

**Обзор нормативно-правовой и
институциональной базы по борьбе с коррупцией
в Кыргызской Республике**

Под редакцией Кубанычбека Омуралиева

Бишкек 2009

**УДК 351/354
ББК 67.99 (2)8**

О-14

Авторский коллектив: Омуралиев Кубанычбек Касымович – руководитель; Майчиев Шамарал Юсупович; Сырдыбаев Суйунбек Мадылбекович; Таранчиева Асия Токбаевна; Сагынбаев Дамир Казакович;

О-14 Обзор нормативно-правовой и институциональной базы по борьбе с коррупцией в Кыргызской Республике. Авторский коллектив: К.К Омуралиев и другие - Б.: (Турар). 2009. 128с.,

ISBN 978-9967-421-97-4

В настоящей публикации представлены обзор национальной программы, основные положения нормативно-правовой и институциональной базы КР в сфере борьбы с коррупцией, а также результаты анализа уровня коррупции и состояние борьбы с ней на основании исследований независимых общественных организаций и статистических данных государственных органов.

Публикация рассчитана на широкий круг читателей, как служащих государственных, в том числе правоохранительных и муниципальных органов, так студентов и представителей академических кругов, а также исследователей и простых читателей.

Публикация данного издания стала возможной благодаря поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке.

Издание не предназначено для продажи и распространяется бесплатно.

О 1203021100-09

**УДК 351/354
ББК 67.99 (2)8**

ISBN 978-9967-421-97-4

© К. Омуралиев и другие



ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
I. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	5
1. Антикоррупционная стратегия Кыргызской Республики	5
2. Подходы в борьбе с коррупцией	6
3. Статистические данные о некоторых преступлениях, связанных с коррупцией	7
4. Восприятие проблемы коррупции в Кыргызской Республике	9
II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	11
1. Национальное агентство КР по предупреждению коррупции	11
2. Национальный совет КР по борьбе с коррупцией	13
III. УКРЕПЛЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ПОДОТЧЕТНОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ	14
1. Подотчетность и прозрачность государственных органов	14
2. Государственные закупки	24
3. Финансовый контроль и государственный аудит	24
4. Администрирование налогов и таможенных платежей	24
5. Нормы корпоративного бухгалтерского учета и аудита	26
6. Доступ к информации	29
7. Подотчетность и прозрачность в негосударственном секторе	30
а) Корпоративное управление и конфликт интересов в частном секторе	
б) Этический кодекс и конфликт интересов в некоммерческом секторе	
в) Этический кодекс и конфликт интересов в системе политических партий	
IV. КОРРУПЦИОННЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА	34
1. Законодательное регулирование коррупционных преступлений	35
2. Понятие коррупции, как уголовно наказуемого деяния.	36
3. Иные коррупционные преступления	40
2. Роль правоохранительных и иных госорганов в борьбе с коррупцией	42
V. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ	45
1. Институт независимости судебной власти	45
2. Порозрачность судебной власти	47
3. Профессиональная этика судей	49
4. Доступ к справедливому правосудию	50
5. Судебное самоуправление и финансирование судебной власти	51
VI . МЕЖДУНАРОДНЫЕ АСПЕКТЫ	52
1. Международно-правовые договоры по борьбе с коррупцией	52
2. Зарубежные институты по борьбе с коррупцией	55
VII. Заключение	55
VIII. Список нормативных правовых актов, использовавшихся при составлении обзора	57

Предисловие

Настоящий обзор нормативно - правовой и институциональной базы по борьбе с коррупцией в КР подготовлен с целью доведения основных положений нормативных правовых актов и состояния институциональной базы в области борьбы с коррупцией до широкой общественности.

Известно, что проблема коррупции носит международный характер и она существует во многих странах, независимо от политического устройства, уровня политического развития, и различается лишь масштабами. Как показывает мировая практика, особенно уязвимыми к воздействию коррупции становятся развивающиеся страны и страны, находящиеся в переходном периоде из-за специфики социальных и экономических проблем, стоящих перед ними, поскольку коррупция не только серьезно тормозит дальнейшее продвижение реформ, а также способствует порождению бедности и нестабильности развития этих стран.

