в отношении личных интересов. Возможны и другие варианты определений, которые четко разграничивают и объясняют эти два понятия. Следовательно, мониторинговая команда рекомендует пересмотреть и уточнить существующие понятия КИ, а также разработать соответствующие руководства.

¹⁴ Парламент Кыргызстана (2017), [Закон о конфликте интересов](#).

Личный (частный) интерес определен как материальная и/или иная выгода, в том числе преимущество, которое стремится получить должностное лицо для себя и/или близких лиц в результате выполнения своих должностных обязанностей. Это определение довольно узкое, что существенно ограничивает рамки применения закона. В частности, определение включает элемент стремления должностного лица получить соответствующие выгоды или преимущества в результате выполнения должностных обязанностей, то есть подразумевает наличие у лица соответствующего умысла, что не согласуется с международными требованиями и практиками. В то же время определение личного (частного) интереса включает выгоды или преимущества только для должностного лица и его близких лиц, что, очевидно, не охватывает друзей, а также лиц или организаций, с которыми должностное лицо имеет или имело деловые, личные или политические отношения, что не соответствует **элементу В**.

Законом также предусмотрено определение произошедшего конфликта интересов - ситуация, когда акты или договоры были приняты или заключены с наличием в них конфликта интересов. Однако кажущийся (видимый) конфликт интересов не предусмотрен законом и, следовательно, Кыргызстан не соответствует **элементу С**.

Критерий 2.1.2.

Законодательство возлагает следующие роли и обязанности по предотвращению и урегулированию ситуативного конфликта интересов:

Элемент	Оценка
А. Обязанность должностного лица сообщить о существующем или возможном конфликте интересов	✓
В. Обязанность должностного лица воздерживаться от принятия решения до урегулирования конфликта интересов	✗
С. Обязанность руководителей и специализированных органов/подразделений урегулировать конфликт интересов, о котором им сообщили или который они обнаружили другими способами	✓

Законом ОКИ предусмотрено обязанность должностного лица сообщить о КИ, что достаточно для соответствия **элементу А**. Однако закон содержит противоречивые положения о том, в какой форме и кому должно быть сделано такое сообщение. Три нормы в законе устанавливают различный порядок осуществления этой обязанности. Согласно статье 15, должностное лицо должно урегулировать уже существующий конфликт интересов посредством письменного либо публично заявленного (устного) заявления вышестоящему руководителю о наличии такого конфликта. Согласно статье 17, «по мере возникновения потенциального конфликта интересов» должностное лицо обязано в течение трех рабочих дней с момента, когда ему стало об этом известно, письменно сообщить об этом своему непосредственному руководству. Согласно статье 18, должностное лицо обязано письменно сообщить непосредственному руководителю о возникновении реального конфликта интересов. Далее, статья 23 снова требует, что в случае возникновения конфликта интересов в течение трех рабочих дней с момента, когда ему стало об этом известно, лицо должно сообщить об этом в комиссию по этике и непосредственному руководителю. Эти положения по-разному регулируют сроки уведомления и кому лицо должно сообщить о КИ. Непонятно также, для чего необходимо устанавливать одно и то же правило в четырех разных статьях закона.

Не ясно, что происходит в случае, если непосредственный руководитель отсутствует. Кроме того, в законе существует противоречивые положения. Также в Законе указано, что в случае неполучения от непосредственного руководителя сведений о принимаемых мерах в ситуации с реальным конфликтом интересов должностные лица «вправе» обратиться с информацией об этом в комиссию по этике или в уполномоченные государственные органы, определяемые Правительством КР, тогда как статья 23 Закона предусматривает обязанность сообщения и «в комиссию по этике и непосредственному руководителю». Несмотря на то, что законодательство предусматривает создание комиссии по этике в каждом государственном и муниципальном органе, комиссии не имеют права проводить расследование по делу о конфликте интересов и полномочий, налагать санкции и применять другие принудительные меры. Следовательно, у комиссий недостаточно полномочий для урегулирования конфликта интересов. В некоторых случаях законодательство предусматривает конкретную обязанность воздерживаться от принятия решения до урегулирования конфликта, в частности при исполнении должностных обязанностей запрещается осуществлять функции надзора и контроля, заключать договоры, в которых должностные лица и близкие лица имеют личную (частную) заинтересованность. В остальных случаях прямое обязательство не предусматривается. Обязанность должностного лица воздерживаться от принятия решения до урегулирования конфликта интересов предусмотрена отдельно для двух видов КИ. В случае потенциального КИ, до получения от непосредственного руководства указаний о дальнейших действиях служащий обязан временно приостановить выполнение части своих должностных обязанностей, связанных с потенциальным КИ (статья 17). Относительно реального КИ, лицо, письменно сообщившее о такой ситуации, до принятия мер по его урегулированию обязано временно, в течение не менее пяти рабочих дней, воздержаться от «выполнения своих должностных обязанностей», связанных с реальным конфликтом интересов (статья 18). Следовательно, законодательство не соответствует **элементу В**.

При этом в случае, если непосредственный руководитель лица в течение пяти рабочих дней с момента письменного сообщения письменно не сообщил служащему о принимаемых мерах, служащий может «продолжить выполнять должностные обязанности по своему усмотрению и на основе требований законодательства Кыргызской Республики», «вправе обратиться в комиссию по этике или уполномоченные органы», но не обязан. Мониторинговая команда считает проблематичным положение, которое позволяет служащему продолжить выполнять должностные обязанности (кроме во время осуществления функций надзора и контроля, заключения договора, когда есть прямой запрет) несмотря на наличие реального КИ. Это противоречит **элементу В**, который требует, чтобы служащий воздерживался от принятия решения в условиях конфликта интересов до урегулирования КИ.

Законы о КИ, «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» и «О противодействии коррупции» обязывают руководителей урегулировать реальный конфликт интересов, о котором им сообщили или который они обнаружили другими способами. В законодательстве предусмотрены конкретные меры, которые должны быть приняты руководством. К обязанностям руководителей государственных органов, органов местного самоуправления, уполномоченных должностных лиц учреждений, организаций или предприятий относится применение мер по устранению последствий произошедшего конфликта интересов, в том числе по восстановлению общественного доверия, применение дисциплинарных взысканий за нарушение законодательства о конфликте интересов и т. д. Также, согласно Закону «О противодействии коррупции» представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Хотя эти положения достаточны для соответствия **элементу С**, мониторинговая группа рекомендует добавить прямое обязательство

непосредственного руководителя урегулировать потенциальный конфликт интересов в Законе о КИ.

Согласно законодательству, в каждом государственном и муниципальном органе должна действовать комиссия по этике. В компетенцию комиссий входит рассмотрение и вынесение рекомендаций по поступившим заявлениям и жалобам о конфликте интересов, информирование о фактах наличия потенциального, реального или произошедшего конфликта интересов, проведение разъяснительной работы среди сотрудников по ситуациям потенциального или реального конфликта интересов и вариантам их урегулирования; проведение разъяснительной работы относительно законодательства по конфликту интересов и его практическому применению и верификация деклараций о личном (частном) интересе. Согласно Кодексу этики государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, в случае установления фактов нарушения норм служащими, комиссия по этике принимает такие меры, как моральное порицание служащего, письменное предупреждение об обязательности соблюдения норм этики и представление о проведении служебного расследования.

Кроме того, Положением о Государственном агентстве по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете Министров КР (далее - Агентство) предусмотрены полномочия Агентства в сфере координации и контроля по реализации законодательства о конфликте интересов. Хотя региональные и муниципальные органы предоставляют Агентству отчеты о деятельности комиссий по этике по вопросам конфликта интересов, тем не менее, основываясь на полученной информации, а также на годовом отчете об итогах деятельности за 2023 год мониторинговая команда не может заключить, что Агентство принимает какие-либо меры для обеспечения эффективности реализации законодательства о конфликте интересов.

Критерий 2.1.3.

Законодательство предусматривает следующие методы урегулирования ситуативного конфликта интересов:

Элемент	Оценка
А. Передача или ликвидация должностным лицом имущественного интереса	✓
В. Отказ должностного лица от негосударственной должности или функции, которые являются источником конфликта интересов, или устранение частного интереса иным путем	✓
С. Отвод (отстранение) должностного лица от участия в соответствующем процессе принятия решения	✓
Д. Ограничение доступа соответствующего должностного лица к определенной информации	✓
Е. Перевод должностного лица на должность, где отсутствует конфликт интересов	✓
Ф. Перераспределение (пересмотр) обязанностей и функций должностного лица	✓
Г. Исполнение обязанностей под внешним наблюдением	✗
Н. Отставка или увольнение должностного лица с должности публичной службы	✗

Согласно Закону «О противодействии коррупции» в случае, если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных

(складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством КР. Устранение личного (частного) интереса предусмотрено Законом о КИ как одна из мер по устранению потенциального или реального КИ. Следовательно, несмотря на то, что законодательство прямо не предусматривает передачу или ликвидацию имущественного интереса, этот метод урегулирования охватывается вышеуказанной нормой (**элемент А**).

В части 7 статьи 17 Закона о КИ также предусмотрены следующие методы устранения конфликта интересов:

- 1) отстранение лиц от выполнения должностных обязанностей, в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов (**элемент В**);
- 2) отказ служащего от участия в принятии решения по вопросу, по которому возникает конфликт интересов (**элемент С**);
- 3) ограничение доступа к конкретной информации, которая ведет к возникновению конфликта интересов (**элемент D**);
- 4) перевод служащего на должность, предусматривающую выполнение должностных обязанностей, не связанных с конфликтом интересов (**элемент E**);
- 5) пересмотр и изменение должностных обязанностей лица (**элемент F**).

Касательно всех вышеперечисленных **элементов**, мониторинговая команда рекомендует разработать специальные руководства, которые содержали бы примеры и детальные правила/рекомендации по определению и применению мер для урегулирования КИ.

Исполнение обязанностей под внешним наблюдением не предусмотрено законодательством, следовательно Кыргызстан не соответствует **элементу G**. Что касается отставки или увольнения с должности как метода урегулирования КИ, оно не предусмотрено Законом о КИ. Следует отметить, Закон «О противодействии коррупции» (часть 9 статьи 9) и Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (статья 37), предусматривает освобождение от занимаемой должности в случаях непринятия действий по предотвращению и/или урегулированию конфликта интересов. Однако это положение не является методом урегулирования (как, например, отстранение лиц от выполнения должностных обязанностей или пересмотр и изменение должностных обязанностей), а представляет собой дисциплинарную санкцию за несоответствие положениям о конфликте интересов. Следовательно, страна не соответствует требованиям **элемента H**. Команда мониторинга рекомендует пересмотреть эти нормы, чтобы предусмотреть все перечисленные меры по урегулированию конфликта интересов в Законе ОКИ. Кроме того, следует отметить, что законом не указано, в каких именно случаях применяется вышеуказанные меры и возможно ли, в случае необходимости, применение нескольких мер.

Критерий 2.1.4.

Законодательство предусматривает следующие методы урегулирования ситуативного конфликта интересов:

Элемент	Оценка
А. Специальные методы урегулирования конфликта интересов для коллегиальных государственных органов	X
В. Специальные методы урегулирования конфликта интересов для высших должностных лиц, не имеющих прямых руководителей	X

Согласно информации, предоставленной властями, коллегиальными органами являются Национальный банк, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов (ЦИК) и Счетная палата. Для членов Национального банка специальные правила конфликта интересов определены. Что касается остальных коллегиальных органов, то хотя Закон ОКИ распространяется на сотрудников коллегиальных органов, на аудиторов (членов) Счетной палаты, а также на председателя и заместителей председателя коллегиальных органов, он не предусматривает разрешения конфликта интересов для тех государственных служащих, которые не имеют посредственный руководителей. Кроме того, другие специальные правила не определены. Что касается не руководящих членов ЦИК то закон ОКИ не распространяется на них. Дополнительные правила о конфликте интересов также не предусмотрены Конституционным Законом КР "О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики". Таким образом, законодательство не соответствует требованиям **элемента А**.

Специальные способы разрешения конфликта интересов для высших должностных лиц, не имеющих прямого руководителя, законодательством не установлены. В частности, хотя из статьи 6 Закона ОКИ следует, что он распространяется, например, Президента или Премьер-министра (на основании реестра государственных и муниципальных должностей КР), однако статьи, касающиеся разрешения и управления конфликтом интересов, регламентируют отношения должностных лиц, имеющих прямых руководителей, а не высших должностных лиц. Никакие другие правовые акты не предусматривают соответствующие нормы. Таким образом, законодательство также не соответствует **элементу В**. Мониторинговая группа рекомендует установить конкретные специальные методы разрешения конфликта интересов для членов коллегиальных органов и высших должностных лиц.

Критерий 2.1.5.

Существуют специальные правила или официальные руководства о конфликте интересов, предназначенные для:

Элемент	Оценка
A. Судей	✓
B. Прокуроров	✓
C. Членов парламента	✓
D. Членов правительства	✗
E. Членов местных и региональных представительских органов (советов)	✗

Для оценки соответствия критерию 2.1.5 мониторинговая группа проверила наличие специальных правил, адаптированных к перечисленным категориям должностных лиц. Мониторинговая группа не стала подробно анализировать положения для каждой группы, а проверила наличие специальных положений или руководства, содержащих специальные правила/рекомендации, адаптированные к соответствующим категориям должностных лиц и ситуациям конфликта интересов, которые могут возникнуть в их работе. Если специальные положения или руководящие принципы дублируют общие положения законодательства об урегулировании конфликта интересов, этого недостаточно для соответствия элементам критерия.

Судьи: Кодекс чести судьи КР, принятый на XI съезде судей КР в 2019 году, регулирует управление конфликтом интересов. Определения конфликта интересов и о личных (частных) интересах совпадают с определением в Законе «О КИ». Кодекс предусматривает обязанность судьи исключать конфликт интересов. Управление конфликтом интересов выражается в предъявляемых к судье требованиях принять на себя ответственность за недопущение возможного конфликта интересов при осуществлении профессиональной деятельности, а также в урегулировании существующего конфликта интересов посредством письменного либо устного заявления руководителю и в комиссию Совета судей о наличии такого конфликта. Реальный конфликт интересов рассматривается как нарушение Кодекса чести судьи и влечет за собой дисциплинарную ответственность. Положения об основаниях для самоотвода, в том числе если судья является членом семьи, близким родственником кого-либо из лиц, участвующих в деле, или их представителей, или лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе дела, предусмотрены Административно-процессуальным КР. Похожие требования самоотвода также предусмотрены Уголовно-процессуальным и Гражданским процессуальным кодексами КР. Следовательно, законодательство соответствует элементу А.

Прокуроры: Положения о конфликте интересов для прокуроров определены руководством по выявлению и урегулированию конфликта интересов в органах прокуратуры КР, утвержденным приказом Генерального прокурора КР от 22 марта 2019 года №17-п. Дополнительные правила предусмотрены в Законе КР «О прокуратуре». Самоотвод как метод урегулирования определен Уголовно-процессуальным кодексом, когда имеются обстоятельства, дающие основание полагать, что прокуроры «лично, прямо или косвенно заинтересованы в исходе данного уголовного дела». Кроме того, Закон КР «О прокуратуре» предусматривает специальные меры, в том числе и временный отвод для управления конфликтом интересов дополнительно вне уголовного судопроизводства. Следовательно, законодательство соответствует элементу В.

Члены парламента: Кодекс депутатской этики, утвержденный постановлением Жогорку Кенеша КР от 2008 года, регулирует вопросы управления конфликтом интересов депутатов. Согласно

кодексу, конфликт интересов определяется «как ситуация, когда депутат участвует в обсуждении и голосует по вопросам, затрагивающим его собственные интересы, или ситуация, которая приводит к получению им любых других выгод с использованием депутатских полномочий». Если на обсуждение выносится вопрос, в котором депутат был или может быть в дальнейшем лично заинтересован, он обязан заявить об этом до начала обсуждения на заседании Жогорку Кенеша, депутатской фракции, комитета и временной комиссии. Кодекс предусматривает меры воздействия, которые Комитет по этике и регламенту Жогорку Кенеша вправе применить к нарушителю Кодекса меры воздействия, включая публичные извинения, рекомендовать депутату принять меры по устранению нарушений норм и т. д. Таким образом, законодательство соответствует **элементу С**.

Члены правительства: К членам правительства применяется общее регулирование конфликта интересов. Правительство дополнительно предоставило информацию, что Конституционным Законом Кыргызской Республики «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» (статья 8, части 5,7) предусмотрены некоторые правила, касающиеся конфликта интересов для членов Кабинета Министров. Однако мониторинговая команда считает, что данные нормы носят общий характер, не отражают все ситуации, связанные с функциями исполнительной власти, и не являются достаточными для урегулирования КИ в соответствии с индикатором. Другие специфические правила не определены. Следовательно, законодательство не соответствует **элементу D**.

Члены местных и региональных представительских органов (советов): Специальные правила или официальные руководства о конфликте интересов для членов местных и региональных представительских органов не определены. Следовательно, законодательство не соответствует **элементу E**.

Индикатор 2.2. Правила относительно конфликта интересов надлежащим образом применяются на практике

Введение

Законы ОКИ, «О государственной и муниципальной службе», «О противодействии коррупции» предусматривают дисциплинарные санкции, аннулирование контрактов и увольнение государственного или муниципального служащего с службы в случае нарушений правил относительно конфликта интересов.

Оценка соответствия индикатору

Санкции за нарушение правил относительно конфликта интересов в 2023 году применялись, но не охватили все сферы нарушения законодательства о конфликте интересов, предусмотренные индикаторами ниже. Кроме того, не было ни одного дела о применении санкций к высокопоставленным должностным лицам. Согласно информации неправительственных организаций, нет ни одного известного случая применения положений о конфликте интересов к высокопоставленным должностным лицам, несмотря на то что журналистские расследования часто указывали на ситуации возможного конфликта интересов таких лиц.

Критерий 2.2.1.

Санкции за нижеперечисленные нарушения, как правило, применяются в отношении должностных лиц:

Элемент	Оценка
A. Несообщение о ситуативном конфликте интересов	X
B. Неурегулирование ситуативного конфликта интересов	✓
C. Нарушение ограничений относительно получения подарков или знаков гостеприимства	✓
D. Нарушение правил, запрещающих совмещение должностей или деятельности	X
E. Нарушение ограничений по окончании трудовой деятельности на публичной ситуативной службе.	X

По информации властей, за нарушения законодательства о конфликте интересов на основании актов прокурорского реагирования в 2023 году к дисциплинарной ответственности было привлечено 26 должностных лиц. Санкции были применены за совершение следующих нарушений законодательства о конфликте интересов: наличие родственных связей между работодателем и подчиненными, участие служащего в предпринимательской деятельности или в управлении хозяйствующими субъектами. Мониторинговой команде также была представлена информация касательно нарушений в связи с принятием на работу близких родственников госслужащими, что не охватывается критерием. Информация о санкциях за непредоставление деклараций о частных интересах приветствуется, однако это нарушение также не охвачено критерием.

Санкции за несообщение о ситуативном конфликте интересов не были применены (**элемент А**). По отношению к **элементу В**, один из предоставленных примеров касался применения санкций против госслужащего (специалиста по закупкам), который заключил договор на услуги на общую сумму 116 116 сомов с компанией, зарегистрированной за другим лицом, но по юридическому адресу, принадлежавшему этому госслужащему. Два других госслужащих были привлечены к дисциплинарной ответственности за нарушение требований статьи 11 Закона «О конфликте интересов» за заключение договора с близкими родственниками о выполнении дополнительной работы в 2021 году, в результате которого незаконно было выплачено 62 577 сомов. Санкции были применены в 2023 году, следовательно, страна соответствует **элементу В**.

Что касается нарушений ограничений относительно получения подарков или знаков гостеприимства, власти предоставили информацию о дисциплинарной ответственности четырех должностных лиц (три руководителя подразделений и один инспектор). В частности, за нарушение статьи 15 Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», согласно которой запрещается выезжать в служебные командировки на территории КР за счет средств физических и юридических лиц, что соответствует **элементу С**. Власти уточнили, что в 2023 году было зафиксировано 32 нарушения правил относительно получения подарков или знаков гостеприимства.

Кроме того, была предоставлена статистика, согласно которой в 2023 году было зафиксировано 10 нарушений правил, запрещающих совмещение должностей или деятельности, но подробности вышесказанных нарушений не были предоставлены. В таких условиях мониторинговая команда не смогла подтвердить соответствие **элементу D**. Власти предоставили дополнительную информацию, согласно которой генеральный директор одной из национальных корпораций был привлечен к дисциплинарной ответственности за нарушение правил, запрещающих совмещение

должностей или деятельности, что соответствовало бы **элементу D**, но дополнительных двух примеров для соответствия требованиям критерия (минимум 3 примера) не было проведено. Санкции за нарушение ограничений по окончании трудовой деятельности на публичной ситуативной службе не были применены в 2023 году (**элемент E**).

Критерий 2.2.2.

Санкции за нижеперечисленные нарушения, как правило, применяются в отношении высокопоставленных должностных лиц:

Элемент	Оценка
A. Нарушение законодательства о предотвращении и урегулировании ситуативного конфликта интересов	X
B. Нарушение ограничений относительно получения подарков или знаков гостеприимства	X
C. Нарушение правил, запрещающих совмещение должностей или деятельности	X
D. Нарушения, связанные с отказом или передачей владения коммерческими субъектами или других бизнес интересов	X
E. Нарушение ограничений по окончании трудовой деятельности на публичной службе	X

Как уже указывалась выше, статистическая отчетность по видам нарушений в этой сфере в Кыргызстане не ведется. Представленная дополнительная информация о нарушениях законодательства о конфликте интересов и дисциплинарной ответственности в 2023 году не относится к высокопоставленным должностным лицам. Следовательно, Кыргызстан не соответствует ни одному из **элементов А-Е**.

Критерий 2.2.3.

Как правило, применяются следующие меры:

Элемент	Оценка
A. Признание недействительными решений или контрактов, принятых/заключенных в результате нарушения правил о конфликте интересов	X
B. Конфискация незаконных подарков или эквивалента их стоимости	X
C. Аннулирование трудовых или иных контрактов бывших публичных должностных лиц, заключенных в нарушение ограничений после трудоустройства на публичной службе	X

Органы власти Кыргызстана представили лишь несколько примеров о нарушениях правил о конфликте интересов (см. критерий 2.2.2), но достаточно примеров применения мер, указанных в данном критерии, не было приведено (**элементы А-С**). Например, информации о случаях конфискации незаконных подарков и аннулирования трудовых или иных контрактов бывших публичных должностных лиц, заключенных в нарушение ограничений после трудоустройства на

публичной службе, не было предоставлено. Однако были проведены два примера привлечения к дисциплинарной ответственности за нарушение требований Закона «О конфликте интересов». Один из примеров касался заключения договора с близкими родственниками о выполнении дополнительной работы, в результате которого выплаченная сумма контракта была возвращена в бюджет. Вследствии отсутствия третьего примера Кыргызстан не соответствует элементу С.

Индикатор 2.3. Требования о декларировании активов и интересов распространяется на публичных должностных лиц с высоким коррупционным риском, включают широкий спектр информации, является прозрачными и осуществляются в цифровом формате

Введение

Кыргызстан - одна из немногих стран Центральной Азии, в которой была создана система декларирования активов для государственных должностных лиц. Этот механизм был внедрен в 2004 году, а в последующие годы началась проверка деклараций и продолжалось дальнейшее улучшение системы регулирования. В 2022 году специальный закон от 2017 года, регулирующий систему декларирования, был отменен. На данном этапе нормативно-правовую основу для декларирования доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности, предусматривает Налоговый кодекс 2022 года. Декларации, содержащие сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах, принадлежащих государственному служащему, а также его близким родственникам, должны подаваться на ежегодной основе.

Система декларирования частных интересов отделена от декларирования активов. В 2018 году постановлением Правительства Кыргызской Республики был принят Порядок заполнения декларации о личных (частных) интересах лицами, на которые распространяется действие Закона Кыргызской Республики «О конфликте интересов».¹⁵ Декларации о частных интересах подаются только при поступлении на должность, изменении должности или ухода с должности. Согласно порядку, в течение пятнадцати рабочих дней со дня избрания, назначения или утверждения на должность или при переходе на другую должность с иным объемом полномочий лица, занимающие государственные и муниципальные должности, должны предоставить декларацию о личных (частных) интересах. Ответственными за сбор являются работники службы управления персоналом в государственных органах и органах местного самоуправления, где работают декларанты. Согласно законодательству, декларации об интересах подаются по месту работы в бумажной форме. Информация, содержащаяся в этих декларациях, не публикуется.

Оценка соответствия индикатору

В Кыргызстане установлена прочная законодательная основа регулирования системы декларирования доходов, расходов, обязательств и имущества для госслужащих. Круг должностных лиц довольно широк). Объем раскрываемой информации также обширен и включает недвижимое имущество, доходы, доли в компаниях, ценные бумаги, финансовые обязательства и членство в организациях, а также виртуальные активы. Однако некоторые пробелы в плане раскрытия информации все еще остаются, например, не подлежат декларированию банковские счета, а также неоплачиваемая деятельность вне основной публичной должности и информация о

¹⁵ [Порядок заполнения декларации о личных \(частных\) интересах \(minjust.gov.kg\)https://cbd.minjust.gov.kg/12275?refId=893349.](https://cbd.minjust.gov.kg/12275?refId=893349)

бенефициарном владении компаниями и активами. Имущественные декларации подаются через онлайн-платформу. Как подробно описано ниже, Кыргызстан соответствовал бы многим критериям в отношении декларирования активов в следствии активной работы Государственной налоговой службы и существующей нормативной базы, хотя несоблюдение нижеописанных критериев во многих случаях было связано с недостатками в законодательстве и практике декларирования частных интересов.

В 2023 году на основании Закона КР «О добровольной легализации и амнистии активов физических лиц» около 553 100 тысяч деклараций государственных и муниципальных лиц, поданных до 9 июня 2023 года, были уничтожены властями. Путем добровольного декларирования ранее незадекларированные доходы и имущество, в том числе добытые незаконным путем, были легализованы. Все сведения, содержащиеся в так называемой специальной декларации, признаются тайной декларанта, к которой государственные органы и суды не вправе получать доступ. Лица, задекларировавшие активы, освобождаются от всех видов ответственности,¹⁶ если даже при приобретении, использовании либо распоряжении активами, указанными в специальной декларации, они совершили деяния, предусмотренные Уголовным кодексом. Разглашение информации, содержащейся в декларации, другими лицами, влечет за собой уголовную ответственность без добровольного волеизъявления декларанта. Разглашение возможно только по добровольному волеизъявлению декларанта. Кроме того, специальные декларации не могут быть использованы в качестве доказательства в рамках уголовного дела или дела об административном правонарушении с участием декларанта. Несмотря на то, что коррупция остается серьезной проблемой в Кыргызстане, закон нивелирует ранее предпринятые против нее меры и выступает сдерживающим фактором для достижения ощутимых результатов в дальнейших антикоррупционных усилиях и в целом является существенным шагом назад на пути борьбы с коррупцией в стране.

¹⁶ Исключениями являются случаи терроризма и экстремизма, финансирования террористической и экстремисткой деятельности, извлечения доходов вследствие осуществления торговли людьми, незаконного оборота наркотических средств, торговли оружием, а также совершения преступлений против личности и частной собственности.

Критерий 2.3.1.

Следующие должностные лица обязаны ежегодно декларировать свои активы и интересы:

Элемент	Оценка
A. Президент, члены парламента, члены правительства и их заместители, главы центральных органов государственной власти и их заместители	X
B. Члены коллегиальных центральных органов государственной власти, включая членов независимых регуляторов рынков и надзорных органов	X
C. Глава и члены совета национального банка, глава и члены высшего органа государственного аудита	X
D. Сотрудники частных (личных) офисов политических должностных лиц (такие как советники и помощники)	X
E. Главы регионов, мэры городов	X
F. Судьи судов общей юрисдикции, судьи конституционного суда, члены органов судебного управления	X
G. Прокуроры, члены органов прокурорского управления	X
H. Высшие должностные лица государственных предприятий	X

Налоговый кодекс КР (статья 106) предусматривает поэтапный переход к всеобщему декларированию доходов и имущества физических лиц. Как уточнили власти во время мониторингового визита, в рамках второго этапа с 2023 года обязательства по декларированию охватывают всех физических лиц, получивших налогооблагаемый доход, а со третьего этапа – все остальные категории физических лиц (граждане, лица, имеющие вид на жительство, лицо, имеющее объекты имущества на территории КР).

В соответствии с частью первой статьи 107 Налогового кодекса, государственные служащие ежегодно составляют единую налоговую декларацию активов за календарный год и предоставляют ее до 1 апреля года, следующего за отчетным годом, в электронном виде в налоговый орган по месту жительства. Обязательство распространяется на лиц, занимающих или замещающих политическую, специальную государственную и административную государственную должность, а также политическую и административную муниципальную должность. Кроме того, обязательство распространяется на сотрудников правоохранительных органов, дипломатической службы и военнослужащих (за исключением военнослужащих, проходящих срочную военную службу, курсантов и слушателей высших военных учебных заведений) и председателя Национального банка и его заместителя.

Следовательно, круг лиц, на которых распространяется обязанность декларировать активы, довольно широк и охватывает практически всех должностных лиц, перечисленных в критерии 2.3.1. В частности, это Президент, депутаты Парламента, члены Правительства, председатели других центральных государственных органов и их заместители. Обязанность декларировать активы также распространяется на руководителей и заместителей других государственных органов (со специальным статусом) - омбудсмен, ЦИК, Счетная палата и Национальный банк. Хотя такая обязанность охватывает членов Счетной палаты (аудиторов), члены ЦИК и Национального банка предоставляют только декларации для физических лиц (форма N100) только при наличии в собственности имущества, по которому возникает налоговое обязательство.

На основании Указа Президента КР «Об утверждении Реестра государственных и муниципальных должностей» административными государственными должностями также являются советники

государственных, политических и специальных лиц. В частности, советники, консультанты и помощники председателя Кабинета Министров, Государственного секретаря, председателя Совета безопасности, председателя Верховного суда, председателя Конституционного суда, руководителя государственного органа), а также советник и помощник президента.

На муниципальном уровне требования по декларированию активов распространяются на председателей, заместителей председателя и депутатов местного кенеша (представительного органа местного самоуправления), а также на глав исполнительных органов местного самоуправления - мэров и глав (муниципальных) аильных округов.

Единая система декларирования активов применена также к судебной власти, в частности, к председателям, заместителям председателей и судьям Конституционного и Верховного суда, председателям, их заместителям и судьям местных судов. Согласно Методологии оценки для соответствия с данным элементом члены органов судебного управления также должны представлять декларации. Органами судебного управления в Кыргызстане являются Совет по делам правосудия и Совет судей (см. далее глава 6, индикатор 6.3). Однако декларирование информации в обязательном порядке не распространяется на членов советов, которые не являются судьями и государственными или муниципальными служащими, возникает только при наличии в собственности имущества (декларации для физических лиц (форма N100)).

Генеральный прокурор и заместитель генерального прокурора (как специальные государственные должности), а также сотрудники правоохранительных органов, в том числе прокуроры (как государственные гражданские служащие) обязаны подавать декларации о доходах, расходах, обязательствах и имуществе. В соответствии с определением, используемым для мониторинга, в Кыргызстане нет органов прокурорского управления (см. главу 7).

Руководители, заместители руководителей или члены исполнительных органов государственных предприятий (ГП), а также сотрудники Национального банка предоставляют другой тип декларации о доходах, расходах и имуществе (форма 100), которая не включает все аспекты единой налоговой декларации физическими лицами, занимающими или замещающими государственные и муниципальные должности (форма 155) (см. далее критерий 2.3.2).

В целом мониторинговая группа приветствует довольно широкий круг должностных лиц, на которых распространяются требования системы декларирования, что может способствовать более эффективному предупреждению коррупции в Кыргызстане. Мониторинговая группа считает, что, учитывая развитую систему декларирования активов, в том числе детальную нормативно-правовую базу и активное практическое применение законодательства о декларировании активов в предыдущие годы, Кыргызстан соответствовал бы почти всем элементам (A, D, E, D and G) этого критерия. Однако для предотвращения конфликтов интересов, управления ими и контроля над материальным состоянием публичных служащих важно, чтобы система декларирования также охватывала и декларирование интересов. Согласно законодательству, лица, занимающие государственные и муниципальные должности, должны предоставить декларацию о личных (частных) интересах только в течение во время их избрания/назначения или утверждения на должность и при переходе на другую должность с иным объемом полномочий. Согласно Закону ОКИ, госслужащие *«вправе»* вносить соответствующие изменения в декларацию о личных интересах при изменении данных, но не обязаны (статья 25 (2) Закон ОКИ). Следовательно, вышеперечисленные должностные лица не обязаны декларировать свои частные интересы на ежегодной основе, что не соответствует требованиям этого критерия.

Критерий 2.3.2.

Законодательство или официальные руководства требуют раскрытия в декларациях следующих объектов:

Элемент	Оценка
A. Недвижимое имущество, транспортные средства и другое движимое имущество внутри страны и за рубежом	X
B. Доходы, включая их источники	✓
C. Подарки, включая подарки в неденежной форме и оплату за услуги, источник подарка	X
D. Части (доли) в компаниях, ценные бумаги	✓
E. Банковские счета	X
F. Денежные средства внутри и за пределами финансовых учреждений, предоставленные частные займы	X
G. Финансовые обязательства, включая частные займы	✓
H. Занятость или деятельность (оплачиваемая или неоплачиваемая) вне основной публичной должности	X
I. Членство в организациях или их органах	✓

Примечание: Обязательство раскрытия вышеперечисленных объектов декларирования может зависеть от достижения определенного стоимостного порога.

Форма единой налоговой декларации для лиц, замещающего или занимающего государственную или муниципальную должность (форма 155), ее порядок заполнения, классификатор доходов, расходов и обязательств, а также общее положение о порядке изучения и анализа деклараций предусматриваются Постановлением Кабинета Министров «О мерах по реализации требований статьи 107 Налогового кодекса» и его соответствующих приложений.¹⁷

Положение 3 (Классификатор доходов, расходов, имущества и обязательств) четко указывает на объекты, которые подлежат обязательному декларированию госслужащими. Классификатор включает большинство **элементов**, перечисленных в критерии 2.3.2, в том числе недвижимое имущество внутри страны и за рубежом (дом, квартира, незавершенные строительные объекты, временное помещение, любое жилое помещение и прочие конструкции). Движимое имущество также декларируется (например, драгоценные металлы и ювелирные изделия, собственность, имеющая культурную ценность, ценные бумаги и предметы старины). Классификатор также включает любые транспортные средства.

В соответствии с порядком заполнения и представления единой налоговой декларации (приложение 2), декларация должна содержать сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах, принадлежащих декларанту, а также его близким родственникам в Кыргызской Республике и за ее пределами (пункт 6). Однако, в отличие от приложения N5 («Сведения о недвижимом имуществе физического лица, замещающего или занимающего государственную и муниципальную должность»), где указывается код страны нахождения недвижимого имущества, в приложении N6 («Сведения о движимом имуществе и обязательствах физического лица,

¹⁷ Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 16 декабря 2022 года [№ 687](#) "О мерах по реализации требований статьи 107 Налогового кодекса Кыргызской Республики".

замещающего или занимающего государственную и муниципальную должность»)), декларант указывает всего лишь «код района регистрации» движимого имущества. Следовательно, для декларирования транспортных средств и других движимых активов, находящихся за рубежом, ни в порядке заполнения, ни в форме декларации нет соответствующей графы для указания страны. Более того, требование указать код района регистрации подразумевает, что такое имущество (скорее всего, транспортное средство) должно быть зарегистрировано в Кыргызстане. Властям рекомендуется четко установить требование декларирования активов, находящихся за рубежом, в отношении транспортных средств и другого движимого имущества независимо от их места регистрации (**элемент А**).

Постановление Кабинета Министров «О мерах по реализации требований статьи 107 Налогового кодекса» предусматривает обязанность декларировать облагаемые подоходным налогом доходы и необлагаемые доходы. Информация об источниках дохода включает в себя имя и идентификационный налоговый номер физического/юридического лица или иного источника, выплатившего доход, и страну, где был выплачен доход. Должностное лицо также должно указать код вида дохода и общую сумму. Доходами признаются вознаграждение за труд (по месту основной работы, педагогическая, научная или творческая деятельность), субсидии, пособия, дивиденды, доходы от биржевых сделок, предпринимательской или индивидуальной трудовой деятельности, ценных бумаг и долей участия в коммерческих организациях и т. д. Таким образом, законодательство соответствует **элементу В**.

Подарки рассматриваются как вид дохода: стоимость безвозмездно полученных активов (как облагаемый подоходным налогом доход) и доходы, полученные в виде выплаты и безвозмездно переданного имущества государством, суммы, полученные безвозмездно в связи с обстоятельствами непреодолимой силы, материальная помощь и суммы, полученные безвозмездно от работодателя, близкими родственниками умершего работника или работников в связи со смертью близкого родственника. На основании этих норм мониторинговая группа считает, что под "подарком" подразумевается материальный актив, тогда как нематериальная выгода, полученная бесплатно или по цене ниже минимальной рыночной цены, включая оплату услуг, полученных декларантом или членом его семьи (например, спонсируемые поездки, проживание, услуги здравоохранения, образование и т. д.) не предусмотрены (**элемент С**).

Что касается требований **элемента D**, то акции и ценные бумаги являются объектами декларирования активов и должны указываться при декларировании движимого имущества (стоимость, доля, дата приобретения, основание, код регистрации имущества). Такая информация также подается в декларации интересов. Имущественные права в уставном капитале хозяйствующих субъектов, на которые распространяется право требования, также указываются.

Раскрытие банковских счетов, принадлежавших или контролируемых декларантом в стране и за границей, в форме декларации не предусмотрено (**элемент Е**). Как уточнили власти, раскрывается лишь общая сумма на счетах без деталей об отдельных банковских счетах, однако денежные средства за пределами финансовых учреждений должны указываться как «другие виды движимого имущества». Однако предоставленные частные займы не охвачены формой декларации (**элемент F**).

Обязательство декларирования распространяется на имеющиеся финансовые обязательства, например, кредиты в финансово-кредитных учреждениях, процентные займы, ссуды (беспроцентные займы), контрактные (договорные) обязательства финансового характера и другие обязательные к исполнению финансовые обязательства. В декларации указываются наименование кредитора, основания возникновения обязательства (номер договора, даты договора, получения и окончания), сумма обязательства, сумма погашенного долга и остаток (**элемент G**).

Форма декларации о личных (частных) интересах включает информацию об оплачиваемой профессиональной деятельности, о должности в руководящих, административных, ревизионных

или контрольных органах, в некоммерческих организациях или политических партиях, о статусе пайщика или акционера хозяйствующего субъекта, финансово-кредитной организации и о дополнительной информации об известных фактах конфликта интересов в системе государственной службы. Следовательно, неоплачиваемая занятость или деятельность вне основной публичной должности не раскрывается в декларации о личных (частных) интересах **(элемент Н)**.

Что касается информации о членстве в организациях или их органах, то участие в некоммерческих организациях указывается в единой налоговой декларации (приложение N7 – «Информация о передаче имущества физического лица, замещающего или занимающего государственную и муниципальную должность, в уставный капитал или доверительное управление хозяйствующим субъектам, на которое распространяется право требования, а также участие в некоммерческих организациях»). В декларации госслужащий указывает наименование, идентификационный налоговый номер некоммерческой организации, ее юридический адрес и занимаемая должность/участие в некоммерческой организации. Должность и членство в руководящих, административных, ревизионных или контрольных органах коммерческой организации декларируется через декларацию о личных (частных) интересах (наименование и адрес организации, должность, объем выгоды и область деятельности организации) **(элемент I)**.

В целом мониторинговая группа пришла к мнению, что охват раскрываемой информации в декларациях госслужащих в Кыргызстане довольно широк в отношении базовых объектов декларирования по сравнению с практикой раскрытия информации об активах в регионе. С этим выводом также согласны опрошенные неправительственные организации.

Критерий 2.3.3.

Законодательство или официальные руководства содержат определения и обязывают раскрывать в декларациях информацию о следующих объектах:

Элемент	Оценка
A. Бенефициарное владение компаниями (их контроль), в понимании, которое соответствует стандартам ФАТФ, внутри страны и за рубежом (по крайней мере в отношении декларантов, упомянутых в критерии 3.1.), в том числе информацию, которая идентифицирует компанию и описывает характер и объем бенефициарного владения	X
B. Непрямой контроль (бенефициарное владение) в отношении активов, кроме компаний (по крайней мере в отношении декларантов, упомянутых в критерии 3.1), в том числе информацию о номинальному собственнике актива, описание актива, его стоимость	X
C. Расходы, в том числе информацию о дате и сумме расхода	X
D. Трасты, к которым декларант или член семьи имеют какое-либо отношение, в том числе информацию о названии и стране траста, идентифицирующие данные учредителя, управляющего и бенефициаров траста	X
E. Виртуальные активы (например, криптовалюты), в том числе информацию о типе и названии виртуального актива, количестве соответствующих токенов (единиц) и дате приобретения	✓

Примечание: Обязательство раскрытия вышеперечисленных объектов декларирования может зависеть от достижения определенного стоимостного порога.

Сведения о юридических лицах, в которых должностные лица являются фактическими бенефициарами или контролируют его другим способом (например, с помощью владения значительного процента прав голоса, право назначения членов совета директоров организации и т.д.), а также бенефициарное владение других активов, не раскрываются в декларации (**элементы А-В**).

Что касается **элемента С**, то расходами, подлежащими декларированию, считаются сделки по приобретению права собственности или иного права на имущество, если их стоимость превышает 3000-кратный размер расчетного показателя,¹⁸ установленный законодательством – 300,000 соммов (около EUR 3,000). Декларант обязан указать страну, наименование имущества, стоимость, дату приобретения и наименования, реквизиты документов, являющихся основанием для возникновения и удостоверения права собственности (приложение N 4). Другие виды расходов не подлежат раскрытию, и, следовательно, Кыргызстан не соответствует **элементу С**.

Кыргызстан также не соответствует **элементу D** в отношении раскрытия информации о трастах, к которым декларант или член его семьи имеет какое-либо отношение. Законодательство требует раскрытия определенной информации об имуществе, переданном в доверительное управление хозяйствующим субъектам – наименование, местонахождение, ФИО доверительного управляющего, его идентификационный налоговый номер, номер и даты договора. Однако раскрытие информации не включает идентифицирующие данные учредителя и бенефициаров

¹⁸ Один расчетный показатель равен 100 сомов.

траста. Эта информация также не охватывает трасты, к которым имеют отношение члены семьи декларанта.

Виртуальные активы подлежат декларированию (указывается наименование/тип, доля имущества согласно договору, дата приобретения). Форма декларации не предусматривает включения информации о количестве токенов (единиц) соответствующего актива, но обязывает раскрытие стоимости виртуальных активов, что приводит к выводу о соблюдении **элемента Е**.

Критерий 2.3.4.

	Оценка
Законодательство или официальные руководства требуют раскрытия в декларациях информации об активах, доходах, обязательствах и расходах членов семьи, то есть, по крайней мере, супруги (супруга) и лиц, проживающих в одном домохозяйстве с декларантом и находящихся с ним в отношениях зависимости.	X

Определение членов семьи в целях декларирования активов включает супруга, несовершеннолетних детей или лиц, находящихся на иждивении государственного и муниципального служащего или на полном попечении, имея право на содержание с его стороны, а также совершеннолетних детей, родителей, братьев и сестер, в отношении которых декларанты несут финансовые затраты в части покрытия расходов на проживание, образование, здравоохранение и другие необходимые расходы. Иждивенцем в целях налогообложения признается близкий родственник декларанта, проживающий за счет его дохода и не имеющий дохода. Мониторинговая группа приветствует широкое определение членов семьи, но при этом замечает, что им не охвачены гражданский партнер декларанта или другие лица, проживающие с ним в одном домохозяйстве и находящиеся с ним в отношениях зависимости.

Критерий 2.3.5.

	Оценка
Декларации подаются через онлайн-платформу	X

В соответствии с Порядком предоставления информации государственными органами и органами местного самоуправления о физических лицах, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности, декларации доходов, расходов, имущества и обязательств представляется в электронной форме на сайте налоговой службы. Правило подачи через электронную платформу не действует только на сотрудников государственных органов, деятельность которых связана с негласным характером, а также обеспечением национальной безопасности, которые подают декларации в бумажной форме, что не превышает в среднем 1% от общего количества сданных деклараций. Например, на 2023 году было подано 65 432 декларации в электронном формате, из них всего лишь 650 в бумажной форме.