Проблема коррупции находится на острие общественного интереса в Кыргызстане. Разрушающий эффект коррупции затронул сегодня почти все сферы жизни. Коррупция не только широко распространена в государственных структурах (особенно в фискальных и правоохранительных органах), она проникла буквально повсюду, начиная с больниц и школ, частного сектора и заканчивая совместными проектами, осуществляемыми с иностранными инвесторами и международными донорами. Коррупция, возведенная в разряд обычных отношений между, нечистыми на руку, государственными чиновниками, сотрудниками правоохранительных и судебных органов, сферы образования, здравоохранения и социального обеспечения и простыми гражданами стала одной из главных причин нагромождения нерешенных социальных проблем, ухудшения общей экономической ситуации в стране.

Для искоренения коррупции требуется создание благоприятных условий для бизнеса, здоровой конкуренции среди предпринимателей, устранение искусственно создаваемых административных барьеров, которые не могут быть реализованы без изменения взаимоотношений государства и его граждан, основанных на строгом соблюдении своих прав и обязанностей, диктатуре закона и отказа от ставших привычными понятий о купле-продаже всего. Залогом достижения этих целей является не только неподкупная и беспристрастная судебная система, прозрачность, подотчетность и добросовестное управление в системе государственной службы, но и коренная ломка глубоко устоявшихся порочных убеждений о всемогуществе денег, и осознание того социального, экономического и нравственного вреда, который несет в себе коррупция.

Ратификация Конвенции ООН против коррупции, утверждение Государственной стратегии борьбы с коррупцией, учреждение Службы финансовой разведки, институционализация управления кадрами государственной службы и предотвращения коррупции свидетельствуют о государственном подходе к проблеме. Во время верстки данного издания Президент Кыргызской Республики К.Бакиев в своем выступлении на республиканском совещании руководителей органов государственной власти 20 октября 2009 г. объявил о том, что в целях повышения эффективности борьбы с коррупцией проводится серьезная реорганизация соответствующих государственных органов. Национальное агентство Кыргызской Республики по предупреждению коррупции передается в ведение Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы, которое преобразуется в Государственную кадровую службу Кыргызской Республики. Служба финансовой полиции получает статус центрального органа и ей будет поручено проведение следствия по всем видам экономических преступлений, включая контрабанду, что упраздняет дублирование в правоохранительных органах. Упразднено Государственное агентство по закупкам и материальным резервам, с передачей его функций Минфину и Фонду государственных материальных резервов.

Несмотря на изменения в организационных структурах, цели, задачи и функции, основных антикоррупционных институтов остались без изменений. В этой связи, авторы приняли решение оставить без изменений в тексте названия и функции реорганизованных органов.

Это небольшой перечень конкретных шагов в сфере борьбы с коррупцией, предпринятых руководством страны, направленных на достижение комплексного и системного подхода, опирающегося на сотрудничество и взаимодействие всех ветвей власти, гражданского общества, бизнеса и международного сообщества. При этом, следует пристальное внимание уделять необходимости развития системы превентивных мер, которым ранее не придавалось особого значения.

Выражаем надежду, что данная публикация даст возможность специалистам и экспертам государственных и муниципальных органов, работникам правоохранительных органов, преподавателям и

студентам высших учебных заведений, а также всем другим заинтересованным лицам активно использовать ее в антикоррупционной деятельности.

Кубанычбек Омуралиев, Исполнительный директор ОО «Кыргызские парламентарии против коррупции»

**Эндрю Тесорьер, Посол
Глава Центра ОБСЕ в Бишкеке**

I. Национальная политика по борьбе с коррупцией

Негативное влияние коррупции на процессы социально-экономического развития, борьбы с бедностью, подрыв доверия граждан к институтам демократического государства потребовали разработки антикоррупционной политики в национальном масштабе, которая стала средством консолидации усилий государственных органов и гражданского общества.

Кыргызская Республика, начав осуществление радикальных реформ своей экономической и политической системы, в 90-е годы столкнулась с серьезными проблемами коррупции в деловом секторе, в госструктурах и финансовых кругах. В связи с этим в 1997 году была утверждена трехлетняя государственная программа по усилению борьбы против коррупции, которая в 2001 году была продлена еще на последующие три года. В 2003 году принят закон КР «О борьбе с коррупцией»¹, направленный на выявление, предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений, привлечение виновных лиц к ответственности. Законом также были установлены правовые и организационные основы борьбы с коррупционными правонарушениями. Далее, одним из важных событий, в сфере борьбы с коррупцией, стало образование Консультативного совета по добросовестному управлению² (КСДУ). Целью его образования, включая его рабочий орган - Секретариат КСДУ, было формирование новых подходов добросовестного управления в свете реформирования государственного управления. Совет был возглавлен Президентом КР. В состав входили пять членов от кыргызской стороны - представители исполнительной власти и бизнеса и пять от доноров – представители международных организаций и дипломатических представительств, аккредитованных в КР. Следует отметить, что инициатором подготовки первой Стратегии борьбы с коррупцией выступил Секретариат КСДУ.

Вместе с тем, необходимо признать, что принимаемые меры во многом носили декларативный и формальный характер и соответственно были далеки от ее реализации в полной мере.

1. Антикоррупционная стратегия Кыргызской Республики

Практическим шагом в сфере борьбы с коррупцией стала разработка Государственной стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий по её реализации, утвержденный 21 июня 2005 года Указом и.о. Президента КР³. Эту программу можно назвать исторической, потому что принятие данного документа заложило системные подходы в борьбе с коррупцией. Стратегия была подготовлена рабочей группой из числа представителей государственных органов, НПО, СМИ, предпринимателей и специалистов международных организаций, работающих в КР, с учетом замечаний и предложений, полученных в ходе широкого обсуждения Проекта. Следует отметить, что сообщения о проекте Стратегии были опубликованы в СМИ, а текст был размещен для широкого обсуждения на веб-сайте Секретариата КСДУ.

Стратегия направлена на уменьшение уровня коррупции в КР путем устранения причин, порождающих ее, создания в обществе нетерпимого отношения к коррупции с помощью координации сил и средств различных государственных структур, международных донорских организаций и НПО и соответствующих адекватных правоохранительных мер. Стратегия стала единой платформой, объединяющей все антикоррупционные мероприятия в определенной логике и последовательности, что способствует повышению эффективности антикоррупционных мероприятий. Разрабатываемые меры направлены на эффективное и действенное предупреждение, выявление и пресечение коррупции, организацию эффективной борьбы с ней. Стратегия предусматривает также активное международное сотрудничество и координацию борьбы с коррупцией с международными организациями.

К Стратегии разработан План действий по ее реализации, в котором определены конкретные мероприятия, последовательность их осуществления, индикаторы исполнения, ответственные структуры и их партнеры. Для того, чтобы предпринимаемые усилия были последовательными и систематическими, мероприятия разработаны как краткосрочные (до конца 2005 года) и среднесрочные (2005-2007 годы), так и долгосрочные (2008 год и далее). Что касается направлений, то превентивные меры и общественная поддержка являются безусловными приоритетами, как наиболее действенные.

¹ Закон КР «О борьбе с коррупцией» от 6 марта 2003 года №51

² Указ Президента КР от 12 февраля 2004 года № 54

³ УП № 251

Впервые в данном документе дано определение коррупции не как уголовно-наказуемого деяния, а как социального явления, требующего постоянного и системного подхода в работе. В частности, в Стратегии дано следующее определение: коррупция – это социальное явление, которое часто выражается в виде конкретного правонарушения, но в целом не может быть полностью охвачено определениями уголовного права. Поэтому Стратегия рассматривает коррупцию в самом широком смысле как любое использование властных полномочий или служебного положения в личных целях. Данная формулировка совпадает с рабочим определением, предложенным междисциплинарной группой по коррупции Совета Европы: «коррупция представляет собой взяточничество или любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе, которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них в рамках должности, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других».

Стратегией борьбы с коррупцией в КР определены следующие основные подходы в борьбе с коррупцией: предупреждение коррупции, преследование коррупции, механизм ограничений, антикоррупционный орган и общественная поддержка, в соответствии с этим поставлены ее главные задачи:

- определить единую, последовательную и долгосрочную программу борьбы с коррупцией;
- обозначить приоритетные направления борьбы с коррупцией;
- определить мероприятия и ресурсы для достижения приоритетов, а также ответственные структуры и сроки исполнения;
- установить систему отслеживания реализации антикоррупционных мероприятий;
- провести оценку осуществлявшихся ранее антикоррупционных мер;
- создать механизмы координации антикоррупционных усилий государственных органов и институтов;
- выработать критерии оценки состояния коррупции в стране;