Мониторинговая группа приветствует создание специальной онлайн-платформы по подаче деклараций в 2023 году и проведенную компанию по заполнению деклараций об активах. Большим положительным шагом является наличие вспомогательных документов и дополнительной информации на сайте Государственной налоговой службы Кыргызстана. НПО также довольно позитивно отзывались о проведенной компании по заполнению деклараций об активах и считают

создание специальной онлайн-платформы по подаче деклараций позитивным изменением. Следовательно, Кыргызстан соответствовал бы этому критерию, однако, так как декларации о личных (частных) интересах не подаются в обязательном порядке в электронном виде, страна не соответствует критерию.

Критерий 2.3.6.

Информация из деклараций активов и интересов является общедоступной:

Элемент	Оценка
A. Информация из деклараций активов и интересов является общедоступной в соответствии с законодательством и презумпцией открытости, а доступ ограничен только к узко определенной информации в той мере, в какой это необходимо для защиты права на частную жизнь и личной безопасности	X
B. Информация из деклараций активов и интересов публикуется в сети интернет	X
C. Информация из деклараций активов и интересов публикуется в сети интернет в машиночитаемом формате (открытые данные)	X
D. Информация из деклараций активов и интересов, публикуемая в машиночитаемом формате (открытые данные), регулярно обновляется	X

Примечание: Этот критерий не касается специальных законодательных положений (если такие существуют) относительно деклараций, которые подаются должностными лицами, чьи должности засекречены или содержат другую секретную информацию.

В соответствии с Законом КР «Об информации персонального характера» в публичном доступе не находятся сведения о месте проживания, местонахождении движимого имущества, контактные и паспортные данные декларанта, а также персональные данные его близких родственников, указанных в декларации (имя и фамилия, место работы, занимаемая должность, паспортные данные, адрес проживания, контактные номера, местонахождение движимого имущества). Органы налоговой службы, ответственные за учет и анализ деклараций, публикуют на ведомственном сайте лишь сводные сведения о доходах, расходах и имуществе государственных/муниципальных служащих. Сводные сведения, в свою очередь, включают только общую информацию о доходах и расходах, об имуществе декларанта и его близких родственников - итоговую сумму полученного дохода и расхода, наименование недвижимого имущества и его площадь (на момент приобретения). Следовательно, все остальные детали деклараций, которые чрезвычайно важны для повышения прозрачности и эффективного мониторинга изменений материального благосостояния государственных служащих, не подлежат публичному раскрытию в Кыргызстане. Например, вид собственности, доля декларанта, местонахождение (страна, регион), даты приобретения недвижимости, детали контракта и так далее. Мониторинговая группа обеспокоена таким ограниченным объемом обнародуемой информации и рекомендует существенно пересмотреть положения, ограничивающие доступ к информации из деклараций. НПО согласны с этим выводом и считают, что публикация лишь сводной информации из деклараций недостаточна и не способствует обеспечению добропорядочности и подотчетности публичных должностных лиц.

Кроме того, на основе Закона КР «О добровольной легализации и амнистии активов физических лиц» в 2023 году были уничтожены все виды деклараций активов госслужащих, поданных до 9 июля 2023 года (то есть до вступления в силу закона). В общей сложности около 553 100 декларации государственных и муниципальных служащих были сожжены и стерты в течении 60 дней с момента

принятия закона.¹⁹ В результате, во время проведения мониторинга деклараций за 2022 год, поданных в апреле 2023 года, уже не существовало. Как указали власти, до 7 августа 2023 года на сайте имелись сводные сведения из всех деклараций, предоставленных по итогам 2017-2021 годов.

Что касается деклараций о частных интересах, как указано в постановлении Правительства N362,²⁰ сведения, содержащиеся в декларациях, размещаются на официальном сайте государственного органа или органа местного самоуправления, в котором осуществляют свою деятельность декларанты. Мониторинговая команда изучила несколько официальных сайтов и соответствующих деклараций о частных интересах не обнаружила.²¹ Таким образом, Кыргызстан не соответствует ни одному из элементов критерия.

Критерий 2.3.7.

Функциональные возможности электронной системы декларирования включают в себя автоматизированные перекрёстные проверки с государственными базами данных, включая следующие источники;

Элемент	Оценка
A. Реестр юридических лиц	X
B. Реестр гражданских актов	X
C. Реестр прав собственности на землю	X
D. Реестр транспортных средств	X
E. Налоговая база данных о доходах физических лиц и компаний	X

Власти проинформировали группу мониторинга о том, что все сотрудники, осуществляющие анализ деклараций госслужащих, официально обеспечиваются доступами к базе данных налоговой службы, государственных учреждений «Кадастр» и «Унаа». С 2023 года внедрено программное обеспечение, позволяющее декларанту заполнять сведения о недвижимом и движимом имуществе путем получения в автоматическом режиме данных из баз данных ГУ «Кадастр» и ГУ «Унаа». Помимо этого, до начала проведения анализа деклараций формы 155 Государственная налоговая служба в рамках возложенных полномочий в соответствии с Налоговым кодексом направляет запросы: 1) в коммерческие банки о предоставлении сведений о банковских счетах декларантов и, «в случае, предоставления такой информации» проверяется были ли указаны декларантом суммы депозитов и денежных средств, находящихся на банковских счетах; 2) в Государственное агентство по управлению государственным имуществом о предоставлении сведений о наличии доли в государственных кампаниях; и 3) в Службу регулирования и надзора за финансовым рынком при Министерстве экономики и коммерции о предоставлении сведений о наличии акции и ценных бумаг.

Мониторинговая группа считает положительным шагом внедрение программного обеспечения, позволяющего декларанту при заполнении декларации получать сведения о движимом и недвижимом имуществе и транспортных средствах в автоматическом режиме с возможностью редактирования полученных сведений и доступ Налоговой службы к перечисленным базам данных.

¹⁹ Kaktus.media (7 августа 2023 года), подробнее см. https://kaktus.media/doc/484889_gns_ynichtojila_23 mln_nalogovyh_deklaracij_foto_i_video.html.

²⁰ [Порядок заполнения декларации о личных \(частных\) интересах](#).

²¹ Например, нет соответствующих деклараций на вебсайтах Министерства транспорта и коммуникаций Кыргызстана и Министерства экономики и коммерции Кыргызстана.

Однако процесс сверки и анализа с помощью автоматизированного программного обеспечения системы декларирования не проводится. Власти сообщили, что на момент мониторинга проводилась разработка технического задания по созданию автоматизированной информационной системы анализа и проверки данных в декларациях. Власти также уточнили, что в 2024 году осуществлялась разработка бизнес-процессов информационной системы ГНС, которая предусматривает в дальнейшем подготовку обновленной информационной системы, а также автоматизацию процессов принятия, обработки и анализа деклараций на основе рисков.

Индикатор 2.4. Обеспечена объективная и эффективная проверка деклараций с применением сдерживающих санкций

Введение

Налоговый кодекс КР обязывает Государственную налоговую службу при Министерстве финансов КР изучать и анализировать сведения, указанные в налоговой декларации, на предмет достоверности и полноты отражения сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах государственных и муниципальных госслужащих.

Оценка соответствия индикатору

Специализированным подразделением внутри Государственной налоговой службы, ответственным за проверку налоговых деклараций госслужащих, является Отдел анализа единых налоговых деклараций. Отдел отвечает за проверку деклараций высокопоставленных должностей, в то время как анализ деклараций всех остальных госслужащих проводится сотрудниками соответствующих районных налоговых органов по месту налоговой регистрации декларанта. Специализированного органа, подразделения или лиц для проверки деклараций о частных интересах не предусмотрено.

Как часть Государственной налоговой службы, Отдел анализа единых налоговых деклараций и соответствующие районные налоговые органы, занимающийся проверкой деклараций, обладает широкими и четко оговоренными в законодательстве полномочиями. В начале 2023 года власти проверили все лишь факт подачи деклараций государственными и муниципальными служащими, а непосредственно их проверка не проводилась ввиду принятия Закона «О добровольной легализации и амнистии активов физических лиц». Следовательно, предоставленная информация о применении санкций в 2023 году охватывала нарушения, выявленные Налоговой службой в первые несколько месяцев 2023 года. В этот период санкции применялись только за непредоставление или несвоевременное предоставление налоговых деклараций, в то время как другие виды санкций, например, за предоставление недостоверной или неполной информации или незаконное обогащение, не были применены.

Критерий 2.4.1.

Проверка деклараций об активах и интересах возложена на специализированное агентство, подразделение или персонал и осуществляется на практике:

Элемент	Оценка
А. Существует специализированный персонал, занимающийся исключительно проверкой деклараций и не выполняющий другие функции (70%); или	X
В. Ответственность за проверку деклараций возложена на специализированное агентство или подразделение внутри агентства, которое имеет четко сформулированные полномочия и занимается исключительно такой проверкой и никакими иными функциями (100%)	

Согласно методологии оценки, проверка деклараций может быть возложена на агентство, которое имеет обязанности, выходящие за рамки проверки деклараций об активах и интересах, и в данном случае, для соответствия критерию, проверка деклараций должна быть поручена специализированному подразделению внутри органа. В Кыргызстане обязанность изучать и анализировать сведения, указанные в налоговой декларации о доходах, расходах, имуществе и обязательствах государственных и муниципальных госслужащих, возложена на Государственную налоговую службу (далее – ГНС). В Центральном аппарате ГНС действует специализированное подразделение – Отдел анализа единых налоговых деклараций в составе Управления декларированием. Согласно Постановлению Кабинета Министров, Отдел анализа единых налоговых деклараций осуществляет анализ деклараций лиц, занимающих политические и специальные государственные должности, например, Президента, Председателя Кабинета Министров, членов Кабинета Министров, депутатов парламента, Генерального прокурора, председателя Счетной палаты, судей, а также лиц, занимающих высшие административные государственные должности, как, например, пресс-секретарь или руководитель аппарата Жогорку Кенеша. Анализ деклараций остальных должностных лиц (лиц, занимающих административные государственные должности; политические, административные муниципальные должности; должность сотрудников дипломатической службы) осуществляется налоговым органом по месту налоговой регистрации декларанта. Следовательно, кроме вышеуказанного Отдела за анализ налоговых деклараций также отвечают соответствующие районные налоговые органы, в которых назначаются ответственные лица, на которых возлагаются функции по проведению анализа деклараций формы 155.

Для проверки деклараций о частных интересах специализированного единого органа не существует. Согласно законодательству, комиссии по этике ответственны за верификацию деклараций о личных (частных) интересах и сообщение о ее результатах руководителю соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления, учреждения, организации или предприятия. Согласно Кодексу этики государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, комиссия по этике «формируется на общем собрании коллектива из числа служащих, пользующихся авторитетом и уважением в коллективе». Комиссии не могут считаться специализированными подразделениями, поскольку на них возложены многие другие функции. Во время мониторингового визита представители ГНС сообщили, что проверка деклараций о частных интересах не входит в компетенцию налоговой службы и, следовательно, у органов налоговой службы не имеется полномочий для выявления конфликта интересов. Проведение проверок данных деклараций на законодательном уровне возложена на Комиссии по этике, образованные в государственных органах.

Следовательно, в рамках ГНС специализированный персонал, ответственный исключительно за проверку деклараций активов, явно существовал, и страна соответствовала бы критерию, однако, для полного соответствия должны быть рассмотрены и соблюдены требования по отношению к обоим системам - декларирования активов, а также декларирования интересов. По мнению мониторинговой группы, специализированный персонал, ответственный исключительно за регулярную проверку деклараций о частных интересах на центральном уровне не действовал.

В целом мониторинговая команда отмечает, что наличие системы с двумя отдельными декларациями (для активов и интересов) приемлемо, но только в том случае, когда оба типа деклараций проходят через соответствующую проверку. Поэтому, как уже отмечалось в четвертом раунде мониторинга Кыргызстана, все еще есть сомнения по поводу эффективного обеспечения контроля за имущественными операциями со стороны налоговой службы в целом, так как в данном случае налоговая служба должна преследовать не только цели налогообложения, но и исполнять другие задачи, более присущие антикоррупционным органам, в том числе и выявление конфликта интересов.

Критерий 2.4.2.

Проверка деклараций об активах и интересах, по законодательству и на практике, направлена на выявление:

Элемент	Оценка
A. Конфликта интересов (ситуативного конфликта интересов или других схожих ситуаций, таких как незаконные подарки и нарушения правил о несовместимости должностей или деятельности)	X
B. Недостоверной или неполной информации	X
C. Незаконного обогащения или необоснованных изменений в имуществе	X

Законодательство предусматривает определенные полномочия ГНС в части проверки деклараций об активах. В частности, согласно Положению о порядке изучения и основания проведения анализа сведений, указанных в Единой налоговой декларации физического лица, замещающего или занимающего государственную и муниципальную должность. Контроль и проверка деклараций заключаются в изучении и анализе сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах декларанта и лиц, указанных в декларации, и подразделяются на следующие виды:

- 1) проверка своевременности представления декларации или ее непредставления;
- 2) проверка полноты и правильности заполнения реквизитов (по форме);
- 3) арифметический и логический контроль (сравнение элементов информации, указанной в реквизитах декларации, на соответствие или несоответствие формата, параметров данных; анализ существенного изменения имущественного положения декларанта при увеличении доходов, расходов и имущества и/или уменьшении обязательств имущественного характера);
- 4) полная проверка декларации для выяснения достоверности задекларированных сведений.

Существенным изменением имущественного положения признается «увеличение расходов над доходами (путем приобретения имущества, других товаров, (работ и услуг) и/или уменьшения обязательств имущественного характера» в размере (стоимости), превышающем 3000-кратный размер расчетного показателя (около EUR 3 000).²² Касательно законодательства Кыргызстан соответствовал бы **элементам B и C**. Что касается практического применения вышеуказанных

²² Один расчетный показатель равен 100 сомов.

норм, что также необходимо для соответствия, власти сообщили, что в 2023 году проверка единых налоговых деклараций государственных и муниципальных служащих, предоставленных по итогам 2022 года, проводилась только по отношению к подаче деклараций и полноту предоставленных данных до принятия Закона «О добровольной легализации и амнистии активов физических лиц» в июле 2023 года. Как указали власти, до 2023 года верификация осуществлялась ежегодно. Например, в 2022 году налоговой службой в ходе проведения проверки деклараций по итогам 2021 года были выявлены: 1 792 декларанта, которые представили декларацию после установленного срока, и 5 300 декларантов, которые не представили декларацию, а также 5 752 декларанта, в том числе 351 лицо, занимающие политические, высшие административные и специальные должности, которые допустили несоответствие данных.

Как уже было указано ранее, регулярная проверка деклараций о личных (частных) интересах для выявления конфликта интересов и связанных с ними ситуаций (**элемент А**), например, получение незаконных подарков или несовместимая с должностью деятельность, не проводится регулярно специализированным органом. Информации о проверке деклараций о личных (частных) интересах в государственных органах комиссиями по этике и результатах этих проверок не было предоставлено. Таким образом, Кыргызстан не соответствует ни одному из элементов критерия.

Критерий 2.4.3.

Специализированное агентство, подразделение или персонал, занимающийся проверкой деклараций, имеет следующие полномочия, которые четко сформулированы в законодательстве и, как правило, используются на практике:

Элемент	Оценка
A. Запрашивать и получать информацию, включая конфиденциальную информацию и информацию с ограниченным доступом, от частных физических и юридических лиц и государственных органов	X
B. Иметь доступ к реестрам и базам данных, которые имеются в распоряжении или администрируются национальными государственными органами власти и необходимы для проведения проверки	X
C. Получать доступ к информации в распоряжении банковских и других финансовых учреждений: с получением предварительного судебного разрешения (50%) или без необходимости получения такого разрешения (100%);	X
D. Иметь доступ к доступным иностранным источникам информации, в том числе после внесения платы, если такая требуется	X
E. Заказывать или проводить оценку стоимости имущества	X
F. Предоставлять декларантам ситуативные или общие разъяснения относительно декларирования активов и интересов.	✓

Как часть ГНС, Отдел анализа единых налоговых деклараций, занимающийся проверкой деклараций, обладает широкими и четко определенными в законодательстве полномочиями.

В соответствии с Налоговым кодексом, при анализе деклараций органы налоговой службы вправе направлять запросы в государственные органы, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации, иностранное государство и гражданам. В свою очередь, государственные органы и органы местного самоуправления, в соответствии с законодательством, регулирующим их деятельность, обязаны представлять запрашиваемую информацию,

необходимую для анализа декларации (постановление Кабинета Министров от 16 декабря 2022 года N687) **(элемент А)**.

При анализе деклараций сотрудники, осуществляющие изучение и анализ деклараций, официально обеспечиваются доступами к базе данных «КАДАСТР» (информация о недвижимом имуществе), «УНАА» (информация о транспортных средствах) и к базе данных Министерства юстиции (сведения об учредителях). Налоговый кодекс (Глава 17 «Взаимодействие органов налоговой службы с другими субъектами») обязывает государственные органы интегрировать информационные системы имеющихся в распоряжении реестров и баз данных в целях взаимодействия с органами налоговой службы. Это включает информационные системы по государственной регистрации населения и актов гражданского состояния, по выдаче лицензий и разрешений организациям и физическим лицам, по выдаче соответствующих разрешений на осуществление экономической деятельности, регистрации заключенных договоров аренды на использование земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, и регистрации объектов предпринимательской деятельности, по регистрации сделок, связанных с переходом прав на объекты налогообложения, включая нотариальные сделки и сделки на фондовой бирже и так далее **(элемент В)**.²³

Налоговый кодекс позволяет органам налоговой службы получать от банков сведения об открытии, закрытии и наличии счетов с указанием их номеров в течение трех рабочих дней без необходимости получения такого разрешения из суда. Однако информация об операциях, проводимых на счетах проверяемых физических лиц и текущем состоянии счетов доступна на основании вступившего в законную силу судебного акта **(элемент С – 50%)**.

В законодательстве нет прямого указания на полномочия ГНС по доступу к иностранным источникам информации и полномочия заказывать или проводить оценку стоимости имущества **(элементы D и E)**.

Несмотря на изложенные полномочия в законодательстве, ни одно из вышеперечисленных прав в них не было применено на практике в 2023 году в связи с принятием Закона «О добровольной легализации и амнистии активов физических лиц». Власти уточнили, что со стороны налоговой службы до 2023 года вышеизложенные полномочия широко применялись на практике, что способствовало выявлению нарушений в сфере декларирования активов. Налоговая служба планирует продолжить применение этих полномочий в 2024 году для проведения проверок деклараций госслужащих по итогам 2023 года (с 1 июля 2024 года).

Что касается общих разъяснений относительно декларирования активов **(элемент F)**, в соответствии с Налоговым кодексом, налоговая служба обязана разъяснять порядок заполнения форм установленной налоговой отчетности. Власти отметили, что в течение первого квартала 2023 года налоговая служба подготовила и опубликовала видеоуроки по заполнению новых форм Единых налоговых деклараций для госслужащих, провела "прямой эфир" по правильному заполнению всех форм Единых налоговых деклараций в социальных сетях, где были также предоставлены ответы на заданные декларантами вопросы, организовала ряд семинаров в 12 министерствах, госорганах и ведомствах, где прошли обучение 1 122 служащих. Кроме того, власти сообщили, что в 13 органах государственной власти была оказана методическая помощь 1 722 государственным и муниципальным служащим по заполнению декларации в электронном формате. Следовательно, Кыргызстан соответствует **элементу F**.

²³ [Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 18 января 2022.](#)

Критерий 2.4.4.

Следующие виды деклараций, как правило, проверяются на практике:

Элемент	Оценка
A. Декларации лиц, занимающих должности или выполняющих функции с высоким коррупционным риском	X
B. При получении внешних жалоб и уведомлений (в том числе от граждан и СМИ)	X
C. <i>Ex officio</i> (в силу полномочий) на основе несоответствий, обнаруженных с помощью различных, в том числе открытых, источников	X
D. На основе анализа рисков деклараций, в том числе на основании сравнения с предыдущими декларациями	X

Согласно Положению о порядке изучения и основания проведения анализа сведений, указанных в Единой налоговой декларации физического лица, замещающего или занимающего государственную и муниципальную должность, представление декларации должностным лицом, замещающим или занимающим государственную или муниципальную должность, связанную с коррупционными рисками, утвержденную уполномоченным государственным органом в сфере противодействия коррупции, также является поводом для полной оценки. Однако положение не определяет конкретные должности с высоким коррупционным риском, и, следовательно, не ясно, декларации каких именно должностных лиц подвергаются обязательной полной проверке ежегодно (**элемент А**).

Основаниями для проведения налоговой службой обязательной «полной проверки» декларации являются получение информации от правоохранительных и иных государственных органов, юридических лиц, средств массовой информации и интернет-ресурсов о возможном отражении в реквизитах декларации декларанта недостоверных сведений (**элемент В**). Кроме того, налоговая служба может провести «более глубокую проверку» после самостоятельного обнаружения или возможного нарушения, например, при обнаружении несоответствия сведений в декларации декларанта по результатам логического или арифметического контроля, выявление фактов о сделках по приобретению на общую сумму, превышающую общий доход декларанта, или отказ от представления в декларации сведений (**элементу С-Д**).

На центральном уровне Отделом анализа деклараций проводится проверка следующих госслужащих: 1) лиц, замещающих политические и специальные государственные должности; 2) лиц, занимающих высшие административные государственные должности; и 3) председателей Национального банка КР и его заместителей. Политические государственные должности включают президента, депутатов, председателя Кабинета Министров и его заместителя, членов Кабинета Министров, а специальные государственные должности – в том числе, судей, Генерального прокурора и его заместителя, председателя Счетной палаты и так далее. Для инициирования проверки издается соответствующий приказ о создании рабочей группы, в которой впоследствии проводится анализ и проверка сведений, указанных в декларации. Власти уточнили, что в данную рабочую группу включаются сотрудники Отдела анализа единых налоговых деклараций Управления декларирования центрального аппарата ГНС при и сотрудники территориальных налоговых органов. После завершения анализа деклараций форма 155 данная группа расформировывается. Мониторинговой группе не ясно, с какой целью создается дополнительная группа и каковы ее полномочия, если проверка деклараций этих политических и специальных государственных должностей входит в обязанности отдела. Власти уточнили, что количество лиц,

занимающих высшие политические, специальные должности и высшие административные должности, составляет около 1 500 человек. В отделе, согласно штатному расписанию, работает три сотрудника, и именно этим обстоятельством и вызвана необходимость создания рабочей группы с привлечением сотрудников территориальных налоговых органов.

Мониторинговая положительно оценивает законодательные нормы об основаниях проверки деклараций активов, и страна соответствовала бы **элементам В-D**, однако, этот критерий оценивает не только функции и законодательство, но и практику их применения. Власти сообщили, что в 2022 году по итогам 2021 года было проанализировано 58 930 деклараций государственных и муниципальных служащих, в 2021 году по итогам 2020 года – 42 007 деклараций, в 2020 году по итогам 2019 года – 40 399 деклараций, а в 2019 году по итогам 2018 года – 32 499 и в 2018 на 2017 год – 45 095 деклараций. Мониторинговая команда приветствует активную деятельность ГНС в предыдущие годы, но так как в 2023 году проверка деклараций госслужащих была проведена только по факту подачи деклараций и полноты предоставленных данных в связи с принятием Закона КР «О добровольной легализации и амнистии активов физических лиц», страна не соответствует критерию. Власти уточнили, что Государственная налоговая служба планирует продолжить применение полномочий в 2024 году для проведения проверок деклараций активов госслужащих по итогам 2023 года с 1 июля 2024 года.

Что касается анализа деклараций о личном (частном) интересе, ответственность за верификацию лежит на комиссиях по этике, функционирующих в государственных органах, однако информации о проведенных на практике анализе деклараций об интересах и их результатах мониторинговой команде не было предоставлено. Следовательно, Кыргызстан не соответствует элементам критерия.

Критерий 2.4.5.

Как правило, применяются следующие меры:

Элемент	Оценка
А. Случаи возможного нарушения правил о конфликте интересов (такие как нарушение правил о ситуативном конфликте интересов, несовместимости должности или деятельности, подарках, отказе или передаче корпоративных прав, ограничениях после ухода с работы), выявленные в результате проверки деклараций и переданные соответствующему государственному органу или подразделению для последующего реагирования	X
В. Случаи возможного незаконного обогащения или необоснованного имущества, выявленные в результате проверки деклараций и переданные соответствующему государственному органу или подразделению для последующего реагирования	X
С. Случаи нарушений, обнаруженные в результате проверки деклараций на основании сообщений СМИ или граждан и переданные соответствующему государственному органу или подразделению для последующего реагирования	X

До вступления в силу Закона КР «О добровольной легализации и амнистии активов физических лиц» в июле 2023 года ГНС успела проверить только факт подачи деклараций и полноту предоставленных данных, более комплексная проверка деклараций государственных и

муниципальных служащих, предоставленных по итогам 2022 года, не проводилась в 2023 году. Власти сообщили, что проверка деклараций об активах не проводилась только в 2023 году и с момента передачи налоговой службе данной функции проверка осуществляется ежегодно сплошным методом. В случае выявления органами налоговой службы несоответствия данных, указанных в декларации, заключения и материалы, как правило, передаются в органы прокуратуры.

Информации о результатах анализа деклараций о частных интересах мониторинговой команде не было предоставлено. Следовательно, Кыргызстан не соответствует элементам этого критерия.

Критерий 2.4.6.

Как правило, применяются следующие санкции за предоставление недостоверной или неполной информации в декларациях:

Элемент	Оценка
А. Административные санкции за предоставление недостоверной или неполной информации в декларациях	X
В. Уголовные санкции за преднамеренное предоставление недостоверной или неполной информации в декларациях в случаях, когда дело касается значительной размера, определенного в национальном законодательстве	X
С. Административные или уголовные санкции, наложенные на высокопоставленных должностных лиц за предоставление недостоверной или неполной информации в декларациях	X

Кодекс «О правонарушениях» (статья 438) предусматривает ответственность за непредставление деклараций в размере 3 000 соммов (около 30 EUR) или представление государственными или муниципальными служащими декларации об имуществе и доходах с недостоверными или неполными сведениями в размере 5 000 соммов (около 50 EUR). Повторное непредставление или неустранение нарушений после применения мер взыскания влечет наложение более высокого штрафа в размере 10 000 соммов (около EUR 102). Уголовная ответственность законодательством предусмотрена только за незаконное обогащение (Уголовный кодекс КР, статья 340). Мониторинговая группа рекомендует пересмотреть существующий режим и ввести действенные санкции, оказывающих сдерживающее воздействие на государственных служащих, за неподачу декларации об имуществе и доходах, а также за предоставление заведомо ложных или неполных сведений.

Власти сообщили, что в связи с вступлением в силу Закона КР «О добровольной легализации и амнистии активов физических лиц», налоговой службой в 2023 году в органы прокуратуры были переданы сведения только по неподанным (5 750) или несвоевременно поданным (3 160) декларациям. Вследствие этого органами прокуратуры было внесено 160 актов прокурорского реагирования об устранении нарушений закона и привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, допустивших нарушения законодательства о декларировании активов, а также возбуждено 2 049 производств по делу об административных правонарушениях и направлено для рассмотрения в судебные органы. В результате на основании актов прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности привлечено 22 должностных лица, а к взысканию в виде штрафа – 1 967 должностных лиц за неподачу или несвоевременную подачу деклараций (по постановлениям суда). Проверок или санкций за предоставление недостоверной или неполной информации в декларациях, выявленных в процессе проверки, не было применено ввиду принятия Закона КР «О добровольной легализации и амнистии активов физических лиц». Следовательно,

эксперты призывают Кыргызстан активизировать проверку и обеспечить углубленный анализ поданных декларации, выходящий за рамки проверки своевременной подачи или технического соответствия с формой деклараций. Отсутствует также практика ответственности высокопоставленных должностных лиц за нарушения, связанные с предоставлением неполной или недостоверной информации в налоговых декларациях.

Мнения неправительственных заинтересованных сторон

Неправительственные организации считают, что органы власти Кыргызстана не уделяют должного внимания вопросам конфликта интересов. В частности, несмотря на то, что законодательство предусматривает роль государственных органов в реализации норм о конфликте интересов, представители гражданского общества считают, что отсутствует единый уполномоченный государственный орган, ответственный за реализацию Закона «О конфликте интересов», процедуры предотвращения конфликта интересов слабо урегулированы, и законодательные нормы на практике почти не применяются. В то время как специальные правила, касающиеся конфликта интересов среди судей и прокуроров, прописаны отдельно в соответствующих нормативных актах, конфликт интересов отдельно и детально не прописан для членов парламента. Несмотря на наличие информации о множественных предполагаемых случаях коррупции, полученных в ходе журналистских расследований, опрошенным представителям НПО не известно ни одного случая применения положений о конфликте интересов к высокопоставленным должностным лицам. По их мнению, ввиду отсутствия правоприменительной практики наличие конфликта интересов в разных государственных органах стало фактически нормой. Представители НПО указывали также на такие проблемы, как отсутствие уполномоченного государственного органа, ответственного за реализацию Закона «О конфликте интересов». Они считают, что у отделов кадров и комиссий по этике государственных органов недостаточно соответствующей квалификации по выявлению и урегулированию конфликта интересов. НПО указывали на то, что во многих государственных органах требование о заполнении и подаче декларации о конфликте интересов не соблюдается. Среди рекомендаций по улучшению законодательной базы по предотвращению конфликта интересов НПО указывали на необходимость детального изложения конкретных процессуальных норм относительно ситуаций конфликта интересов и четкого механизма привлечения к ответственности за нарушение соответствующих положений. НПО рекомендуют определить координирующий орган по урегулированию конфликта интересов, усовершенствовать действующее законодательство и уделить особое внимание правоприменительной практике.

Что касается декларирования активов должностными лицами, НПО довольно позитивно отзывались о проведенной компании по заполнению деклараций об активах и считают создание специальной онлайн-платформы по подаче деклараций позитивным шагом. Положительные выводы также были сделаны касательно охвата системы декларирования активов и интересов с точки зрения охватываемых лиц и объектов. По мнению НПО, в целом ответственный орган - Государственная налоговая служба - имеет достаточно ресурсов и полномочий для запроса и проверки деклараций об активах. Однако, несмотря на это, декларации анализируются только на предмет подачи и не анализируются содержательно.

Представители НПО особенно проблематичным считают несоблюдение требований о декларировании активов, доходов, обязательств и расходов членов семьи, указывая, что на практике данная информация в большинстве случаев не указывается и со стороны ГНС нет соответствующего реагирования. Практика показывает, что высокопоставленные должностные лица не несут никакой ответственности за предоставление заведомо ложных сведений. Это свидетельствует об отсутствии реальных механизмов обратной связи и привлечения к ответственности за предоставление недостоверной информации. Отсутствие реагирования усугубляет существующее недоверие общества к эффективности проверки деклараций в целом.

НПО считают, что публикации всего лишь сводной информации из деклараций недостаточно, так как она не позволяет гражданам получить полные сведения о декларанте и не способствует обеспечению добропорядочности и подотчетности публичных должностных лиц. Проблематичным является отсутствие органа, ответственного за проверку деклараций о личных интересах. Все опрошенные представители НПО единогласно высказались против Закона «О добровольной легализации и амнистии активов физических лиц» и уничтожения всех предыдущих деклараций, указав на его противоречия с основополагающими принципами Конституции КР, законодательством и международными договорами.

3 **Защита осведомителей**

Анализ законодательной базы и практики показал, что в Кыргызстане не существует базовых составляющих системы защиты осведомителей в понимании общепринятых международных стандартов и практик. Закон Кыргызской Республики «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» предусматривает возможность применения мер обеспечения безопасности только в рамках уголовного судопроизводства. Мониторинговая группа призывает власти к проведению комплексной реформы по внедрению механизма защиты осведомителей в соответствии с международными стандартами. В рамках такой реформы следует определить на законодательном уровне специализированный орган, отдел или персонал, ответственный за исполнение законодательства и защиту осведомителей на практике. Кроме того, для эффективности практического применения законодательной базы по защите осведомителей необходимо принять значительные меры для повышения доверия со стороны потенциальных осведомителей и создания благоприятной среды для сообщений о коррупции. Важно устранить любые препятствия или угрозы, которые могут помешать высказыванию мнения о коррупционных правонарушениях или привести к усилению контроля над свободой слова.

График 3.1. Уровень эффективности в сфере защиты осведомителей – низкий

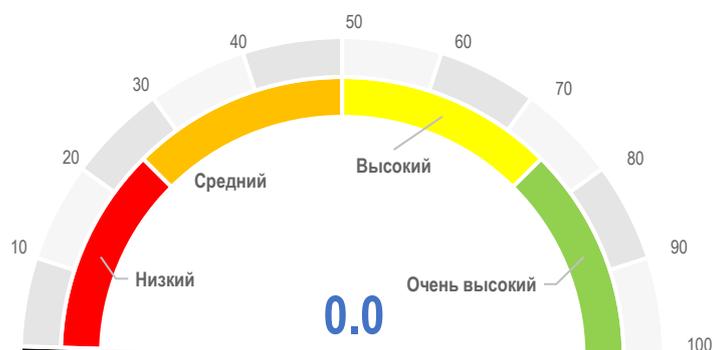
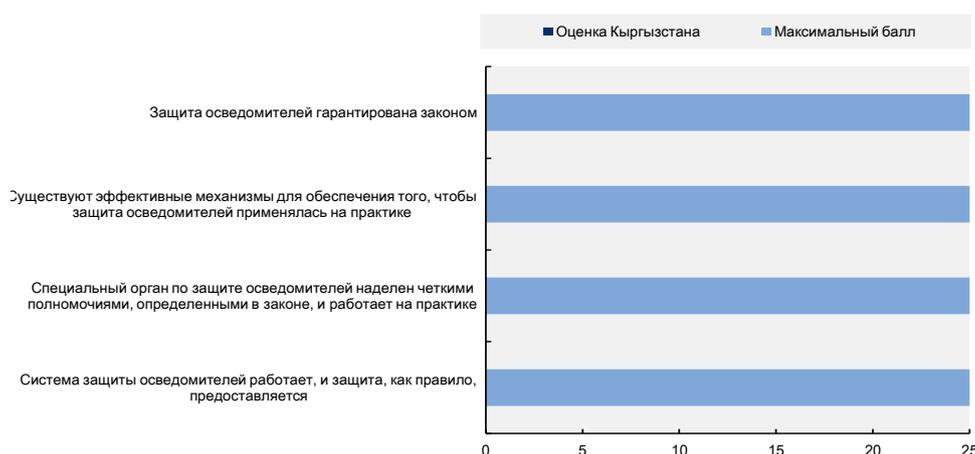


График 3.2. Уровень эффективности в сфере защиты осведомителей по индикаторам



Индикатор 3.1. Защита осведомителей гарантирована законом

Введение

Закон КР «О противодействии коррупции»²⁴ возлагает на государственных и муниципальных служащих обязанность информировать о коррупционных правонарушениях под угрозой увольнения со службы. В то же время Закон КР «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях»²⁵ предусматривает возможность применения мер обеспечения безопасности только в рамках уголовного судопроизводства. В тех случаях, когда осведомители не имеют процессуального статуса свидетеля или потерпевшего, они не имеют гарантий для защиты их

²⁴ Закон КР «[О противодействии коррупции](#)».

²⁵ Закон КР «[О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях](#)».

трудовых и иных прав, а также получения юридической или психологической поддержки или компенсации в случае незаконных действий со стороны работодателя.

Оценка соответствия индикатору

Анализ Закона КР «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях», а также практики деятельности органов власти КР в данной сфере показал, что в Кыргызстане не существует базовых составляющих системы защиты осведомителей в понимании общепринятых международных стандартов и практики. Также отсутствуют такие элементы системы защиты осведомителей, как наличие специально уполномоченного субъекта в этой сфере, осуществление централизованного сбора и анализа информации, формирование культуры защиты осведомителей, каналы для информирования о коррупционных преступлениях, системы юридической и психологической помощи, меры по компенсации понесенного ущерба и т. Д.

Поскольку меры по защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, в Кыргызстане не соответствуют определению, которое используется критериями этой сферы, согласно международным стандартам, мониторинговая группа считает, что Кыргызстан не соответствует всем критериям этой сферы. В то же время, несмотря на несоответствие, мониторинговая группа провела анализ некоторых положений существующего закона и указала на определенные аспекты, которые должны быть приняты во внимание в процессе реформы законодательства.

Кроме того, мониторинговая команда напоминает, что защита осведомителей служит общественному интересу и направлена на повышение эффективности правоприменения по отношению к нарушениям, которые могут нанести серьезный ущерб общественным интересам в целом. Важность соответствующего законодательства, разработанного в соответствии с международными стандартами, и обеспечение его выполнения на практике неоспоримы. В то же самое время препятствия для свободной деятельности гражданского общества, включая независимые средства массовой информации, свободу слова, мирных собраний и ассоциаций, могут иметь существенный сдерживающий эффект на желание осведомителей сообщать об известных им коррупционных правонарушениях. Следовательно, мониторинговая группа выражает серьезную обеспокоенность относительно законодательных инициатив Кыргызстана и случаев задержания и судебных процессов против журналистов и активистов, которые могут негативно повлиять на свободу слова и на желание потенциальных осведомителей информировать о коррупции через СМИ. Среди них Закон КР «О защите от недостоверной информации», Закон КР «О СМИ» и недавно принятый Закон КР «О внесении изменений в Закон КР "О некоммерческих организациях" (закон об иностранных представителях)». Венецианская комиссия и Европейский суд по правам человека не раз критиковали проблематичный характер таких решений.²⁶

²⁶ По мнению [Венецианской Комиссии](#), дополнительные обязательства могут вызвать серьезные нарушения основных прав человека, включая свободу объединений и выражения мнений, право на неприкосновенность частной жизни, право на участие в общественных делах, а также запрет на дискриминацию. [Европейский суд по правам человека](#) также признал законодательство об "иностраннных агентах" не соответствующим праву на свободу объединений.

Критерий 3.1.1.

Закон гарантирует защиту осведомителей:

Элемент	Оценка
А. Гарантируется защита физических лиц, сообщивших о правонарушениях, связанных с коррупцией, произошедших на их работе, считая предоставленную информацию достоверной на момент ее раскрытия	X
В. Мотивы осведомителя или то, что он сообщает информацию добросовестно, не являются условиями для предоставления защиты	X
С. Если требуется тест общественного интереса, как условие предоставления защиты осведомителю, правонарушения, связанные с коррупцией, рассматриваются предметом общественного интереса и осведомление о них является достаточным основанием для предоставления защиты по умолчанию	X

Примечание: Правонарушение, связанное с коррупцией, значит, что сфера действия закона должна распространяться на: 1) коррупционные преступления (смотрите определение во вступительной части этого документа); и 2) нарушения правил относительно конфликта интересов, деклараций об активах и интересах, несовместимости службы с другими видами должностей или деятельности, подарков, других антикоррупционных ограничений. «На их работе» значит, что сообщение основано на информации, полученной в связи с настоящей или прошлой трудовой деятельностью осведомителя в публичном или частном секторе. Таким образом, данный критерий не касается обращений граждан.

Закон КР «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» содержит положения, предусматривающие защиту лиц, сообщающих информацию о коррупционных нарушениях. В законе также указано, что сообщение о коррупционном правонарушении должно содержать информацию о «нарушениях, сопряженных с коррупцией или создающих условия для коррупции, которые влекут установленную законодательством дисциплинарную или уголовную ответственность». На основании анализа указанного Закона и представленной властями информации мониторинговая группа пришла к заключению, что предоставление защиты осведомителям возможно только в рамках уголовного судопроизводства. Например, в статье 3 Закона указано, что решение об осуществлении государственной защиты применяется органами, в производстве которых «находится заявление о преступлении либо уголовное дело».

Также следует отметить, что большинство положений Закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» фактически идентичны положениям Закона «О защите прав участников уголовного судопроизводства» (например, идентичны органы, принимающие решения, предусмотренные меры защиты и основания для применения мер защиты). Закон «О защите прав участников уголовного судопроизводства», в свою очередь, распространяется только на защиту свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства и исключает защиту осведомителей, не имеющих процессуального статуса.

Мониторинговая группа напоминает, что, несмотря на некоторые общие элементы, защита осведомителей и защита свидетелей - это разные понятия, преследующие разные цели. Защита осведомителей способствует формированию культуры подотчетности и добросовестности как в государственных, так и в частных учреждениях и поощряет сообщения о нарушениях. Несмотря на то, что в некоторых случаях осведомителям может потребоваться защита свидетелей в процессе уголовного судопроизводства, это не происходит во всех случаях. Также, и наоборот, свидетели, предоставляющие информацию для целей уголовного судопроизводства, могут не нуждаться в защите, предусмотренной для осведомителей, поскольку они не состоят в трудовых отношениях с подозреваемыми или обвиняемыми. И именно поэтому международные стандарты рекомендуют

странам обеспечить защиту осведомителей наряду с защитой свидетелей путем принятия отдельного законодательства, чтобы иметь возможность охватить все возможные ситуации.

В связи с этим международные стандарты, в частности Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и Конвенция ООН против коррупции, разделяют режимы защиты осведомителей и лиц, участвующих в уголовном производстве. Например, Конвенция против транснациональной организованной преступности ООН отдельно рассматривает защиту свидетелей (статья 32), в то время как защита лиц, сообщающих о преступлении, предусмотрена статьей 33 Конвенции (UNODC, 2012^[4]). Конвенция ООН против коррупции предусматривает разные режимы регулирования для свидетелей, потерпевших, экспертов (статья 32 Конвенции), для осведомителей (статья 33 Конвенции) и информаторов (статья 37 Конвенции).

Международными рекомендациями предусмотрено, что страны должны создать прочные и эффективные правовые и институциональные рамки для защиты и обеспечения средств правовой защиты лиц, которые обоснованно сообщают о нарушениях законодательства (OECD, 2009^[5]). Это включает любые нарушения, независимо от того, классифицируются ли они в соответствии с национальным законодательством как административные, уголовные или другие виды нарушений.²⁷ Как уже отмечалось ранее, в Кыргызстане защита охватывает только случаи уголовного судопроизводства. В частности, Законом «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» (статья 7), основаниями применения мер безопасности являются наличие «реальной угрозы убийства защищаемого лица, насилия над ним, уничтожения или повреждения его имущества в связи с участием в уголовном судопроизводстве, установленные органом, принимающим решение об осуществлении государственной защиты» (статьи 5 и 7). Следовательно, мониторинговая группа придерживается мнения, что в Кыргызстане не существует механизма защиты осведомителей, и в виду этого страна не соответствует критериям данной сферы оценки.

Мониторинговая группа призывает власти к проведению комплексной реформы по внедрению механизма защиты осведомителей в соответствии с международными стандартами и с учетом Методологии оценки 5-ого раунда мониторинга в рамках СПД. Анализ, который приводится далее, отражает рекомендации мониторинговой команды, уделяя особое внимание ключевым аспектам реформы законодательства. В некоторых случаях анализ ниже также указывает на возможную оценку, если бы сфера защиты осведомителей в Кыргызстане соответствовала критериям мониторинга. При этом анализ ниже не влияет на вышеуказанный общий вывод о несоответствии критериями данной сферы оценки.

Законодательная реформа, в первую очередь, подразумевает принятие нового специального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях», который бы комплексно регулировал сферу защиты осведомителей, как она понимается в международных стандартах и методологии мониторинга СПД, и стимулировал раскрытие информации о правонарушениях, связанных с коррупционными преступлениями. Кроме существенного пересмотра законодательных норм, важно также обеспечить наличие эффективной институциональной базы, чтобы осуществить контроль за его внедрением и соблюдением.

С точки зрения материальной сферы действия закона, для соответствия с Методологией оценки, правонарушения должны как минимум распространяться на коррупционные преступления (то есть уголовные правонарушения, упомянутые в главе III Конвенции ООН против коррупции), а также нарушения правил относительно конфликта интересов, деклараций об активах и интересах, несовместимости службы с другими видами должностей или деятельности, подарков и других антикоррупционных ограничений. На данном этапе, Закон «О защите лиц, сообщивших о

²⁷ [Директива \(ЕС\) 2019/1937](#) Европейского парламента и Совета от 23 октября 2019 года о защите лиц, сообщающих о нарушениях законодательства Союза.