Следует особо отметить, что Стратегия является постоянно обновляемым документом, когда ее содержание изменяется и дополняется в зависимости от приоритетов, стоящих перед страной, и новых данных о состоянии коррупции. Так, в 2009 году была принята обновленная стратегия, или точнее - утвержден новый план действий⁴ по борьбе с коррупцией. В то же время, для успешной реализации Стратегии критически важно разработать и внедрить систему мониторинга и оценки. Следует отметить, что к разработанным в Стратегии мероприятиям подобраны индикаторы для отслеживания результатов, которые должны стать органической частью Стратегии. Предполагается, что органом мониторинга и оценки выступит Национальное агентство по предупреждению коррупции, одновременно в целях соблюдения объективности и беспристрастности к мониторингу и оценке могут привлекаться неправительственные организации и независимые институты.

2. Подходы в борьбе с коррупцией

а) Предупреждение коррупции

Меры профилактики коррупции считаются самым эффективным средством борьбы, поскольку они воздействуют на причины и условия возникновения коррупционных действий. В первую очередь меры профилактики включают повышение открытости и прозрачности государственного управления. Практические мероприятия должны быть направлены на расширение доступа граждан к информации, особенно касающейся их прав и свобод. Важным направлением деятельности в осуществлении превентивных антикоррупционных мероприятий является сокращение разрешительных и распорядительных функций органов государственного управления.

Начало процессу реформирования нормативной правовой базы в сфере разрешительной регулятивной политики положил [Указ Президента КР «О некоторых мерах по оптимизации разрешительно-регулятивной системы в КР»](#)⁵, согласно которому определено, что важнейшей задачей госорганов на ближайший период является устранение любых не оправдывающих себя регистрационных, разрешительных, фискальных, контрольных, надзорных и иных избыточных государственных функций, содержащихся в законодательных и иных нормативных правовых актах, а также в актах министерств, ведомств, глав местных госадминистраций и органов местного самоуправления, создающих препятствия или трудности для осуществления предпринимательской деятельности в КР.

Также одним из результативных примеров в борьбе с коррупционными проявлениями в системе высшего образования стало введение общереспубликанского тестирования при поступлении в вузы. Следует отметить, что КР одним из первых в СНГ внедрил у себя этот современный метод, позволяющий обеспечить равный доступ к высшему образованию и зависящий только от уровня знаний абитуриента.

⁴ Указ Президента КР «О Национальной стратегии борьбы с коррупцией в КР» от 11 марта 2009 года № 15

⁵ Указ Президента КР от 23 июля 2007 года № 344

б) Преследование коррупции

Преследование коррупционных действий должно иметь вспомогательный характер, что, в свою очередь, не умаляет важности карательных мер против коррупции. Самым важным в преследовании коррупции является условие соблюдения прав и свобод граждан и недопущение чрезвычайных мер, которые, как правило, могут дать кратковременный эффект, но не будут влиять на корни коррупции. В настоящее время преследование коррупции идет по пути унификации национальных законодательств с международными требованиями, в частности, с положениями Конвенции ООН против коррупции. Учитывая интернациональный характер коррупции, в преследовании коррупции важно сокращение возможностей для коррупционеров укрыть незаконно нажитое имущество и ценности за пределами своей страны.

в) Механизмы ограничений

В борьбе с коррупцией существует особое направление – установление особых требований и стандартов поведения для тех групп, которые работают «в зоне коррупционного риска», например, государственным служащим, работникам социальной сферы. Эти требования касаются в первую очередь контроля над их имуществом, которое должно иметь законное происхождение.

В 2004 году в КР был принят Закон «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников»⁶. Разработан ряд подзаконных актов, регламентирующих процедуры декларирования. С момента принятия закона о декларировании доходов высокопоставленными чиновниками с 2005 года сдаются сведения о доходах и принадлежащем им и их ближайшим родственникам имуществе. Вместе с тем, эти процессы идут достаточно непросто. Некоторые чиновники проигнорировали требования законодательства о декларировании доходов. До сих пор еще нет четкого законодательного механизма привлечения к ответственности за отказ от представления деклараций.

Что касается стандартов поведения, то к ним относятся этический кодекс государственной службы и профессиональные кодексы, которых должны придерживаться служащие государственных организаций.