коррупционных правонарушениях» содержит положения, предусматривающие защиту лиц, сообщающих информацию «о коррупционных нарушениях, связанных с коррупцией или создающих условия для коррупции, которые влекут дисциплинарную и уголовную ответственность». Этот закон не предусматривает определения «правонарушений, создающих условия для коррупции». Однако перечень правонарушения указывается в Законе «О противодействии коррупции» и включает такие действия (или бездействие) государственных и муниципальных служащих, как использование своих полномочий при решении вопросов, затрагивающих их личные интересы или интересы близких родственников, оказание неправомерного предпочтения физическим и юридическим лицам при подготовке и принятии решений, использование в личных или групповых интересах информации, не подлежащей официальному распространению, дарение подарков, предоставление материальных и иных благ. Следовательно, определение понятия о правонарушениях, создающие условия для коррупции приветствуется, но чтобы соответствовать определению "коррупционного правонарушения", предусмотренному Методикой оценивания, властям рекомендуется распространить закон на нарушения относительно предотвращения и урегулирования конфликта интересов, подачи деклараций об имуществе и интересах, и нарушения других антикоррупционных ограничений, прямо установленных законодательством (**элемент А**).

Методология оценки указывает на то, что защита должна распространяться на сообщения, полученные в связи с настоящей или прошлой трудовой деятельностью осведомителя в публичном или частном секторе, то есть на информацию о нарушениях, «произошедших на работе». Согласно Закону «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях», любое лицо может предоставить информацию о вышеуказанных нарушениях и, следовательно, тем самым распространяясь на сообщения, касающиеся информации, полученной в профессиональном контексте и за его пределами, что также соответствует элементу "на своем рабочем месте". Однако мониторинговая группа рекомендует уточнить сферу действия защиты и распространить ее на лиц, сообщающих о правонарушениях, на основании информации, которая им стала известна по месту работы.

Проблематичным также является обязательство осведомителя иметь «достаточные» данные, свидетельствующие о сообщаемом коррупционном правонарушении. Во время пересмотра законодательства власти должны принять во внимание, что единственным порогом для защиты осведомителей должно быть обоснованное предположение или подозрения о правонарушении, которые были достоверной на момент их сообщения, несмотря на отсутствие доказательств (**элемент В**). Следовательно, не ясно, что подразумевается под «достаточными данными», что чревато злоупотреблением и может служить мотивом для отказа в защите, особенно с учетом того, что закон уже обязывает подтверждения сообщений как порог защиты. Кроме того, если соответствующий орган решит, что данные не являются «достаточными» на момент сообщения, защита осведомителя не будет обеспечена, и гарантии обжалования такого решения также не предусмотрены в Законе «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях». Следовательно, наличие «достаточных данных, свидетельствующие о сообщаемом коррупционном правонарушении», как это требуется статьей 9 Закона КР «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях», должны быть пересмотрены.

Критерий 3.1.2.

Законодательство о защите осведомителей распространяется на следующих лиц, сообщающих о нарушениях, связанных с коррупцией, произошедших на их работе:

Элемент	Оценка
А. Работников публичного сектора	X
В. Работников частного сектора	X
С. Членов правления и сотрудников госпредприятий	X

Согласно данному критерию, субъектами нового закона о защите осведомителей должны быть не только государственные служащие, но и работники частного сектора, а также члены правления и сотрудники госпредприятий. В Законе «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» нет конкретного определения осведомителей как работника. Он определяет «осведомителей» как любое «лицо», сообщивших о коррупционных правонарушениях, и, в целом, соответствует критерию. Следовательно, Кыргызстан соответствовал бы критерию (**элементы А-С**) при условии соответствия определению, которое используется критериями этой сферы для защиты осведомителей (см. критерий 3.1.1 выше).

Критерий 3.1.3.

Элемент	Оценка
Лица, занятые в сфере обороны и безопасности, предоставляющие информацию о нарушениях, связанных с коррупцией, подлежат защите эквивалентной той, которая предоставляется обычным осведомителям.	X

Согласно статье 2 Закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях», информацию о коррупционных правонарушениях может предоставить любое лицо. Законодательство Кыргызстана не исключает работников оборонного сектора и сектора безопасности из сферы защиты осведомителей. Следовательно, Кыргызстан соответствовал бы критерию при условии соответствия определению, которое используется критериями этой сферы для защиты осведомителей (см. критерий 3.1.1 выше).

Критерий 3.1.4.

Элемент	Оценка
В административном или судебном производстве, касающемся защиты прав осведомителей, регулирующий соответственное производство закон возлагает на работодателя бремя доказывания того, что любые меры, принятые против осведомителя, не были связаны с его или её сообщением о нарушениях.	X

Во время разработки нового законодательства власти должны принять во внимание, что один из главных принципов защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, это обеспечение гарантий от неправомерного вмешательства в профессиональную деятельность этих лиц, от

служебного преследования. Обязательство работодателя доказать, что любые меры, принятые против осведомителя, не были связаны с сообщением о нарушениях, прямо не установлены в Законе «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях». Нет соответствующих положений и в Трудовом кодексе. Следовательно, Кыргызстан не соответствовал бы этому критерию (см. критерий 3.1.1 выше), и новый закон должен прямо устанавливать обязательство работодателя доказать, что любые меры, принятые против осведомителя, не были связаны с сообщением о нарушениях (см. критерий 3.1.1 выше).

Критерий 3.1.5.

Закон предусматривает следующие основные меры по защите осведомителей:

Элемент	Оценка
A. Защита информации о личности осведомителя	X
B. Обеспечение личной безопасности	X
C. Освобождение от ответственности в связи с сообщением	X
D. Защита от всех видов преследования на работе (прямых и не прямых, путем действия или бездействия)	X

Примечание: Законодательство о защите осведомителей означает все правовые положения, определяющие механизм осведомления, процедуры предоставления информации осведомителями, и защиту, предоставляемую осведомителям.

Статья 5 Закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» обязывает госорганы засекретить информацию о лицах, сообщивших о факте коррупционных правонарушений, только после подтверждения сведений, изложенных в заявлении. Что более усугубляет это положение, это то, что засекречивание, как мера безопасности, должно производиться по заявлению защищаемого лица или с его согласия. Мониторинговая группа напоминает, что защита информации о личности осведомителя является одной из первых и основных мер по защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях. Защита осведомителей должна применяться с момента подачи заявления. Следует отметить, что осведомители имеют право на конфиденциальность их личности и всей идентифицирующей информации, в то время как раскрытие возможно только в исключительных случаях (например, официальные расследования или судебные разбирательства) на основе предварительного и явно выраженного согласия. Таким образом, такие положения существующего Закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» как защита осведомителя, только после того, как «сообщение получило подтверждение в ходе проверки», должны быть исключены из нового закона (см. критерий 3.1.1 выше) (**элемент А**).

Действующее законодательство Кыргызстана содержит также несколько других мер защиты, например, личная охрана, охрана жилища и имущества, выдача специальных средств индивидуальной защиты, связи и оповещения об опасности, переселение на другое место жительства, замена документов и изменение внешности, временное помещение в безопасное место или изменение места работы (**элемент В**). Однако законодательство не предусматривает гарантию того, что осведомитель не подлежит уголовной, гражданской, административной или дисциплинарной ответственности за подачу сообщения, кроме случаев, когда осведомитель совершил уголовное преступление с целью получения сообщенной информации. Следовательно, Кыргызстан не соответствовал бы **критерию С** (см. критерий 3.1.1 выше).

Обеспечение гарантий от неправомерного вмешательства в профессиональную (трудовую) деятельность лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от служебного преследования является одним из принципов, определенным Законом «О защите лиц, сообщивших о

коррупционных правонарушениях». Однако, кроме этого принципа, нет прямого положения, исключающего преследование на рабочем месте, и нет определений неправомерного вмешательства. В дополнение, не ясно, включены ли также не прямые преследования (путем действия или бездействия) (**элемент D**). Следовательно, Кыргызстан не соответствовал бы этому критерию (см. критерий 3.1.1 выше).

Критерий 3.1.6.

Закон предусматривает следующие дополнительные меры защиты осведомителей:

Элемент	Оценка
A. Предоставление консультаций по вопросам защиты	X
B. Государственная правовая помощь	X
C. Выплата компенсации	X
D. Восстановление на работе	X

Согласно Закону «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях», лицо, сообщившее о коррупционном правонарушении, имеет «право знать свои права и обязанности». Статья 10 (Права и обязанности органов, обеспечивающих государственную защиту) не предусматривает обязанность предоставления консультаций. Кроме того, закон не предусматривает механизм консультации потенциального осведомителя и гарантию конфиденциальности консультации, что не соответствует **элементу A**.

Закон «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» прямо не предусматривает государственной юридической помощи для осведомителей. В соответствии со специальным Законом «О гарантированной государством юридической помощи» право на получение квалифицированной юридической помощи в сфере уголовного судопроизводства, кроме других категорий лиц, предоставляется свидетелям, а в сфере гражданского и административного судопроизводства гражданам, но только в узко определенных случаях. В Законе «О гарантированной государством юридической помощи» нет прямого указания на то, что лица, сообщающие о коррупционных нарушениях, могут также пользоваться юридической помощью за счет государства, и существующие нормы являются ограниченными и недостаточными для соответствия с **элементом B**.

Что касается компенсации (**элемент C**), то закон должен предусматривать право и доступ осведомителя, который подвергается любой форме преследования на рабочем месте, к финансовой компенсации за причиненный ущерб. Закон «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» включает положение, на основе которого осведомитель может обращаться с письменным заявлением о применении мер защиты или об их отмене в уполномоченные органы. Однако закон и, в частности, статья 12 право на компенсацию не предусматривает. Существует возможность денежного вознаграждения, выплачиваемого от возмещенной суммы от коррупционных правонарушений, поступивших в бюджет государства, в размере не более одного миллиона сомов. Это положение, естественно, не может заменить право требования компенсации за причиненный ущерб.

Власти также предоставили информацию о Трудовом кодексе, согласно которому лица, считающие, что они подверглись дискриминации, вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального ущерба и компенсации морального вреда. Статья 9 Кодекса уточняет, что дискриминация включает, в том числе, и ограничение в трудовых правах и свободах, и получение преимущества в зависимости от обстоятельств, не

связанных с деловыми качествами работника и результатами его труда в сфере труда. Несмотря на это, возможность компенсации должна быть указана в специальном законе, в том числе, чтобы устранить сомнения в применимости соответствующих положений о компенсации в Трудовом кодексе (**элемент D**). Следовательно, каждый из вышеуказанных мер должен четко указывать в пересмотренном специальном законе (см. критерий 3.1.1 выше).

Индикатор 3.2 Существуют эффективные механизмы для обеспечения того, чтобы защита осведомителей применялась на практике

Оценка соответствия индикатору

Механизм защиты осведомителей не предусмотрен законодательством Кыргызстана (см. критерий 3.1.1 выше).

Критерий 3.2.1.

Следующие виды каналов для сообщения информации о нарушениях доступны согласно закону и на практике:

Элемент	Оценка
A. Внутренние по месту работы в публичном секторе и на госпредприятиях	X
B. Внешние (в специализированные, регуляторные, правоохранительные или иные соответствующие государственные органы)	X
C. Возможность публичного раскрытия (через СМИ или самостоятельное раскрытие, например, посредством социальных сетей)	X
D. Закон предоставляет осведомителям возможность выбора подавать ли информацию через внутренние или внешние каналы	X

Согласно Методики оценки, каналы для сообщения информации о нарушениях должны быть доступны согласно закону и на практике, тем самым означая, что осведомители могут использовать эти каналы для сообщения без каких-либо препятствий. Закон «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях», предусматривает только возможность сообщения информации только через внешний канал. В свою очередь, Закон «О противодействии коррупции» всего лишь указывает на обязательство государственных гражданских служащих или муниципальных служащих уведомить представителя нанимателя (работодателя), но не обязывает государственные органы установить каналы внутренней отчетности на рабочем месте.

Во время разработки нового закона о защите осведомителей властям рекомендуется установить в законодательстве прямое обязательство обеспечения возможности сообщения по месту работы в публичном секторе и на госпредприятиях. Кроме того, детали о процессе, в том числе о том, как подается сообщение, как и в какие сроки оно обрабатывается, каковы полномочия ответственных лиц за получение и как происходит обработка полученных сообщений в государственном органе, должны также регулироваться. Мониторинговая группа напоминает, что создание каналов отчетности, например, специальной электронной почты, телефонной линии или электронной платформы, не замещает внутренние каналы (см. критерий 3.1.1 выше). В законодательстве, что включает Закон «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» или Закон «О противодействии коррупции» и Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан», не говорится о предоставлении осведомителям защиты в случае сообщения через средства массовой информации.

Критерий 3.2.2.

	Оценка
Существует центральная электронная платформа для предоставления сообщений осведомителями, используемая на практике	X

На вопрос о наличии центральной электронной платформы для предоставления сообщений осведомителями визита власти Кыргызстана указали на Государственный портал электронных услуг – «Түндүк», где в разделе «Обращение» осведомитель может направить обращение в виде заявления в государственные/муниципальные органы и получить ответ. Власти также привели в пример и электронную платформу - Портал электронных обращений граждан в государственные органы, где в разделе «Заявление» заинтересованные лица могут подать сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, а также недостатках в деятельности указанных органов и должностных лиц. Оба портала дают возможность выбрать как соответствующие государственные органы, так и госпредприятия. Однако мониторинговая группа считает, что на данном этапе онлайн-платформы «Түндүк» и «Портал электронных обращений граждан в государственные органы» в их нынешнем виде и функциональными возможностями не могут считаться центральными каналами для предоставления информации о нарушениях, так как они не нацелены на осведомителей, а используются для подачи любых жалоб без конкретного указания на осведомителей.

Кроме того, для соответствия критерию в будущем центральная электронная платформа должна обеспечивать такие функции, как сбор, хранение, использование, поиск и анализ сообщений о нарушениях, онлайн обмен данными и информацией конкретно с осведомителями. Кроме того, властям рекомендуется разработать положения, объясняющие, как регистрируются и обрабатываются сообщения и какими уполномоченными лицами или подразделениями в государственных организациях, кто имеет доступ к специальным платформам для рассмотрения и ответа на такие внутренние сообщения. Все эти меры важны для предоставления соответствующих гарантии соблюдения независимости, конфиденциальности и защиты данных об осведомителях (см. критерий 3.1.1 выше).

Критерий 3.2.3.

Анонимные сообщения осведомителей:

Элемент	Оценка
A. Могут быть рассмотрены	X
B. Осведомители, сообщившие о нарушении анонимно, могут получать защиту в случае идентификации их личности	X

Согласно международным рекомендациям, внешние органы должны принимать и рассматривать поддающиеся проверке анонимные сообщения о нарушениях, связанных с коррупцией. Следовательно, положения нового закона должны предусматривать право анонимного обращения и обеспечивать защиту анонимных осведомителей в тех случаях, когда личность осведомителя была установлена (см. критерий 3.1.1 выше).

Индикатор 3.3. Специальный орган по защите осведомителей наделен четкими полномочиями, определенными в законе, и работает на практике

Оценка соответствия индикатору

Методология требует, чтобы законодательство предусматривало существование специализированного агентства, подразделения или персонала, отвечающего за систему защиты осведомителей. Согласно Методическим рекомендациям, «орган, подразделение или персонал» считается специализированным, если он отвечает исключительно за систему защиты осведомителей и не выполняет других обязанностей и его функции определены законодательством».

Власти сообщили, что, в соответствии с Законом «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» (статья 3), органами, обеспечивающими государственную защиту (то есть принимающими решение) осведомителей, являются суд (судья), прокурор, начальник органа дознания или следователь, в производстве которых находится заявление (сообщение) о преступлении, либо уголовное дело. Мониторинговая группа считает, что в Кыргызстане нет специального органа, подразделения или персонала, отвечающего за защиту и обеспечение надзора, мониторинга и сбора данных о защите осведомителей. И все перечисленные ведомства не могут считаться специальным органом, поскольку они выполняют другие функции, и в них отсутствует специальное подразделение или персонал. Следовательно, все критерии данного индикатора считаются не соответствующими требованиям.

В процессе комплексной институциональной реформы, как уже указывалось выше, власти Кыргызстана должны определить на законодательном уровне орган, отдел или персонал, ответственный за исполнение законодательства и защиту осведомителей. Специальный орган/персонал должен иметь четкие обязанности и полномочия, в том числе рассмотрение жалоб, касающихся преследования осведомителей, выдавать рекомендации или получать информацию касательно ненадлежащего реагирования, а также проводить мониторинг и оценка эффективности принятых мер.

Критерий 3.3.1.

	Оценка
Существует специализированный орган, подразделение или персонал, отвечающий за работу системы защиты осведомителей.	X

Мониторинговая группа считает, что в Кыргызстане нет специального агентства, подразделения или персонала, ответственного за систему защиты осведомителей, в соответствии с этим критерием (см. выше - Оценка соответствия индикатору 3.3). Следовательно, критерии 3.3.2. - 3.3.4. также считаются не соответствующими требованиям.

Критерий 3.3.2.

Специализированный орган, подразделение или персонал имеет следующие основные полномочия, четко установленные законодательством:

Элемент	Оценка
A. Получать и рассматривать жалобы, касающиеся преследования осведомителей	X
B. Получать и реагировать на жалобы, касающиеся ненадлежащего реагирования на осведомления, полученные посредством внутренних или внешних каналов, или нарушения других требований законодательства о защите осведомителей	X
C. Осуществлять мониторинг и оценку эффективности государственных механизмов по защите осведомителей путем сбора статистической информации об использовании каналов для предоставления информации, и форм защиты, предоставленной осведомителям	X

В стране нет специального органа, подразделения или персонала, отвечающего за систему защиты осведомителей (см. выше - Оценка соответствия индикатору 3.3).

Критерий 3.3.3.

Специализированный орган, подразделение или персонал имеет следующие полномочия, четко установленные законодательством:

Элемент	Оценка
A. Предписывать или инициировать применение защитных или других мер восстановления нарушенных прав	X
B. Налагать или инициировать наложение санкций или применение других правовых средств защиты против преследования	X

В стране нет специального органа, подразделения или персонала, отвечающего за систему защиты осведомителей (см. выше - Оценка соответствия индикатору 3.3).

Критерий 3.3.4.

	Оценка
Специализированный орган, подразделение или персонал, отвечающий за работу системы защиты осведомителей, функционирует на практике.	X

В стране нет специального органа, подразделения или персонала, отвечающего за систему защиты осведомителей (см. выше - Оценка соответствия индикатору 3.3).

Индикатор 3.4. Система защиты осведомителей работает, и защита, как правило, предоставляется

Введение

В Кыргызстане отсутствует система защиты осведомителей. Закон предусматривает возможность предоставления защиты лицам, информировавшим о коррупционных преступлениях, только в рамках уголовного судопроизводства (см. критерии 3.1.1.).

Оценка соответствия индикатору

Поскольку в Кыргызстане система защиты осведомителей отсутствует, Кыргызстан не соответствует критериям в рамках индикатора 3.4.

Критерий 3.4.1.

	Оценка
Жалобы, касающиеся преследования в отношении осведомителей, как правило, расследуются	X

Механизм защиты осведомителей не предусмотрен законодательством Кыргызстана (см. критерий 3.1.1 выше).

Критерий 3.4.2.

	Оценка
От имени осведомителей, как правило, подаются административные или судебные жалобы	X

Механизм защиты осведомителей не предусмотрен законодательством Кыргызстана (см. критерий 3.1.1 выше).

Критерий 3.4.3.

Следующие виды защиты, как правило, предоставляются осведомителям:

Элемент	Оценка
A. Государственная правовая помощь	X
B. Защита личной безопасности	X
C. Консультации	X
D. Восстановление на работе	X
E. Выплата компенсаций	X

Механизм защиты осведомителей не предусмотрен законодательством Кыргызстана (см. критерий 3.1.1 выше).

Критерий 3.4.4.

	Оценка
Отсутствуют случаи, когда за нарушением конфиденциальности личности осведомителя не последовали расследование и санкции	X

Механизм защиты осведомителей не предусмотрен законодательством Кыргызстана (см. критерий 3.1.1 выше).

Мнения неправительственных заинтересованных сторон

Неправительственные организации подтвердили отсутствие эффективной системы защиты осведомителей в Кыргызстане, и одним из первых их рекомендаций было пересмотреть существующую законодательную базу, принять новый закон об осведомителях и усилить правоприменительную практику. Среди рекомендаций по улучшению законодательной базы НПО также указывали на важность включения в законодательстве возможности анонимных сообщений, что, по их мнению, «возможно содействовало бы более эффективному реагированию правоохранительных органов». Создание специальных процедур и каналов для сообщений о коррупции является важным фактором для эффективной реализации нового закона, по их мнению. Некоторые представители посоветовали внедрить мобильное приложение для быстрого сообщения о коррупции пользователям. В части реализации системы защиты осведомителей представители неправительственных организаций подчеркнули необходимость определения уполномоченного отдельного органа/подразделения, а также привлечение финансирования для улучшения действия данного механизма. Также предлагается закрепить в законодательстве обязательное введение статистики и публикацию информации о сообщениях о фактах коррупции в открытых источниках.

С точки зрения НПО, практика сообщений о коррупции находится на очень низком уровне по причине отсутствия доверия к правоохранительным органам, и государство не готово обеспечить реальный механизм защиты лиц, сообщивших о фактах коррупции. По словам НПО, зачастую информация о коррупции может обернуться негативно самому лицу, сообщившему о коррупции, «в

связи с чем они предпочитают молчать». Были приведены примеры, когда лица сообщали о коррупционных схемах, и их либо подвергали гонениям, увольняли с работы, или вынуждали бежать из страны.

НПО были единогласны в том, что за последние несколько лет на фоне усиления концентрации власти свобода прессы резко ухудшилась. СМИ остались одним из немногих источников, который все еще способствует повышению осведомленности о коррупционных случаях. В результате журналисты и другие представители СМИ стали мишенью целого ряда нападков и преследований. Среди приведенных множественных фактов было, например, решение суда в Бишкеке о ликвидации независимого кыргызстанского издания Клоор. Поводом для преследований стало утверждение правоохранительных органов, что большая часть публикаций «носит негативный характер, направленный на дискредитацию представителей государственных и муниципальных органов».²⁸

Давлению подвергаются и другие СМИ, например, власти возбудили уголовное дело в отношении 11 сотрудников Temirov Live, изданий "Айт айт десе", "ПолитКлиника" и "Арча Медиа" по статье 278 «Призывы к массовым беспорядкам» УК КР. На момент мониторинга Первомайский районный суд Бишкека все еще рассматривал дела задержанных 11 журналистов.²⁹ В начале 2024 года власти также провели обыск в офисе редакции частного новостного сайта 24.kg в рамках уголовного дела по статье «Пропаганда войны» УК КР.³⁰ По словам НПО, перечисленные примеры составляют далеко не полный список случаев, когда независимые СМИ и журналисты, расследующие коррупцию или критикующие политику государственных органов, подвергаются давлению и сталкиваются с политически мотивированными уголовными обвинениями и задержаниями.

²⁸ [Суд в Кыргызстане вынес решение о ликвидации общественного фонда Kloop Media \(azattyq.org\); CPJ condemns Kyrgyzstan's order to shut investigative outlet Kloop - Committee to Protect Journalists; Amnesty International: решение о ликвидации Kloop Media Foundation — это атака на свободные СМИ в Кыргызстане — Amnesty International.](#)

²⁹ [В МВД назвали причину проведения обысков у журналистов - | 24.KG; Одного из 11 задержанных журналистов Temirov LIVE перевели под домашний арест \(azattyq.org\).](#)

³⁰ [ГКНБ обвиняет ИА "24.kg" в пропаганде войны \(kaktus.media\); Обыск в 24.kg. Суд отказал в просмотре видеозаписи происшедшего в редакции - | 24.KG.](#)

4 Добропорядочность в бизнесе

Законодательство Кыргызстана требует принятия кодекса корпоративного управления (ККУ) публичными компаниями, а Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком одобрила модель ККУ, которая предусматривает осуществление советами компаний надзора за управлением рисками. Однако эта модель является только рекомендованной, но не обязательной для публичных компаний. Мониторинга или проверки за применением публичными компаниями ККУ на практике не проводилось. Юридические лица, созданные и зарегистрированные в Кыргызстане, обязаны формировать информацию о своих бенефициарных владельцах. Однако эта информация должна предоставляться уполномоченному государственному органу только после получения соответствующего запроса. База данных бенефициарных владельцев содержала очень малое количество записей и не проверялась государственными органами. Кроме того, информация о бенефициарных владельцах считается конфиденциальной и публично не раскрывается. Санкции за нарушение законодательства о бенефициарных владельцах государством не применялись в 2023 году. В рамках своих полномочий Бизнес-омбудсмена активно рассматривал жалобы компаний, связанные с нарушением их прав с 2020 по 2023 года, и направлял рекомендации в соответствующие органы государственной власти. Однако с мая 2023 года деятельность Бизнес-омбудсмена была приостановлена за отсутствием финансирования. Понятия “наблюдательный совет” как органа управления государственным предприятием законодательством не предусмотрено. Процедуры назначения руководителей государственных предприятий не предусматривают онлайн публикацию вакансий. В пяти государственных предприятиях, отобранных для мониторинга, несмотря на наличие отдельных компонентов, полной программы антикоррупционного комплаенса не было. Кроме того, большинство государственных предприятий не соответствовали требованиям раскрытия ключевой информации на своих веб-сайтах.

График 4.1. Уровень эффективности в сфере добропорядочности в бизнесе – средний



График 4.2. Уровень эффективности в сфере добропорядочности в бизнесе по индикаторам



Индикатор 4.1. Советы компаний, которые котируются на бирже и публично торгуются, ответственны за надзор за системой управления рисками, в том числе коррупционными рисками

Введение

Требования о применении Кодекса корпоративного управления (ККУ) компаниями, которые котируются на бирже, предписаны Законом Кыргызской Республики “О рынке ценных бумаг”. Согласно Закону, для государственной регистрации условий публичного предложения в уполномоченный государственный орган по регулированию рынка ценных бумаг представляется копия ККУ. ККУ, рекомендованный компаниям при публичной эмиссии ценных бумаг, был одобрен приказом Государственной службы регулирования и надзора за финансовым рынком (ГСРНФР) при Правительстве КР.³¹

³¹ Приказ от 30 декабря 2020 года №263-П. Постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 10 декабря 2021 года № 300 была создана Служба регулирования и надзора за финансовым рынком при

Оценка соответствия индикатору

С точки зрения законодательства, посредством применения ККУ предусматривающего полномочия советов публичных компаний осуществлять надзор за управлением рисками, Кыргызстан не соответствует Методологии. Законодательство содержит обязательное требование принятия ККУ для публичных компаний, а ГСРНФР одобрил ККУ, рекомендованный к использованию публичными компаниями, который предусматривает, что советы компаний должны осуществлять надзор за управлением рисками. Однако ККУ, одобренный ГСРНФР, является только рекомендованной, а не обязательной моделью для всех компаний, которые котируются на бирже. Кроме того, по мнению мониторинговой группы, необходимо более явное предписание советам об их обязанности по надзору за управлением коррупционными рисками, поскольку действующий ККУ предусматривает такую обязанность только косвенным образом.

Что касается мониторинга за применением публичными компаниями ККУ, то, несмотря на наличие требований законодательства и существование уполномоченного органа (Служба регулирования и надзора за финансовым рынком при Министерстве экономики и коммерции Кыргызской Республики – Финнадзор), такой мониторинг и/или проверка на практике не проводились. В отсутствие механизмов подтверждения применения требований законодательства вопрос эффективности законодательства, регулирующего управление рисками, в частности коррупционными рисками, в публичных компаниях, остается открытым.

Критерий 4.1.1.

Кодекс корпоративного управления (ККУ) предусматривает, что советы компаний, которые котируются на бирже, отвечают за осуществление надзора за управлением рисками:

Элемент	Оценка
А. ККУ или другие связанные с ним документы предусматривают ответственность советов осуществлять надзор за управлением рисками	✓
В. ККУ или другие связанные с ним документы предусматривают ответственность советов осуществлять надзор за управлением коррупционными рисками	✗
С. ККУ или другие связанные с ним документы, предусматривающие ответственность осуществлять надзор за управлением рисками, имеют обязательную силу для компаний, которые котируются на бирже	✗

Согласно ККУ, рекомендованному ГСРНФР, в число основных функций Совета директоров должны быть включены определение принципов и подходов к организации и контролю за эффективным функционированием в компании систем управления рисками и внутреннего контроля. В компании должна быть создана надлежащая контрольная среда, которая должна охватывать, в числе прочего, систему управления рисками. Следовательно, страна соответствует **элементу А** критерия.

Что касается обязанности советов осуществлять надзор за управлением коррупционными рисками (**элемент В**), ККУ, рекомендованный ГСРНФР, предусматривает такую обязанность только косвенным образом, через комментарии к пункту об организации систем управления рисками и

Министерстве экономики и коммерции Кыргызской Республики (Финнадзор), которая стала правопреемником Государственной службы регулирования и надзора за финансовым рынком при Министерстве экономики и финансов Кыргызской Республики.

внутреннего контроля. А именно, в Приложении 2 ККУ “Комментарии к отдельным положениям” в качестве одного из компонентов систем управления рисками и внутреннего контроля, принципы и подходы к организации которых должен определить совет, упомянуто установление надлежащего внутреннего контроля для предотвращения мошенничества (комментарий к пункту 5.1.1). ККУ, рекомендованный ГСРНФР, также предусматривает внедрение в компании механизма безопасного, конфиденциального и доступного способа информирования руководства компании со стороны ее работников о злоупотреблениях и мошеннических действиях (пункт 5.7 ККУ и комментарий к пункту 5.7). Однако механизм информирования является только одним из множества компонентов системы управления коррупционными рисками.

Согласно статье 16-1 Закона Кыргызской Республики “О рынке ценных бумаг”, наличие ККУ является обязательным условием для регистрации уполномоченным органом условий публичного предложения ценных бумаг. А согласно пункту 9.1 ККУ, рекомендованного ГСРНФР, кодекс является обязательным для применения любой организацией, являющейся публичной компанией, с момента принятия Советом компании декларации о соблюдении компанией Кодекса.³² Поскольку ККУ, одобренный ГСРНФР, является только рекомендованной моделью, а не обязательной для всех компаний, которые котируются на бирже, страна не соответствует **элементу С**.³³

Критерий 4.1.2.

Регулятор в сфере ценных бумаг или другие соответствующие государственные органы следят за тем, как компании, которые котируются на бирже, соблюдают ККУ:

Элемент	Оценка
А. Законодательство определяет орган, ответственный за мониторинг соблюдения требований ККУ компаниями, которые котируются на бирже	✓
В. Указанный мониторинг осуществляется на практике	✗

Касательно **элемента А**, государственным органом, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной политики в области надзора и регулирования небанковского финансового рынка, включая рынок ценных бумаг и фондовые биржи, является Служба регулирования и надзора за финансовым рынком (Финнадзор).³⁴ Задачи Финнадзора включают государственное регулирование небанковского финансового рынка и содействие развитию принципов корпоративного управления в Кыргызской Республике (пункт 11 Положения о

³² Согласно информации, предоставленной команде мониторинга, ККУ применяется в 13-и компаниях с государственной долей выше 50%, из которых 6 компаний прошли листинг на бирже. Информации об общем количестве публичных компаний в Республике Кыргызстан, вне зависимости от государственной доли, команде мониторинга предоставлено не было.

³³ Приказом Государственного агентства по управлению государственным имуществом при Кабинете Министров КР от 21 ноября 2023 года № 645-п, управлению агентства по работе с акционерными обществами было поручено обеспечить рассмотрение и принятие соответствующих решений на предстоящих годовых общих собраниях акционеров акционерных обществ с контрольным государственным пакетом акций по вопросу применения и внедрения ККУ, рекомендованного ГСРНФР.

³⁴ Пункт 3 Положения “О службе регулирования и надзора за финансовым рынком при Министерстве экономики и коммерции Кыргызской Республики”, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 10 декабря 2021 года № 300.

Финнадзоре), а функции Финнадзора включают проведение проверок регулируемых субъектов на предмет соблюдения требований законодательства Кыргызской Республики, регулирующего небанковский финансовый рынок (пункт 13 Положения). Однако несмотря на требование о наличии ККУ у эмитентов на момент осуществления листинга ценных бумаг, подкрепленного таким же требованием в Правилах листинга ценных бумаг ЗАО “Кыргызская фондовая биржа” (пункт 1.19 Приложения 1 Правил листинга), мониторинг или проверки на предмет применения эмитентами ККУ на практике Финнадзор не проводил (**элемент В**).

Индикатор 4.2. Обеспечиваются раскрытие и публикация информации о бенефициарных собственниках всех зарегистрированных в стране компаний, а также проверка этих данных и наложение санкций за нарушение соответствующих правил

Введение

Основными законодательными актами, регулирующими вопросы о бенефициарной собственности, являются Закон Кыргызской Республики “О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов” и Постановление Правительства Кыргызской Республики “О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики “О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов” от 25 декабря 2018 года № 606 с соответствующими Приложениями.

Оценка соответствия индикатору

Положения законодательства Республики Кыргызстан содержат определение бенефициарного собственника (владельца), которое соответствует международному стандарту, а юридические лица, созданные и зарегистрированные в Кыргызстане, обязаны формировать достоверную и обновленную информацию о своих бенефициарных владельцах. Однако законодательство страны не соответствует Методологии, поскольку юридические лица обязаны представлять уполномоченному государственному органу информацию о своих бенефициарных владельцах только после получения соответствующего запроса. Кроме того, записей в базе данных бенефициарных владельцев очень мало по сравнению с количеством юридических лиц в стране, что свидетельствует о недостаточно активном сборе информации органом финансовой разведки.

Информация о бенефициарных владельцах юридических лиц считается конфиденциальной, и доступ к базе данных предоставляется только соответствующим государственным органам, финансовым учреждениям и нефинансовым категориям лиц. Это ограничение не соответствует критерию бесплатного публичного раскрытия информации о бенефициарных собственниках.

Кроме того, несмотря на наличие соответствующего законодательства, уполномоченные государственные органы не проводят проверок информации о бенефициарных собственниках, включенной в базу данных органа финансовой разведки. Государством также не применяются санкции за нарушение законодательства о бенефициарных владельцах несмотря на то, что Кодекс «О правонарушениях» содержит статьи, предусматривающие соответствующие меры ответственности.

Критерий 4.2.1.

Предусмотрено обязательное раскрытие информации о бенефициарных собственниках зарегистрированных компаний:

Элемент	Оценка
А. Законодательство страны содержит определение бенефициарного собственника (собственности) юридического лица, которое соответствует международному стандарту	✓
В. Закон обязует компании предоставлять государственному органу актуальную информацию об их бенефициарных собственниках, включая, по крайней мере, имя бенефициарного собственника, месяц и год его рождения, страну проживания и гражданство бенефициарного собственника, характер и объем бенефициарного владения	✗
С. Информация о бенефициарных собственниках собирается на практике	✗

Определение бенефициарного собственника (владельца) юридического лица содержится в Законе Кыргызской Республики “О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов” (далее – Закон) (**элемент А**). Согласно этому Закону, бенефициарный владелец - физическое лицо (физические лица), которое в конечном итоге (через цепочку владения и контроля) прямо или косвенно (через третьих лиц) владеет правом собственности или контролирует клиента либо физическое лицо, от имени или в интересах которого совершается операция (сделка). Такое же определение содержится в Законе Кыргызской Республики “О рынке ценных бумаг”. Определение бенефициарного владельца соответствует определению ФАТФ (FATF, 2012-2023^[6]).

Статья 15 Закона обязывает юридические лица, созданные и зарегистрированные в Кыргызской Республике, формировать достоверную и обновленную информацию о бенефициарных владельцах на основе имеющейся и доступной информации. А согласно Положению “Об электронной базе данных бенефициарных владельцев юридических лиц”,³⁵ информация о бенефициарных владельцах включает, среди прочих, следующие сведения: статус (резидент, нерезидент), ФИО, дату рождения, гражданство, реквизиты документа, удостоверяющего личность, адрес места фактического проживания (пребывания), контактные данные, а также характер бенефициарного владения и долю (в %) в уставном капитале юридического лица.

Положением также установлено, что база данных, содержащая информацию о бенефициарных владельцах юридических лиц, формируется органом финансовой разведки³⁶ на основе сведений, полученных от юридических лиц, действующих на территории Кыргызской Республики, финансовых учреждений и нефинансовых категорий лиц, а также из коммерческих баз данных бенефициарных владельцев юридических лиц. Положение требует, чтобы юридические лица, созданные и зарегистрированные в Кыргызской Республике, в течение 10 рабочих дней с момента получения запроса органа финансовой разведки, представляли сформированную информацию о своих

³⁵ Приложение 8 к постановлению Правительства Кыргызской Республики “О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики “О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов” от 25 декабря 2018 года № 606.

³⁶ Государственная служба финансовой разведки при Министерстве Финансов Кыргызской Республики.

бенефициарных владельцах или информацию о принятых мерах по установлению своих бенефициарных владельцев.

Вышеизложенные положения законодательства не соответствуют требованиям **элемента В**, поскольку, согласно Методологии, критерий 4.2.1 оценивает раскрытие и публикацию информации о бенефициарных собственниках всех зарегистрированных в стране компаний, что подразумевает наличие законодательного требования автоматического предоставления (раскрытия) информации юридическими лицами без запроса государственного органа.

Что касается сбора информации о бенефициарных владельцах на практике (**элемент С**), то согласно информации, предоставленной команде мониторинга, по состоянию на 31 декабря 2023 года в базе данных органа финансовой разведки имелись записи о бенефициарных владельцах 753 юридических лиц, в то время как по состоянию на ту же дату количество зарегистрированных юридических лиц, филиалов (представительств) в Кыргызстане составило около 165.8 тысяч. Согласно представителем органа финансовой разведки, база данных бенефициарных владельцев органа финансовой разведки формируется за счет предоставляемой информации от финансовых учреждений и нефинансовой категории лиц, а причиной малого количества записей является сравнительно недавнее техническое внедрение базы данных. Для соответствия **элементу С** необходимо обеспечить сбор данных о бенефициарных владельцах всех зарегистрированных в стране юридических лиц.

Критерий 4.2.2.

Публичное раскрытие информации о бенефициарных собственниках обеспечивается в машиночитаемом формате (формате открытых данных), предусматривает функцию поиска, и осуществляется бесплатно:

Элемент	Оценка
А. Информация о бенефициарных собственниках раскрывается публично через центральный онлайн реестр	X
В. Информация о бенефициарных собственниках публикуется в машиночитаемом формате (формате открытых данных) и предусматривает функцию поиска	X
С. Информация о бенефициарных собственниках доступна общественности бесплатно	X

Согласно 18-22 Положению “Об электронной базе данных бенефициарных владельцев юридических лиц”, доступ к базе данных предоставляется государственным органам Кыргызской Республики, финансовым учреждениям и нефинансовым категориям лиц в целях противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов (ПФТД/ЛПД). Пользователи базы данных обеспечивают конфиденциальность, сохранность и защиту от несанкционированного доступа и несут ответственность за передачу третьим лицам сведений, полученных из базы данных.

Законодательство Кыргызстана не предусматривает централизованный реестр информации о бенефициарной собственности юридических лиц, который был бы доступен бесплатно в сети интернет для широкой публики. Для получения доступа к базе данных бенефициарной собственности необходимо подключение к Системе межведомственного электронного взаимодействия “Түндүк”, которая создана для обеспечения безопасного обмена данными. Как следствие, страна не соответствует **элементам А, В и С**.

Критерий 4.2.3.

	Оценка
Информация о бенефициарных собственниках, как правило, проверяется государственными органами.	X

Проведение проверок информации о бенефициарных владельцах юридических лиц предусмотрено Положением “О порядке проведения проверки исполнения законодательства Кыргызской Республики в сфере противодействия финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов”.³⁷ Согласно Положению, проверяющие органы осуществляют проверку у подконтрольных лиц (финансовых учреждений и нефинансовых категорий лиц), и обязаны, в частности, проверять деятельность соответствующего подконтрольного лица по вопросам исполнения законодательства Кыргызской Республики в сфере ПФТД/ЛПД и собирать информацию о соблюдении подконтрольным лицом законодательства Кыргызской Республики в сфере ПФТД/ЛПД. Положение подробно регламентирует вопросы сотрудничества проверяющих органов с органом финансовой разведки.

Однако, несмотря на вышеперечисленное, в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики “О введении временного запрета (моратория) на проведение проверок субъектов предпринимательства”³⁸ единственным органом, который в 2023 году проводил проверки в сфере законодательства о бенефициарной собственности, был Национальный Банк Республики Кыргызстан.³⁹

Исходя из методологии мониторинга, Кыргызстан не соответствует критерию 4.2.3. Согласно методологии, критерий требует проведения государственными органами проверки информации о бенефициарной собственности, зарегистрированной в центральном реестре. Как было представлено в критерии 4.2.1, по состоянию на 31 декабря 2023 года в базе данных органа финансовой разведки имелись записи о бенефициарных владельцах 753 юридических лиц, что составляет малую часть юридических лиц, созданных и зарегистрированных в Кыргызстане. Кроме того, в связи с упомянутым мораторием на проверки, органом финансовой разведки, напрямую или посредством других государственных органов, не проводил проверку достоверности и полноты данных о бенефициарных владельцах юридических лиц, включенных в базу данных. Проверки Национального Банка, будучи нацеленными на соответствие процедур коммерческих банков требованиям законодательства в сфере ПФТД/ЛПД, по своей сути не являлись проверками с целью определения достоверности и полноты данных о бенефициарных владельцах, включенных в базу данных органа финансовой разведки.

³⁷ Приложение 3 к постановлению Правительства Кыргызской Республики “О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики “О противодействии финансированию террористической деятельности и легализации (отмыванию) преступных доходов” от 25 декабря 2018 года № 606.

³⁸ Указ Президента Кыргызской Республики от 21 ноября 2022 года УП № 380.

³⁹ В течение 2023 года Национальный Банк Республики Кыргызстан провел в коммерческих банках 9 инспекторских проверок по соблюдению законодательства о ПФТД/ЛПД. По итогам проверок банкам были даны рекомендации и предписания, в том числе по ненадлежащему исполнению требований по идентификации и верификации клиентов и политики “Знай своего клиента”. На один из банков Комитетом по надзору Национального Банка Кыргызской Республики за нарушение требований законодательства Кыргызской Республики был наложен штраф и применены меры воздействия к отдельным должностным лицам.

Критерий 4.2.4.

Как правило, применяются санкции за следующие нарушение правил регистрации и раскрытия бенефициарных собственников:

Элемент	Оценка
А. Неподача информации на регистрацию или неподача обновленной информации о бенефициарных собственниках	X
В. Подача недостоверной информации о бенефициарных собственниках	X

Меры ответственности за нарушение требований по обеспечению прозрачности бенефициарных владельцев юридических лиц, за нарушение требований по хранению сведений и документов, за нарушение порядка и срока представления информации и документов, запрошенных органом финансовой разведки Кыргызской Республики, предусмотрены статьей 355 Кодекса КР «О правонарушениях». Контроль за исполнением законодательства в сфере ПФТД/ЛПД осуществляет орган финансовой разведки посредством контроля за подотчетными субъектами (финансовыми учреждениями и нефинансовыми категориями лиц). Однако согласно информации, предоставленной команде мониторинга, в 2023 году орган финансовой разведки не привлекал подотчетных субъектов к ответственности за нарушения законодательства Кыргызской Республики в сфере ПФТД/ЛПД.

Как следствие страна не соответствует **элементам А и В**, поскольку несмотря на наличие положений законодательства, предусматривающих меры ответственности за нарушение требований о бенефициарных владельцах, примеров применения данных положений на практике в 2023 году не было.

Индикатор 4.3. Существует механизм для рассмотрения жалоб компаний, связанных с нарушением их прав

Введение

В Кыргызской Республике специализированным учреждением, рассматривающим жалобы компаний, связанных с нарушением их прав органами государственной власти, является Бизнес-омбудсмен. Деятельность Бизнес-омбудсмена регулируется Положением “Об уполномоченном лице по защите прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен)”, утвержденным Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 647 от 31 декабря 2018 года.⁴⁰ Руководящим органом Бизнес-омбудсмена является Наблюдательный совет, состоящий из уполномоченных представителей трех сторон. Согласно Положению, Бизнес-омбудсмен и работники секретариата не являются государственными или муниципальными служащими и осуществляют свою деятельность независимо от государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий государственного сектора и их должностных лиц, не подчиняются и не подотчетны им.

⁴⁰ В период проведения мониторинга в обращении находился проект Закона КР “Об уполномоченном лице по защите прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен)”, который после принятия станет основным законодательным актом, регулирующим деятельность Бизнес-омбудсмена.

В настоящее время деятельность Бизнес-омбудсмена приостановлена из-за отсутствия финансирования, но после того, как будет найден новый источник средств, планируется восстановить его деятельность.

Оценка соответствия индикатору

Законодательство Кыргызской Республики предусматривает для Бизнес-омбудсмена полномочия для рассмотрения жалоб от субъектов предпринимательской деятельности и направления рекомендаций и представлений в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия государственного сектора. В то же время законодательство обязывает органы и предприятия государственного сектора содействовать деятельности Бизнес-омбудсмена.

До момента приостановки деятельности 30 апреля 2023 года Бизнес-омбудсмен обладал необходимыми ресурсами для исполнения своих полномочий, однако к концу 2023 года за отсутствием финансирования в штате организации оставался только исполняющий обязанности Бизнес-омбудсмена. Бизнес-омбудсмен периодически публиковал операционные отчеты о своей деятельности с информацией о количестве поступивших и принятых на рассмотрение жалоб, о результатах их рассмотрения и о наиболее часто встречающихся проблемах системного характера. В 2023 году Бизнес-омбудсмен также опубликовал системный отчет на тему “Правовые факторы, создающие риски излишнего или необоснованного давления правоохранительных и иных государственных органов в отношении субъектов предпринимательской деятельности”, рассматривающий ряд вопросов о несовершенстве законодательства и правоприменительной практики и предоставляющий рекомендации для усовершенствования законодательства.

Критерий 4.3.1.

Существует специализированное учреждение - внесудебный механизм для рассмотрения жалоб компаний, связанных с нарушением их прав органами государственной власти, который:

Элемент	Оценка
А. Имеет установленные законодательством полномочия получать жалобы компаний о нарушении их прав органами государственной власти и предоставлять защиту или оказывать компаниям помощь в разрешении их легитимных жалоб	✓
В. Имеет достаточные ресурсы и полномочия для выполнения этих полномочий на практике	✗
С. Анализирует системные проблемы и подготавливает для правительства рекомендации по политике, направленные на улучшение климата для ведения бизнеса и предотвращение коррупции	✓

Согласно Положению о Бизнес-омбудсмене, одной из задач Бизнес-омбудсмена является принятие и рассмотрение жалоб от субъектов предпринимательской деятельности на действия (в том числе решения) или бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий государственного сектора, а также их должностных лиц, и направление рекомендаций и представлений в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия государственного сектора, что соответствует **элементу А** критерия 4.3.1.

Законодательством предусмотрены как ресурсы, так и полномочия, необходимые для выполнения Бизнес-омбудсменом своей деятельности. Пункт 11 Положения о Бизнес-омбудсмене обязывает

государственные органы, а также их должностных лиц, содействовать деятельности Бизнес-омбудсмена, его заместителей и специалистов секретариата, в том числе своевременно реагировать на запросы о предоставлении информации, иные запросы, а также рекомендации и представления Бизнес-омбудсмена.

Что касается ресурсов, то финансирование деятельности Бизнес-омбудсмена осуществляется за счет средств международных партнеров по развитию и других источников, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики.⁴¹ Штат Бизнес-омбудсмена состоит из самого Бизнес-омбудсмена и секретариата, в состав которого входят два заместителя Бизнес-омбудсмена, специалисты и административно-технический персонал. Согласно информации, предоставленной команде мониторинга, до приостановки деятельности Бизнес-омбудсмена 30 апреля 2023 года штат организации составлял 13 человек. Финансовые ресурсы были достаточными для полноценного осуществления деятельности. В частности, офис секретариата Бизнес-омбудсмена был полностью укомплектован необходимым компьютерным и иным оборудованием и мебелью, была разработана и введена в эксплуатацию автоматическая система учета жалоб, финализируются внутренние документы секретариата Бизнес-омбудсмена. Однако, поскольку деятельность Бизнес-омбудсмена была приостановлена из-за отсутствия финансирования, и к концу 2023 года в штате организации оставался только исполняющий обязанности Бизнес-омбудсмена, страна не соответствует **элементу В** критерия 4.3.1.

Относительно **элемента С**, Положение устанавливает в числе задач Бизнес-омбудсмена направление государственным органам, органам местного самоуправления, предприятиям государственного сектора рекомендаций по обеспечению формирования и реализации государственной политики в сфере предпринимательской деятельности, с целью ее усовершенствования и улучшения условий осуществления предпринимательской деятельности, предотвращения коррупционных действий и/или других нарушений прав и/или законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. В 2023 году Бизнес-омбудсмен опубликовал системный отчет и операционный отчет, которые содержали анализ системных проблем и рекомендации по политике, направленные на улучшение климата для ведения бизнеса и предотвращение коррупции (см. детали в критерии 4.3.2.). Кыргызстан соответствует **элементу С**.

Критерий 4.3.2.

Учреждение, упомянутое в критерии 3.1, публикует в сети интернет, как минимум, ежегодно отчеты о своей деятельности, включающие следующую информацию:

Элемент	Оценка
А. Количество поступивших жалоб и количество случаев, разрешенных в пользу заявителя	✓
В. Количество представленных рекомендаций по политике и результаты их рассмотрения соответствующими органами власти	✓

⁴¹ С начала деятельности Бизнес-омбудсмена и его секретариата финансирование осуществлялось со стороны Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). Однако, в марте 2023 года ЕБРР сообщил членам Наблюдательного совета Бизнес-омбудсмена о решении прекратить финансирование организации с 30 апреля 2023 года и о планируемом выходе ЕБРР из проекта.

С момента начала деятельности в феврале 2020 года Бизнес-омбудсмен периодически публиковал отчеты о своей деятельности. В связи с приостановкой деятельности с мая 2023 года последними операционными отчетами Бизнес-омбудсмента были годовой отчет за 2022 год и квартальный отчет по состоянию на март-апрель 2023 года.⁴²

Как годовой отчет за 2022 год, так и отчет за март-апрель 2023 года содержат подробную информацию о количестве поступивших и принятых на рассмотрение жалоб, и о результатах их рассмотрения (**элемент А**). Так, согласно отчету за март-апрель 2023 года, за три года деятельности Бизнес-омбудсмен получил 273 жалобы, рассмотрел 157 из них и в более чем 30% случаев смог добиться успешного результата для заявителей, помогая сохранить или вернуть компаниям свыше \$24 млн долларов или около 2 млрд сомов.

В 2023 году был также опубликован системный отчет Бизнес-омбудсмента “Правовые факторы, создающие риски излишнего или необоснованного давления правоохранительных и иных государственных органов в отношении субъектов предпринимательской деятельности” (**элемент В**). Отчет содержит ряд вопросов, касающихся несовершенства законодательства и правоприменительной практики. Системный отчет содержит рекомендации к Уголовному кодексу КР, к Уголовно-процессуальному кодексу КР, и Кодексу КР «О правонарушениях».

Годовой отчет Бизнес-омбудсмента за 2022 год также содержит информацию о наиболее часто встречающихся проблемах системного характера. Среди системных проблем за 2022 год указаны непоследовательность решений, принимаемых государственными органами, несоблюдение проведения процедуры анализа регулятивного воздействия законопроектов, ускоренное принятие нормативных правовых актов и непрозрачность процедур принятия, а также технические проблемы Единого портала общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов.

Согласно информации, предоставленной команде мониторинга, по состоянию на 1 мая 2023 г. основными результатами работы организации по вопросам системного характера являются:

- проведение анализа более 30 нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность;
- разработка и направление в государственные органы более 360 рекомендаций, направленных на улучшение условий работы предпринимателей;
- принятие государственными органами более 20% направленных рекомендаций.

Учитывая факт осуществления деятельности в первой трети 2023 года и публикацию отчетов, включающих необходимую информацию, страна соответствует требованиям **элементов А и В** критерия 4.3.2.

Индикатор 4.4. Государство обеспечивает добропорядочность структуры управления и деятельности государственных предприятий

Введение

Деятельность государственных предприятий регулируется Положением “О государственных предприятиях”, утверждённым постановлением Правительства Кыргызской Республики “Об упорядочении деятельности государственных предприятий” от 11 сентября 2019 года № 468, Уставами государственных предприятий, утверждаемыми решением Кабинета Министров

⁴² Ввиду отсутствия финансовых средств и приостановки деятельности Бизнес-омбудсмента, сайт организации (<https://boi.kg/>) не функционирует. Команде мониторинга были представлены электронные копии отчетов.

Кыргызской Республики, а также отдельными внутренними правовыми актами, принятыми самими государственными предприятиями. В целях мониторинга были отобраны⁴³ пять государственных предприятий: ГП “Инфоком”, ГП “Кыргызаэронавигация”, ГП “Кыргыз темир жолу”, ГП “Кыргызкомур” и ГП “Кыргызтеплоэнерго”.

Оценка соответствия индикатору

Согласно законодательству, регулирующему деятельность государственных предприятий в Кыргызской Республике, понятия “наблюдательный совет” как органа управления государственным предприятием не предусмотрено. Как следствие, страна не соответствует критерию о наблюдательных советах.

Процедуры назначения руководителей государственных предприятий не соответствуют критерию, поскольку не предусматривают онлайн публикацию вакансий, которая дала бы возможность подачи заявок всем кандидатам, соответствующим квалификационным требованиям. Кроме того, несмотря на то, что в четырех государственных предприятиях, где в 2023 году был назначен генеральный директор, были утверждены квалификационные требования, учитывающие личные качества кандидатов на данный пост, документы, подтверждающие фактическое применение утвержденных квалификационных требований, мониторинговой группе предоставлены не были.

Мониторинговая группа положительно отметила наличие плана мероприятий Министерства цифрового развития Кыргызской Республики, основанного на надлежащей оценке коррупционных рисков, и включающего ГП “Инфоком”. Во всех пяти государственных предприятиях, отобранных для мониторинга, несмотря на наличие отдельных компонентов, полной программы антикоррупционного комплаенса и, за исключением ГП “Инфоком”, системы оценки коррупционных рисков на момент проведения мониторинга не было. Во всех пяти государственных предприятиях отсутствовали **элементы** программы антикоррупционного комплаенса, предусмотренные критерием 4.4.4, за исключением ГП “Кыргызтеплоэнерго”, в котором кодекс этики содержал правила относительно получения подарков и относительно предотвращения и разрешения конфликта интересов. Что же касается раскрытия государственными предприятиями ключевой информации на своих веб-сайтах и каналах для сообщения о нарушениях антикоррупционных правил, то ни одно из отобранных государственных предприятий не соответствовало требованиям данного критерия в полном объеме.

⁴³ Для всех критериев этого индикатора 5 крупнейших государственных предприятий означают 5 наиболее экономически значимых государственных предприятий с точки зрения стоимости, доходов или количества сотрудников. Указанные предприятия были определены правительством Кыргызстана в целях данного мониторинга.

Критерий 4.4.1.

Наблюдательные советы в 5 крупнейших государственных предприятиях:

Элемент	Оценка				
	ГП Инфоком	ГП Кыргызаэро- навигация	ГП Кыргыз темир жолу	ГП Кыргыз комур	ГП Кыргыз- теплоэнерго
А. Созданы посредством прозрачной процедуры на основании личных качеств кандидатов, и которая включает в себя онлайн публикацию вакансий и открытость для всех кандидатов, которые соответствуют требованиям	X	X	X	X	X
В. Как минимум, на одну треть состоят из независимых членов.	X	X	X	X	X

Положением "О государственных предприятиях", утверждённым постановлением Правительства Кыргызской Республики "Об упорядочении деятельности государственных предприятий" от 11 сентября 2019 года № 468, понятия "наблюдательный совет" как органа управления государственным предприятием не предусмотрено. Общее руководство, координация и стратегическое планирование деятельности государственного предприятия осуществляет государственный управляющий орган,⁴⁴ а управление текущей деятельностью осуществляет исполнительный орган в лице директора (генерального директора). Как следствие, страна не соответствует **элементам А и В** Критерия 4.4.1.

⁴⁴ Государственными управляющими органами государственных предприятий, отобранных для мониторинга, являются: ГП "Инфоком" - Министерство цифрового развития КР, ГП "Кыргызаэронавигация" - Государственное агентство гражданской авиации при Кабинете Министров КР, ГП "Кыргыз темир жолу" - Министерство транспорта и коммуникаций КР, ГП "Кыргызкомур" и ГП "Кыргызтеплоэнерго" - Министерство энергетики КР.

Критерий 4.4.2.

Руководители пяти крупнейших государственных предприятий:

Элемент	Оценка				
	ГП Инфоком	ГП Кыргызаэро- навигация	ГП Кыргыз темир жолу	ГП Кыргыз комур	ГП Кыргыз- теплоэнерго
А. Назначены на основе прозрачной процедуры, которая включает в себя онлайн публикацию вакансий и открытость для всех кандидатов, которые соответствуют требованиям	Х	Х	Н/П	Х	Х
В. Были отобраны на основе личных качеств кандидатов (опыта, навыков, добропорядочности)	Х	Х	Н/П	Х	Х

Правила назначения руководителей всех государственных предприятий Республики Кыргызстан определены Положением “О государственных предприятиях”.⁴⁵ Согласно Положению, руководитель государственного предприятия назначается на должность Председателем Кабинета Министров Кыргызской Республики по представлению уполномоченного органа в сфере управления государственным имуществом из числа предложенных государственным управляющим органом кандидатов, соответствующих квалификационным требованиям на должность руководителя предприятия. Указанная процедура не соответствует **элементу А**, поскольку не включает онлайн публикацию вакансий и открытость для участия всех кандидатов, которые соответствуют требованиям.

Касательно всех государственных предприятий, кроме ГП “Кыргыз темир жолу”, команде мониторинга были предоставлены утвержденные квалификационные требования к должности руководителя этих предприятий, которые включали требования в отношении уровня профессионального образования, трудового стажа, а также профессиональных компетенций. Однако, документы представления и назначения руководителей 4-х ГП на основе личных качеств кандидатов (опыта, навыков, добропорядочности) в 2023 году и, следовательно, подтверждающие фактическое применение утвержденных квалификационных требований, предоставлены не были. Согласно методологии мониторинга **элементы А и В** не применим в отношении ГП “Кыргыз темир жолу”, поскольку в течение 2023 года директор (генеральный директор) этого предприятия не назначался.⁴⁶

⁴⁵ Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики “Об упорядочении деятельности государственных предприятий” от 11 сентября 2019 года № 468.

⁴⁶ Действующий руководитель назначен на три года в 2021 году и в период мониторинга срок его полномочий еще не истек.

Критерий 4.4.3.

Пять крупнейших государственных предприятий создали следующие антикоррупционные механизмы:

Элемент	Оценка				
	ГП Инфоком	ГП Кыргызаэро- навигация	ГП Кыргыз темир жолу	ГП Кыргыз комур	ГП Кыргыз- теплоэнерго
А. COMPLIANCE-программа, направленная на обеспечение добропорядочности предприятия и предотвращение коррупции	✗	✗	✗	✗	✗
В. Оценка рисков, включающая риски коррупции	✓	✗	✗	✗	✗

В каждом из пяти отобранных государственных предприятий осуществляются мероприятия по предупреждению коррупции на основании утвержденных планов, а в ГП “Кыргызтеплоэнерго” также имеется Антикоррупционная политика (утверждена 31 января 2024г.) и Кодекс этики (утвержден 20 апреля 2023 г.). Однако несмотря на наличие отдельных компонентов программы антикоррупционного комплаенса, на основании информации и документов, предоставленных команде мониторинга, полной программы антикоррупционного комплаенса в этих государственных предприятиях не было (**элемент А**)⁴⁷. Что касается оценки рисков (**элемент В**), то в Министерстве цифрового развития Кыргызской Республики, являющемся управляющим государственным органом ГП “Инфоком”, план мероприятий по противодействию коррупции основан на надлежащей оценке коррупционных рисков, относящейся в том числе и к ГП “Инфоком”. В случае четырех остальных государственных предприятий, планы мероприятий по предупреждению коррупции свидетельствуют о признании этими государственными предприятиями некоторых коррупционных рисков и необходимости принятия мер для управления ими. Однако мониторинговой группе не были предоставлены документы, свидетельствующие о проведении комплексной оценки рисков, включающей оценку рисков коррупции.

⁴⁷ Программа антикоррупционного комплаенса должна ясно отражать ценности, политику и процедуры, нацеленные на предотвращение коррупции во всех сферах деятельности компании. Такая программа, в частности, должна отражать следующие аспекты: 1) поддержку и обязательство высшего руководства в вопросах предотвращения коррупции, 2) четкую и доступную политику, запрещающую коррупцию, 3) ответственность по надзору за исполнением антикоррупционной программы, 4) детальные процедуры для отдельных сфер коррупционного риска, 5) применение антикоррупционной программы в отношении бизнес-партнеров, 6) необходимую систему внутреннего контроля и ведения записей, 7) вопросы коммуникации и обучения требованиям комплаенс-программы, 8) продвижение и стимулирование этики и комплаенса, 9) обнаружение и сообщение о коррупционных нарушениях, 10) мероприятия при обнаружении или сообщении о нарушениях, 11) периодический пересмотр и оценку действующей антикоррупционной программы. Более подробно см. OECD (2013), *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e1cf4226-en>.

Критерий 4.4.4.

В пяти крупнейших государственных предприятиях комплаенс-программа включает следующие **элементы**:

Элемент	Оценка				
	ГП Инфоком	ГП Кыргызаэро- навигация	ГП Кыргыз темир жолу	ГП Кыргыз комур	ГП Кыргыз- теплоэнерго
А. Правила относительно подарков и знаков гостеприимства	✗	✗	✗	✗	✓
В. Правила по предотвращению и разрешению конфликта интересов	✗	✗	✗	✗	✓
С. Правила относительно благотворительных взносов, спонсорства и политических взносов	✗	✗	✗	✗	✗
Д. Надлежащая проверка бизнес-партнеров	✗	✗	✗	✗	✗
Е. Распределение ответственности внутри компании за надзор и выполнение антикоррупционной комплаенс-программы	✗	✗	✗	✗	✗

В пяти отобранных государственных предприятиях не применяются комплаенс-программы, направленные на обеспечение добропорядочности и предотвращение коррупции (критерий 4.4.3). Несмотря на отсутствие всеобъемлющей программы антикоррупционного комплаенса, Кодекс этики ГП “Кыргызтеплоэнерго” содержит правила относительно получения подарков и относительно предотвращения и разрешения конфликта интересов. Хотя указанные правила имеют общий характер и должны быть детализованы для возможности их эффективного применения, команда мониторинга считает, что ГП “Кыргызтеплоэнерго” соответствует **элементам А и В**. ГП “Кыргызтеплоэнерго” не соответствует **элементам С, D и Е**, а остальные государственные предприятия, отобранные для мониторинга, не соответствуют всем **элементам** данного критерия.⁴⁸

⁴⁸ Власти Кыргызстана предоставили мониторинговой группе информацию о применении в ГП “Кыргызкомур” требований Положения “Об условиях ведения государственными предприятиями и хозяйствующими субъектами, имеющими не менее чем двух третей долей участия государства в уставном капитале, совместной деятельности с инвесторами по реализации предоставленных прав пользования недрами”, утвержденного постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 23.08.2022 года № 472. Однако Положение не затрагивает вопросы надлежащей проверки (due diligence) партнеров по совместной инвестиционной деятельности с точки зрения антикоррупционной комплаенс-программы. Кроме того, **элемент D** критерия 4.4.4

Критерий 4.4.5.

Пять крупнейших государственных предприятий раскрывают на своих веб-сайтах информацию о:

Элемент	Оценка				
	ГП Инфоком	ГП Кыргызаэро- навигация	ГП Кыргыз темир жолу	ГП Кыргыз комур	ГП Кыргыз- теплоэнерго
А. Финансовых и операционных результатах	✗	✗	✗	✗	✗
В. Существенных сделках с третьими лицами	✗	✗	✗	✗	✗
С. Сумме выплаченного вознаграждения каждому члену совета и ключевым руководителям	✗	✗	✗	✗	✗
Д. Выполнении антикоррупционной комплаенс-программы	✗	✗	✗	✗	✗
Е. Каналах для осведомителей и сообщения информации о нарушениях антикоррупционных правил	✗	✓	✗	✓	✗

На основании изучения командой мониторинга веб-сайтов пяти отобранных государственных предприятий, в большинстве случаев государственные предприятия не соответствуют критерию раскрытия информации. В частности, по **элементу А** информация на веб-сайтах либо отсутствует, либо не обновляется. По **элементам В, С, D и Е** информация на веб-сайтах отсутствует, за исключением **элемента Е** по отношению к ГП “Кыргызаэронавигация” и ГП “Кыргызкомур”, веб-сайты которых содержат контакты телефона доверия и эл. почты.⁴⁹

Мнения неправительственных заинтересованных сторон

Из четырех индикаторов добропорядочности в бизнесе представители неправительственного сектора поделились мнениями относительно практики применения законодательства о

подразумевает проведение государственным предприятием надлежащей проверки (due diligence) не только партнеров по совместной инвестиционной деятельности, но и прочих бизнес-партнеров.

⁴⁹ ГП “Кыргызаэронавигация” - http://kan.kg/ru/about/anticorruption_kg, ГП “Кыргызкомур” - <https://kyrgyzkomur.gov.kg/contact-us/>. Согласно информации, предоставленной мониторинговой группе, за 2023 год в ГП “Кыргызкомур” поступило 2 заявления на предмет коррупционных проявлений, однако канал поступления заявлений (например, телефон или эл. почта) указан не был.

предоставлении информации о бенефициарных владельцах юридических лиц и о деятельности института Бизнес-омбудсмена.

Касательно требований законодательства о формировании и предоставлении юридическими лицами информации о бенефициарных владельцах, представители НПО, в частности, отметили недостаточность мер по информированию населения об основных требованиях законодательства. НПО упомянули случаи, в основном связанные с малым и средним бизнесом, когда те узнавали о наличии законодательных требований только тогда, когда сталкивались с требованием коммерческих банков предоставить информацию о бенефициарных владельцах при открытии банковского счета. В таких случаях представители бизнеса обращались за помощью к НПО для получения разъяснений понятия “бенефициарный владелец”. НПО также отметили о недостаточной проработке требований в плане применения законодательства разными видами юридических лиц. Например, НПО указали на неясность требований в отношении общественных объединений, поскольку коммерческие банки требуют у них представления информации о бенефициарных владельцах, которую те, исходя из специфики юридической формы, не могут представить.

НПО положительно отозвались о деятельности Бизнес-омбудсмена, оценив ее эффективной, поскольку Бизнес-омбудсмен помогал компаниям отстаивать свои законные интересы перед государственными органами, органами местного самоуправления и предприятиями государственного сектора. Многие компании были осведомлены о Бизнес-омбудсмене посредством бизнес-ассоциаций, к которым они принадлежат. НПО отметили высокий уровень квалификации кадров, которые работали в офисе Бизнес-омбудсмена, и особый подход к ведению дел. Например, если в офисе Бизнес-омбудсмена не принимали жалобу к рассмотрению, то обязательно предоставляли соответствующие обоснования. НПО выразили надежду, что деятельность Бизнес-омбудсмена восстановится после разрешения вопросов финансирования, и что принятие Закона КР “Об уполномоченном лице по защите прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен)” поможет поднять статус Бизнес-омбудсмена на новый уровень.

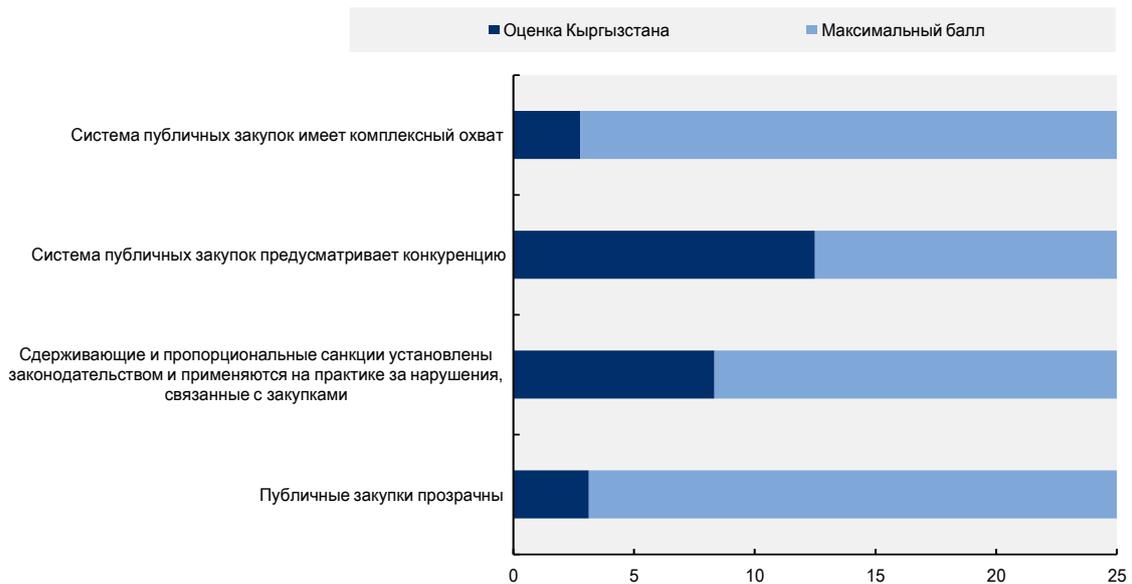
5 Добропорядочность в публичных закупках

Законодательство о государственных закупках в Кыргызской Республике охватывает приобретение товаров, работ и услуг, а также консультационных услуг за счет средств государственного бюджета. Государственные и муниципальные предприятия, коммунальные предприятия и естественные монополии не подпадают под действие Закона о Государственных Закупках, а следуют своим внутренним процедурам закупок в соответствии с Типовым порядком, утверждённым Кабинетом Министров. Законодательство предоставляет значительное количество исключений из конкурентных процедур, что, по-видимому, приводит к широкому использованию прямых контрактов. Несмотря на наличие базовых регулирований по предотвращению конфликта интересов, связанных с государственными закупками, требуется дальнейшее их усовершенствование и приведение в соответствие с международными стандартами, особенно те, которые касаются частного сектора. Государственные закупки, за исключением закупок из одного источника, поддерживаются платформой электронных закупок с открытой допустимостью и охватом всего цикла закупок. В настоящее время платформа не охватывает этап реализации контракта, хотя дальнейшее усовершенствование ожидается в 2024 году.

График 5.1. Уровень эффективности в сфере добропорядочности в публичных закупках-средний



График 5.2. Уровень эффективности в сфере добропорядочности в публичных закупках по индикаторам



Индикатор 5.1. Система публичных закупок имеет комплексный охват

Введение

Государственные закупки в Кыргызстане регулируются Законом «О государственных закупках» от 14 апреля 2022 года №27 (далее - ЗГЗ). Дополнительно к нему был издан типовой порядок от 19 сентября 2023 года, утверждённый постановлением Кабинета Министров № 489 (далее - Типовой Порядок 489), который устанавливает порядок организации и проведения процедур

государственных закупок товаров, работ, услуг и консультационных услуг. Кроме того, существует отдельный Типовой порядок от 10 июня 2022 года, изданный постановлением Кабинета Министров № 301 (далее - Типовой Порядок 301), который определяет рамочную процедуру организации и осуществления закупок товаров, работ и услуг государственными и муниципальными предприятиями, а также экономическими субъектами, где 50 и более процентов собственности принадлежит государству, включая их дочерние предприятия.

Оценка соответствия индикатору

Сфера регулирования публичных закупок не охватывает публичный сектор в целом, так как предприятия государственной собственности, включая государственные и муниципальные предприятия, а также предприятия, предоставляющие коммунальные услуги, и естественные монополии исключаются из сферы охвата Законом КР «О государственных закупках». Кроме того, закон не определяет неисчерпывающие исключения из конкурсных процедур закупок.

Критерий 5.1.1.

Законодательство о публичных закупках охватывает приобретение работ, товаров и услуг в публичных интересах, которые осуществляются:

Элемент	Оценка
А. Предприятиями публичной собственности, в том числе государственными и муниципальными предприятиями	✗
В. Предприятиями, предоставляющими коммунальные услуги, и естественными монополиями	✗
С. В секторе обороны и безопасности, кроме сферы государственной тайны	✓

В соответствии со статьей 2.4.5 ЗГЗ, предприятия государственной собственности, включая государственные и муниципальные предприятия, исключаются из сферы действия этого Закона. В то же время, Типовой порядок 301 определяет рамочную процедуру для организации и осуществления закупок товаров, работ и услуг государственными и муниципальными предприятиями, а также экономическими субъектами, где 50 и более процентов собственности принадлежит государству, включая их дочерние предприятия. Типовой порядок 301 является рамочным документом, который предоставляет значительную свободу заказчику. Например, пункт 14 позволяет заказчику использовать метод закупки, не указанный в Типовом порядке 301. Другой пример - пункт 39, который гласит, что вопросы, не регулируемые Типовым Порядком, регулируются в соответствии с внутренними модельными процедурами каждого субъекта. Следовательно, страна не соответствует **элементу А**. Следует отметить, что мониторинговая группа не оценивала охват конкретных регуляций конкретных предприятий государственной собственности. Вышеупомянутая свобода для закупочных организаций несет потенциальные риски снижения подотчетности, отсутствия прозрачности, конфликта интересов, фаворитизма и nepотизма и т. д.

Статья 2.4.5 ЗГЗ исключает коммунальные предприятия (например, Бишкекский Водоканал) и естественные монополии (такие, как железнодорожный оператор Кыргыз Темир Жолу) из его охвата, и эти организации осуществляют закупки в соответствии со своими процедурами, предположительно разработанными в соответствии с Типовым Порядком 301 (**элемент В**). Кыргызстан не соответствует этому элементу.

Стоит отметить, что во время двусторонних переговоров государственные органы представили новое постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 29.03.2024 года №146.

Государственное агентство по управлению государственным имуществом при Кабинете Министров Кыргызской Республики определено уполномоченным государственным органом по координации вопросов осуществления закупок государственными и муниципальными предприятиями, хозяйственными обществами, где 50 и более процентов доли участия в уставном капитале принадлежат государству, в том числе их дочерними хозяйственными обществами. Однако данный отчет оценивает фактическую ситуацию на 31 декабря 2023 года. Также стоит отметить, что упомянутое постановление №146 не повлияло бы на оценку, поскольку Государственное агентство в любом случае должно обеспечивать соблюдение установленного порядка, который имеет определённые недостатки.

Власти также предоставили постановление Кабинета Министров КР от 30.04.2024 года №216. В этой новой редакции утвержден Типовой порядок организации и осуществления закупок государственными и муниципальными предприятиями, хозяйственными обществами, где 50 и более процентов доли участия в уставном капитале принадлежат государству, в том числе, их дочерними хозяйственными обществами. Хотя этот документ не может быть принят во внимание, так как он был принят в 2024 году, он все же содержит некоторые положения, которые предоставляют заказчику значительную свободу. Например, пункт 39 гласит: «Вопросы организации и осуществления закупок, не урегулированные настоящим Типовым порядком, регулируются в соответствии с внутренними документами заказчика».⁵⁰

Неклассифицированные области национальной безопасности и сектора обороны включены в ЗГЗ, поскольку они не указаны в исключениях (статья 2.4 ЗГЗ). Это также было подтверждено государственными органами в ходе мониторингового визита (**элемент С**). Закупки, связанные с областью безопасности в сфере государственной тайны, регулируются постановлением Кабинета Министров КР от 18 ноября 2022 года № 641. Кыргызстан соответствует этому элементу.

Критерий 5.1.2.

	Оценка
Законодательство четко определяет специальные, ограниченные исключения из конкурсных процедур закупок	X

Статья 13 ЗГЗ перечисляет три возможных метода для государственных закупок товаров, работ и услуг: (i) неограниченный, (ii) запрос котировок и (iii) из одного источника. Однако в ней не устанавливаются конкурентные процедуры как стандартный вариант. Статья 17.3 ЗГЗ содержит перечень из 21 случая, когда может применяться метод из одного источника, а также делает ссылку на вторичное законодательство, которое содержит дополнительные основания для исключения закупок из конкурентных процедур. Типовой Порядок 489 позволяет использование прямого контракта на тех же 21 основании, что указано в ЗГЗ, а также дополнительно в 36 других случаях (всего 57). Как указано в Методических рекомендациях, положение со ссылкой на иное законодательство, расширяющее основания для исключения из конкурсных процедур закупок, не считаются ограниченными и, следовательно, Кыргызстан не соответствует критерию.

⁵⁰ Кабинет Министров Кыргызстана, [Постановление 146](#) о внесении изменений в Типовой порядок организации и осуществления закупок государственными и муниципальными предприятиями и хозяйственными обществами (29 марта 2024 г.).

Критерий 5.1.3.

	Оценка
Процедуры публичных закупок открыты для иностранных юридических или физических лиц.	X

Согласно ЗГЗ, товары, происходящие из иностранных государств, а также работы и услуги, предоставляемые иностранными подрядчиками и консультантами, подлежат национальному режиму, что означает, что они должны рассматриваться на равных условиях с отечественными товарами, работами и услугами, выполняемыми и предоставляемыми поставщиками, происходящими из Кыргызской Республики. В то же время ЗГЗ допускает возможность установления преференций для товаров кыргызского происхождения, а также запрет или ограничение допуска товаров, происходящих из иностранных государств по решению Кабинета Министров.

Во время двусторонних переговоров власти отметили, что в соответствии с присоединением Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе, согласно Закону Кыргызской Республики «О ратификации международных договоров по присоединению Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 года», кыргызская сторона взяла на себя обязательства, в том числе и в сфере государственных закупок, и привела свое законодательство в соответствие с Договором о ЕАЭС. С другой стороны, Методологические рекомендации, касающиеся критерия, гласят следующее: "Минимальные требования к участникам, установленные в основном законодательстве о публичных закупках, должны быть одинаковыми для национальных и иностранных юридических и физических лиц и не должны препятствовать участию иностранных юридических или физических лиц в публичных закупках."

Участникам тендеров требуется иметь индивидуальный номер налогоплательщика (ИНН), выданный Налоговой комиссией, для регистрации и участия в электронных тендерах, размещенных на сайте - <http://www.zakupki.gov.kg>. Кроме того, участникам необходимо иметь электронную подпись для участия в электронных тендерах. Хотя заявку на получение электронной подписи можно подать дистанционно, участник должен лично присутствовать для ее получения. Представители Правительства Кыргызстана объяснили, как это работает на практике, заявив, что обычно компании отправляют своих местных представителей для получения электронной подписи, а затем отправляют ее (в виде флэш-накопителя) своим иностранным партнерам. Следовательно, это может создать определенный барьер для иностранного участника, который не имеет местных представителей, или для возможности закупки, которая анонсируется с коротким сроком подачи предложений, например, три рабочих дня для котировок и 10 рабочих дней для открытой тендерной процедуры с двумя конвертами. Кроме того, хотя интерфейс портала электронных закупок можно просматривать на трех языках (кыргызский, русский и английский), большой объем информации и документации о закупках доступен только на русском языке.

Согласно данным властей, иностранные юридические лица участвовали в 505 процедурах закупок (из общего числа 65 928 процедур) на сумму 0.8 миллиарда сомов (из общей суммы 43.4 миллиарда сомов). В результате 322 контракта, что составляет всего лишь 0.5% от общего числа, на общую сумму 0.44 миллиарда сомов (1% от общей суммы) были присуждены участникам нерезидентным.

Во время двусторонних переговоров власти также уточнили, что для того, чтобы получить электронную подпись, согласно инструкции уполномоченной организации по выдаче электронной подписи, достаточно в электронном формате направить на электронную почту соответствующие

документы, а электронную подпись можно получить через курьерскую службу. Однако указанные инструкции не были предоставлены мониторинговой группе.

Как отмечено в Методических рекомендациях к этому критерию, помимо беспрепятственной правовой базы в сфере публичных закупок, открытость процедур публичных закупок для иностранных юридических или физических лиц также означает отсутствие административных, технических и других барьеров, которые применяются исключительно к иностранным лицам или затрагивают их (например, слишком сжатые сроки подачи заявок для предварительного отбора или конкурсных предложений после объявления конкурса; условия выдачи электронной подписи, требующие регистрации в качестве налогоплательщика в стране; требование о регистрации участников конкурса в государственном реестре поставщиков). Критерий проверяет, могут ли иностранные юридические и физические лица участвовать в закупках, проводимых как в традиционной, так и в электронной форме, без регистрации субъекта деятельности в стране. С учетом существующих требований, действующих в Кыргызстане для участия иностранных субъектов, по мнению мониторинговой группы, Кыргызстан не соответствует критерию.

Государственные предприятия, коммунальные предприятия и естественные монополии имеют два основных портала закупок, отличных от центрального портала закупок (www.zakupki.okmot.kg и www.zakupki.kg). Их открытость не оценивалась в рамках мониторинга, поскольку, согласно данным государственных органов, статистика, связанная с этими порталами закупок, не доступна.

Индикатор 5.2. Система публичных закупок предусматривает конкуренцию

Оценка соответствия индикатору

Существующая система публичных закупок в Кыргызстане не обеспечивает достаточный уровень конкуренции. Доля контрактов из одного источника является неоправданно высокой – 28.5%. Проблематично также то, что доступ к детальной информации (извлеченной из портала закупок www.zakupki.okmot.kg) о закупках в государственных и муниципальных предприятиях, а также об акционерных обществах не был предоставлен.

Критерий 5.2.1.

Прямые контракты (закупки из одного источника) представляют:

Элемент	Оценка
A. Менее 10% от общей стоимости закупок по всем контрактам закупок публичного сектора (100%)	C (50%)
B. Менее 20% от общей стоимости закупок по всем контрактам закупок публичного сектора (70%)	
C. Менее 30% от общей стоимости закупок по всем контрактам закупок публичного сектора (50%)	

В 2023 году общая стоимость контрактов государственных закупок достигла 77.2 миллиарда сомов. Общая стоимость прямых (из одного источника) контрактов составила 18.8 миллиардов сомов, что представляет 24.3% от общей стоимости закупок. Было заключено 26 086 прямых контрактов (29%) из общего числа 88 464 контрактов, подписанных в соответствии с ЗГЗ. Власти дополнительно предоставили информацию о государственных и муниципальных предприятиях, а также об акционерных обществах, где 50 и более процентов акций в уставном капитале принадлежат государству, включая их дочерние предприятия, которые не предусмотрены в вышеуказанной

статистике. На основе этой статистикеобщая стоимость прямых (из одного источника) контрактов представляет 4.2% от общей стоимости закупок в этих в перечисленных субъектах. Согласно информации властей, эти данные были извлечены из портала закупок www.zakupki.okmot.kg. Следовательно, в целом Кыргызстан соответствует **элементу С (50%)** этого критерия. Однако стоит отметить, что дополнительная статистика о государственных и муниципальных предприятиях, а также об акционерных обществах была предоставлена только после первого раунда консультаций, и мониторинговая команда не имела доступа к электронному portalу, чтобы удостовериться в целостности предоставленных данных. Кроме, того в отсутствии доступа к информации, по мнению неправительственных организаций государственные и муниципальные предприятия контролируют более большой объем общих государственных расходов, чем вышеуказанные данные.

Критерий 5.2.2.

Среднее количество заявок на один тендер составляет:

Элемент	Оценка
A. Более 3 (100%)	A (100%)
B. Более 2,5 (70%)	
C. Более 2 (50%)	
D. Более 1,5 (30%)	
E. Менее 1,5 (0%)	

Государственные органы предоставили информацию, что на каждый тендер, охватываемый Законом о публичных закупках, подается 3.02 предложений. После двусторонних переговоров власти предоставили данные из портала закупок zakupki.okmot.kg, по итогам которых в 2023 году для хозяйственных обществ с государственной долей участия государственных и муниципальных предприятий в среднем количество заявок на один тендер составило примерно 5.5 поставщиков. Как и по отношению к критерию 5.2.1, дополнительная статистика о государственных и муниципальных предприятиях, а также об акционерных обществах была предоставлена только после первого раунда консультаций и мониторинговая команда не имела доступа к электронному portalу, чтобы удостовериться в целостности предоставленных данных.

Критерий 5.2.3.

Стоимостный порог для закупки товаров составляет:

Элемент	Оценка
A. Менее эквивалента 2 500 евро (100 %)	X
B. Менее эквивалента 5 000 евро (50 %)	
C. Менее эквивалента 10 000 евро (30%)	
D. Более эквивалента 10 000 (0%)	

Хотя статья 17.3.3. Закона о государственных закупках устанавливает порог в 200 000 сомов для приобретения товаров, это служит одним из оснований для использования прямого контрактирования, а не как основа для упрощенной конкурентной процедуры. С другой стороны, методология требует применения некоторых элементов конкурсных процедур, включая требования к объявлению и проведению конкурса.

Как было обсуждено во время двухсторонней встречи, Методологические рекомендации, касающиеся критерия, гласят, что закупка товаров, работ и услуг должна иметь стоимостный порог с некоторыми элементами конкурсных процедур. Более того, это включает требования к объявлению и проведению конкурса (например, требования к открытым торгам в их полном объеме). В то же время, стоимостной порог в 200 000 сомов, рассматриваемый в ЗГЗ, относится к методу из одного источника, а не к методу запроса котировок. С другой стороны, метод из одного источника не подлежит публикации (статья 17.1, Закон о публичных закупках).⁵¹

В связи с тем, что ЗГЗ не устанавливает стоимостные пороги для закупок товаров, чтобы позволить применение некоторых упрощенных правил с элементами конкурсных процедур к закупкам ниже определенного порога, ЗГЗ не соответствует Типовому закону ЮНСИТРАЛ о публичных закупках. Следовательно, Киргизия не соответствует данному критерию.

Индикатор 5.3. Сдерживающие и пропорциональные санкции установлены законодательством и применяются на практике за нарушения, связанные с закупками

Введение

Некоторые положения касательно конфликта интересов в публичных закупках предусмотрены Законом «О государственных закупках» и также Законом «О конфликте интересов».

Оценка соответствия индикатору

Закон «О государственных закупках» Кыргызстана не содержит достаточных гарантий, направленных на снижение риска непотизма и коррупции в сфере государственных закупок. Что касается правоприменения, то в 2023 году санкции за коррупционные правонарушения в сфере государственных закупок не применялись. Закон «О государственных закупках» не предусматривает исключение из процесса закупок физических и юридических лиц, осужденных за коррупционные преступления.

⁵¹ Закон о публичных закупках, Статья 17: «Закупки из одного источника» - это процедура государственных закупок, при которой закупающая организация/Агент заключает контракт без публикации объявления о закупке на веб-портале, за исключением случаев, предусмотренных в пункте 3 части 3 и части 4 данной статьи.

Критерий 5.3.1.

Конфликт интересов в публичных закупках регулируется в законодательстве и соответствующие правила применяются на практике:

Элемент	Оценка
А. Существуют четко определенные в законе правила о конфликте интересов, которые охватывают всех публичных должностных лиц, вовлеченных в закупочный цикл (от стадий планирования до выполнения контрактов, включительно)	✓
В. Санкции, как правило, применяются к работникам публичных организаций за нарушение правил о конфликте интересов в процессе публичных закупок	✗
С. Существуют четко определенные в законе правила о конфликте интересов, которые охватывают всех субъектов частного сектора, вовлеченных в закупки	✗

Помимо специального Закона “О конфликте интересов”, обсуждаемого в Сфере оценки 2, отдельная статья 6 ЗГЗ устанавливает правила касательно управления конфликтом интересов при проведении закупок. ЗГЗ, в первую очередь, охватывает руководителей и работников закупающего агентства, а также членами тендерного комитета. Он запрещает этим лицам оказывать какое-либо влияние на действия (бездействие) и решения в интересах какого-либо поставщика на любом этапе осуществления государственных закупок. Кроме того, руководители, работники и члены тендерного комитета не должны участвовать в качестве поставщиков, консультантов или быть с ними аффилированными лицами при закупках, регулируемых Законом ЗГЗ. Аффилированным лицом считается лицо, оказывающее влияние на принятие решения, близкие родственники или близкие лица руководителя и работников закупающих организаций, а также участники (учредители) поставщика или консультанта, который является лицом, занимающим политическую государственную должность, политическую муниципальную должность, специальную государственную должность, и его близкие родственники или близкие лица, владеющие долей в уставном капитале поставщика или консультанта.⁵² Согласно Закону закупающая организация не может заключать контракт о закупках или рамочное соглашение с поставщиком или консультантом 1) если учредитель или руководитель является учредителем или руководителем другого поставщика или консультанта, участвующего в одной закупке; 2) если поставщик/консультант, участвующий в одной закупке, является близким родственником или близким лицом руководителя, члена комиссии по закупке, сотрудника отдела закупок закупающей организации, и 3) если является аффилированным лицом. Закупающая организация обязана запрашивать информацию, связанную с бенефициарными собственниками участников.

В то время как охват публичных должностных лиц Законом ЗГЗ довольно широк, статья 6 не охватывает возможные случаи конфликта интересов на этапе исполнения контракта. Несмотря на это, определения Закона ОКИ распространяются на всех служащих, задействованных в процедурах публичных закупок. Таким образом, требование **элемента А** соблюдено.

⁵² Близкие лица - лица, состоящие в зарегистрированном браке, в том числе лица, которые совместно проживают, но не состоят в браке, а также отчим, мачеха, пасынок, падчерица, зять, невестка.

Информация о наложении санкций на публичных служащих за нарушение правил конфликта интересов в публичных закупках не была предоставлена мониторинговой группе. В связи с этим предполагается, что страна не соответствует требованиям **элемента В**.

После двусторонних переговоров власти предоставили ссылку на базу ненадежных поставщиков (<http://zakupki.gov.kg/popp/view/services/blackList/list.xhtml>). Однако мониторинговая группа не смогла определить санкции, наложенные на работников публичных организаций за нарушение правил о конфликте интересов в процессе публичных закупок. В связи с этим оценка останется без изменений, если власти не предоставят прямую ссылку на упомянутые санкции.

Что касается субъектов частного сектора, ЗГЗ указывает, что контракт о закупках не должен быть заключен с поставщиком или консультантом, если он является учредителем или руководителем другого поставщика или консультанта, участвующего в одной закупке, является близким родственником или близким лицом руководителя, члена комиссии по закупке, сотрудника отдела закупок закупающей организации, аффилированным лицом или если поставщик/консультант ранее отвечал в закупающей организации за подготовку документации о закупке. Мониторинговая команда приветствует наличие этих ограничений в Законе, однако считает, что не все возможные случаи конфликта интересов частных субъектов охвачены. **Элемент С** охватывает также так называемые «профессиональные конфликты интересов». Например, субъект экономической деятельности получает контракт на оценку проекта, в котором он участвовал, или на проведение аудита счетов, которые он ранее удостоверил, поскольку в этих случаях субъект экономической деятельности уже был вовлечен в деятельность, касающуюся предмета тендера. Таким образом, требование **элемента С** не соблюдается. Государственные органы сообщили мониторинговой группе, что при подаче своих тендеров участники процесса закупок должны отметить пункт на платформе электронных закупок (веб-портале) в качестве подтверждения отсутствия конфликта интересов. В то же время, похоже, что нет эффективного механизма для проверки различных типов конфликтов интересов частных лиц.

После двусторонних переговоров власти сослались на пункт 6.3.4 Закона о публичных закупках, который гласит, что закупающая организация/Агент не может заключать контракт о закупках или рамочное соглашение с поставщиком или консультантом, если для подготовки его предложения в данной закупке было привлечено лицо, которое ранее отвечало в закупающей организации/у Агента за подготовку документации о закупке. Однако требование этого элемента не ограничивается только физическим лицом. Это также может быть юридическое лицо, имеющее конфликт интересов, связанный с конфликтующей деятельностью. Несколько примеров указаны выше. Кроме того, власти сослались на статью 16 Закона Кыргызской Республики «О конфликте интересов». Однако эта статья не охватывает конфликтующие действия всех частных операторов.

Критерий 5.3.2.

Элемент	Оценка
Санкции, как правило, применяются за коррупционные преступления в процессе публичных закупок	✓

Согласно Методологическим рекомендациям, термин «как правило, применяются» определен в общих определениях и означает, что в течение предыдущего года должно быть как минимум 3 случая применения санкций за коррупционные преступления в сфере публичных закупок. Власти предоставили информацию о трех конкретных случаях осуждения за коррупционные преступления в сфере публичных закупок.

Критерий 5.3.3.

Закон требует отстранения от присуждения контрактов публичного сектора:

Элемент	Оценка
А. Всех физических лиц, осужденных за коррупционные преступления	Х
В. Всех юридических лиц и их связанных лиц, осужденных за коррупционные преступления	Н/П

Согласно Закону «О государственных закупках», все участники процесса закупок должны придерживаться основных принципов этики и не должны быть вовлечены в незаконные действия, такие как коррупция, мошенничество, сговор и принуждение, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики. Термин "замешаны" не определен в Уголовном кодексе страны. Государственные органы пояснили, что это трактуется как "осуждение" за преступление. В любом случае, Закон «О государственных закупках» не предусматривает исключение из процесса закупок физических и юридических лиц, осужденных за коррупционные преступления (**элемент А**). Ответственность юридических лиц за совершение коррупционных преступлений не предусмотрена в правовой системе Кыргызстана, поэтому **элемент В** не применим.

После двусторонних переговоров власти предоставили один пример со ссылкой на статьи 60 и 63 Уголовного кодекса Кыргызской Республики. Однако решение суда в предоставленном примере о лишении права заниматься деятельностью, связанной с закупками, сроком на 1 год является дискреционным правом применения в качестве дополнительного вида наказания. В любом случае, Закон «О государственных закупках» не предусматривает обязательное исключение из процесса закупок всех физических и юридических лиц, осужденных за коррупционные преступления.

Критерий 5.3.4.

Отстранение от присуждения контрактов публичного сектора всех юридических и физических лиц, осужденных за совершение коррупционных преступлений, применяется на практике:

Элемент	Оценка
А. Было отстранено как минимум одно физическое лицо, осужденное за совершение коррупционного преступления	Х
В. Было отстранено как минимум одно юридическое лицо или его связанное лицо, осужденное за совершение коррупционного преступления	Н/П

Отстранение от присуждения контрактов публичного сектора всех физических лиц, осужденных за совершение коррупционных преступлений, Законом о государственных закупках Кыргызстана не предусмотрено. Хотя властями был приведен один пример судебного решения о лишении права физического лица заниматься деятельностью, связанной с закупками (см. также выше). Однако Кыргызстан не соответствует элементу критерия, поскольку не существует обязательного отстранения от всех юридических лиц государственных закупок за совершение коррупционных правонарушений. В связи с этим считается, что страна не соответствует **элементу А**. Ответственность юридических лиц за совершение коррупционных преступлений не предусмотрена в правовой системе Кыргызстана, поэтому **элемент В** не применим.

Индикатор 5.4. Публичные закупки прозрачны

Введение

Министерство финансов КР возглавляет процесс цифровизации государственных закупок. Центральная электронная платформа закупок (www.zakupki.gov.kg), которая также упоминается как "веб-портал", широко используется органами, осуществляющими закупки, подпадающими под действие Закона о государственных закупках.

Оценка соответствия индикатору

Веб-портал (www.zakupki.gov.kg) доступен для всех заинтересованных сторон и активно используется. Однако портал охватывает не все методы закупок, предусмотренные законодательством. Информация о планах закупок, а также жалобах, поданных через веб-портал, доступна, но более широкой информации о, например, результатов тендерных оценок и об администрировании контрактов на портале не публикуется.

Критерий 5.4.1.

Система электронных закупок, которая включает все методы закупок:

Элемент	Оценка
А. Предусмотрена в законодательстве о публичных закупках	X
В. Доступна для всех заинтересованных лиц на практике	X

Согласно статье 7.1 Закона «О государственных закупках», все действия и переписка, связанные с государственными закупками, должны производиться либо через веб-портал, либо через электронный каталог (для готовых товаров). Более того, на основании статьи 20.2, предложение участника тендера должно быть представлено в электронной форме через веб-портал или электронный каталог до истечения окончательного срока подачи, указанного в документации по закупке. Это относится ко всем методам закупки по Закону «О государственных закупках», за исключением метода прямого заключения контракта. В случае прямого заключения контракта, хотя статья 17.2 Закона требует загрузки информации, связанной с контрактом, на веб-портал в течение двух рабочих дней после его подписания, на основе статьи 17.1 понимается, что публикация, а также последующий процесс до подписания контракта производятся вне веб-портала (за исключением случаев, указанных в статьях 17.3.3. и 17.3.4.). Учитывая, что критерий требует, чтобы все методы закупок, предусмотренные законодательством о государственных закупках, включая прямое заключение контракта, были включены в электронные закупки по законодательству, **элемент А** не выполнен. Кроме того, вышеупомянутый веб-портал не используется предприятиями публичной собственности и предприятиями, предоставляющими коммунальные услуги, а также естественными монополиями.

Что касается **элемента В**, то он оценивает практическую функциональность и доступность для всех заинтересованных сторон всех закупок, охватываемых системой электронных закупок. С точки зрения доступности, веб-портал (www.zakupki.gov.kg) доступен для всех заинтересованных сторон, однако как уже указывалось выше не все закупки, охватываемые системой электронных закупок, доступны для заинтересованных сторон, что противоречит методологии. Хотя система имеет интерфейс на трех языках (кыргызском, русском и английском), большая часть данных доступна только на русском языке. По состоянию на конец 2023 года в системе было зарегистрировано более

31 330 частных субъектов. Закупочные органы также могут регистрироваться в системе без каких-либо трудностей, и к концу 2023 года их число достигло более 4 250.

Как обсуждалось, в соответствии с критерием 5.1.3, электронные подписи, выданные другими государствами, не признаются в Кыргызстане, и участникам необходимо подавать заявление и получать их на местном уровне. Более того, учитывая, что единственный способ получения электронной подписи это личное присутствие в стране, на практике это может создать препятствия для потенциальных иностранных участников.

После двусторонних переговоров власти уточнили, что определенные действия, связанные с прямыми закупками, выполняются в системе электронных закупок. В частности, по словам властей, при проведении закупки методом из одного источника оценка предложения производится на этапе мониторинга цен, который должен основываться на исследовании рынка, изучении цен у производителей, рекламных объявлениях и прейскурантах, а также в сравнении с ценами предыдущих закупок и ценами на схожие предметы закупок, при этом план закупки и контракт, заключенный с поставщиком, который зарегистрирован на портале, публикуются. С другой стороны, несмотря на подготовительный этап, фактический процесс закупки, включающий предъявление требований заказчика, получение ответов участника, переговоры по техническим и финансовым вопросам (включая протоколы переговоров), не осуществляется через портал закупок.

Критерий 5.4.2.

Система электронных закупок охватывает на практике следующие этапы процедуры закупок:

Элемент	Оценка
A. Планы закупок	✓
B. Процесс закупок до присуждения контракта (включительно), в том числе в случае прямых контрактов	✗
C. Подача жалобы и получение решения по жалобе	✓
D. Администрирование контракта, включая внесение изменений в контракт	✗

Согласно Закону о государственных закупках, планы закупок вместе с соответствующими обновлениями должны отражаться на веб-портале, что соответствует **элементу А**. Хотя статья 17.2 Закона о государственных закупках требует загрузки информации, связанной с итоговым контрактом, на веб-портал в течение двух рабочих дней после его подписания, процесс закупок, связанный с методом прямого заключения контракта, не покрывается системой электронных закупок (**элемент В**). Согласно статье 43 ЗГЗ, участники имеют право подать жалобу через веб-портал. Закупочный орган рассматривает жалобу и в течение трех рабочих дней выносит решение на веб-портале. Это соответствует **элементу С**. Что касается, **элемента D**, поскольку система электронных закупок не охватывает управление контрактами, Кыргызстан не соответствует данному **элементу**. Однако, следует учесть, что в настоящее время тестируется для внедрения техническая часть администрирования контракта.

После двусторонних переговоров власти уточни, что определенные действия, связанные с прямыми закупками, выполняются в системе электронных закупок (см. выше критерий 5.4.2.). Например, при проведении закупки методом из одного источника оценка предложения производится на этапе мониторинга цен, и план закупки, и контракт, заключенный с поставщиком, который зарегистрирован на портале, публикуются. Однако, несмотря на подготовительный этап, фактический процесс закупки, включающий предъявление требований заказчика, получение

ответов участника, переговоры по техническим и финансовым вопросам (включая протоколы переговоров), не осуществляется через портал закупок.

Критерий 5.4.3.

Следующая обновленная информация о закупках доступна онлайн бесплатно для общественности на центральном портале закупок (кроме номинальной платы за регистрацию или подписку, если применяется):

Элемент	Оценка
A. Планы закупок	X
B. Полные документы закупок	X
C. Результаты тендерной оценки, решение о присуждении контракта и окончательная цена контракта	X
D. Жалобы и результаты их рассмотрения	X
E. Информация об администрировании контракта.	X

Планы закупок органов, регулируемых Законом о государственных закупках, загружаются на веб-портал. Однако они не включают информацию, связанную с закупками из одного источника. Более того, хотя статья 11 Закона о государственных закупках требует планирования закупок на три года, фактические планы закупок доступны только на основе одного года. В то же время планы закупок государственных предприятий, коммунальных и природных монополий не доступны публично ни на центральной платформе закупок, ни на других платформах, используемых этими органами (www.zakupki.okmot.kg). Кыргызстан не соответствует требованиям **элемента А**.

Полные документы закупок, решение о присуждении контракта и окончательная цена контракта доступны не для всех методов закупок, предусмотренных Законом о государственных закупках. Более того, та же информация недоступна для публичных закупок, осуществляемых предприятиями публичной собственности, что не соответствует **элементам В и С**.

Что касается **элемента D**, индивидуальные жалобы и результаты их рассмотрения доступны на веб-портале (<http://zakupki.gov.kg/popp/view/services/complaints/complaints-list.xhtml>). Ежегодное количество полученных и рассмотренных жалоб, а также количество принятых решений по типу решения публикуются. Однако эти данные охватывают только государственные закупки, осуществляемые в соответствии с Законом о государственных закупках. В связи с тем, что критерий требует, чтобы жалобы и результаты их рассмотрения были доступны также для закупок предприятий публичной собственности, и такого рода информация не доступна, Кыргызстан не соответствует требованиям **элемента D**. Информация об исполнении контрактов не публикуется на веб-портале (**элемент E**).

Критерий 5.4.4.

Следующая обновленная информация о закупках доступна онлайн бесплатно для общественности на центральном портале закупок (кроме номинальной платы за регистрацию или подписку, если применяется) в машиночитаемом формате:

Элемент	Оценка
A. Планы закупок	X
B. Полные документы закупок	X
C. Результаты тендерной оценки, решение о присуждении контракта и окончательная цена контракта;	X
D. Жалобы и результаты их рассмотрения	X
E. Информация об администрировании контракта	X

Данные о закупках, перечисленные в **элементах А-Е**, не доступны в машиночитаемом формате. Там, где информация публикуется, она обычно доступна для чтения и скачивания в форматах Excel, Word или PDF. Машиночитаемые данные должны быть структурированными и иметь формат данных, который может быть автоматически прочитан и обработан компьютером, например CSV, JSON, XML и т. д. PDF-файлы не считаются машиночитаемыми данными.⁵³

Мнения неправительственных заинтересованных сторон

Во время визита неправительственные заинтересованные стороны выразили ряд опасений, связанных с рисками коррупции в системе государственных закупок. Согласно их оценке, общая ситуация ухудшилась за последние несколько лет. Большинство их опасений связано с исключением из Закона «О государственных закупках» государственных и муниципальных предприятий, а также экономических операторов, где 50 или более процентов собственности принадлежит государству, включая их дочерние предприятия, которым была предоставлена свобода широкого использования неконкурентных и ограничительных методов закупок. Важно, что исключенные субъекты контролируют около 40% общих государственных расходов на закупки. Кроме того, НПО указали, что, согласно решению Кабинета Министров, государственные организации могут стать государственными предприятиями и, таким образом, выйти за рамки Закона о государственных закупках. Одним из примеров является Кыргызская аптека (Kyrgyzpharma), ответственная за закупки фармацевтики, которая больше не публикует возможности для закупок. НПО считают, что подписание контрактов без публикации уведомления на веб-портале в сочетании с тем фактом, что раздел выполнения контрактов не функционирует на веб-портале электронных закупок, делает отслеживание и мониторинг прямых контрактов практически невозможным. Среди других проблем они указали также на недостаточную прозрачность и контроль за исполнением контрактов с частыми увеличениями цен контрактов. НПО были обеспокоены широко распространенным непотизмом, так как конфликт интересов не контролируется эффективно. Среди других серьезных недостатков - фиктивные конкурсы, где у участников могут быть одинаковые электронные почты, номера телефонов, фамилии уполномоченных представителей и т. д., отсутствие реакции со стороны ответственных органов после того, как такие проблемы были выявлены и сообщены, а также короткие сроки тендеров, особенно для контрактов на выполнение работ.

⁵³ Более подробную техническую информацию см. по ссылке <https://opendatahandbook.org/glossary/en/terms/machine-readable>.

6

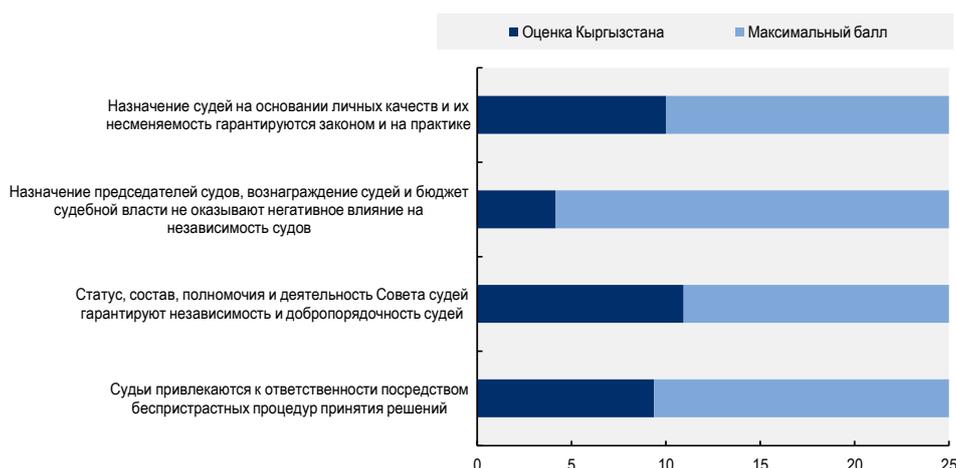
Независимость судебной власти

Судебная система Кыргызстана не является достаточно сильной и независимой для того, чтобы противостоять политическому влиянию. Влияние органов исполнительной и законодательной власти на судебскую карьеру (назначение, переназначение, перевод (ротация), увольнение судей), назначение председателей судебных инстанций, недостаточно прозрачные и четкие процедуры назначения и увольнения судей представляют основные риски для независимости судебной власти и судей. Совет по делам правосудия, орган судейского управления, отвечающий за отбор судей, представляет собой институцию со значительным потенциалом в усилении судебной власти при условии проведения реформы, включающей, в том числе, предоставление судьям и гражданскому обществу решающей роли в формировании Совета и его работе, передачи ему функций перевода (ротации), квалификационного оценивания, дисциплинарной ответственности судей, снятия иммунитетов. Представители судебной ветви власти привлекаются к формированию и рассмотрению бюджета судебных органов, однако в целом финансирование судебной власти требует улучшения.

График 6.1. Уровень эффективности в сфере независимости судебной власти – средний



График 6.2. Уровень эффективности в сфере независимости судебной власти по индикаторам



Индикатор 6.1. Назначение судей на основании личных качеств и их несменяемость гарантируются законом и на практике

Введение

Судьи назначаются в первый раз на пятилетний срок, после чего назначаются на должность до достижения предельного возраста Президентом по представлению Совета по делам правосудия, который проводит отбор кандидатов на должности судей. Решение Президента должно быть мотивировано, но не ограничено перечнем конкретных оснований. Увольнение судей местных судов осуществляется Президентом по решению Совета судей. Судьи Верховного суда проходят отбор в Совете по делам правосудия, назначаются Президентом по согласованию с парламентом – Жогорку Кенеш, а увольняются парламентом по представлению Президента на основании решения Совета судей.

Оценка соответствия индикатору

Испытательный 5 – летний срок, на который впервые назначаются судьи, представляет собой угрозу независимости судей, поскольку побуждает их проявлять лояльность к органам власти из-за риска быть не переназначенными. Президент и Парламент имеют влияние на назначение и увольнение судей местных судов и судей Верховного суда. Совет по делам правосудия наделен только функциями отбора кандидатов и внесения рекомендаций Президенту, который не ограничен в принятии решений об отклонении или одобрении кандидатуры. Кандидатуры судей Верховного суда проходят согласование в парламенте, который также не имеет четких и прозрачных критериев принятия решений относительно кандидатур судей. Отбор или переназначение судей в Совете по делам правосудия происходит по процедуре, которая зависит от решений председателя Совета и назначаемого им докладчика по конкретному вопросу. Критерии оценивания кандидатов на должность судей утверждены Советом судей, однако не доступны для общественности. Процедуры в Совете по делам правосудия публичны, каждый этап освещается на сайте Совета. Представляет угрозу принципу несменяемости судьи институт ротации (перевода) судей. В 2022 году проведена масштабная ротация судей на основании, которого нет в законе – с целью борьбы с коррупцией. Медиа и общественность выразили позицию, что ротация может использоваться для устранения нелояльных судей.

Критерий 6.1.1.

Несменяемость судей гарантируется:

Элемент	Оценка
А. Судьи назначаются до достижения возраста выхода на пенсию по закону (100%); ИЛИ	X
В. Четкие критерии и прозрачные процедуры подтверждения в должности после начального (испытательного) назначения судей установлены в законодательстве и применяются на практике (70%)	

Примечание: Страна соответствует одному из альтернативных элементов А-В, если соответствующая процедура применима ко всем судьям. Если разные процедуры применимы к разным категориям судей, баллы страны определяются согласно элементу с меньшим количеством баллов.

В соответствии с пунктом 8 статьи 95 Конституции Кыргызской Республики, судьи местных судов назначаются Президентом по представлению Совета по делам правосудия в первый раз сроком на 5 лет, а в последующем - до достижения предельного возраста. Таким образом, к Кыргызстану применим **элемент В** критерия.

Переназначение действующих судей, срок полномочий которых истекает, происходит в соответствии с Конституционным Законом Кыргызской Республики "О статусе судей Кыргызской Республики" (далее – закон о статусе судей) и Положением о порядке проведения конкурсного отбора с претендентами на должность судьи Кыргызской Республики, утвержденном решением Совета судей Кыргызской Республики от 24 июня 2022 г.

Указанные закон о статусе судей и Положение устанавливают, что при переназначении судья, полномочия которого истекают, проходит конкурсный отбор, который состоит из этапов оценки представленных документов и собеседования для «определения важных профессиональных и моральных качеств» с членами Совета по делам правосудия.

В частности, Положение предусматривает, что «докладчик представляет претендента и проводит (модерирует) собеседование, в частности «выносит на обсуждение Совета содержание

представленных кандидатом документов и предлагает выставить баллы на основании их оценки» в соответствии с установленными критериями. К документам, подлежащим оценке, относятся:

- 1) личное досье судьи;
- 2) сведения о результатах работы судьи, отражающие количество и качество рассмотренных дел за последние 5 лет работы в должности судьи, выполнение судьей дополнительной нагрузки, направленной на развитие судебной системы за последние пять лет, наличие жалоб на судей и кандидатов;
- 3) данные о наградах, поощрениях и взысканиях;
- 4) сведения об оценке профессиональной деятельности судьи.

Также докладчик распределяет между членами Совета критерии профессиональных компетенций, которые подлежат оцениванию в ходе собеседования с кандидатами. Члены Совета задают вопросы претенденту в рамках установленного критерия и лично выставляют баллы в оценочный лист. Порядок оценки документов, проведения собеседований, критерии компетенций и порядок оценки соответствия критериям определены в Положении и в приложениях к нему.

Результаты конкурсного отбора публикуются на официальном сайте Совета и вывешиваются на доске объявлений в месте проведения конкурсного отбора. В случае, если судья не набрал проходной бал, его кандидатура не предлагается Советом по делам правосудия для назначения на должность судьи местного суда. В случае успешного прохождения собеседования кандидатура судьи представляется Советом по делам правосудия Президенту Кыргызской Республики.

В соответствии со статьей 25 Конституционного Закона Кыргызской Республики "О статусе судей Кыргызской Республики" Президент Кыргызской Республики своим мотивированным решением вправе возратить Совету по делам правосудия материалы по представленной кандидатуре в течение 10 рабочих дней с их получения. В этом случае Совет по делам правосудия в течение 10 рабочих дней предлагает в порядке очередности новую кандидатуру из списка кандидатов в зависимости от полученного количества баллов. Повторные предложения Совета по делам правосудия вносятся до полного использования сформированного списка кандидатов на указанную должность. В случае полного использования сформированного списка кандидатов Совет по делам правосудия проводит новый конкурс.

Отсутствие критериев и ограничений для принятия решения в Администрации Президента относительно отказа в переназначении судей представляет собой существенный риск для объективности и беспристрастности процедуры.

Процедура переназначения судьи в Совете по делам правосудия, содержит недостатки, которые могут повлиять на качество конкурсного отбора. Риски заключаются в чрезмерном субъективном факторе и доминирующей роли председателя Совета по делам правосудия и докладчика. В частности, председатель имеет право по своему усмотрению (при отсутствии прозрачных критериев установленных в Положении) определять докладчика, который будет представлять позицию по документам судьи, а также распределять между членами Совета по делам правосудия их роль во время собеседования (в части возможности задавать вопросы в рамках критериев компетенции, определенных докладчиком). Представляется, что столь значимый субъективный фактор может предоставлять возможности для манипуляций и способствовать необъективной оценке кандидата в судьи. Для устранения этих рисков было бы целесообразно автоматизировать процессы определения докладчиков и вопросов по критериям компетенции, которые будут задаваться кандидату. В этом контексте органы власти Кыргызстана сообщили о завершающихся работах по цифровизации деятельности Совета по делам правосудия.

Одним из наиболее важных элементов прозрачности и справедливости процедуры переназначения являются критерии, на основании которых члены Совета по делам правосудия оценивают

кандидатуры судей. Данный документ отсутствует в открытом доступе, однако был предоставлен мониторинговой команде. Данные критерии применяются на практике и на их основании члены Совета ставят оценки относительно кандидата в оценочном листе, который немедленно предъявляется судье для ознакомления под подпись. По мнению мониторинговой команды непубличность критериев может влиять на прозрачность процесса переназначения судей поскольку общественность не имеет информации о системе оценивания кандидатов и не может установить единообразность и справедливость применения данных критериев ко всем судьям. В связи с этим, по мнению мониторинговой команды, целесообразно критерии оценивания судей сделать доступными для общественности.

Еще одним риском переназначения недобропорядочного судьи является отсутствие механизма проверки декларации о доходах и расходах кандидата, его супруга (супруги), близких родственников. Во время собеседования в Совете по делам правосудия оценивается лишь факт подачи декларации, а также истребуется информация об имуществе кандидата или судьи и проводится ее оценка на соответствие с поданной декларацией. Как упоминалось в Сфере оценки 2, в 2023 году были уничтожены все ранее поданные декларации об активах должностных лиц. Таким образом, нет возможности дать юридическую оценку законности приобретения имущества судьями по состоянию до 2024 года, когда будут поданы новые декларации.

Учитывая вышеизложенное, по мнению мониторинговой группы, процедуры переназначения судей на срок до достижения предельного возраста не являются достаточно четкими и прозрачными, содержат риски влияния на объективность процедуры. Кыргызстан не соответствует ни одному из элементов данного критерия.

Критерий 6.1.2.

Судебный совет или другой орган судебного управления играет важную роль в назначении судей, а дискреция политических органов (если они вовлечены в процесс) ограничена:

Элемент	Оценка
A. Судебный совет или другой орган судебного управления напрямую назначает судей. Роль парламента или президента (если они вообще участвуют) ограничивается одобрением решения Совета без возможности отклонить его (100%) ИЛИ	C (50%)
B. Судебный совет или другой орган судебного управления готовит предложение о назначении судьи, которое представляется парламенту или президенту, которые могут отклонить его только в исключительных случаях на четких основаниях, предусмотренных в законодательстве и объясненных в решении (70%) ИЛИ	
C. Судебный совет или другой орган судебного управления рассматривает всех кандидатов на должность судьи и дает обоснованную рекомендацию соответствующему органу, принимающему решение (50%)	

Примечание: Страна соответствует одному из альтернативных элементов A-C, если соответствующая процедура применима ко всем судьям. Если разные процедуры применимы к разным категориям судей, баллы страны определяются согласно элементу с меньшим количеством баллов.

Совет по делам правосудия проводит отбор и по его результатам представляет кандидатов на должности судей Президенту Кыргызской Республики. В соответствии со статьей 25 Закона о статусе судей Президент Кыргызской Республики вправе возратить представление о назначении на должность судьи с мотивированным отказом, но без ограничения критериев и оснований такого отказа. Решение Президента Кыргызской Республики об отклонении кандидатуры судьи не может

быть обжаловано. В этом случае Совет по делам правосудия предлагает в порядке очередности новую кандидатуру из списка кандидатов в зависимости от полученного количества баллов. Повторные предложения Совета вносятся до полного использования сформированного списка кандидатов на указанную должность. В случае полного использования сформированного списка Совет по делам правосудия проводит новый конкурс. По информации органов власти Республики Кыргызстан, предоставленной во время мониторингового визита, на протяжении 2023 г. были отклонены кандидатуры 7 судей. Мотивы отклонения кандидатур были сформулированы в общем виде.

Немного другой порядок предусмотрен для выдвижения судей Верховного суда. По результатам конкурсного отбора Совет по делам правосудия вносит Президенту кандидатуру для избрания на должность судьи Верховного суда. В случае отсутствия у претендентов обстоятельств, препятствующих избранию на должность судьи, Президент представляет их в Жогорку Кенеш. Президент вправе возратить Совету по делам правосудия материалы по представленной кандидатуре мотивированным решением. Совет по делам правосудия может внести повторно предложение по той же кандидатуре, в случае если Совет не установит обстоятельств, препятствующих избранию на должность судьи (для этого требуется три четвертых голосов членов Совета) или согласиться с предложениями Президента об отклонении кандидатуры. В случае неизбрания Жогорку Кенешем представленной кандидатуры на должность судьи Конституционного суда, Верховного суда Президент вносит по предложению Совета по делам правосудия другую кандидатуру из списка кандидатов на указанную должность. Таким образом, Совет по делам правосудия рассматривает кандидатов на должности судей и вносит соответствующее предложение органу, уполномоченному принимать решение, который может отклонить внесенные кандидатуры. Президент и парламент Кыргызской Республики не ограничены законодательством в праве отклонять кандидатуру судьи только в исключительных случаях на четких основаниях, предусмотренных в законодательстве и объясненных в решении. Таким образом, Кыргызстан не соответствует **элементу В**.

Решения Совета по делам правосудия по результатам конкурсного отбора при внесении кандидатур вносятся на рассмотрение Президента вместе с сопроводительными документами, подтверждающими (обосновывающими) принятое Советом решение. Кыргызстан соответствует **элементу С**.

Критерий 6.1.3.

Судебный совет или другой орган судебного управления играет важную роль в увольнении судей, а дискреция политических органов (если они вовлечены в процесс) ограничена:

Элемент	Оценка
А. Судебный совет или другой орган судебного управления напрямую увольняет судей. Роль парламента или президента (если они вообще участвуют) ограничивается одобрением решения Совета без возможности отклонить его (100%) ИЛИ	С (50%)
В. Судебный совет или другой орган судебного управления готовит предложение об увольнении судьи, которое представляется парламенту или президенту, которые могут отклонить его только в исключительных случаях на четких основаниях, предусмотренных в законодательстве и объясненных в решении (70%) ИЛИ	
С. Судебный совет или другой орган судебного управления рассматривает все предложения об увольнении судей и дает обоснованную рекомендацию соответствующему органу, принимающему решение (50%)	

Примечание: Страна соответствует одному из альтернативных элементов А-С, если соответствующая процедура применима ко всем судьям. Если разные процедуры применимы к разным категориям судей, баллы страны определяются согласно элементу с меньшим количеством баллов.

В соответствии со статьей 29 закона о статусе судей, полномочия судьи местного суда прекращаются по предложению Совета судей Президентом Кыргызской Республики, а полномочия судей Верховного суда – парламентом по представлению Президента также на основании предложения Совета судей.

Вопросы дисциплинарной ответственности судей находятся в ведении Совета судей Кыргызской Республики. Для этого в составе Совете судей из его членов создана Дисциплинарная комиссия. По результатам рассмотрения Дисциплинарной комиссией вопроса об отстранении судьи от должности выносится заключение, которое направляется в Совет судей для принятия решения. Решения Совета судей о привлечении к дисциплинарной ответственности мотивированы (мониторинговой команде были предоставлены примеры таких решений).

Представление Совета судей о досрочном освобождении судьи от должности направляется Президенту по истечении срока обжалования решения Совета судей. Если решение Совета судей обжалуется в суд, представление направляется после вступления судебного акта в законную силу. Судьи Верховного суда могут быть досрочно освобождены от должности Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по представлению Президента, а судьи местных судов - освобождаются от должности Президентом.

Регламент Жогорку Кенеша не предусматривает конкретного алгоритма действий при недостаточном количестве голосов для досрочного освобождения от должности судей Конституционного или Верховного суда (для успешного голосования необходимо две трети голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша). Таким образом, даже при наличии достаточных оснований для отставки судьи, он может остаться на своем посту, если по политическим мотивам не будет собрано две трети голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

Что касается освобождения судей местных судов от должности Президентом по результатам дисциплинарного производства, то законодательство не содержит каких-либо конкретных положений, ограничивающих полномочия Президента в части рассмотрения рекомендации Совета судей об освобождении судьи от должности. Например, в законодательстве не предусмотрен

вариант, когда Президент не принимает никакого решения по рекомендации Совета судей или не соглашается с решением Совета судей. Кыргызстан соответствует **элементу С** данного критерия.

Критерий 6.1.4.

Судьи отбираются:

Элемент	Оценка
А. На основе конкурсных процедур, то есть когда вакансии публикуются онлайн и любой кандидат, соответствующий требованиям, может подать заявку на конкурс	✓
В. В соответствии с личными качествами (опыт, навыки, добропорядочность).	✗

Порядок отбора судей регулируется Конституционным Законом "О статусе судей Кыргызской Республики", Конституционным Законом "О Совете по делам правосудия Кыргызской Республики", Положением о порядке проведения конкурсного отбора с претендентами на должность судьи Кыргызской Республики, утвержденным Советом судей Кыргызской Республики, и Регламентом работы Совета по делам правосудия.

В соответствии с указанными законодательными актами объявление о проведении конкурса публикуется в государственных печатных изданиях и размещается на официальном сайте Совета по делам правосудия. Срок подачи заявлений и документов на должность судьи местного суда не может быть менее четырнадцати дней со дня опубликования объявления о конкурсе. Документы, поданные по истечении указанных сроков, не принимаются. По мнению мониторинговой группы, 14-дневный срок для подачи документов, может быть недостаточным для того, чтобы подготовить пакет необходимых документов. Продление данного срока может расширить возможности для участия в конкурсе большего количества достойных кандидатов.

На сайте Совета по делам правосудия размещаются объявления о вакантных должностях, список кандидатов и график проведения конкурсного отбора.⁵⁴ Кроме того, на сайте Совета по делам правосудия публикуется также и список претендентов на должности судьи. Кыргызстан соответствует **элементу А**.

Мониторинговая группа также отмечает, что закон о статусе судей предусматривает, что подозреваемый или обвиняемый в совершении преступления не может быть кандидатом на должность судьи. Учитывая принцип презумпции невиновности и возможность злоупотреблений со стороны правоохранительных органов при незаконном преследовании, данное основание для исключения кандидатов представляется необоснованным.

Что касается **элемента В**, то согласно статье 24 закона о статусе судей, конкурсный отбор - это процесс, осуществляемый Советом по делам правосудия в целях выявления лиц, обладающих высоким уровнем правовых знаний, отвечающих требованиям к личным качествам и поведению, для выдвижения на должности судей Верховного суда и местных судов. Конкурсный отбор состоит из таких этапов: компьютерное тестирование; выполнение письменного задания, оценка представленных документов, собеседование для определения важных профессиональных и волевых качеств.

Уровень знаний определяется с помощью компьютерного тестирования. По информации органов власти Кыргызской Республики, предоставленной во время мониторингового визита, в 2022 г из 217

⁵⁴ Для получения дополнительной информации см. <http://otbor.sot.kg/category/obyavlenie-o-konkurse>.

кандидатов успешно прошли тестирование 38 кандидатов (179 кандидатов не прошли тестирование), в 2023 г. из 220 кандидатов успешно прошли тестирование 66 кандидатов (154 кандидата не прошли тестирование).

Следующими этапами после прохождения компьютерного тестирования и допуска являются письменное задание и собеседование с членами Совета по делам правосудия. Письменное задание проводится с целью выявления навыков и умений претендента анализировать поставленную задачу, а также грамотно, последовательно, обоснованно излагать свои выводы на бумаге в письменном виде с соблюдением общих правил составления письменных документов и правил грамматики. Каждый член Совета оценивает письменное задание претендента и выставляет баллы в оценочный лист по результатам конкурса. После выполнения письменного задания претендент приглашается на собеседование для определения важных профессиональных и моральных качеств. Докладчик представляет претендента и проводит (модерирует) собеседование.

Кандидаты, набравшие наибольшее количество баллов по результатам конкурсного отбора, представляются Советом Президенту Кыргызской Республики для назначения в количестве, равном числу вакантных должностей. Решение подлежит обязательному опубликованию на официальном сайте Совета не позднее трех дней со дня принятия решения. По мнению мониторинговой команды, существующая процедура назначения судей содержит ряд рисков, которые ставят под угрозу объективность конкурсного отбора и назначение судей на основании личных качеств.

Так, предоставленные мониторинговой команде критерии конкурсного отбора на должность судьи включают такие элементы как опыт работы, образование, стаж, наличие ученых степеней, участие в повышении профессиональной квалификации, аналитические способности, личностные компетенции, наличие или отсутствие позитивных или негативных отзывов и дисциплинарных взысканий, мотивация, стремление к профессиональному росту.

Однако, в части добропорядочности критерии ограничиваются оценкой ответов на гипотетические вопросы во время собеседования и фактом своевременной подачи имущественной декларации. Данные поданной декларации сверяются с истребованной из государственных органов информацией об имуществе кандидата. Полноценной же проверки фактического имущественного состояния и оснований приобретения имущества кандидатом или членами его семьи не проводится, что значительно ограничивает возможность выяснить степень добропорядочности кандидата.

Также, это фактор усложнен отсутствием возможности сверки предоставленной информации об имуществе с ранее задекларированной в связи с физическим уничтожением всех деклараций публичных должностных лиц в 2023 году.

Как упоминалось выше, упомянутые критерии конкурсного отбора отсутствуют в открытом доступе. Также, как было отмечено выше в части процедур переназначения судей (смотрите анализ критерия 6.1.1), определённые риски вызваны чрезмерной ролью председателя Совета по делам правосудия, который по собственному усмотрению определяет докладчика, который, в свою очередь, модерирует и организует процесс собеседования, определяет, какие вопросы должны задавать члены Совета по делам правосудия кандидату в рамках утвержденного списка.

Кроме того, следует обратить внимание на положение части первой статьи 22 закона о статусе судей, которая устанавливает, что замещение вакантной должности судьи производится только после рассмотрения председателем Верховного суда вопросов о возможности проведения ротации судей (перевода судьи из одного суда в другой). Таким образом, замещение вакантной должности судьи допускается по единоличному решению председателя Верховного суда, без наличия прозрачных установленных законодательством критериев в обход конкурсной процедуры.

Кыргызстан не соответствует элементу В, поскольку существуют факторы, не позволяющие говорить, что назначение судей происходит исключительно на основании личных качеств и заслуг кандидатов, в частности, в части добропорядочности.

Критерий 6.1.5.

Судьи назначаются на высшие должности:

Элемент	Оценка
А. На основе конкурсных процедур, то есть когда вакансии публикуются онлайн и любой кандидат, соответствующий требованиям, может подать заявку на конкурс	✓
В. В соответствии с личными качествами (опыт, навыки, добропорядочность).	✗

Вакансии, график проведения конкурсных этапов и результаты конкурса на замещение должностей судей Конституционного и Верховного судов Кыргызской Республики публикуются на сайте Совета по делам правосудия.⁵⁵ Таким образом, Кыргызстан соответствует критерию А. В то же время мониторинговая группа считает, что 14-дневный срок на подачу заявления является слишком коротким и призывает Кыргызстан использовать более длительные сроки в дальнейшем, позволяющими всем заинтересованным кандидатам подать необходимый пакет документов.

Что касается назначения судей на высшие судебские должности, то назначение судей Верховного суда осуществляется Парламентом по представлению Президента, основанном на представлении Совета по делам правосудия. Президент может вернуть кандидатуру на повторное рассмотрение в Совет, объяснив свое решение. В этом случае Совет проверяет факты, представленные Президентом, и может повторно представить Президенту ту же кандидатуру, если сочтет, что оснований для отклонения кандидатуры нет. Это решение принимается Советом по делам правосудия большинством не менее чем три четвертых голосов. Однако даже если Президент соглашается с кандидатурой судьи Верховного суда, окончательное решение принимает парламент - Жогорку Кенеш, политический орган, который не обязан принимать решение о кандидате, основываясь на его профессиональных или моральных качествах.

Назначение судей на должности в судах апелляционного уровня на момент визита мониторинговой команды было заблокировано из-за законодательной коллизии, которая не позволяла действующим судьям принимать участие в конкурсном отборе (в соответствии со статьей 24 Конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики» принимать участие в конкурсном отборе кроме кандидатов, не являющихся судьями, могут только судьи, полномочия которых заканчиваются).

В то же время, Указом Президента Кыргызской Республики в 2024 году «в целях усиления работы судов апелляционных инстанций» из судов первой инстанции города Бишкек и Чуйской области в Бишкекский городской суд и Чуйский областной суд переведены 5 судей. Перевод судей из судов первой инстанции в суды апелляционной инстанции был осуществлен Президентом Кыргызской Республики на основании представления председателя Верховного суда без проведения конкурсного отбора.

Органы власти Кыргызской Республики отметили, что «комиссия по ротации судей после изучения материалов на судей рекомендовала кандидатуры председателю Верховного суда, после изучения

⁵⁵ Объявления Судебного совета об открытых вакансиях на 2023 год см. [здесь](#).

представленных кандидатур председателем Верховного суда были внесены представления на имя Президента Кыргызской Республики. Критерием отбора явились стаж, опыт работы судьи в суде первой инстанции, качество рассмотренных дел». Однако, комиссия по ротации судей не является независимым органом судебной власти - она создана решением председателя Верховного суда, действует на основании не закона, а утвержденного председателем Верховного суда решения. Критерии принятия решений комиссией не определены в законе и не являются открытыми для публичности, так же, как и работа самой комиссии не является прозрачной.

В то же время следует обратить внимание, что статьей 17 закона о статусе судей разрешается перевод судей из одного местного суда в другой местный суд только на равнозначную должность. С учетом приведенного выше, Кыргызстан не соответствует **элементу В**.

Мониторинговая группа обращает внимание на институт ротации судей в Кыргызстане. Закон о статусе судей предусматривает ротацию судей, то есть их перевод из одного местного суда в другой. В случае возникновения вакансии в местном суде, прежде всего, председатель Верховного суда имеет право самостоятельно принять решение о переводе судьи из другого местного суда на вакантную должность. Судья местного суда может быть переведен из одного местного суда в другой местный суд по следующим основаниям:

- по его/ее собственной просьбе;
- в случае реорганизации суда, изменения его структуры и количества судей
- для целей государственной защиты судей в обстоятельствах, не зависящих ни от судьи, ни от государства;
- в случае осуществления полномочий судьи местного суда в одном суде более 7 лет;
- при наличии вакансии в аппарате местного суда - в порядке, установленном законом.

Решение о переводе (ротации) судей принимается Председателем Верховного суда и Президентом Кыргызской Республики, который назначает Председателя Верховного суда. Порядок перевода (ротации) судей местных судов Председателем Верховного суда определяется им же утвержденным Положением «О порядке перевода (ротации) судей Кыргызской Республики». Председателем Верховного суда создается Комиссия по вопросам перевода (ротации) судей и утверждается ее состав. Заключение этой Комиссии носят рекомендательный характер.

В 2022 году 330 судей, и в 2023 году – 6 судей (из общего числа 457 судей) были переведены в другие суды на основании ротации в соответствии с Указами Президента, подписанными по представлению Председателя Верховного суда.⁵⁶ В преамбуле указов Президента о переводе судей указывается, что перевод (ротация) судей осуществлены с целью «исключения конфликта интересов, коррупционных рисков, обеспечения беспристрастности в деятельности судей местных судов». В то же время, очевидно, что закон не предусматривает такой цели перевода судей.

СМИ также утверждают, что ротация судей может подрывать независимость судей и используется в качестве наказания: например, было отмечено, что двое судей Первомайского районного суда Бишкека были переведены на другую должность из-за невыполнения ими указаний властей (<https://rus.azattyk.org/a/31833827.html>). Эта информация является крайне тревожным сигналом и свидетельствует о серьезных угрозах независимости судебной власти в Кыргызстане. Согласно международным стандартам независимости судебной власти "Судья, занимающий должность в суде, в принципе не может быть назначен на другую судебную должность или переведен в другое место, даже в порядке повышения, без добровольного согласия на это. Исключение из этого принципа допускается только в случае, когда перевод предусмотрен и вынесен в качестве дисциплинарного взыскания, в случае законного изменения судебной системы, а также в случае

⁵⁶ Радио Азаттык (4 мая 2022 года); более подробную информацию см. <https://rus.azattyk.org/a/31833827.html>.

временного назначения для усиления соседнего суда, при этом максимальная продолжительность такого назначения строго ограничена законом» (Еurore, 1998^[71]).

В связи с этим рекомендуется пересмотреть в соответствии с международными стандартами принципы и порядок осуществления перевода (ротации) судей, передав полномочия по осуществлению перевода судей в орган судейского управления, например такой как, Совет по делам правосудия.

Индикатор 6.2. Назначение председателей судов, вознаграждение судей и бюджет судебной власти не оказывают негативное влияние на независимость судов

Введение

Председатели судов местных судов назначаются Председателем Верховного суда, который в свою очередь назначается Президентом Кыргызской Республики по согласованию с Жогорку Кенеш. Заместители председателя Верховного суда назначаются Президентом Кыргызской Республики по представлению Председателя Верховного суда. Органы власти Республики Кыргызстан утверждают, что финансирование судебной системы было достаточным, однако подтверждений не предоставили. Законодательство гарантирует участие представителей судебной власти в представлении позиции относительно финансирования перед правительством и парламентом. Условия оплаты труда судей определены в указе Президента Кыргызской Республики, доступ к которому является закрытым для общественности.

Оценка соответствия индикатору

Система назначения председателя Верховного суда и председателей местных судов выстроена таким образом, что позволяет исполнительной власти осуществлять контроль над местными судами. Так, Президент Кыргызской Республики назначает председателя Верховного суда (по согласованию с парламентом), который в свою очередь назначает и увольняет председателей местных судов. Критерии и прозрачная процедура отбора председателя Верховного суда и председателей местных судов на основании личных качеств и заслуг в Кыргызстане отсутствует. Данная ситуация представляет возможность для централизации контроля над судебной властью и ставит под угрозу ее независимость. Наделение Президента правом определять условия оплаты судей также представляет собой риски для независимости судей и возможности для влияния на судебные органы. Хотя органы власти Кыргызской Республики заявили о том, что указ исключает любые дискреционные выплаты судьям, подтверждений этому не предоставили. Финансирование судебной власти по утверждению органов власти было не в полной мере достаточным, представители судебной власти имеют возможность отстаивать бюджетные вопросы в правительстве и парламенте.

Критерий 6.2.1.

Председатели судов избираются или назначаются:

Элемент	Оценка
A. Судьями соответствующего суда или Судебным советом или другим органом судебного управления	X
B. На основе анализа личных качеств кандидатов (опыт, навыки, добропорядочность)	X
C. На основе конкурсных процедур	X

В соответствии со статьей 95 Конституции Кыргызской Республики и статьей 20 закона о статусе судей председатель Верховного суда назначается Президентом по представлению Совета судей и с согласия не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша сроком на 5 лет. Председатели местных судов назначаются Председателем Верховного суда из числа судей местных судов сроком на 5 лет. Таким образом, Кыргызская Республика не соответствует **элементу А**, так как председатели судов назначаются Президентом по согласованию с парламентом или председателем Верховного суда, а не самими судьями непосредственно или через их представителей в органах судейского самоуправления.

Согласно информации, предоставленной органами власти Кыргызской Республики, "председатели местных судов назначаются Председателем Верховного суда без дополнительного конкурса, с учетом опыта работы, моральных и деловых качеств". Однако, ни закон о статусе судей, ни Глава 6 Регламента Совета судей, регламентирующая порядок выдвижения кандидатов на должности председателя Верховного суда, не предусматривают конкурсного отбора кандидатов на эту должность. Кандидаты отбираются открытым голосованием двумя третями состава Совета судей.

По сообщениям в медиа и по информации, предоставленной гражданским обществом, председателем Верховного суда является бывший адвокат действующего Президента Кыргызской Республики, который за восемь месяцев до того был назначен Президентом судьей Верховного суда. Более того, по сообщениям медиа, кандидатуру председателя Верховного суда внес Президент Кыргызской Республики, хотя, как указывалось ранее, для назначения председателя Верховного суда необходимо представление Совета судей.⁵⁷ Таким образом, Кыргызстан не соответствует **критериям В и С**, так как отсутствует конкурсная процедура, в ходе которой кандидаты на должность председателей судов оцениваются по соответствующим критериям (опыт, навыки, добропорядочность).

⁵⁷ ACCA Media (4 февраля 2022 г.); дополнительную информацию см. <https://acca.media/10041/kyrgyzstan-prezident-naznachil-svoego-advokata-glavoj-verhovnogo-suda/>.

Критерий 6.2.2.

Бюджетное финансирование, выделенное органам судебной власти:

Элемент	Оценка
А. Составило не менее 90% от суммы, запрошенной органами судебной власти, или, если финансирование составило менее 90% от запроса, считается достаточным органами судебной власти	X
В. Предусматривало возможность участия представителей органов судебной власти при рассмотрении судебного бюджета в парламенте или парламентском комитете, ответственном за бюджет	✓

Власти Кыргызстана предоставили следующую информацию: утвержденная потребность судебной системы на 2023 год составила 4 101 045,5 тыс сомов согласно решению Совета судей от 13.05.2022 г. Уточненный бюджет судебной системы на основании внесении изменений в республиканский бюджет составил – 3 558 053 тыс. сомов (87% суммы, запрошенной судебной властью). Фактическое финансирование судебной системы на 2023 год составило 3 170 462,2 тыс сомов (77% суммы, запрошенной судебной властью). Исполнение бюджета судебной системы Кыргызской Республики составило 3 102 280,5 тыс.сомов. Таким образом, не представляется возможным сделать вывод о соответствии Кыргызстана элементу А.

Часть 2 статьи 99 Конституции Кыргызской Республики гласит, что бюджет судебной власти формируется судебной властью самостоятельно и включается в республиканский бюджет. В соответствии со статьей 92 Бюджетного кодекса Кыргызской Республики, в бюджет судебной системы формируется судебной властью самостоятельно и по согласованию с органами исполнительной и законодательной власти включается в республиканский бюджет. Согласно пункту 3 статьи 5 Бюджетного кодекса, проекты нормативных правовых актов по вопросам, связанным с бюджетом судебной системы, подлежат обязательному согласованию с Советом судей. Проект бюджета судебной системы направляется Советом судей на согласование в Кабинет Министров не позднее, чем за 8 месяцев до начала очередного финансового года. При наличии разногласий уполномоченный государственный орган направляет проект бюджета судебной власти в Совет Кабинета Министров. Представители Совета судей и Совета Кабинета Министров обязаны провести и завершить процедуру согласования не позднее, чем за 7 месяцев до начала очередного финансового года.

В случае достижения согласия Совет судей дорабатывает проект бюджета судебной системы с учетом согласованных предложений и представляет его в Кабинет Министров. В случае недостижения согласия предложения Совета судей и заключение Кабинета Министров по проекту бюджета судебной системы одновременно представляются на рассмотрение Жогорку Кенеша.

В соответствии со статьей 7 Закона КР "Об органах судейского самоуправления" председатель Совета судей представляет органы судейского самоуправления в Жогорку Кенеше и Кабинете Министров по бюджетным вопросам. При утверждении бюджета судебной системы Жогорку Кенешем участвуют Председатель Верховного суда, его заместители, Председатель Совета судей, его заместитель, Директор Судебного департамента при Верховном суде и т.д. Бюджет судебной власти включен в республиканский бюджет, что подразумевает, что бюджет судебной власти принимается вместе с законом о республиканском бюджете и прогнозом на последующие годы.

Таким образом, законодательство Кыргызской Республики соответствует критерию В, так как предоставляет возможность представителям судебной власти участвовать в рассмотрении

судебного бюджета в парламенте или комитете парламента, ответственном за бюджет, и в целом судебная власть играет важную роль в формировании и отстаивании в парламенте и его органах судебного бюджета.

Критерий 6.2.3.

Размер вознаграждения судей:

Элемент	Оценка
А. Закреплен в законе	X
В. Исключает любые дискреционные выплаты	X

В соответствии со статьей 33 Закона Кыргызской Республики "О статусе судей Кыргызской Республики" условия оплаты труда судей определяются Президентом по представлению Совета судей. Таким актом Президента является Указ "Об условиях оплаты труда судей Кыргызской Республики, государственных служащих аппаратов Конституционного и Верховного судов Кыргызской Республики" от 02.07.2021 г. УП № 289 ДСП. Данный документ не был предоставлен мониторинговой команде для анализа.

Исходя из названия данного акта Президента, он имеет гриф "для служебного пользования", что означает его недоступность для широкой общественности. Это не позволяет обществу оценить условия и основания для установления вознаграждения судей, осуществлять общественный контроль за независимостью судебной власти, в частности, за тем, оплачивается ли их труд на справедливой, объективной и прозрачной основе. Таким образом, Кыргызская Республика не соответствует **элементу А**, поскольку условия оплаты труда судей определяются не законом, а актом Президента Кыргызской Республики, и общество не имеет доступа к этому документу. **элемент В** данного критерия требует, чтобы оплата труда исключала любые дискреционные выплаты. Во время мониторингового визита органы власти Кыргызской Республики проинформировали, что дискреционные выплаты судьям не предусмотрены законодательством, однако доказательства данного утверждения, в частности Указ Президента Кыргызской Республики "Об условиях оплаты труда судей Кыргызской Республики, государственных служащих аппаратов Конституционного и Верховного судов Кыргызской Республики" от 02.07.2021 г. УП № 289 ДСП мониторинговой команде не были предоставлены. С учетом данных обстоятельств соответствие Кыргызстана **элементу В** не может быть подтверждено.

Индикатор 6.3. Статус, состав, полномочия и деятельность Совета судей гарантируют независимость и добропорядочность судей

Введение

В соответствии с Методическими рекомендациями «под органом судебного управления понимается Судебный совет или иной аналогичный орган, созданный в соответствии с Конституцией или законом, институционально независимый от исполнительной и законодательной ветвей власти, председателя Верховного Суда и судебной администрации, круг полномочий которого определен законом и который распоряжается своим собственным бюджетом... При наличии нескольких органов оцениваются только те из них, которые квалифицируются как орган судебного управления согласно общему определению».

В Кыргызской Республике существует два органа, отвечающих за отбор судей, их карьеру и ответственность. Эти функции разделены между Советом по делам правосудия (отбор судей) и Советом судей (оценка профессиональной деятельности судей, рассмотрение вопроса о дисциплинарной ответственности судей, дача согласия на привлечение их к уголовной ответственности, отстранение и увольнение судей).

Хотя состав Совета по делам правосудия утверждается Парламентом на основании выдвижения кандидатур соответствующими субъектами, это самостоятельный орган, действующий на основании Конституции и отдельного закона, без какой-либо иной непосредственной институциональной роли органов законодательной или исполнительной власти или руководства Верховного суда. Совет финансируется из отдельного бюджета. Совет судей является органом судейского самоуправления, сформированным из судей избранных съездом судей, действующий на основании закона. Материально-техническое обеспечение обоих Советов осуществляется через Судебный департамент при Верховном суде, который также выполняет роль секретариата для обеих органов, то есть эти формы поддержки осуществляются без вовлечения законодательной или исполнительной власти и за счет бюджета судебной власти. В связи с этим, с учетом статуса, порядка деятельности, характера и объема полномочий, мониторинговый отчет включает оценку по данному критерию двух органов, которые могут быть квалифицированы как органы судебного управления или судебный совет – Совета по делам правосудия и Совета судей. Дисциплинарная комиссия, которая состоит из членов Совета судей, не является автономным или независимым от Совета судей органом, а потому не может рассматриваться как отдельный орган судебного управления.

Оценка соответствия индикатору

Хотя статус и правила формирования и полномочия обеих органов определены на уровне Конституции и законов Кыргызстана, их состав и недостатки с точки зрения прозрачности их деятельности не позволяют прийти к выводу о том, что они выступают достаточными гарантами независимости и добропорядочности судей. Состав Совета по делам правосудия формируется решением парламента. Хотя в его состав входят две трети судей, с учетом того, что они назначаются политическим органом, такой порядок представительства судей в судебном органе нельзя назвать полностью независимым. Участие независимых экспертов и представителей гражданского общества в работе Совета судей не предусмотрено. Функции Совета по делам правосудия ограничены отбором кандидатов на должности судей и внесением соответствующих рекомендаций Президенту Кыргызстана, а все иные функции перераспределены между Советом судей и Председателем Верховного суда. Хотя оба Совета публикуют информацию о своей работе, их решения не обнародуются.

В соответствии с международными стандартами, орган судебного управления осуществляет управление и контроль за судебной системой, тогда как орган судейского самоуправления представляет интересы судей и защищает их независимость во внутренних вопросах судейского сообщества. В Кыргызстане орган судейского самоуправления наделен нетипичными функциями в части судейской карьеры, привлечения к дисциплинарной ответственности, дачи согласия на привлечения судьи к уголовной ответственности. Данные функции свойственны органам судейского управления, коим в Кыргызстане является Совет по делам правосудия. В связи с этим, мониторинговая команда считает, что все полномочия относительно перевода судей (ротации), прохождения судейской карьеры, увольнения, снятия иммунитетов целесообразно аккумулировать в одном органе судейского управления – Совете по делам правосудия.

Критерий 6.3.1.

	Оценка
Совет судей и другие органы судебного управления созданы и функционируют на основе Конституции и/или закона, которые определяют их полномочия	✓

Согласно Конституции Кыргызской Республики, в Кыргызстане действует Совет по делам правосудия, статус которого определяется Конституционным законом Кыргызской Республики "О Совете по делам правосудия Кыргызской Республики". Данный закон определяет статус, порядок формирования, организации и деятельности Совета по делам правосудия Кыргызской Республики. Некоторые другие вопросы деятельности Совета по делам правосудия регулируются также законом о статусе судей. Однако Совет по делам правосудия выполняет лишь небольшую часть функций, традиционно возлагаемых на аналогичные судебные советы, а именно отбор судей. Гораздо больший объем функций выполняет орган судейского самоуправления - Совет судей. Статус, состав, организация и деятельность Совета судей определяются Конституцией и Законом "Об органах судейского самоуправления". Кыргызская Республика соответствует критерию.

Критерий 6.3.2.

В состав Судебного совета и других органов судебного управления входит не менее половины судей, которые:

Элемент	Совет по делам правосудия	Совет судей
А. Избираются другими судьями	✗	✓
В. Представляют все уровни судебной системы.	✓	✓

Совет по делам правосудия:

Состав Совета по делам правосудия определяется Конституцией Кыргызской Республики и Конституционным Законом Кыргызской Республики "О Совете по делам правосудия". Совет состоит из 12 членов и формируется из числа судей, которые составляют не менее двух третей его состава, одну треть составляют представители Президента, Жогорку Кенеша, Народного курултая и юридической общественности.

Восемь представителей Совета по делам правосудия от судебной власти избираются Советом судей из числа судей, предложенных на заседании судей Конституционного, Верховного судов и судов второй инстанции, с учетом позиции судов первой инстанции. Решение принимается Советом судей по результатам обсуждения каждой кандидатуры, при этом решение принимается в зале заседания открытым голосованием, но критерии принятия решения остаются недоступными для общественности. (Глава 8 Регламента Совета судей) (2022^[8]). Парламент Кыргызской Республики - Жогорку Кенеш, окончательно утверждает состав Совета по делам правосудия. При этом, если Жогорку Кенеш не согласен с кандидатурами, выдвинутыми Советом судей, Совет судей обязан представить в парламент новые кандидатуры.

Таким образом, судьи не имеют решающей роли в формировании органа, ответственного за отбор судей, так как окончательное решение принадлежит политическому органу - Жогорку Кенешу,

который может не согласиться с кандидатурами, представленными Советом судей, не обосновывая это решение (п. 20 ст. 123 Регламента Жогорку Кенеша) (2022^[8]). Данное решение парламента является окончательным и требует представления новых кандидатур. Кроме того, в состав входят по одному представителю от Президента Кыргызской Республики и Парламента – Жогорку Кенеш, то есть политических органов. В этой связи необходимо обратить внимание на заключение Венецианской комиссии Совета Европы и БДИПЧ ОБСЕ, в котором по вопросу формирования Совета по делам правосудия констатировано, что с «...органы, назначающие судей в состав судебного совета, не должны быть представителями исполнительной и законодательной власти, поскольку это может означать, что при назначении/выборе указанных членов могут преобладать политические соображения. В сочетании с тем, что процесс назначения судей полностью находится под контролем политических властей, это ставит под сомнение независимость этого органа»⁵⁸.

На момент мониторинга состав Совета по делам правосудия включал представителей всех судебных инстанций, включая четырех судей первой инстанции, представителя апелляционной инстанции, трех судей Верховного суда и судью административного суда. Таким образом, Кыргызстан соответствует **элементу В** критерия.

В то же время следует обратить внимание на следующее. Согласно главе 8 Регламента Совета судей, кандидаты в члены Совета по делам правосудия выдвигаются на заседании судей Конституционного, Верховного судов и судов второй инстанции с учетом позиции судов первой инстанции. Таким образом, судьям первой инстанции не гарантируется возможность напрямую предложить кандидатуру на должность члена Совета по делам правосудия. В связи с этим, рекомендуется рассмотреть вопрос о предоставлении возможности судьям судов первой инстанции делегировать своих представителей напрямую, а не через решения собрания судей судов высших инстанций.

Совет судей:

В соответствии с Законом Кыргызской Республики "Об организациях судейского самоуправления" Совет судей является выборным органом судейского самоуправления, действующим в период между съездами судей. Совет судей избирается съездом судей большинством голосов от числа судей, присутствующих на съезде. Совет судей состоит из 15 членов, избираемых из числа членов судейского сообщества сроком на три года с учетом регионального и гендерного представительства не более чем на семьдесят процентов лиц одного пола.

Предложения о кандидатах в Совет судей вносятся на рассмотрение Съезда судей собраниями судей Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики, областных судов, Бишкекского городского суда. Членами Совета судей не могут быть Председатель Конституционного суда, Председатель Верховного суда, а также их заместители и члены Совета по делам правосудия. Председателем и заместителем председателя Совета судей не могут быть председатели местных судов и их заместители. Из этого положения следует, что членами Совета судей могут быть судьи всех уровней, за исключением судей, занимающих высокие административные должности в Конституционном и Верховном судах, а также членов другого органа судебного управления - Совета по делам правосудия.

В составе Совета судей функционирует Дисциплинарная комиссия, которая состоит из девяти членов Совета, то есть исключительно судей. В состав Дисциплинарной комиссии не могут входить председатели, заместители председателей Конституционного суда, Верховного суда и местных судов, а также члены Совета по делам правосудия. Дисциплинарная комиссия сформирована и работает, ее состав опубликован на странице <http://kenesh.sot.kg/post/distsiplinarnaya-komissiya>

⁵⁸ Венецианская комиссия (2021), [Заключение No 1021/2021](#) по проекту Конституции Кыргызской Республики, принятое Венецианской комиссией на 126-м пленарном заседании в режиме онлайн, пункт 82.

[soveta-sudej-kyrgyzskoj-respubliki](#). Дисциплинарная комиссия не является отдельным от Совета судей органом, а потому по правилам мониторинга не оценивается как орган судебного управления.

Фактически, в настоящее время Совет судей состоит из 6 представителей судов первой инстанции, 5 представителей судов второй инстанции, 3 судей Верховного суда и 1 судьи Конституционного суда. В целом, в Кыргызской Республике, согласно Закону Кыргызской Республики "Об утверждении структуры местных судов и численности судей местных судов Кыргызской Республики", в настоящее время насчитывается 357 судей местных судов и 127 судей судов второго уровня, т.е. соотношение составляет примерно 3 к 1.

Такой состав Совета судей отражает формальный дисбаланс в представительстве судов первой и высшей инстанций, что, учитывая определенную закрытость и корпоративный характер судебной системы, может негативно сказаться на работе Совета судей, поскольку в принятии решений будут доминировать судьи высшей инстанции и, соответственно, будет выстраиваться иерархическая зависимость судей. Поэтому следует обратить внимание на обеспечение сбалансированного представительства судей различных инстанций в Совете судей и гарантировать право судьям судов первой инстанции делегировать кандидатов в члены Совета судей напрямую, а не через собрания судов апелляционной инстанции. Таким образом, правила формирования Совета судей, несмотря на указанные недостатки, формально соответствуют обоим **элементам** критерия.

Критерий 6.3.3.

	Совет по делам правосудия	Совет судей
В состав Совета судей и других органов судебного управления входит не менее 1/3 членов не из числа судей, которые имеют право голоса в совете и представляют гражданское общество или другие неправительственные заинтересованные стороны (например, представители академических кругов, профессора права, адвокаты, правозащитники, представители неправительственных организаций)	X	X

Совет по делам правосудия:

Согласно статье 96 Конституции Кыргызской Республики, Совет по делам правосудия состоит из 12 членов, треть из которых, то есть 4 члена, назначаются Президентом, Жогорку Кенешем, Народным Курултаем и юридической общественностью. Согласно статье 122 Регламента Жогорку Кенеша, его представители в Совете по делам правосудия избираются из числа депутатов Жогорку Кенеша, а значит, являются политиками, а не представителями общественности. Согласно статье 8 Закона "О Совете по делам правосудия Кыргызской Республики", Президент назначает одного представителя в Совет. Процедура отбора и назначения Президентом члена Совета по делам правосудия не определена ни Конституцией, ни законами. Согласно той же статье, общественное объединение юристов может представить в Жогорку Кенеш до 4 кандидатов на должность в Совете по делам правосудия. Закон ограничивает возможность выдвижения кандидатов только общественными объединениями юристов, исключая возможность выдвижения кандидатов, например, научными учреждениями, академическими институтами, правозащитными и другими неправительственными организациями. Решение о кандидатуре от общественных объединений юристов принимается Жогорку Кенешем после предварительного рассмотрения его комиссией. Закон не предусматривает конкурсных процедур и четких критериев оценки кандидатов.

Еще один член Совета по правосудию выдвигается Народным курултаем - консультативным, контрольным, общественным представительным собранием, вырабатывающим рекомендации по направлениям общественного развития, решающим важные вопросы социально-экономического развития общества и государства, защиты прав и свобод граждан, развития гражданского общества и духовно-идеологические вопросы (статья 1 Закона Кыргызской Республики "О Народном курултае"). Порядок избрания представителя от Народного курултая определяется Регламентом Курултая самостоятельно. Закон не содержит норм о критериях оценки кандидата и конкурсной процедуре выдвижения. Очевидно, что решающую роль в принятии решения о кандидате от Народного курултая играет политический орган - Жогорку Кенеш, который может не согласиться с решением Народного курултая, что влечет за собой необходимость выдвижения новой кандидатуры.

Следует также подчеркнуть, что власти играют ключевую роль в поддержке Народного курултая: он финансируется из государственного бюджета и средств Президента и Премьер-министра Кыргызской Республики, сотрудники Секретариата назначаются Президентом Кыргызской Республики, а решения Курултая реализуются Секретариатом совместно с Администрацией Президента Кыргызской Республики (статья 9 Закона о Народном курултае). Таким образом, существуют значительные риски влияния на решения Народного курултая со стороны властей. Это подтверждается некоторыми сообщениями СМИ.⁵⁹

На время проведения мониторинга членами Совета по делам правосудия не из числа судей являются один адвокат, один бывший член парламента (до недавнего времени депутат от президентской фракции), один представитель общественной организации и один представитель научной среды. Поскольку неправительственные участники в составе Совета по делам правосудия представлены двумя членами из 12, то есть меньше 1/3 общего состава, Кыргызстан не соответствует критерию в части Совета по делам правосудия.

Совет судей состоит 15 из судей, и не включает представителей других юридических профессий или представителей гражданского общества. Состав Совета судей также не соответствует требованиям критерия.

Критерий 6.3.4.

Решения Судебного совета и других органов судебного управления:

Элемент	Совет по делам правосудия	Совет судей
А. Публикуются в сети интернет	Х	Х
В. Включают объяснение причин принятия конкретного решения	Х	Х

Совет по делам правосудия:

На сайте Совета по делам правосудия размещена информация о вакантных должностях, информация о кандидатах на должности в судах, график проведения этапов конкурсного отбора, новости о конкурсах на должности судей, информация о результатах отбора судей. Однако сами решения в свободном доступе на сайте отсутствуют. Что касается обоснования решений Совета по делам правосудия, то предоставленные органами власти Кыргызстана решения о допуске к

⁵⁹ Eurasia.net (4 декабря 2023 г.); дополнительную информацию см. <https://russian.eurasianet.org/кыргызстан-курултай-подвергся-критике-как-инструмент-захвата-власти>.

собеседованию и представлении его кандидатуры на рассмотрение Президенту Кыргызской Республики не содержат обоснования решений.

Совет судей:

На сайте Совета судей размещаются новости о заседаниях Совета судей и общая информация о решениях, принятых по итогам заседаний (<http://kenesh.sot.kg/category/novosti>). Раздел "Решения" на сайте Совета судей пуст и не содержит никаких решений Совета судей. В разделе "Квалификационные классы" сайта Совета судей размещена информация о решениях Совета судей о присвоении судьям квалификационных классов (<http://kenesh.sot.kg/category/kvalifikatsionnye-klassy>). Сами решения на сайте Совета судей не размещены. Согласно информации властей Кыргызстана, обнародование решений Совета судей было приостановлено ввиду обновления его сайта. По завершению обновлений, публикация решений будет возобновлена.

Власти представили два решения Совета судей об увольнении судей. Оба решения содержат описательную, мотивировочную и резолютивную части и четко обосновывают принятые решения. Однако нет данных о том, содержат ли надлежащее обоснование другие решения Совета судей, например, об избрании членов Совета по делам правосудия или о выдвижении кандидатов на должности председателей Верховного и Конституционного судов. Регламент Совета судей не содержит требований о мотивировке соответствующих решений Совета судей. Таким образом, Кыргызстан не соответствует ни одному из элементов критерия.

Индикатор 6.4. Судьи привлекаются к ответственности посредством беспристрастных процедур принятия решений

Оценка соответствия индикатору

Дисциплинарная ответственность судей регулируется законами Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» и «О статусе судей Кыргызской Республики». Основания для дисциплинарной ответственности включают в себя нарушения принципа безупречности судьи, среди которых такие как «очевидное и грубое нарушение законности при отправлении правосудия и грубое нарушение Кодекса чести судьи Кыргызской Республики». Наличие таких оснований может привести к злоупотреблениям или ошибкам при определении состава дисциплинарного проступка. Правом инициировать вопрос об ответственности судей наделен широкий круг лиц, в том числе те, права и интересы которых не нарушены возможным проступком судьи. Одним из субъектов инициирования вопроса о дисциплинарной ответственности судьи являются председатели судов. Процедура привлечения судьи к дисциплинарной ответственности описана в законе, распределение дел и определение судьи, проводящего проверку не автоматизированы и определяются в ручном режиме. Закон не предусматривает права судьи иметь представителя во время проведения проверки и рассмотрения вопроса о дисциплинарной ответственности, но гарантирует право судьи предоставить объяснение и доказательства своей правоты. Проверка заявления и рассмотрение вопроса о дисциплинарной ответственности проводятся одним и тем же органом: Дисциплинарной комиссией Совета судей, а потом Советом судей в полном составе. Окончательное решение принимает Президент (относительно судей местных судов) или Президент по согласованию с парламентом (относительно судей Верховного и Конституционного судов).

Решение об увольнении судьи может обжаловано в суд; привлечение судьи к другим мерам дисциплинарного взыскания не обжалуется. Полномочия относительно рассмотрения жалоб (обращений) на действия (бездействия) судей принадлежат Совету судей, а не Совету по делам правосудия, что исключает внешний контроль за процедурами со стороны гражданского общества.

Окончательное решение относительно увольнения принимается Президентом или Президентом по согласованию с парламентом, что несет риски политизации процедуры и зависимости судей от политических органов.

Критерий 6.4.1.

Закон предусматривает:

Элемент	Оценка
А. Четкие основания для дисциплинарной ответственности судей, которые не включают такие основания как «нарушение клятвы», «ненадлежащее исполнение обязанностей» или «утрата доверия», если только законодательство не детализирует их на более конкретные основания	X
В. Все основные этапы процедуры привлечения судей к дисциплинарной ответственности	✓

В соответствии с Законом Кыргызской Республики "О статусе судей Кыргызской Республики" основаниями для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, в том числе к отстранению от должности, являются:

- 1) очевидное и грубое нарушение законности при отправлении правосудия;
- 2) грубое нарушение Кодекса чести судьи Кыргызской Республики;
- 3) разглашение тайны совещательной комнаты или тайны, которая стала известна судье во время рассмотрения дела на закрытом судебном заседании;
- 4) неуведомление Совета судей в установленном законом порядке о любом виде вмешательства в его деятельность по отправлению правосудия или осуществлению иных полномочий, предусмотренных законом, а также любое иное вмешательство, не предусмотренное законом;
- 5) непредставление или несвоевременное представление декларации о своем имуществе, доходах и расходах, отражение заведомо ложных сведений;
- 6) грубое нарушение правил трудового распорядка, повлекшее за собой негативные последствия в работе суда;
- 7) грубое нарушение иных требований, предусмотренных пунктами 1-6 и 8 части 2 статьи 7 настоящего Конституционного закона, предъявляемых к судье.

Пункты 1-6 и 8 части 7 Закона о статусе судей налагают на судью следующие запреты:

- 1) быть представителем (за исключением случаев законного представительства) по делам физических или юридических лиц в судах и иных государственных органах;
- 2) делать публичные заявления по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в силу судебного акта по этому вопросу;
- 3) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, информацию, отнесенную законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшую известной ему в связи с осуществлением полномочий судьи;
- 4) использовать подарки, полученные в связи с протокольными и иными официальными мероприятиями. Такие подарки признаются государственной собственностью и сдаются

судьей по акту в суд, в котором он занимает должность судьи, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Судья, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольными и другими официальными мероприятиями, может его выкупить в порядке, установленном нормативными правовыми актами Кыргызской Республики;

- 5) принимать почетные и специальные (кроме научных и спортивных) звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств и политических партий без разрешения Совета судей Кыргызской Республики (далее - Совет судей);
- 6) участвовать в забастовках и митингах.

Досрочное увольнение судьи за совершение дисциплинарного проступка может быть применено к судье в исключительных случаях как крайняя мера наказания за нарушение требований безупречности (перечисленных выше), подтвержденная решением Совета судей.

Таким образом, законодательство Кыргызской Республики предусматривает достаточно широкие и нечеткие основания для увольнения, в частности, такие как: явное и грубое нарушение закона при осуществлении правосудия, грубое нарушение Кодекса чести судьи Кыргызской Республики. В то же время законодательство не детализирует содержание этих грубых нарушений. Кроме того, законодательство предусматривает, что увольнение может применяться в исключительных случаях и как крайняя мера наказания, но не раскрывает, по каким основаниям может считаться достаточным основанием для увольнения судьи. Таким образом, законодательство Кыргызской Республики предусматривает некоторые нечеткие основания для дисциплинарной ответственности судьи и отстранения его от должности, а значит, не соответствует **элементу А**.

БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия в совместном заключении по проекту Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, CDL-AD(2016)025, 19 октября 2016 года выразили мнение, что «досрочное увольнение всегда должно основываться на четких и объективных критериях, а также на открытых и прозрачных процедурах. Если основания для досрочного увольнения не будут четко и строго определены в других законодательных актах, то соответствующие положения могут поставить под угрозу безопасность пребывания судей в должности и независимость судебной власти в целом».⁶⁰ Поэтому, рекомендуется привести в соответствие с международными стандартами законодательство, касающееся привлечения судей к дисциплинарной ответственности, в частности касательно четких и объективных оснований такой ответственности.

Что касается процедуры привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, то она предусмотрена статьями 23-36 Закона Кыргызской Республики "Об органах судейского самоуправления" и описывает основные этапы привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, начиная от подачи жалобы и заканчивая обжалованием и исполнением решения Совета судей о привлечении судьи к ответственности. Таким образом, Кыргызстан соответствует **элементу В** в части регламентации в законе основных этапов привлечения судьи к дисциплинарной ответственности.

⁶⁰ Венецианская комиссия (2021), [Заключение No 1021/2021](#) по проекту Конституции Кыргызской Республики, принятое Венецианской комиссией на 126-м пленарном заседании в режиме онлайн, пункт 86.

Критерий 6.4.2.

	Оценка
Расследование заявлений о дисциплинарных нарушениях судей отделено от принятия решения в таких делах.	X

Согласно Закону «Об органах судейского самоуправления», дисциплинарная проверка ("служебное расследование") в отношении судьи проводится членом Дисциплинарной комиссии Совета судей. Результаты служебного расследования рассматриваются Дисциплинарной комиссией Совета судей, которая передает решение для утверждения всем составом Совета судей.

Окончательное решение принимает Совет судей, в состав которого входят все члены Дисциплинарной комиссии, а также судья, проводивший внутреннее расследование. Более того, закон даже не требует, чтобы член Совета судей, проводивший расследование, воздерживался от обсуждения и голосования при рассмотрении данного вопроса на заседаниях Дисциплинарной комиссии и Совета судей. Таким образом, Кыргызстан не соответствует критерию 6.4.2.

Критерий 6.4.3.

	Оценка
Предусмотрены процессуальные гарантии справедливого процесса для судьи в дисциплинарном производстве, а именно право быть заслушанным и предоставить доказательства, право на защиту, право на судебное обжалование, и такие гарантии могут быть реализованы на практике	X

В соответствии с Законом «О органах судейского самоуправления» судья, на которого подана жалоба, и лицо, подавшее жалобу, вправе принимать участие в заседании Дисциплинарной комиссии, знакомиться с материалами дела, давать объяснения и заявлять ходатайства. Дисциплинарная комиссия также вправе заслушивать иных лиц, знакомиться с документами и иными материалами. В то же время закон не предусматривает права судьи, на которого подана жалоба, или заявителя, подавшего жалобу на судью, иметь представителя в процессе рассмотрения обращения Дисциплинарной комиссией и Советом судей. Это не соответствует международным стандартам, которые говорят о том, что право судьи, вопрос об ответственности которого рассматривается, иметь представителя должно быть четко указано в законе и гарантировано на всех этапах дисциплинарной процедуры. Кроме того, Закон «Об органах судейского самоуправления» не предусматривает право судьи или его представителя присутствовать и представить свои аргументы и доказательства на заседании Совета судей при рассмотрении заключения Дисциплинарной комиссии относительно ответственности судьи. Это также противоречит международным стандартам в сфере независимости правосудия.

Решение Совета судей о наложении на судью дисциплинарного взыскания в виде досрочного освобождения судьи от должности может быть обжаловано в случаях и порядке, определенных Административно-процессуальным кодексом Кыргызской Республики.

Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики предусматривает право судьи подать жалобу на решение Совета судей об отстранении его от должности в течение 10 дней со дня принятия решения Советом судей. Суд обязан рассмотреть жалобу незамедлительно, но не

позднее чем через 3 дня. Решение суда вступает в силу немедленно. Судья может обжаловать решение суда первой инстанции в Верховном суде Кыргызской Республики. Апелляция может быть подана в Верховный суд в течение трех дней и рассмотрена им в течение еще трех дней. Решение Верховного суда является окончательным и вступает в силу немедленно.

В соответствии со статьей 31 Конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики» не могут быть обжалованы дисциплинарные взыскания, не связанные с досрочным увольнением судьи (предупреждение, замечание, выговор). Поскольку эти дисциплинарные взыскания могут иметь влияние на судебскую карьеру (переназначение судей, перевод, конкурсный отбор в высшие суды, квалификационное), судья также должен иметь право их обжаловать в суд (European Commission for Democracy Through Law, 2023, p. 52^[9]).

Мониторинговая группа обращает внимание, что законодательство Кыргызстана слишком широко интерпретирует право инициировать дисциплинарную ответственность судьи предоставляя его всем субъектам и не требуя указывать связь возможного проступка с нарушением прав лица, обращающегося с жалобой. По этому поводу Венецианская комиссия Совета Европы отметила, что право инициировать ответственность судьи "[...] должно быть ограничено либо лицами, которые пострадали от действий судьи, либо теми, кто в той или иной форме имеет "юридический интерес" в данном вопросе» (European Commission for Democracy Through Law, 2023, p. 44^[9]).

Следует также обратить внимание на полномочия председателей судов инициировать дисциплинарную ответственность судей. Как уже указывалось ранее, назначение Президентом председателя Верховного суда, назначение последним председателей местных судов имеющими право инициировать ответственность судьи представляет собой угрозу построения иерархически централизованной судебной системы с возможностью влияния на судей и судебные решения.

Обращение об инициировании дисциплинарной ответственности судьи передается председателем Совета судей на рассмотрение одному из членов Совета для проведения проверки. Закон не предусматривает автоматизированного распределения обращений о дисциплинарной ответственности судьи, что создает риски субъективного подхода к определению судьи-докладчика по обращению. Таким образом, поскольку не все гарантии надлежащей правовой процедуры, предусмотренные данным критерием, закреплены в законодательстве, Кыргызстан не соответствует критерию 6.4.3.

Критерий 6.4.4.

	Оценка
Отсутствует уголовное или административное наказание за судебные решения (в том числе за неправосудное решение или судебную ошибку), либо такие санкции не используются на практике.	✓

Статья 352 Уголовного кодекса Кыргызской Республики (в редакции 2021 года) предусматривает уголовную ответственность за вынесение судьей (судом) заведомо неправосудного приговора, решения или иного судебного акта, которая наказывается лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет. Вынесение заведомо неправосудного решения о заключении лица под стражу или приговора к лишению свободы, причинившее тяжкий вред, - наказывается лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.

Власти Кыргызской Республики отметили, что в 2022-2024 годах по ст.352 УК Кыргызской Республики возбуждено 1 уголовное дело. За отчётный указанный период прекращено с учётом переходящих из числа прошлых лет 4 уголовных дел, возбужденных (зарегистрированных в Едином реестре преступлений и проступков - ЕРПП) по вышеуказанной статье и по ним обвинения не предъявлялись, уголовные дела в суд не направлялись. За данный период судами не было рассмотрено дел по ст.352 УК Кыргызской Республики.⁶¹ Кыргызстан соответствует критерию 6.4.4.

Мониторинговая группа также отмечает, что хотя и в 2023 году судьи не привлекались по статье 352 УК Кыргызской Республики к ответственности, само наличие уголовной ответственности за вынесение неправоудного решения может быть фактором давления и влияния на судей путем возбуждения или угрозы возбуждения уголовных дел.

Мнения неправительственных заинтересованных сторон

Представители ассоциаций бизнеса и неправительственных организаций отметили ухудшение ситуации с независимостью судебной власти в Кыргызской Республике. В качестве примеров были приведены в частности статистика рассмотрений административными судами дел против органов власти в сфере налоговых правоотношений (указывалось, что практически все налоговые дела против государства в административных судах бизнес проигрывает); ротация судей, которая рассматривается как инструмент влияния на судебную власть, решение Конституционного суда пересмотреть свое решение после публичной критики со стороны органов власти Кыргызской Республики.⁶² Доклад Transparency International за 2023 год отмечает, что независимость судебной власти подорвана на всех уровнях – от национального до местного, в том числе оказывается влияние на назначение ключевых судей (Transparency International, 2024^[10]).

⁶¹ В 2024 г было возбуждено еще одно уголовное дело по статье 352 УК Кыргызской Республики; для получения дополнительной информации см. https://kaktus.media/doc/495886_sydia_nezakonno_legalizoval_imyshestvo_inostrannogo_investora_drygim_licam.html.

⁶² Vesti.gk (9 ноября 2023 г.); подробнее см. <https://vesti.kg/politika/item/116822-konstitutsionnyi-sud-peresmotrel-svoe-reshenie-o-matchestve.html>.

7

Независимость органов прокуратуры

В Кыргызстане укрепление независимости Генеральной прокуратуры имеет решающее значение для обеспечения беспристрастного правоприменения и снижения рисков неправомерного влияния. Для этого необходимо провести несколько ключевых реформ. В их числе - установление четких оснований и процедур для назначения и освобождения от руководящих должностей, повышение прозрачности и конкурентности процессов отбора, создание объективной системы оценки работы и совершенствование норм дисциплинарной ответственности, регулируемых прозрачными и объективными критериями. Еще одним важнейшим фактором укрепления независимости прокуратуры и прокуроров стало бы создание независимого органа прокурорского самоуправления. Кроме того, гарантии надлежащей оплаты труда прокуроров следует предусмотреть на законодательном уровне, а информация о структуре прокурорской зарплаты должна быть доступна для общественности.

График 7.1. Уровень эффективности в сфере независимости органов прокуратуры – средний

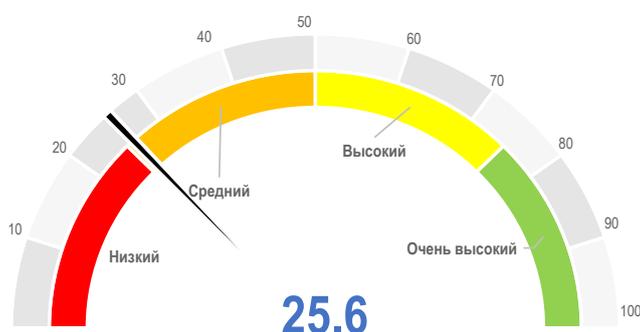
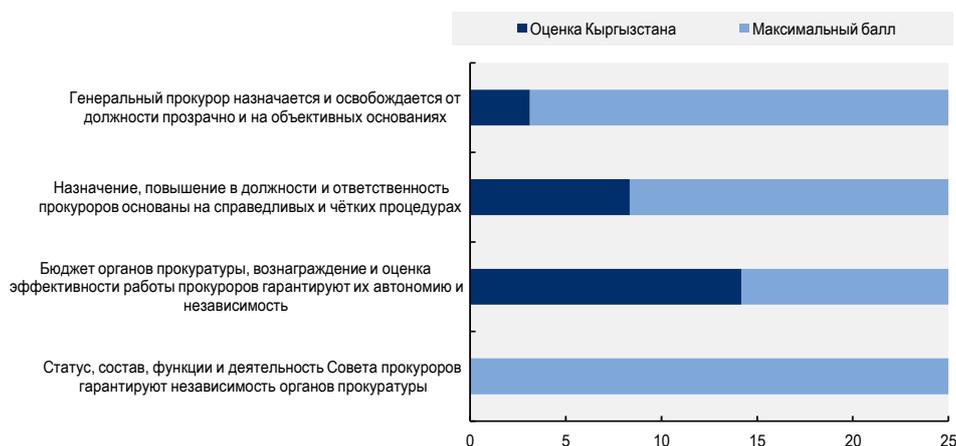


График 7.2. Уровень эффективности в сфере независимости органов прокуратуры по индикаторам



Индикатор 7.1. Генеральный прокурор назначается и освобождается от должности прозрачно и на объективных основаниях

Введение

Генеральный прокурор Кыргызской Республики назначается и увольняется Президентом по согласию парламента – Жогорку Кенеш. Заместители Генерального прокурора назначаются и увольняются с должности Президентом по представлению Генерального прокурора. В Кыргызстане не существует процедуры отбора Генерального прокурора, так же как и процедуры привлечения его к дисциплинарной ответственности. Поскольку орган прокурорского самоуправления не создан, соответствующие функции реализуются через аппарат Президента и соответствующий комитет Парламента, а решения принимают указанные политические институции.

Оценка соответствия индикатору

Прокуратура в Кыргызстане является центральным органом в системе уголовной юстиции. Поэтому от степени независимости прокуратуры зависит и надлежащее функционирование всей уголовно-правовой системы, в том числе, в части привлечения к ответственности за коррупционные преступления. В то же время, принципы отбора, назначения и увольнения Генерального прокурора не оставляют возможности для функционирования прокуратуры как независимой от политических институций системы. Орган прокурорского самоуправления, который мог бы быть механизмом ограничения политического влияния на прокуратуру не создан. Основания для увольнения Генерального прокурора не отвечают критериям правовой определенности, а процедура увольнения на основании точно определённых критериев как таковая отсутствует и состоит в рассмотрении представления Президента об увольнении Генерального прокурора в парламенте.

Критерий 7.1.1.

Орган прокурорского управления или комиссия, состоящая из неполитических экспертов (например, представители неправительственных организаций, представители академических кругов, профессора права, адвокаты, правозащитники), которые не являются публичными должностными лицами и не подчиняются каким-либо государственным органам или органам местного самоуправления, рассматривает профессиональные качества и добропорядочность всех кандидатов на должность Генерального прокурора и предоставляет свою оценку назначающему органу:

Элемент	Оценка
А. Такая процедура предусмотрена законодательством	X
В. Такая процедура применялась на практике	Н/П

Согласно статье 70 Конституции Кыргызской Республики, Президент назначает Генерального прокурора с согласия Жогорку Кенеша; в случаях, предусмотренных законом, освобождает Генерального прокурора от должности с согласия не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша; по представлению Генерального прокурора назначает и освобождает от должности его заместителей. Иными словами, решение принимается Президентом единолично и утверждается политическим органом - Парламентом.

Ни Конституция, ни Конституционный Закон «О прокуратуре Кыргызской Республики» не предусматривают создания специального органа управления прокуратурой или иного органа, в состав которого входят неполитические эксперты (например, представители гражданского общества, научных кругов, профессора права, адвокаты, правозащитники), не являющиеся государственными служащими и не подчиняющиеся каким-либо государственным органам, которые проверяют профессиональную квалификацию и честность всех кандидатов на должность Генерального прокурора и предоставляют свою оценку назначающему органу.

Вышесказанное создает риски политической зависимости Генерального прокурора, а через него и всей системы прокуратуры, от президента, который назначает Генпрокурора и его заместителей, и парламента, который дает согласие на его назначение. Соответственно, Кыргызстан не соответствует элементу А критерия.

Пребывающий в должности на момент мониторинга Генеральный прокурор был назначен в 2020 году. Согласно Методическим рекомендациям если в отчетном году Генеральный прокурор не назначался, элемент В критерия считается неприменимым.

Критерий 7.1.2.

Процедура досрочного увольнения Генерального прокурора является четкой, прозрачной и объективной:

Элемент	Оценка
A. Основания для увольнения определены в законе	X
B. Основания для увольнения ясны и не включают такие основания, как "нарушение присяги", "ненадлежащее исполнение обязанностей", "утрата доверия", если только законодательство не детализирует их на более конкретные основания	X
C. Закон регулирует основные этапы процедуры	X
D. Закон предписывает публикацию информации о результатах различных этапов процедуры (если их несколько) в Интернете	✓

Конституция Кыргызской Республики устанавливает, что Генеральный прокурор может быть досрочно освобожден от должности:

- Президентом в случаях, предусмотренных законом, по его инициативе и с согласия большинства голосов депутатов Жогорку Кенеша;
- Жогорку Кенешем по инициативе одной трети депутатов и при поддержке двух третей голосов Жогорку Кенеша также в случаях, предусмотренных законом.

Конституционный Закон "О прокуратуре Кыргызской Республики" (далее – закон о прокуратуре) предусматривает, что срок полномочий Генерального прокурора составляет 7 лет. Существует только одно специальное положение, касающееся такого основания для увольнения Генерального прокурора, как отставка по его/ее просьбе (ст. 95 Закона). Основаниями для отставки являются:

- выход на пенсию;
- принципиальное несогласие с решением государственного органа или должностного лица, а также этические препятствия для пребывания на службе в органах прокуратуры;
- состояние здоровья, препятствующее выполнению служебных обязанностей (при наличии медицинской справки).

Закон о прокуратуре не содержит каких-либо других конкретных указаний на основания для увольнения Генерального прокурора как по инициативе Президента, так и по инициативе парламента. Власти Кыргызстана отметили, что такие основания являются общими нормами, исключающими возможность пребывания прокурора в должности:

- заявление об увольнении по собственному желанию;
- обстоятельства, исключающие возможность занятия должности Генерального прокурора (смерть лица, признание судом лица умершим или безвестно отсутствующим, вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, признание решением суда лица недееспособным или ограниченно дееспособным по состоянию здоровья);
- несоблюдение ограничений, установленных Конституционным законом "О прокуратуре Кыргызской Республики", утрата доверия, утрата гражданства или приобретение иного гражданства, достижение предельного возраста пребывания на службе в органах прокуратуры (статьи 55, 93 (в отдельной части, применимой к увольнению Генерального прокурора) Конституционного закона "О прокуратуре Кыргызской Республики").
- утрата доверия при наличии одного из ряда оснований, например:

- а) использование служебного положения в личных корыстных интересах;
- б) непринятие своевременных мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;
- в) неоднократное и (или) грубое нарушение требований профессиональной этики работником прокуратуры, в том числе в нерабочее время, по представлению комиссии по этике.

При этом Закон не содержит положений, подтверждающих эту интерпретацию.

Мониторинговая группа сомневается в достаточной обоснованности утверждения о возможности применения предусмотренных для рядовых прокуроров оснований увольнения к Генеральному прокурору, поскольку закон не содержит прямых исчерпывающих норм относительно оснований для увольнения Генерального прокурора, что означает, что ни Президент, ни парламент не ограничены в мотивах для инициирования досрочного увольнения Генерального прокурора. Таким образом, Кыргызстан не соответствует **элементу А**.

Поскольку основания для Генерального прокурора прямо не предусмотрены каким-либо законом, нет возможности оценить, являются ли они четкими согласно **элементу В**. Даже если согласиться с позицией органов власти Кыргызстана относительно общих оснований увольнения прокуроров и Генерального прокурора, то например такие основания, как «неоднократное и (или) грубое нарушение требований профессиональной этики работником прокуратуры, в том числе в нерабочее время», не отвечают требованиям критерия правовой определенности. Соответственно, Кыргызстан не соответствует этому **элементу** тоже.

Что касается специальной процедуры увольнения Генерального прокурора, оценки наличия проступков в его действиях независимым органом прокурорского управления, то такие институты в законодательстве Кыргызстана отсутствуют. Вышеуказанное создает возможности для досрочного увольнения Генерального прокурора по политическим мотивам. Закон также не предусматривает основных этапов процедуры досрочного увольнения генерального прокурора, таких как установление состава дисциплинарного проступка, оценка наличия оснований для досрочного увольнения и т.д. Таким образом, Кыргызстан не соответствует **элементу С**.

Что касается публикации результатов различных этапов процедуры досрочного освобождения от должности Генерального прокурора, то акты Президента и Парламента, оформляющие процедуру освобождения от должности Генерального прокурора есть публичными. Поскольку назначение и освобождение от должности Генерального прокурора осуществляется с согласия Жогорку Кенеша. В соответствии с требованиями статьи 154 Закона "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" освещение деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, в том числе при рассмотрении указанного вопроса, осуществляется путем трансляции заседаний по телевидению и радио, через государственные и иные средства массовой информации, а также через официальный сайт. Представители средств массовой информации могут присутствовать на заседаниях Жогорку Кенеша, фракций, депутатских групп, комитетов и комиссий на условиях аккредитации.

Все указы Президента Кыргызстана публикуются на общедоступных сайтах Президента www.president.kg и Министерства юстиции www.minjust.gov.kg, а также в республиканской официальной газете, где каждый имеет право доступа к интересующей его информации. Таким образом, Кыргызстан соответствует **элементу D**.

Критерий 7.1.3.

	Оценка
Не было случаев увольнения Генерального прокурора вне процедуры, описанной в критерии 1.2.	Н/П

Критерий неприменим, поскольку в 2023 году не было увольнения Генерального прокурора.

Индикатор 7.2. Назначение, повышение в должности и ответственность прокуроров основаны на справедливых и чётких процедурах

Оценка соответствия индикатору

Конкурсный отбор прокуроров происходит не на конкретные должности в органах прокуратуры, а в резерв, из которого по мере появления вакансий кандидатам предлагаются должности. Проблема при отборе и назначении прокуроров лежит в области собственно отсутствия конкурса на конкретную должность в органах прокуратуры. Конкурс на зачисление в резерв кандидатов не дает возможности подобрать лучшего кандидата на конкретную должность, поскольку проводится в независимости от профиля компетенций должности. Отсутствие четких критериев назначения на должность из резерва прокуратуры не позволяет считать эту процедуру объективной и соответствующей международным рекомендациям и стандартам мониторинга. Продвижение прокуроров по службе основано на формировании отдельного резерва, из которого Генеральный прокурор выбирает кандидатов на высшие должности. Как таковой, конкурс на зачисление в этот резерв, равно как и на назначение на конкретные высшие должности отсутствует.

Основания дисциплинарной ответственности сформулированы в законе, но недостаточно четко и дают возможности для неоднозначного толкования и широкой дискреции при применении. Дисциплинарная процедура проводится дисциплинарной комиссией, созданной Генеральным прокурором. Служебное расследование проводится в порядке, определенном Генеральным прокурором, специально уполномоченным подразделением.

Критерий 7.2.1.

Все прокуроры (кроме заместителей Генерального прокурора) отбираются на основании конкурсных процедур и в соответствии с заслугами:

Элемент	Оценка
А. Все вакансии объявляются в сети интернет	Х
В. Любой кандидат, соответствующий требованиям, может подать заявление на конкурс	Х
С. Прокуроры отбираются в соответствии с заслугами (опыт, навыки, добропорядочность)	Х

Поступление на службу в органы и учреждения прокуратуры организуется как на конкурсной, так и на внеконкурсной основе. Порядок и условия проведения конкурса определяются Генеральным

прокурором. Закон "О прокуратуре Кыргызской Республики" установил, что "Открытость конкурса обеспечивается путем опубликования в средствах массовой информации сведений об имеющейся потребности в кадрах по направлениям деятельности, условиях и порядке проведения конкурса и его результатах". На момент проведения мониторинга на сайте Генеральной прокуратуры отсутствовали объявления о вакансиях, проведении конкурсов, этапах и графиках проведения конкурсов, результатах конкурсов.

Власти Кыргызстана предоставили несколько ссылок на публикацию в СМИ общей информации о конкурсах в прокуратуру. В то же время в этих объявлениях в СМИ не было информации о конкретных вакансиях. В соответствии с объявлениями, каждый кто отвечает требованиям, может принимать участие в конкурсе на зачисление в резерв органов прокуратуры (но не на конкретную должность в органах прокуратуры). По информации органов власти Кыргызстана, последний конкурс в органы прокуратуры завершился в 2022 году⁶³, и с того времени осуществлялось замещение вакантных должностей из резерва прокуратуры.

В соответствии с законодательством Кыргызстана, конкурс проводится для зачисления кандидатов в кадровый резерв, из которого они затем назначаются на вакантные должности по мере необходимости на рейтинговой основе согласно набранным баллам. В дальнейшем конкурс на конкретные должности не проводится. То есть кандидаты не конкурируют за конкретную должность, по сути, это лишь отбор в определенный пул кандидатов, из которого они будут назначены на вакантные должности прокуроров.

Кандидату, который зачислен в резерв, предоставляется возможность занять освободившуюся должность, но закон не содержит критериев отбора кандидата на ту или иную должность, кроме его рейтингового места в резерве. Кандидат может отказаться от предложенной должности, но только один раз. В случае повторного отказа от должности кандидат исключается из резерва.

Таким образом, поскольку конкурс на конкретную должность прокурора фактически отсутствует, нельзя утверждать, что любой заинтересованный кандидат, отвечающий установленным критериям, имеет равный доступ к соответствующим должностям в прокуратуре.

Право поступления на службу в прокуратуру вне конкурсного отбора имеют:

- лица, ранее работавшие в органах прокуратуры, за исключением лиц, уволенных по дискредитирующим основаниям;
- сотрудники правоохранительных и иных государственных органов, имеющие высшее юридическое образование и стаж государственной службы не менее 5 лет по специальности "Юриспруденция";
- судьи, прекратившие свои полномочия, за исключением лиц, освобожденных от должности судьи в связи с нарушением ими требований безупречности.

Генеральный прокурор имеет право назначать на должности в прокуратуре лиц, рекомендованных коллегией Генеральной прокуратуры или высшей аттестационной и конкурсной комиссией. В 2023 году в органы прокуратуры вне конкурсного отбора было принято 18 человек, рекомендованных коллегией Генеральной прокуратуры.

В этом случае, принцип и подход, по которому кандидаты будут назначаться на должности прокуроров, неясен. Закон лишь предусматривает, что соответствующая рекомендация должна быть представлена Генеральному прокурору коллегией Генеральной прокуратуры или высшей аттестационной и конкурсной комиссией прокуратуры. Оба органа зависят от Генерального прокурора, поскольку он определяет их состав. Учитывая отсутствие конкурса на конкретные

⁶³ For.kg (2 марта 2022 г.); дополнительную информацию см. <https://for.kg/news-752862-ru.html>.

должности, а также наличие внеконкурсных механизмов назначения прокуроров, Кыргызстан не соответствует **элементам А и В**.

Что касается отбора прокуроров в резерв, то в соответствии с Правилами подбора кандидатов на зачисление в резерв кадров для приема на работу в органы прокуратуры Кыргызской Республики, утвержденными приказом Генерального прокурора № 46 от 16 октября 2020 г. конкурс включает такие этапы, как компьютерное тестирование, написание эссе, тестирование на полиграфе и собеседование.

Написание эссе – письменное изложение собственных мыслей кандидата на заданную актуальную тему, связанную с деятельностью органов прокуратуры, целью которого является оценка письменной грамотности, особенностей мышления, творческие способности. Тема эссе определяется Комиссией. Оценка эссе производится Комиссией по трем критериям: лексическое и грамматическое изложение мысли, стилистика и структурированность эссе, полнота содержания и логическая взаимосвязь эссе, каждый из которых оценивается по 5-бальной системе. Кандидат признается прошедшим этап написания эссе и допущенным к собеседованию при наборе им 10 баллов из 15 возможных за эссе.

Проведение тестирования на полиграфе предусмотрено на основании вынесенного Конкурсной комиссией решения с согласия Генерального прокурора Кыргызской Республики, в отношении кандидатов с учетом заключения медицинского и комплексного психодиагностического обследования, а также установленных характеризующих данных кандидата. Целью тестирования на полиграфе является проверка кандидата на предмет устойчивости к коррупционным явлениям, оценка умственных и творческих способностей, уровня мышления, морально-психологической устойчивости и честности. В то же время, на практике при последнем наборе в резерв тестирование на полиграфе не применялось. Собеседование с кандидатом, целью которого является получение дополнительной информации о кандидате и составление представления о нем как о личности, формирование мнения о его интеллекте, начитанности, интересах, умении грамотно и логично излагать свои мысли, волевых качествах, склонностях и мотивации. Целью собеседования является дача оценки кандидата по таким критериям, как профессиональные знания; степень заинтересованности в данной работе; активность жизненной позиции или пассивность; целеустремленность и готовность работать с максимальной отдачей; степень самостоятельности в принятии решений и ответственности за результаты своей работы; стремление к лидерству, способность руководить и готовность подчиняться; уровень интеллектуальной активности, способность творчески подходить к решению проблем; умение хорошо говорить и слушать и др. Оценка по итогам собеседования производится Комиссией по 20-бальной системе. Кандидат признается прошедшим этап собеседования при наборе им из 20 возможных баллов 10 и выше.

Однако, следует также обратить внимание, что конкурсная процедура, довольно ограничена в части проверки кандидатов на добропорядочность. В частности, в рамках проверочных действий относительно кандидатов выясняется их поведение вне службы, склонность к употреблению спиртного, приверженность к реакционным течениям религии, а также наличие судимости за тяжкие и особо тяжкие преступления близких родственников кандидата, основания его увольнения с предыдущего места работы. В то же время, как было указано ранее, весь массив деклараций об активах был уничтожен в 2023 г., что делает невозможной полную и качественную проверку имущественного состояния кандидатов. Таким образом, ограниченность проверки кандидатов на добропорядочность, возможность назначения вне конкурса дают основания утверждать, что Кыргызстан не соответствует **элементу С**.

Критерий 7.2.2.

Все прокуроры (кроме заместителей Генерального прокурора) продвигаются по службе на основании конкурсных процедур и заслуг:

Элемент	Оценка
А. Информация обо всех вакансиях распространяется среди всех лиц, которые могут претендовать на должность	X
В. Любой кандидат, соответствующий требованиям, может подать заявление на конкурс	X
С. Продвигаются по службе в соответствии с заслугами (опыт, навыки, добропорядочность)	X

Прокурор получает повышение, если он находится в кадровом резерве для выдвижения на вышестоящую должность. В соответствии со ст. 66 Конституционного закона "О прокуратуре Кыргызской Республики" "кадровый резерв для выдвижения на вышестоящую должность формируется из числа наиболее квалифицированных, компетентных и инициативных работников прокуратуры, обладающих высоким управленческим и личностным потенциалом, достаточным профессиональным и жизненным опытом, способных стратегически мыслить, творчески и эффективно выполнять поставленные задачи".

Прокурор включается в упомянутый резерв по решению коллегии Генеральной прокуратуры или аттестационной комиссии Генеральной прокуратуры или прокуратуры областного уровня. Согласно Положению о соответствующем резерве при отборе кандидатов учитываются объективные сведения, характеризующие работника, способного выполнять обязанности высшей руководящей должности, выводы и рекомендации последней аттестации, уровень профессиональной подготовки, наличие организаторских способностей, опыт работы в должности, а также готовность служить во всех регионах Кыргызской Республики. Управление кадров Генеральной прокуратуры также рекомендует коллегии Генеральной прокуратуры ввести в резерв сотрудников прокуратуры, повысивших квалификацию и получивших дополнительное образование, в целях повышения своего профессионального уровня.

Что касается добропорядочности, то единственным критерием является невозможность включения в резерв работника, привлеченного к дисциплинарной ответственности. Список прокурорских работников, включенных в резерв, утверждает Генеральный прокурор, он также может исключать прокуроров из резерва и по предложению Управления кадров назначает прокуроров из резерва на вышестоящие должности. Однако процедура и критерии назначения на конкретную вышестоящую должность из этого кадрового резерва в законодательстве не определены.

Исходя из законодательства и представленных разъяснений, следует, что конкурс на замещение вышестоящей должности в прокуратуре не проводится, и Генеральный прокурор вправе назначить на вышестоящую должность любого человека из кадрового резерва по представлению коллегии Генеральной прокуратуры или вышестоящей аттестационной и конкурсной комиссии. Соответственно, нет ни объявлений о вакансиях, ни возможности для любого подходящего кандидата подать заявление и быть назначенным на высшую должность при условии, что его профессиональные и моральные качества являются наилучшими. Кыргызстан не соответствует **элементам А-С.**

Критерий 7.2.3.

Четкие основания и процедуры дисциплинарной ответственности и увольнения прокуроров предусмотрены:

Элемент	Оценка
А. Закон устанавливает основания для дисциплинарной ответственности и увольнения прокуроров	✓
В. Основания для привлечения к дисциплинарной ответственности и увольнения являются четкими и не включают такие основания, как "нарушение присяги", "ненадлежащее исполнение обязанностей", "утрата доверия" если только законодательство не детализирует их на более конкретные основания	✗
С. Закон регулирует основные этапы дисциплинарной процедуры	✗

В соответствии со ст. 82 Закона о прокуратуре Кыргызской Республики за неисполнение или ненадлежащее исполнение прокурорами своих служебных обязанностей, совершение проступков, дискредитирующих прокурора, нарушение профессиональной этики, а также за несоблюдение установленных настоящим конституционным законом ограничений, связанных со службой в органах прокуратуры, руководители органов прокуратуры имеют право налагать на прокуроров следующие дисциплинарные взыскания: предупреждение; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; понижение в специальном звании или воинском звании на одну ступень; понижение в должности; увольнение из прокуратуры.

Дисциплинарное взыскание налагается с учетом тяжести и характера совершенного проступка, а также обстоятельств, при которых он был совершен. Тяжесть и характер совершенного проступка, а также иные обстоятельства определяются дисциплинарной комиссией (или в определенных случаях – коллегией прокуратуры). Дисциплинарная комиссия вносит руководителю прокуратуры предложения о применении того или иного вида взыскания. Порядок формирования и деятельности дисциплинарной комиссии определяется Генеральным прокурором. Поскольку основания для привлечения прокуроров к дисциплинарной ответственности определены в законе, Кыргызстан соответствует **элементу А**.

Основания для привлечения к дисциплинарной ответственности сформулированы настолько расплывчато (например: неисполнение или ненадлежащее исполнение прокурорами своих служебных обязанностей, совершение проступков, дискредитирующих прокурора), что предоставляют широкую дискрецию принимающим решение органам для определения состава дисциплинарного проступка. Таким образом, Кыргызстан не соответствует **элементу В**.

Конституционный Закон "О прокуратуре Кыргызской Республики" не регулирует дисциплинарную процедуру в отношении прокуроров и ее этапы. Закон содержит лишь отдельные положения, такие как установление факта проступка в рамках процедуры служебного расследования, право прокурора на представление письменного объяснения и право на обжалование дисциплинарного взыскания. Процедуры внутреннего расследования и работа самих дисциплинарных комиссий регулируются не законом, а правовыми актами Генерального прокурора. Таким образом, Кыргызстан не соответствует **элементу С**.

Критерий 7.2.4.

	Оценка
Проведение дисциплинарных расследований в отношении прокуроров о возможных нарушениях и принятие решений по таким делам относятся к полномочиям разных субъектов	✓

Внутреннее расследование проводится специально уполномоченным подразделением Генеральной прокуратуры или региональной прокуратуры. Представление о привлечении прокурора к дисциплинарной ответственности выносится коллегией Генеральной прокуратуры или дисциплинарной комиссией. Решение о привлечении к дисциплинарной ответственности принимается Генеральным прокурором Кыргызской Республики или руководителем областной прокуратуры. Таким образом, с формальной стороны выглядит, что функции проведения служебного расследования в отношении прокурора (проводится уполномоченным должностным лицом), рассмотрения результатов расследования (проводится дисциплинарной комиссией) и принятия решения (Генеральный прокурор) разделены, а потому Кыргызстан формально соответствует критерию.

В то же время, следует отметить, что лица, проводящие расследование, а также лица, рассматривающие и рекомендуящие решение по результатам дисциплинарного дела, назначаются лицом, принимающим окончательное решение - Генеральным прокурором или руководителем прокуратуры областного уровня.

Таким образом, все участники дисциплинарной процедуры в отношении прокурора зависят от одного человека – руководителя соответствующего органа прокуратуры. Идея этого критерия заключается в создании системы сдерживания и противовесов для обеспечения справедливого и беспристрастного процесса. Процесс, в котором все участники зависят от лица, принимающего окончательное решение, вряд ли может быть справедливым и беспристрастным.

В связи с этим, мониторинговая группа рекомендует предусмотреть создание органа прокурорского управления (совета прокуроров), независимого от Генерального прокурора, который рассматривает в том числе вопросы дисциплинарной ответственности прокуроров и в котором функция расследования также четко отделена от принятия решения.

Индикатор 7.3. Бюджет органов прокуратуры, вознаграждение и оценка эффективности работы прокуроров гарантируют их автономию и независимость

Оценка соответствия индикатору

Финансирование органов прокуратуры осуществляется в соответствии с запросами представителей органов прокуратуры, а прокуратура имеет возможности защищать бюджетное финансирование в парламенте и его органах. Условия оплаты труда прокуроров определены не законом, а указом Президента Кыргызской Республики для служебного пользования, что несет риски влияния на органы прокуратуры. По утверждению органов власти Кыргызской Республики, дискреционные выплаты прокурорам отсутствуют. Профессиональная оценка прокуроров осуществляется в форме периодической аттестации, которую проводят аттестационные комиссии на уровне Генеральной прокуратуры и прокуратур областного уровня. Комиссии формируются

Генеральным прокурором или соответствующим руководителем военной или региональной прокуратуры.

Критерий 7.3.1.

Бюджетное финансирование, выделенное прокуратуре:

Элемент	Оценка
А. Составило не менее 90% от суммы, запрошенной прокуратурой, или если финансирование составило менее 90% от запроса, и считается достаточным прокуратурой	✓
В. Включало участие представителей прокуратуры при рассмотрении ее бюджета в парламенте или парламентском комитете, ответственном за бюджет, если такое участие запрашивалось прокуратурой	✓

Что касается **элемента А**, то власти Кыргызстана предоставили информацию, что на содержание органов прокуратуры на 2023 год запрошено финансирование в сумме 1 413,4 млн.сомов. Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2023 год и плановый период 2024-2025 годов» утверждено финансирование на содержание органов прокуратуры в сумме 1 395,4 млн.сомов (в процентном соотношении от объема потребности 98%). С учетом дополнительных расходов по запросу Генеральной прокуратуры в течение 2023 года объем финансирования увеличился на 237 млн.сомов и составил 1 632,5 млн.сомов. За 2023 год фактически было использовано 1 494,5 млн.сомов (91%). Кыргызстан соответствует **элементу А**.

Что касается **элемента В**, власти Кыргызстана отметили, что при рассмотрении республиканского бюджета на 2023 год, на заседании комитета Жогорку Кенеша в октябре-ноябре 2022 года принял участие представитель Генеральной прокуратуры (заместитель Генерального прокурора КР), в соответствии со статьей 35 Регламента Жогорку Кенеша и статьей 103 Закона о прокуратуре. Согласно данному Закону, Генеральный прокурор либо его заместитель непосредственно участвует в обсуждении проекта республиканского бюджета в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики. Кыргызстан соответствует **элементу В**.

Критерий 7.3.2.

Закон содержит гарантии, защищающие уровень вознаграждения прокуроров и ограничивающие дискрецию:

Элемент	Оценка
А. Закон предусматривает гарантии, защищающие уровень вознаграждения прокуроров (70%); ИЛИ Уровень вознаграждения установлен законом (100%);	✗
В. Если существуют дополнительные выплаты по усмотрению, они назначаются на основе четких критериев	✗

Статья 85 Закона "О прокуратуре" устанавливает, что условия оплаты труда прокурорских работников определяются указом Президента в пределах утвержденного бюджета для Генеральной прокуратуры. Эти условия вознаграждения включают "персональные надбавки,

стимулирующие труд, инициативу и заинтересованность в результатах работы". Поскольку закон не предусматривает гарантии, защищающие уровень вознаграждения прокуроров, и уровень вознаграждения установлен не законом, а подзаконным актом, Кыргызстан не соответствует **элементу А**.

Следует обратить внимание на то, что определение условий труда актом Президента может представлять возможность влияния на органы прокуратуры. Выплаты прокурорам установлены Указом Президента Кыргызской Республики «Об условиях оплаты труда-денежного содержания (довольствия) сотрудников и технического обслуживающего персонала органов прокуратуры Кыргызской Республики» от 5 августа 2022 года №276 (ДСП) (только для служебного пользования). Доступ к данному акту закрыт для общественности, однако в части возможных дискреционных выплат прокурорам, органы власти Кыргызстана отметили, что в соответствии с пунктом 5 Указа Президента Кыргызской Республики от 5 августа 2022 года №276 (ДСП) предусматривалась выплата ежеквартальной премии. Однако, Указом Президента Кыргызской Республики от 21 декабря 2022 года №403 (ДСП) возможность выплаты премии прокурорам исключена. В связи с этим в 2023 году выплата премии сотрудникам органов прокуратуры не производилась.

Мониторинговая команда обращает внимание на проблему ограничения публичного доступа к упомянутым нормативно-правовым актам, регулирующим структуру заплаты прокуроров, выплачиваемой из государственного бюджета, и призывает органы власти Кыргызстана открыть доступ общественности к данным актам. В связи с невозможностью ознакомиться с первичными источниками информации, можно констатировать, что Кыргызстан не соответствует **элементу В**.

Критерий 7.3.3.

Оценка эффективности работы прокуроров проводится:

Элемент	Оценка
А. Органами прокуратуры (70%)	A (70%)
В. Советом прокуроров или другим органом прокурорского управления (100%)	

В соответствии со статьей 65 Конституционного Закона «О прокуратуре Кыргызской Республики» аттестация сотрудников органов прокуратуры проводится для определения их соответствия занимаемой должности, укрепления служебной дисциплины и установления перспектив служебного роста сотрудников органов прокуратуры. Первичная аттестация проводится через год после принятия на работу в органы прокуратуры. Очередная аттестация сотрудников органов прокуратуры проводится один раз в пять лет.

Аттестацию сотрудников проводят высшая аттестационно-конкурсная комиссия Генеральной прокуратуры и аттестационные комиссии военной прокуратуры, прокуратур областей, городов Бишкек и Ош. Состав высшей аттестационно-конкурсной комиссии Генеральной прокуратуры утверждает Генеральный прокурор, а состав аттестационных комиссий военной прокуратуры, прокуратур областей, городов Бишкек и Ош утверждают соответствующие прокуроры. Руководство комиссиями осуществляют соответственно Первый заместитель Генерального прокурора и заместители прокуратур областного уровня.

Решения и рекомендации комиссии принимаются открытым голосованием, большинством голосов от общего количества присутствующих членов комиссии. При равенстве числа голосов голос председателя комиссии является решающим. По результатам аттестации сотрудника комиссия выносит одно из следующих решений:

- 1) соответствует занимаемой должности;
- 2) соответствует занимаемой должности, рекомендуется для включения в резерв кадров на выдвижение на вышестоящую должность;
- 3) подлежит повторной аттестации;
- 4) не соответствует занимаемой должности и подлежит перемещению на нижестоящую должность;
- 5) не соответствует занимаемой должности и подлежит увольнению из органов прокуратуры.

Порядок проведения аттестации определяется правовыми актами Генерального прокурора. Таким образом, профессиональная оценка прокуроров происходит в форме аттестации, которую проводят аттестационные комиссии, создаваемые Генеральным прокурором или подчиненные ему прокуроры областного уровня в порядке, определяемым Генеральным прокурором. Аттестационные комиссии могут рассматриваться как органы прокуратуры согласно **элементу А**. При этом в Кыргызстане нет органов управления прокуроров в понимании мониторинга, которые занимались бы вопросами профессиональной карьеры прокуроров. Кыргызстан соответствует **элементу А**.

Индикатор 7.4. Статус, состав, функции и деятельность Совета прокуроров гарантируют независимость органов прокуратуры

Введение

В Кыргызстане отсутствует институция, которая бы исполняла функции прокурорского управления, в частности, занималась бы вопросами прокурорской карьеры, защищала бы прокуроров от ненадлежащего влияния как со стороны вышестоящих прокуроров, так и со стороны иных органов власти. Согласно общим определениям мониторинга, «орган прокурорского управления» - прокурорский совет или другой орган, который создан в соответствии с Конституцией или законом, институционально независим от исполнительной и законодательной ветвей власти, формально не подчинен Генеральному прокурору и круг полномочий которого определен законом. В этом определении «формально не подчинен» означает, что Генеральный прокурор или его заместители не возглавляют и не председательствуют в соответствующем органе, не назначают и не увольняют его членов, не одобряют его решения и не играют решающую роль в принятии им решений в другой форме, а также не имеют полномочий по надзору или контролю за его деятельностью.

Оценка соответствия индикатору

Создание совета прокуроров в Кыргызстане может быть одним из очень важных элементов достижения независимости прокуроров. В частности, Венецианская комиссия считает, что такие советы, где они существуют, являются подходящей структурой для обеспечения прозрачности и защиты сотрудников прокуратуры низшего звена, внося ценный вклад в процессы назначения и дисциплинарных взысканий (European Commission for Democracy Through Law, 2002^[11]).

Критерий 7.4.1.

	Оценка
Совет прокуроров и другие органы прокурорского управления функционируют на основе Конституции и/или закона, определяющего их полномочия	X

В период проведения оценки в стране не было органов прокурорского управления согласно определениям мониторинга, поэтому страна не соответствует этому критерию.

Критерий 7.4.2.

Большинство в составе Совета прокуроров или других органов прокурорского управления составляют прокуроры:

Элемент	Оценка
А. Избираемые их коллегами	X
В. Представляющие все уровни системы прокуратуры	X

В период проведения оценки в стране не было органов прокурорского управления согласно определениям мониторинга, поэтому страна не соответствует этому критерию.

Критерий 7.4.3.

	Оценка
В состав Совета прокуроров или других органов прокурорского управления входит не менее 1/3 лиц, не являющихся сотрудниками органов прокуратуры, имеющих право голоса, и которые представляют неправительственные заинтересованные стороны (например, представители неправительственных организаций, представители академических кругов, профессора права, адвокаты, правозащитники)	X

В период проведения оценки в стране не было органов прокурорского управления согласно определениям мониторинга, поэтому страна не соответствует этому критерию.

Критерий 7.4.4.

Решения Совета прокуроров и других органов прокурорского управления:

Элемент	Оценка
А. Публикуются в Интернете	X
В. Включают объяснение причин принятия конкретного решения	X

В период проведения оценки в стране не было органов прокурорского управления согласно определениям мониторинга, поэтому страна не соответствует этому критерию.

Критерий 7.4.5.

Совет прокуроров или другие органы прокурорского управления играют важную роль в назначении прокуроров:

Элемент	Оценка
А. Совет прокуроров или другой орган прокурорского управления напрямую назначает прокуроров. Роль Генерального прокурора (если участвует в процессе) ограничивается одобрением решения Совета без возможности отклонить его (100%); ИЛИ	X
В. Совет прокуроров или другой орган прокурорского управления готовит предложение о назначении прокурора, которое представляется Генеральному прокурору, который может отклонить его только в исключительных случаях на четких основаниях, объясненных в решении (70%) ИЛИ	
С. Совет прокуроров или другой орган прокурорского управления рассматривает всех кандидатов на должность прокурора и дает обоснованную рекомендацию соответствующему органу или должностному лицу, принимающему решение (50%)	

Примечание: Страна соответствует одному из альтернативных элементов А-С, если соответствующая процедура применима ко всем прокурорам. Если разные процедуры применимы к разным категориям прокуроров, баллы страны определяются согласно элементу с меньшим количеством баллов.

В период проведения оценки в стране не было органов прокурорского управления согласно определениям мониторинга, поэтому страна не соответствует этому критерию.

Критерий 7.4.6.

Совет прокуроров или другие органы прокурорского управления играют важную роль в вопросах дисциплины прокуроров:

Элемент	Оценка
А. Совет прокуроров или другой орган прокурорского управления непосредственно применяет дисциплинарные меры или предлагает дисциплинарные меры соответствующему субъекту принятия решений, которые могут быть отклонены только в исключительных случаях на четких основаниях, объясненных в решении	X
В. Если Генеральный прокурор является членом Совета прокуроров или других органов прокурорского управления, занимающихся дисциплинарными производствами, он не принимает участия в принятии решений по вопросам дисциплины отдельно взятых прокуроров	X

В период проведения оценки в стране не было органов прокурорского управления согласно определениям мониторинга, поэтому страна не соответствует этому критерию.

Мнения неправительственных заинтересованных сторон

Представители неправительственного сектора обратили внимание на фактическое отсутствие институциональной независимости органов прокуратуры и независимости отдельно взятых прокуроров от вышестоящей иерархии. Материальное обеспечение прокуратуры является достаточным, а зарплаты прокуроров сравнительно высокими, что, однако, не гарантирует их независимости.

8

Специализированные антикоррупционные институты

В Кыргызстане расследование преступлений, имеющих признаки коррупции, осуществляют органы МВД и национальной безопасности. Специализированные антикоррупционные следственные или прокурорские органы не созданы; также отсутствует специализация следователей и прокуроров в борьбе с коррупцией. Не существует специализированных институций или персонала ответственных за розыск, обеспечение ареста и сохранности арестованных активов, а также их возврат из иностранных юрисдикций. Созданная при Генеральной прокуратуре межведомственная рабочая группа по возврату активов является позитивным, однако недостаточным решением в данной сфере.

График 8.1. Уровень эффективности в специализированных антикоррупционных институтах – низкий

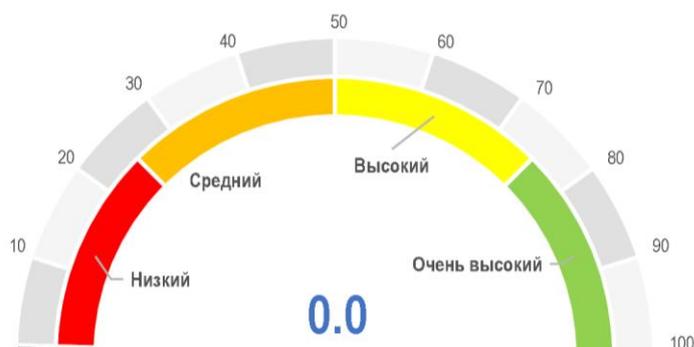


График 8.2. Уровень эффективности в специализированных антикоррупционных институтах по индикаторам



Индикатор 8.1. Обеспечивается антикоррупционная специализация следователей и прокуроров

Введение

Расследование коррупционных преступлений осуществляется органами МВД и ГКНБ. Специализации следователей внутри ведомств нет. Специализации прокуроров в делах про коррупционные преступления не предусмотрено.

Оценка соответствия индикатору

Кыргызстан не создал антикоррупционной инфраструктуры, позволяющей выявлять и преследовать в уголовном порядке за коррупционные преступления на основании принципов независимости и специализации. Следственные подразделения МВД и ГКНБ не отвечают критериям ни независимости, ни специализации. Более того, наделение ГКНБ, специальной службы, отвечающей за вопросы национальной безопасности, компетенции по противодействию коррупции не соответствует международным стандартам в сфере роли и места специальных служб в демократическом обществе.

Критерий 8.1.1.

Расследование коррупционных преступлений возложено в законодательстве на орган, подразделение или группу следователей, специализирующихся на борьбе с коррупцией:

Элемент	Оценка
А. Существуют следователи с четко установленными полномочиями и ответственностью за расследование коррупционных преступлений как основной целью их деятельности (70%); ИЛИ	X
В. Существует орган или подразделение следователей с четко установленными полномочиями и ответственностью за расследование коррупционных преступлений как основной целью его деятельности (100%)	

Примечание: Основная цель деятельности означает, что специализированные следователи, орган или подразделение преимущественно и в первую очередь занимаются расследованием коррупционных преступлений, хотя и могут расследовать другие связанные преступления, а именно преступления, которые близки по своей природе к коррупции (например, незаконное использование средств государственного бюджета) или которые расследуются вместе с коррупционными преступлениями (например, служебная подделка документов, мошенничество, участие в организованной преступной группе).

Расследование коррупционных преступлений относится к компетенции следственных подразделений Министерства внутренних дел (МВД) и Государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ). Какого-либо разграничения этих полномочий нет. Более того, в случае совершения коррупционного преступления военнослужащим оно является подследственным Военной прокуратуре, а преступления, совершенные обвиняемыми и осужденными на территории исправительных учреждений и следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы (включая, например дачу взятки должностному лицу исправительного учреждения) должны расследоваться следователям уголовно-исправительной системы.

По общему правилу УПК Кыргызстана уголовное дело, подследственное разным органам, расследуется следователем органа, начавшего следствие, либо по решению прокурора. На практике большинство коррупционных дел расследуется следователями Государственного комитета национальной безопасности. Законодательство Кыргызстана не предусматривает создания учреждения, специально уполномоченного расследовать случаи коррупции. Власти Кыргызстана также сообщили, что в Кыргызской Республике нет специализации следственных подразделений для расследования исключительно коррупционных преступлений. В то же время, создание специализированного подразделения или органа обсуждается как возможная мера будущей Антикоррупционной стратегии, которая на момент мониторинга разрабатывается в Кыргызстане

ГКНБ является в соответствии со статьёй 1 Закона “Об органах национальной безопасности Кыргызской Республики” государственным органом исполнительной власти, воинским формированием и составной частью системы национальной безопасности и обеспечивает в пределах предоставленных им специальных полномочий национальную безопасность Кыргызской Республики от внутренних и внешних угроз.

Международные стандарты, касающиеся роли и места специальных служб в демократическом обществе (например, Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы №1402⁶⁴) предусматривают, что специальные службы не должны иметь полномочий по противодействию преступности, в частности по выявлению и расследованию коррупционных преступлений. Кроме

⁶⁴ Совет Европы, Парламентская ассамблея, [Рекомендация 1402](#) (1999), Контроль над службами внутренней безопасности в государствах-членах Совета Европы.

того, следует обратить внимание на международные стандарты относительно специализации антикоррупционных органов или лиц, занимающихся противодействием коррупции, в частности Конвенцию ООН против коррупции. Специализация, которая подразумевает наработку и консолидацию экспертного потенциала антикоррупционного персонала, наряду с независимостью антикоррупционных органов (структурных подразделений) и обеспечением их надлежащими ресурсами являются важнейшими факторами, влияющими на эффективность борьбы с коррупцией.

В связи с этим Кыргызстану рекомендуется создать специализированные антикоррупционные институты или специализированные подразделения по расследованию коррупционных преступлений с достаточными гарантиями независимости, передав соответствующие полномочия от ГКНБ.

Критерий 8.1.2.

Юрисдикция антикоррупционного органа, подразделения или группы следователей, упомянутых в критерии 1.1., защищена законодательством и соблюдается на практике:

Элемент	Оценка
А. Законодательство не допускает изъятие дел о коррупции у специализированного антикоррупционного органа, подразделения, следователя, или разрешает это только в исключительных случаях, на основании четких оснований, установленных в законодательстве	X
В. Не было случаев передачи указанных дел вне установленных законодательством оснований	X

В Кыргызстане нет антикоррупционных органов или антикоррупционных следственных подразделений органов уголовной юстиции. Поэтому Кыргызстан не соответствует обоим элементам критерия.

Следует отметить, что Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) регулирует общий порядок и устанавливает общие основания для передачи производства по делам о коррупционных преступлениях из одного органа в другой. Согласно части 9 статьи 159 УПК Кыргызской Республики, уголовное дело, расследованное разными органами, расследуется следователем органа, возбудившего дело. Прокурор вправе передать дело для расследования следователю или группе следователей, нижестоящему прокурору для организации расследования уголовных дел в соответствии с подследственностью. Прокурор также может передать дело другому следственному органу в исключительных случаях, независимо от подследственности. Исключительными случаями являются: необъективное расследование дела следователем; давление на следователя со стороны должностных лиц, в подчинении которых он находится, с целью принятия решения; общественная значимость дела; обоснованность расследования дела органом, выявившим правонарушение).

Исходя из вышесказанного, закон позволяет передавать расследование коррупционного преступления другим органам, а основания для такой передачи могут трактоваться неоднозначно и не соответствуют принципу правовой определенности. По данным властей Кыргызстана, 301 уголовное дело о коррупционных преступлениях было передано в другой орган досудебного расследования, Из них: 145 дел – в связи с допущением волокиты и необъективным ведением следователем расследования дела; 31 дело – в связи с общественной значимостью дела; 125 дел – в связи с целесообразностью проведения следствия по делу органом, выявившим преступление по данному делу.

Критерий 8.1.3.

Уголовное преследование коррупционных преступлений осуществляется специализированным органом, подразделением или группой прокуроров, которые специализируются на борьбе с коррупцией:

Элемент	Оценка
A. Существует орган, подразделение или группа прокуроров с четко установленными полномочиями осуществлять надзор или руководить следствием в делах о коррупции как основной целью их деятельности	X
B. Существует орган, подразделение или группа прокуроров с четко установленными полномочиями представлять в суде дела о коррупции как основной целью их деятельности	X

Примечание: Применяется подход к определению понятия «основная цель деятельности» как в примечании к критерию 1.1.

В Кыргызской Республике нет специализированной антикоррупционной прокуратуры или специализированного подразделения или группы прокуроров, осуществляющих процессуальный надзор, процессуальное руководство в делах о коррупции или представительство в судах по таким делам.

Индикатор 8.2. Функции по выявлению, отслеживанию, управлению и возврату незаконных активов осуществляются специализированными должностными лицами

Оценка соответствия индикатору

В Кыргызстане отсутствует специализированная инфраструктура по выявлению, отслеживанию, управлению и возврату незаконных активов. Определенная работа по активизации международного сотрудничества, а именно по оказанию взаимной правовой помощи по заключению межведомственных и межгосударственных соглашений и договоров относительно возврата активов в рамках уголовных дел проводится Межведомственной рабочей группой при Генеральной прокуратуре, образованной распоряжением Генеральной прокуратуры КР от 25.07.2023 года № 19-Т. Кыргызстан не соответствует индикатору 8.2.

Критерий 8.2.1.

	Оценка
Специализированный орган, подразделение или группа специализированных должностных лиц, занимающихся выявлением, отслеживанием и возвратом преступных доходов, в том числе от коррупции (специалисты по возврату активов), функционирует на практике	X

В 2023 году не было специализированных специалистов-практиков или организаций, отвечающих за выявление, отслеживание или возврат преступных активов в рамках уголовных дел о коррупции, как того требует критерий.

Под руководством Генеральной прокуратуры функционирует межведомственная группа по возврату активов. Однако, орган такого формата не может считаться специализированным органом

как того требует критерий, поскольку его работа не осуществляется на постоянной ежедневной основе, а представители различных структур в группе имеют также другие обязанности в своих органах помимо участия в группе.

В рамках проекта технической помощи, финансируемого Бюро INL Государственного департамента США, реализуемого при поддержке УНП ООН, разработано решение о создании Межведомственного ситуационного центра, который будет обеспечивать межведомственное взаимодействие по вопросам выявления, раскрытия и расследования легализации (отмывания) преступных доходов и связанных с ней предикатных преступлений, а также по повышению мер по выявлению и аресту преступных активов. Также разработаны руководства по возврату активов и проведению финансовых расследований. Мониторинговая группа не получила информации о том работают ли уже эти инструменты на практике. Позитивно оценивая направленность этих шагов в целом, мониторинговая группа призывает Кыргызстан создать специализированный орган или подразделение специализированных практиков для работы над вопросами возврата активов.

Критерий 8.2.2.

	Оценка
Специализированный орган, подразделение или группа специализированных должностных лиц, занимающихся управлением активами, арестованными и конфискованными в уголовных делах, в том числе в делах о коррупции, функционирует на практике	X

Примечание к критериям 2.1. и 2.2.: Не требуется, чтобы орган, подразделение или группа специализированных должностных лиц занимались исключительно доходами от коррупционных преступлений. Если они занимаются различными видами преступных активов, включая доходы от коррупционных преступлений, то критерии 2.1. и 2.2. соблюдены при условии, что соответствующий орган, подразделение или группа специализированных должностных лиц занимаются исключительно функциями, описанными в критериях 2.1. и 2.2. и не выполняют других функций.

В 2023 году не было специализированных специалистов-практиков или организаций, отвечающих за управление арестованными или конфискованными активами в рамках уголовных дел, как того требует критерий. Мониторинговая группа не получила информации о том как именно осуществляется на практике управление арестованными активами. Конфискованное движимое и недвижимое имущество реализуется Фондом по управлению государственным имуществом при Министерстве экономики и коммерции по стоимости, которая устанавливается на момент реализации.

В этом контексте мониторинговая группа обращает внимание властей Кыргызстана на необходимость обеспечения управления арестованным имуществом в целях сохранения его стоимости ввиду будущей конфискации. Также, учитывая специфику арестованных и конфискованных активов, их связь с преступными деяниями и соответствующим уголовным производством, важно, чтобы управление такими активами осуществлялось специализированным персоналом.

Индикатор 8.3. Назначение руководителей специализированных антикоррупционных следственных органов и органов прокуратуры

является прозрачным и основанным на личных качествах, а их пребывание в должности охраняется законом

Оценка соответствия индикатору

В Кыргызстане отсутствует специализированная антикоррупционная инфраструктура как в части следственной, так и в части прокурорских функций. Руководители подразделений органов следствия и органов прокуратуры, ответственных за противодействие коррупции назначаются и увольняются в общем порядке, в соответствии с правовым статусом сотрудников МВД, ГКНБ, прокуратуры. Кыргызстан не соответствует всем критериям этого индикатора.

Критерий 8.3.1.

Руководитель специализированного следственного органа, подразделения или группы следователей, специализирующихся на расследовании коррупционных преступлений, отбирается на практике по следующей процедуре отбора:

Элемент	Оценка
A. Законодательство регламентирует основные этапы процесса отбора	X
B. Информация о результатах основных этапов отбора публикуется в сети интернет	X
C. Вакансии публикуются в сети интернет	X
D. Требование о публикации вакансий онлайн предусмотрено в законодательстве	X
E. Все кандидаты, которые соответствуют требованиям, имели возможность подать заявку на конкурс	X
F. Отбор основывается на оценке личных качеств кандидатов (опыт, навыки, добросовестность) как согласно законодательству, так и на практике	X

Примечание: Если в период, охватываемый мониторингом, не проводился отбор руководителя специализированного следственного органа, подразделения или группы следователей, то считается, что критерий не применим. Если процедура отбора не была завершена на момент проведения мониторинга, она будет оценена в мониторинговом цикле после ее завершения и до того времени будет считаться, что критерий не применим.

В Кыргызской Республике нет специализированного антикоррупционного учреждения. Поэтому Кыргызстан не соответствует ни одному из элементов критерия.

Критерий 8.3.2.

Процедура досрочного увольнения руководителя специализированного следственного органа, подразделения или группы следователей, специализирующихся на расследовании коррупции, является четкой, прозрачной и объективной:

Элемент	Оценка
A. Основания для увольнения определены в законе	X
B. Основания для увольнения являются четкими и не включают такие основания, как "нарушение присяги", "ненадлежащее исполнение обязанностей" или "утрата доверия", если только законодательство не детализирует их на более конкретные основания	X
C. Закон регулирует основные этапы процедуры	X
D. Закон требует, чтобы информация о результатах различных этапов процедуры (если их несколько) публиковалась в сети интернет	X

В Кыргызской Республике нет специализированного антикоррупционного учреждения. Поэтому Кыргызстан не соответствует ни одному из элементов критерия.

Критерий 8.3.3.

	Оценка
Отсутствуют случаи увольнения руководителя специализированного следственного органа, подразделения или группы следователей вне процедур, описанных в критерии 3.2.	X

Примечание: Если в период, охватываемый мониторингом, руководитель специализированного следственного органа, подразделения или группы следователей не увольнялся, то считается, что критерий не применим. Если процедура увольнения не была завершена на момент проведения мониторинга, она будет оценена в мониторинговом цикле после ее завершения и до того времени будет считаться, что критерий не применим.

В Кыргызской Республике нет специализированного антикоррупционного учреждения. Поэтому страна не соответствует данному критерию.

Критерий 8.3.4.

Руководитель специализированного антикоррупционного органа или подразделения прокуратуры отбирается в рамках следующей процедуры:

Элемент	Оценка
A. Законодательство регламентирует основные этапы процесса отбора	X
B. Информация о результатах основных этапов отбора публикуется в сети интернет	X
C. Вакансии публикуются в сети интернет	X
D. Требование о публикации вакансий онлайн предусмотрено в законодательстве	X
E. Все кандидаты, которые соответствуют требованиям, имели возможность подать заявку на конкурс	X
F. Отбор основывается на оценке личных качеств кандидатов (опыт, навыки, добросовестность)	X

Примечание: Если в период, охватываемый мониторингом, не проводился отбор руководителя специализированного антикоррупционного органа или подразделения прокуратуры, то считается, что критерий не применим. Если процедура отбора не была завершена на момент проведения мониторинга, она будет оценена в мониторинговом цикле после ее завершения и до того времени будет считаться, что критерий не применим.

В Кыргызской Республике нет специализированного антикоррупционного учреждения. Поэтому Кыргызстан не соответствует ни одному из элементов критерия.

Индикатор 8.4. Специализированные следственные и прокурорские органы по борьбе с коррупцией имеют адекватные полномочия и работают прозрачно

Оценка соответствия индикатору

В Кыргызстане отсутствует специализированная антикоррупционная инфраструктура как в части следственной, так и в части прокурорских функций. Кыргызстан не соответствует всем критериям этого индикатора. Деятельность подразделений органов следствия и органов прокуратуры, ответственных за противодействие коррупции регулируется в общем порядке, в соответствии с правовым статусом МВД, ГКНБ, прокуратуры. Следует обратить внимание на то, что ГКНБ по правовому статусу является органом национальной безопасности, специальной службой, которому присущи особенности, ограничивающие прозрачность её деятельности. Поэтому, передача функции борьбы с коррупцией от ГКНБ в специализированную институцию также повысит прозрачность борьбы с коррупцией и гражданский контроль со стороны общества.

Критерий 8.4.1.

Специализированный следственный орган, подразделение или группа следователей, специализирующихся на расследовании коррупции, имеют согласно законодательству и на практике:

Элемент	Оценка
А. Полномочия по ведению скрытого наблюдения, перехвату коммуникаций и проведению операций под прикрытием	X
В. Право доступа к налоговым, таможенным и банковским данным - напрямую или по решению суда	X

Примечание: Полномочия по ведению скрытого наблюдения, перехвату коммуникаций и проведению операций под прикрытием могут осуществляться специализированным следственным органом, подразделением или группой следователей непосредственно или через (при помощи) других органов.

В Кыргызстане нет специализированных антикоррупционных следственных или прокурорских подразделений, поэтому нижеприведенная информация касается следственных подразделений органов МВД и ГКНБ, расследующих коррупционные наряду с другими преступлениями. В соответствии с Законом об оперативно-розыскной деятельности и УПК Кыргызской Республики, в целях раскрытия и расследования преступлений могут проводиться следующие специальные следственные действия по ведению скрытого наблюдения, перехвату коммуникаций и проведению операций под прикрытием.

В соответствии с УПК и законами "О Национальном банке", "О банках и банковской деятельности" раскрытие сведений, составляющих банковскую тайну, осуществляется на основании решения суда. Что касается таможенной и налоговой информации, то такая информация может быть предоставлена правоохранительным органам только в том случае, если она относится к налоговому или таможенному преступлению, но не к коррупционному преступлению. Таким образом, органы, расследующие коррупционные преступления, не имеют доступа к информации о налоговой или таможенной тайне. С учетом изложенного выше, Кыргызстан не соответствует ни одному из элементов критерия.

Критерий 8.4.2

Подробная статистика, касающаяся работы специализированных антикоррупционных следователей и прокуроров, публикуется онлайн не реже одного раза в год, включая:

Элемент	Оценка
А. Количество зарегистрированных уголовных производств/открытых дел по коррупционным преступлениям	X
В. Количество лиц, дела которых были направлены в суд, с разбивкой по уровню и типу должностных лиц	X
С. Количество прекращенных расследований с указанием оснований для прекращения	X

Примечание: Основание для прекращения означает правовое основание, такое как истечение срока давности привлечения к ответственности, отсутствие состава преступления и т.д., но не детали относительно содержания дел.

В Кыргызской Республике не публикуется детальная статистика по коррупционным преступлениям. Таким образом, Кыргызстан не соответствует критерию.

Мнения неправительственных заинтересованных сторон

Представители неправительственного сектора обратили внимание на гипертрофированную роль ГКНБ в сфере борьбы с коррупцией, а также влияние ГКНБ на органы уголовной юстиции и судейский корпус. В частности, отмечались случаи задержания представителей бизнеса, которые после “возмещения убытков”, освобождались от уголовной ответственности. Кроме того, обращалось внимание на выборочное применение мер уголовной репрессии.

9

Привлечение к ответственности за коррупционные преступления

Борьба с коррупционными преступлениями в Кыргызстане сосредоточена на выявлении и преследовании преступлений с признаками активного и пассивного взяточничества, а также вымогательства взятки. Органам уголовной юстиции необходимо активизировать усилия по привлечению к ответственности за незаконное обогащение и подкуп иностранных должностных лиц, автономное отмывание преступных доходов. Кроме того, следует рассмотреть вопрос о внедрении ответственности за торговлю влиянием и конфискации необоснованного имущества по процедуре иной чем уголовное преследование, что может существенно усилить антикоррупционные усилия компетентных органов в Кыргызстане. Отсутствие специализированной и разбитой по целевым показателям статистики по коррупционным преступлениям, а также по выявлению, управлению и возврату коррупционных активов не позволяет иметь полную картину для мониторинга и анализа антикоррупционной политики. Выделение в качестве одного из приоритетов уголовной юстиции выявление и конфискации орудий и имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений, а также возврат активов из иных юрисдикций, позволит акцентировать и усилить работу компетентных органов на данном направлении.

График 9.1. Уровень эффективности в сфере привлечения к ответственности за коррупционные преступления – низкий

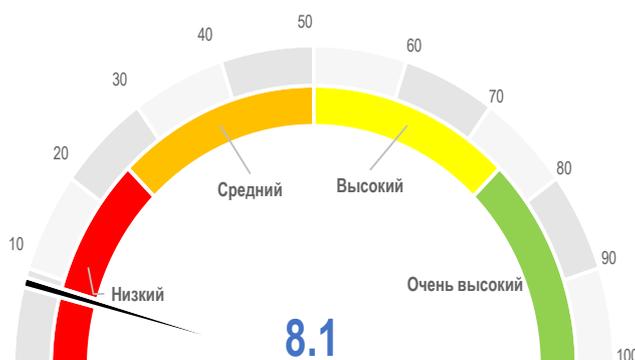
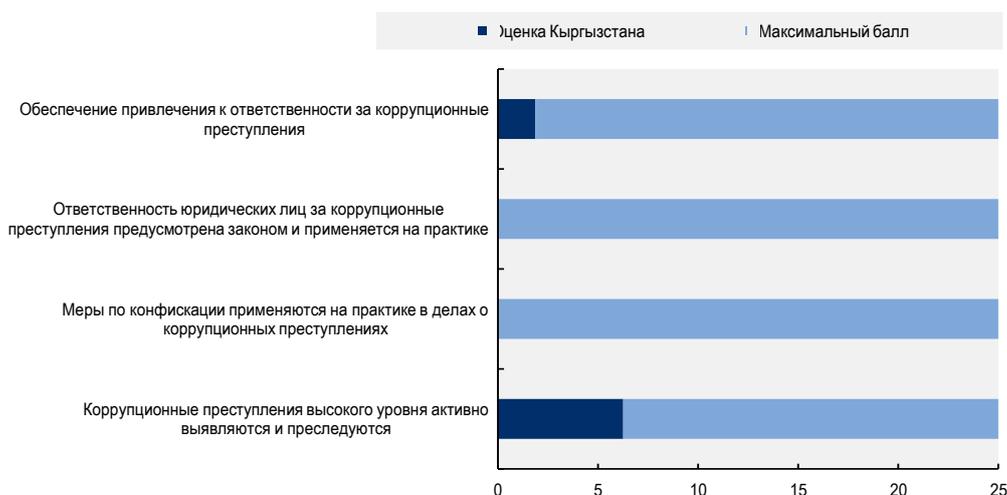


График 9.2. Уровень эффективности в сфере привлечения к ответственности за коррупционные преступления по индикаторам



Индикатор 9.1. Обеспечение привлечения к ответственности за коррупционные преступления

Оценка соответствия индикатору

Привлечение к ответственности за коррупционные правонарушения в Кыргызстане, как правило, сосредоточено на преследовании за активное и пассивное взяточничество, а также вымогательство взятки. Уголовная ответственность за незаконное обогащение и подкуп иностранных должностных лиц не применяется в практике органов уголовной юстиции, а такие институты как ответственность за торговлю влиянием, конфискация необоснованного имущества по процедуре иной чем уголовное преследование отсутствуют в законодательстве Кыргызстана, что существенно снижает потенциал

противодействия коррупции. В новой редакции УК Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года сохраняется состав преступления «коррупция», которая вступает в юридическую коллизию с иными нормами, устанавливающими ответственность за отдельные составы коррупционных преступлений. На это уже обращалось внимание в мониторинговых отчетах АКС ОЭСР по результатам третьего и четвертого раундов мониторинга Кыргызстана (OECD, 2018, p. 167^[12]; 2015^[13]). Проблему представляет также отсутствие специализированной и разбитой по целевым показателям статистики по коррупционным преступлениям, что не позволяет в полной мере использовать данную информацию для мониторинга и анализа антикоррупционной политики.

Критерий 9.1.1.

Санкции, как правило, налагаются за следующие преступления:

Элемент	Оценка
A. Активный подкуп в государственном секторе	✓
B. Пассивный подкуп в государственном секторе	✓
C. Активный и пассивный подкуп в частном секторе	✗
D. Предложение или обещание взятки, просьба взятки или принятие предложения/обещания взятки	✗
E. Подкуп с использованием нематериального и неденежного неправомерного преимущества	✗
F. Торговля влиянием	✗

Примечание: В этом и последующих критериях этой Сферы оценки, которые касаются привлечения к ответственности, учитываются приговоры или решения судов первой инстанции.

Критерий требует, чтобы санкции налагались "как правило", что означает, что по каждому элементу (A-F) национальные органы должны предоставить не менее трех примеров конкретных случаев вынесения в 2023 году обвинительных приговоров в первой инстанции за соответствующие преступления.

Власти Кыргызской Республики предоставили примеры обвинительных приговоров за активное и пассивное взяточничество (**элементы А и В**). Относительно обвинительных приговоров за предложение или обещание взятки, или принятие предложения/обещания взятки как самостоятельных преступлений (**элемент D**), то ответственность за эти преступления объединена в едином составе с дачей взятки (активным взяточничеством) в части первой ст.345 УК Кыргызской Республики. Примеров таких дел предоставлено не было. Только одно дело было представлено в отношении активного взяточничества в частном секторе (**элемент С**).

Власти также отметили, что не могут предоставить статистику по пассивному подкупу в частном секторе, подкупу с использованием нематериального неправомерного преимущества, поскольку данная статистика не может быть дезагрегирована от других данных, а также торговле влиянием (в Кыргызстане отсутствует уголовная ответственность за торговлю влиянием). Также не были предоставлены примеры обвинительных приговоров по соответствующим уголовным делам.

Таблица 9.1. Статистика по общему количеству приговоров в 2023 году

Количество лиц, осужденных за:	2023 год
Активное взяточничество в государственном секторе	27
Пассивное взяточничество в государственном секторе	12
Активное взяточничество в частном секторе	1

Пассивное взяточничество в частном секторе	0
Предложение или обещание взятки как самостоятельное преступление	N/A
Вымогательство взятки	32
Подкуп с использованием неосязаемого и неимущественного неправомерного преимущества	0
Торговля влиянием	0

Источник: Информация, предоставленная органами власти КР.

Критерий 9.1.2.

	Оценка
Санкции (меры), как правило, налагаются за преступное незаконное обогащение или как неуголовная конфискация необоснованного богатства (необоснованных активов) публичных должностных лиц	X

В 2023 году не было обвинительных приговоров по статье УК предусматривающей ответственность за незаконное обогащение. Институт неуголовной конфискации необъяснимого имущества публичных должностных лиц (необоснованных активов) в Кыргызской Республике не существует. Кыргызстан не отвечает критерию 9.1.2.

Критерий 9.1.3.

	Оценка
Существует, как минимум, одно дело начатого уголовного производства за подкуп иностранных должностных лиц	X

Власти Кыргызской Республики отметили, что в 2023 году уголовные дела по данному составу преступления не возбуждались. Кыргызстан не отвечает критерию 9.1.3.

Критерий 9.1.4.

Санкции, как правило, налагаются за следующие преступления:

Элемент	Оценка
А. Отмывание денег с коррупцией в государственном секторе в качестве возможного предикатного преступления	X
В. Отмывание денег, наказание за которое накладывается независимо от предикатного преступления	X

В 2023 году в Кыргызской Республике не было вынесено ни одного приговора за отмывание денег с возможной коррупцией в государственном секторе в качестве предикатного преступления (**элемент А**) или отмывание денег независимо от предикатного преступления (**элемент В**).

Критерий 9.1.5.

	Оценка
Государственные должностные лица, признанные виновными за совершение коррупционных преступлений, освобождаются от должности во всех случаях	X

Власти КР отметили, что положения статей 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342 и 343 Уголовного кодекса Кыргызской Республики, предусматривающие ответственность за коррупционные преступления, помимо основного наказания предусматривают также лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух или трех лет. Кроме того, власти отметили, что на практике не было случаев, когда это дополнительное наказание не применялось.

Органы власти Кыргызской Республики сослались на пункт 4 части 1 статьи 38 Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», которая указывает, что по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, служба в государственном органе, органе местного самоуправления прекращается в случае назначения наказания служащему, исключающего продолжение службы в соответствии с вступившим в законную силу обвинительным приговором суда. Вместе с тем эта норма предусматривает увольнение не во всех случаях вынесения обвинительного приговора, а только в случаях, исключающих продолжение службы (например, в случае наказания в виде лишения свободы). Поскольку критерий 9.1.5 говорит об освобождении от должности во все случаях, когда публичный служащий признан виновным за совершение коррупционного преступления, то можно констатировать, что Кыргызстан не отвечает критерию 9.1.5.

Критерий 9.1.6.

Существуют гарантии против злоупотребления специальными основаниями для освобождения от ответственности за преступления активного подкупа или злоупотребления влиянием:

Элемент	Оценка
A. Любое специальное освобождение от ответственности за преступления активного подкупа или злоупотребления влиянием применяется с учетом обстоятельств дела (то есть не применяется автоматически)	X
B. Специальное освобождение применяется при условии, что добровольное сообщение имеет силу в течение короткого периода времени и до того, как правоохранительным органам стало известно о преступлении самостоятельно	X
C. Специальное освобождение не допускается, если взятка дается по инициативе взяткодателя	X
D. Специальное освобождение требует активного сотрудничества со следствием или публичным обвинением	X
E. Специальное освобождение невозможно в случае подкупа иностранных публичных должностных лиц	X
F. Специальное освобождение применяется судом или существует судебный контроль за его применением прокурором	X

Примечание: Эти гарантии могут быть предусмотрены в законодательстве или официальных руководствах, которые соблюдаются на практике.

Согласно примечанию к ст. 344 УК Кыргызской Республики, лицо, являющееся посредником при получении или даче взятки другому лицу, освобождается от уголовной ответственности за деяние,

предусмотренное настоящей статьей, если оно добровольно сообщило об этом органу, уполномоченному возбудить уголовное дело, и способствовало раскрытию и (или) предотвращению преступления. Также, согласно статье 345 УК Кыргызской Республики, лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности за деяние, предусмотренное настоящей статьей, если имело место вымогательство взятки должностным лицом либо если лицо добровольно сообщило о взятке в орган, уполномоченный возбудить уголовное дело.

Кыргызстан не соответствует **элементу А**, поскольку, согласно Уголовному кодексу, лицо, являвшееся посредником или взяткодателем, освобождается от уголовной ответственности, если оно добровольно сообщает о взятке. Согласно формулировке Уголовного кодекса, освобождение от уголовной ответственности в таких случаях является обязанностью, а не правом компетентных органов, и должно применяться при наличии нескольких условий автоматически.

Это подтверждается информацией органов власти Кыргызской Республики, согласно которой по всем уголовным делам, возбужденным на основании заявлений граждан по фактам вымогательства взятки должностным лицом, в отношении лиц, добровольно сообщивших об указанных фактах, в ходе следствия принимаются решения о прекращении в их отношении уголовного преследования (отдельная статистика не ведется).

Что касается **элемента В**, то судебная практика (в соответствии с постановлением Пленума Верховного суда Кыргызской Республики от 25 марта 2016 года № 7) сформирована таким образом, что добровольное заявление о взятке или посредничестве во взятке должно быть сделано до того, как компетентным правоохранительным органам станет известно о взятке. В то же время ни в законодательстве, ни в судебной практике нет указания на то, что такое заявление должно быть сделано в течение короткого периода времени. Таким образом, Кыргызстан не соответствует данному элементу, поэтому было бы целесообразным закрепить соответствующее правило в законодательстве.

Элемент С предусматривает, что специальное освобождение не допускается, если взятка дается по инициативе взяткодателя. Кыргызстан не соответствует критерию С, поскольку примечание к статье 345 Уголовного кодекса прямо предусматривает освобождение от ответственности взяткодателя, если имеет место вымогательство взятки или он добровольно сообщает о взятке, то есть во втором случае не уточняя по чьей инициативе дается взятка.

Элемент D говорит о том, что специальное освобождение требует активного сотрудничества со следствием или публичным обвинением. Статья 344 УК Кыргызстана предусматривает, что лицо, являющееся посредником в получении или даче взятки другому лицу, освобождается от уголовной ответственности, если оно способствовало раскрытию и (или) пресечению данного преступления. В то же время статья 345 «Дача взятки» такого условия освобождения от ответственности не содержит. В связи с этим, можно констатировать несоответствие Кыргызстана **элементу D**.

Что касается **элемента E**, то статья 345 Уголовного кодекса Кыргызской Республики допускает освобождение от ответственности за подкуп иностранного должностного лица или должностного лица международной организации, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица или если лицо добровольно сообщило о подкупе в орган, имеющий право возбудить уголовное дело. Таким образом, Кыргызстан не соответствует **элементу E**.

Что касается **элемента F**, власти Кыргызстана отметили, что лицо, добровольно сообщившее о взятке освобождается от уголовной ответственности за отсутствием состава преступления на этапе досудебного следствия. Таким образом судебный контроль за освобождением лица, добровольно заявившем о даче или посредничестве в даче взятки, отсутствует. Таким образом, Кыргызстан не соответствует этому элементу.

Критерий 9.1.7.

Ни одно уголовное дело о коррупционном преступлении, совершенном публичным должностным лицом, не было прекращено в связи с:

Элемент	Оценка
A. Истечением срока давности	X
B. Истечением сроков расследования или уголовного преследования	X

Власти Кыргызской Республики сообщили, что 111 уголовных дел по коррупционным преступлениям были прекращены в 2023 году в связи с истечением срока давности. Власти Кыргызской Республики также предоставили информацию о 101 уголовном деле о коррупционных правонарушениях, прекращенном в связи с истечением сроков досудебного расследования.

В феврале 2024 года также был подписан Закон, согласно которому сроки давности не будут применяться к преступлениям, предусмотренным статьей 336 УК Кыргызстана «Коррупция», однако это правило не будет касаться других коррупционных преступлений. Кыргызстан не соответствует **элементам А и В**.

Критерий 9.1.8.

Правоприменительная статистика по коррупционным преступлениям, с разбивкой по видам преступлений, ежегодно публикуется онлайн, включая информацию о:

Элемент	Оценка
A. Количестве возбужденных дел	X
B. Количестве дел, направленных в суд	✓
C. Количестве дел, закончившихся вынесением обвинительного приговора (количестве осужденных лиц)	✓
D. Видах примененных наказаний	X
E. Примененных мерах конфискации	X
F. Видах и уровнях должностных лиц, к которым применены санкции.	X

На официальном сайте Верховного суда в разделе «Судебная статистика» ежегодно размещаются постатейные статистические сведения по всем рассмотренным судами 1-й инстанции уголовным делам, в том числе по коррупционным преступлениям. В частности, на сайте размещена информация о количестве дел, поступивших в суд и о количестве дел, закончившихся вынесением приговоров (количестве осужденных лиц). Таким образом, Кыргызстан отвечает **элементам В и С** критерия 9.1.8.

В части **элементов D и E** критерия 9.1.8 органы власти Кыргызстана отметили, что с 1 января 2024 года в формы статистической отчетности о работе судов первой инстанции по рассмотрению уголовных дел введены сведения постатейно об основных и дополнительных наказаниях. Сведения о лицах, совершивших коррупционные преступления, будут введены в Автоматизированную информационную систему 2.0 с 1 января 2025 года.

Мониторинговая команда приветствует данные изменения, однако поскольку оценка осуществляется за 2023 год, не имеет возможности их учесть при оценке выполнения соответствующих элементов критерия. Таким образом, Кыргызстан не соответствует требованиям **элементов А, D, E, F** критерия 9.1.8.

Критерий 9.1.9.

	Оценка
Правоприменительная статистика по коррупционным преступлениям собирается на центральном уровне	X

Власти Кыргызстана сообщили, что статистические данные о преступлениях, связанных с коррупцией, собираются в рамках регулярной статистической деятельности, проводимой Генеральной прокуратурой (на основе Единого реестра преступлений) и Верховным судом Кыргызской Республики (по результатам рассмотрения дел местными судами).

В то же время органы власти Кыргызстана в информации, дополнительно предоставленной мониторинговой группе, проинформировали об отсутствии возможности собирать централизованную статистическую дезагрегированную информацию по всем коррупционным преступлениям. Таким образом, Кыргызстан не соответствует требованиям критерия.

Индикатор 9.2. Ответственность юридических лиц за коррупционные преступления предусмотрена законом и применяется на практике

Введение

Ответственность юридических лиц в Кыргызстане за коррупционные правонарушения существовала с 2017 по 2021 годы. С принятием новой редакции Уголовного кодекса в 2021 году было установлено, что «юридическое лицо не является субъектом преступления, уголовной ответственности и наказания». Таким образом, законодательство Кыргызской Республики более не предусматривает ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Оценка соответствия индикатору

Отсутствие регулирования ответственности юридических лиц за коррупцию означает, что Кыргызстан не соответствует индикатору 9.2.

Критерий 9.2.1.

	Оценка
Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения установлена законом	X

Законодательство Кыргызской Республики не предусматривает ответственности юридических лиц за коррупционные преступления.

Критерий 9.2.2.

	Оценка
Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения является автономной, то есть не ограничивается случаями, когда физическое лицо, совершившее преступление, установлено, привлечено к ответственности или осуждено	X

Законодательство Кыргызской Республики не предусматривает ответственности юридических лиц за коррупционные преступления.

Критерий 9.2.3.

	Оценка
Закон устанавливает соразмерные и сдерживающие денежные санкции за корпоративные правонарушения, в том числе принимая во внимание сумму незаконной выгоды, которая была передана как взятка, или сумму полученных преступных доходов	X

Законодательство Кыргызской Республики не предусматривает ответственности юридических лиц за коррупционные преступления.

Критерий 9.2.4.

	Оценка
Закон предусматривает применение к юридическим лицам неденежных санкций (мер) (например, отстранение от участия в государственных закупках или отзыв лицензии)	X

Законодательство Кыргызской Республики не предусматривает ответственности юридических лиц за коррупционные преступления.

Критерий 9.2.5.

	Оценка
Законодательство или официальные руководства допускает защиту должной осмотрительности (комплаенс) для освобождения юридических лиц от ответственности, смягчения или отсрочки санкций	X

Законодательство Кыргызской Республики не предусматривает ответственности юридических лиц за коррупционные преступления.

Критерий 9.2.6.

Следующие санкции (меры), как правило, применяются к юридическим лицам за коррупционные преступления:

Элемент	Оценка
А. Денежные санкции	X
В. Конфискация коррупционных доходов	X
С. Неденежные санкции (например, запрет определенной деятельности)	X

Законодательство Кыргызской Республики не предусматривает ответственности юридических лиц за коррупционные преступления.

Индикатор 9.3. Меры по конфискации применяются на практике в делах о коррупционных преступлениях

Оценка соответствия индикатору

В Кыргызстане не собирается дезагрегированная статистическая информация о конфискации орудий и доходов от коррупционных преступлений, исполнения решений о конфискации. В 2023 году не было случаев возвращения коррупционных доходов из-за границы. В 2023 году в иностранные юрисдикции не было направлено ни одного международного запроса о конфискации доходов от коррупции. Отсутствие четких дезагрегированных данных касательно конфискации орудий и доходов от коррупционных преступлений может свидетельствовать о том, что собственно институт конфискации преступных доходов не является приоритетным для органов уголовной юстиции. Было бы рациональным установить в качестве одного из приоритетов уголовной юстиции эффективность деятельности в части выявления и конфискации орудий и имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений, а также возврат активов из иных юрисдикций.

Критерий 9.3.1.

Конфискация, как правило, применяется относительно:

Элемент	Оценка
А. Орудий совершения коррупционных преступлений	X
В. Доходов от коррупционных преступлений	X

Власти Кыргызстана сообщили, что судебная статистика не содержит дезагрегированных данных о конфискации имущества за коррупцию и другие преступления против интересов государственной и муниципальной службы. Поэтому представить соответствующую информацию не представляется возможным.

Что касается повседневного применения законодательства о конфискации орудий и доходов от коррупции, власти Кыргызстана представили только одно дело, в котором предмет взятки был конфискован. Это решение было отменено кассационной инстанцией и направлено на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Следует обратить внимание и на законодательные коллизии в УК Кыргызской Республики, касающиеся возможности конфискации орудий и доходов от

коррупционных преступлений. Так, конфискация имущества в коррупционных преступлениях применяется только в тех случаях, когда она указана в санкции соответствующей статьи (части статьи). В некоторых случаях, например, дача взятки (части 1 и 2 статьи 345 УК) или посредничество во взяточничестве (части 1 и 2 статьи 344 УК) конфискация имущества в санкции не указана, что делает невозможной конфискацию орудий или доходов от соответствующих коррупционных преступлений. Данная проблема требует законодательного решения. Таким образом, власти Кыргызстана не представили доказательств регулярного использования конфискации орудий и доходов от коррупции, и поэтому Кыргызстан не соответствует критерию 9.3.1.

Критерий 9.3.2.

	Оценка
Постановления о конфискации полностью выполняются по меньшей мере в 50% случаев дел о коррупционных преступлениях	X

Власти Кыргызстана сообщили, что судебная статистика не содержит дезагрегированных данных о приговорах с конфискацией за коррупцию и другие преступления против интересов государственной и муниципальной службы. Таким образом, в отсутствие доказательств того, что постановления о конфискации были исполнены, нет возможности сделать вывод, что Кыргызстан соответствует критерию 9.3.2.

Критерий 9.3.3.

Следующие виды мер по конфискации применялись хотя бы один раз в делах о коррупции:

Элемент	Оценка
A. Конфискация производных (косвенных) доходов от коррупции	X
B. Конфискация орудий совершения коррупционных преступлений и доходов от них, переданных информированным третьим лицам	X
C. Конфискация имущества, стоимость которого соответствует стоимости инструментов и доходов от коррупционных преступлений (конфискация на основе стоимости)	X
D. Конфискация смешанных доходов от коррупционных преступлений и прибыли от них	X

Власти не предоставили информации хотя бы об одном случае применения любого вида конфискационных мер, перечисленных в критерии.

Критерий 9.3.4.

Следующие виды мер по конфискации применялись хотя бы один раз в делах о коррупции:

Элемент	Оценка
А. Конфискация орудий и доходов от коррупционных преступлений без вынесения обвинительного приговора	X
В. Расширенная конфискация в уголовных делах	X

Органы власти Кыргызской Республики не предоставили информацию хотя бы об одном случае применения любого вида конфискационных мер, перечисленных в критерии.

Критерий 9.3.5.

Предпринимаются меры для обеспечения возврата коррупционных доходов:

Элемент	Оценка
А. Возвращение коррупционных доходов из-за рубежа произошло хотя бы один раз	X
В. Запросы о конфискации коррупционных доходов, как правило, направляются за границу	X

В 2023 году не было случаев возвращения коррупционных доходов из-за границы. В 2023 году в иностранные юрисдикции не было направлено ни одного международного запроса о конфискации доходов от коррупции.

Индикатор 9.4. Коррупционные преступления высокого уровня активно выявляются и преследуются

Введение

Органы уголовной юстиции возбудили в 2023 году 619 уголовных дел о коррупции. Из них 133 направлены в суд. Среди этих дел нет уголовных дел, которые касаются высших должностных лиц, представителей действующей власти. Журналисты расследователи предоставляют достаточно фактических материалов о возможных коррупционных правонарушениях, однако органы уголовной юстиции не реагируют на них в должный процессуальный способ. Процедуры снятия иммунитетов с должностных лиц, пользующихся ими, длительные, что может повлиять на возможности сбора доказательств. Критерии для отказа в снятии иммунитетов не отвечают требованиям правовой определенности.

Оценка соответствия индикатору

Отсутствие специализированных антикоррупционных органов, независимых от политической власти, не позволяет эффективно реагировать на выявленные факты коррупции высокого уровня. Более того, давление на медиа и журналистов, занимающихся расследованием фактов возможной коррупции, представляют собой серьезную угрозу для антикоррупционных усилий в Кыргызской Республике.

Критерий 9.4.1.

	Оценка
Не менее 50% наказаний за преступления коррупции высокого уровня предусматривали лишение свободы без условного или иного вида освобождения	X

Примечание: Учитываются только квалифицированные составы коррупционных преступлений, за которые предусмотрено лишение свободы как мера наказания.

Органы власти Кыргызской Республики не предоставили информацию, подтверждающую, что не менее 50% наказаний за коррупцию на высоком уровне предусматривают тюремное заключение без условного или иного вида освобождения. Кыргызстан не соответствует критерию.

Критерий 9.4.2.

Иммунитет высокопоставленных должностных лиц от уголовного расследования или преследования за коррупционные преступления:

Элемент	Оценка
A. Снимается без неоправданной задержки	✓
B. Снимается на основании четких критериев	X
C. Снимается с использованием процедур, подробно регламентированных в законодательстве	✓
D. Не препятствует расследованию и преследованию коррупционных преступлений каким-либо иным образом	✓

Особый порядок расследования преступлений, совершенных лицами, обладающими иммунитетом, предусмотрен Конституцией, главой 56 УПК, Регламентом Жогорку Кенеша и Законом Кыргызской Республики "Об органах судебного самоуправления в Кыргызской Республике". Эти процедуры достаточно подробно прописаны в законодательстве и используются на практике, поэтому Кыргызстан соответствует **элементу С**. Этот особый порядок предусматривает, в частности, что только Генеральный прокурор может возбудить дело против лиц, обладающих иммунитетом; согласие на их преследование дается Парламентом или Советом судей по предложению Генерального прокурора.

Процедура дачи согласия на преследование в Жогорку Кенеше предусматривает создание специальной комиссии (в течение 2 дней с момента получения представления Генерального прокурора) и подготовку ею заключения (еще 21 день на дачу согласия на преследование в отношении Генерального прокурора и Омбудсмана и 30 дней - в отношении депутата). Рассмотрение дела специальной комиссией может быть продлено, если потребуются дополнительные документы. По окончании работы комиссии отчет представляется на следующей сессии Жогорку Кенеша.

Процедура дачи согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности осуществляется Советом судей на основании ходатайства Генерального прокурора. Согласно Закону «Об органах судебного самоуправления», рассмотрение этого вопроса может потребовать проведения расследования, которое длится 30 дней. По информации органов власти Кыргызской Республики в 2023 г из 5 представлений Генерального прокурора о даче согласия на привлечение судьи к уголовной ответственности 3 были одобрены Советом судей, 1 представление отклонено и еще 1 – возвращено Генеральному прокурору. На практике, неоправданных задержек со снятием

иммунитетов должностных лиц в Парламенте не возникало. Поэтому можно констатировать, что Кыргызстан соответствует **элементу А**.

Законодательство не содержит четких критериев того, когда иммунитет должен быть снят, а когда должен быть получен отказ в даче согласия (это означает, что Кыргызстан не соответствует **элементу В**). Более того, повторное обращение с просьбой о снятии иммунитета в данном случае не допускается, даже если будут собраны дополнительные доказательства. Несмотря на то, что продолжительные сроки снятия иммунитета, невозможность повторного обращения за снятием иммунитета и отсутствие критериев для снятия иммунитета могут препятствовать надлежащему расследованию коррупционных дел, на практике подобных препятствий для дачи Парламентом согласия на привлечение депутатов к ответственности не возникало. Таким образом, Кыргызстан соответствует **элементу D**.

Критерий 9.4.3.

	Оценка
Ни одно публичное заявление о коррупции на высоком уровне не осталось не рассмотренным или не расследованным (50%), или решения не начинать или прекратить расследование были приняты и разъяснены общественности (50%)	X

Примечание 1: Группа по мониторингу предоставит правительству список выявленных ею публичных обвинений (если таковые имеются), если такие обвинения были сделаны в течение календарного года перед годом проведения мониторинга. Правительство предоставляет группе мониторинга информацию о первоначальном рассмотрении и расследовании каждого такого случая, включая объяснение причин решения о закрытии или отказе от расследования. Правительство также предоставляет ссылки на публикацию информации о результатах такого рассмотрения или расследования по каждому делу. Указанная публикация должна быть осуществлена до подачи ответов страны на мониторинговый опросник. Публикация может исключать информацию, которая вредит расследованию других дел.

Примечание 2: Публичные заявления означают обвинения, которые находятся в публичном доступе и были распространены авторитетными национальными или международными средствами массовой информации или источником которых является авторитетная национальная или международная организация. Обвинение должно содержать фактические утверждения, которые возможно проверить, и касаться конкретных лиц и утверждаемых нарушений. Группа мониторинга принимает решение о том, считается ли СМИ или организация авторитетной на основании комментариев неправительственных и государственных заинтересованных сторон с учетом, в том числе, таких факторов как продолжительность деятельности, частота цитируемости другими заинтересованными сторонами или СМИ, регулярная публикация онлайн информации о деятельности организации в антикоррупционной сфере и так далее.

Власти Кыргызской Республики сообщили, что таких случаев в Кыргызстане не было. В то же время, ряд журналистских расследований о возможной коррупции на высоком уровне привели не к инициированию проверки и открытию уголовных дел относительно фактов возможной коррупции во власти, а к различным мерам в отношении медиа и журналистов. Например, за журналистским расследованием на интернет – ресурсе Kloop.kg 22 августа 2023 г. о возможной причастности к коррупционным правонарушениям высших должностных лиц в Кыргызской Республике⁶⁵ последовало заявление прокуратуры в суд о ликвидации «Клооп Медиа» на основании осуществления внеуставной деятельности.⁶⁶ Аналогично, нет официальной информации о расследовании фактов возможной коррупции, опубликованных на ресурсе TemirovLIVE. В то же время руководитель расследовательского проекта депортирован из Кыргызстана, а 11 журналистов были арестованы в январе 2024 г.⁶⁷ На данный момент дело находится на рассмотрении суда. Данные примеры не позволяют прийти к выводу о соответствии Кыргызстана критерию.

⁶⁵ Kloop.kg (22 августа 2023 г.); подробнее см. <https://kloop.kg/blog/2023/07/04/tarif-ohrenevshij-pravitelstvo-zhaparova-po-deshevke-otdaet-elektrichestvo-firme-svyazannoj-s-bakievymi/>.

⁶⁶ [Комитет по защите журналистов](#), власти Кыргызстана потребовали закрыть расследовательское издание «Клооп» (19 сентября 2023 г.).

⁶⁷ [Vesti.kg](#), Обращение Фонда журналистских расследований о ситуации со СМИ в Кыргызстане (19 января 2024 г.).

Мониторинговая группа крайне обеспокоена практикой отсутствия официальной реакции по фактам возможной коррупции на высшем уровне, раскрытым журналистами, и давления на авторов журналистских расследований коррупции в Кыргызстане.

Мнения неправительственных заинтересованных сторон

Неправительственные организации проинформировали об отсутствии надлежащей реакции органов уголовного правосудия на случаи возможной коррупции лиц, аффилированных с властью (например, в случаях указанных в анализе соответствию критерию 9.4.3), а также о давлении на бизнес с целью «возместить ущерб, причинённый коррупционными преступлениями» за пределами процессуальных механизмов, что по их мнению может свидетельствовать о выборочном применении уголовно-правовых инструментов в борьбе с коррупцией.

ССЫЛКИ

- European Commission for Democracy Through Law (2023), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts*, [9]
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2023\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)020-e).
- European Commission for Democracy Through Law (2002), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors*, [11]
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)023-e).
- Europe, C. (1998), *European Charter on the Status of Judges*, <https://rm.coe.int/16807473ef>. [7]
- FATF (2012-2023), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, FATF, Paris, <http://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>. [6]
- OECD (2024), *Armenia, Azerbaijan, Moldova and Ukraine take promising steps to fight corruption but should improve enforcement and promote business integrity*, [14]
<https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/03/armenia-azerbaijan-moldova-and-ukraine-take-promising-steps-to-fight-corruption-but-should-improve-enforcement-and-promote-business-integrity.html>.
- OECD (2018), *Антикоррупционные реформы в Кыргызстане: Четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c8e38b03-ru>. [12]
- OECD (2015), *Антикоррупционные реформы в Кыргызстане: Третий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3cbb8992-ru>. [13]
- OECD (2013), *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e1cf4226-en>. [15]
- OECD (2009), *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, [5]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>.
- Parliament of Kyrgyzstan (Jogorku Kenesh) (2022), *Rules of Procedure*, [8]
<https://cbd.minjust.gov.kg/4-3222/edition/1359/ru>.

- Transparency International (2024), *CPI 2023 for Eastern Europe & Central Asia: Autocracy & weak justice systems enabling widespread corruption*, [10]
<https://www.transparency.org/ru/news/cpi-2023-eastern-europe-central-asia-autocracy-weak-justice-systems-widespread-enabling-corruption>.
- UNODC (2012), *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*, [4]
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf.
- ОЭСР (2022), *Методика Оценивания, 5-й раунд мониторинга, Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией*, [1]
<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/acn/assessment-framework-RUS.pdf>.
- ОЭСР (2022), *Методические рекомендации, 5-й раунд мониторинга, Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией*, [2]
<https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/networks/acn/monitoring-guide-RUS.pdf>.
- ОЭСР (2020), *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2016-2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9e621f2f-en>. [16]
- ОЭСР (2020), *Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах восточной европы и центральной азии, Достижения И Проблемы, 2016-2019 Гг.*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b0fd4582-ru>. [3]