г) Антикоррупционный орган

В условиях, когда обычные государственные институты и система правосудия не справляются с проблемой коррупции, во многих странах создаются специализированные антикоррупционные структуры – агентства, комиссии, службы по борьбе с коррупцией.

В октябре 2005 года в соответствии с Указом Президента КР⁷ образован антикоррупционный орган и в КР – Национальное агентство КР по предупреждению коррупции и его наблюдательный орган - Национальный совет КР по борьбе с коррупцией.

Более подробно цели и задачи этого органа описаны ниже в отдельном разделе.

д) Общественная поддержка

Успех антикоррупционной борьбы во многом обуславливается широкой и систематической общественной поддержкой. Она достигается целенаправленной и постоянной работой с общественностью, прежде всего через информирование граждан, обучение и просвещение. Основной целью таких мероприятий должно быть создание нетерпимого отношения к коррупции как общественно опасному явлению, потому что во многом коррупция процветает благодаря равнодушию и потворству граждан. Коррупция должна восприниматься не как «умение жить», но как неправильное, аморальное поведение. И так как основы поведения человека закладываются в самом юном возрасте, антикоррупционное обучение должно начинаться в дошкольных и школьных учреждениях и продолжаться далее для всех возрастов.

3. Статистические данные о некоторых преступлениях, связанных с коррупцией

Коррупция и связанные с ней преступные проявления в сферах экономики, финансов, государственного управления, предоставления услуг и других сферах продолжают наносить государству невосполнимый материальный и нравственный ущерб. Более того, из-за противоправных действий множества должностных лиц органов государственного управления не могут в полной мере реализовываться принятые национальные и государственные программы.

⁶ Закон КР «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников» 7 августа 2004 года №108

⁷ Указ Президента КР «О безотлагательных мерах по борьбе с коррупцией» от 21 октября 2005 года № 476

В ниже приведенной таблице представлены статистические данные о состоянии экономической, должностной и коррупционной преступности⁸.

Таблица №1

	2005	2006	2007	2008
Выявлено экономических и должностных преступлений	2971	3119	2916	2139
в том числе:				
хищения	914	870	736	310
Взяточничество	200	243	211	146
Злоупотребление должностным положением	603	608	550	508
Халатность, служебный подлог	222	170	181	79
Материальный ущерб по уголовным делам, возбужденным по экономическим и должностным преступлениям	496 млн. 133 тыс. сомов	718 млн. 117 тыс. сомов	649 млн. 908 тыс. сомов	834 млн. 898 тыс. сомов
Возмещено	302 млн. 217 тыс. сомов	267 млн. 134 тыс. сомов	400 млн. 107 тыс. сомов	370 млн. 778 тыс. сомов
Материальный ущерб по должностным преступлениям	147 млн. 917 тыс. сомов	79 млн. 61 тыс. сомов	84 млн. 872 тыс. сомов	472 млн. 609 тыс. сомов
Возмещено	104 млн. 896 тыс. сомов	34 млн. 700 тыс. сомов	33 млн. 362 тыс. сомов	103 млн. 928 тыс. сомов

Приведенные выше данные показывают ухудшение работы правоохранительных органов в борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями. В то же время они отражают динамику совершаемых в республике должностных преступлений, являющихся одним из элементов коррупционной преступности. При этом значительная часть данных коррупционных преступлений выявлена в среднем звене руководителей органов государственной власти и управления, а представители высших эшелонов остаются вне поля зрения.

Анализ причин и условий, способствующих совершению коррупционных преступлений, показывает, что большинство из них совершаются либо при умышленном попустительстве со стороны ответственных руководителей всех уровней, либо непосредственно самими руководителями. В связи с этим одной из основных причин распространения коррупции в различных сферах общественной и государственной жизни остаются серьезные недостатки при подборе и расстановке кадров государственных органов.

Жульничество и махинации в финансово-кредитной и банковской системе, на рынке ценных бумаг, лжебанкротства и другие ухищрения приводят к потерям денежных сумм в сотни миллионов сомов. Не менее серьезная проблема обозначилась в сфере государственных закупок услуг и товаров, реализуемых органами исполнительной власти и управления, государственными предприятиями, организациями. Зачастую руководители, преследуя свои меркантильные интересы, заключают заведомо невыгодные для государства контракты, которые впоследствии наносят большой экономический ущерб республике.

Активизация инвестиционной деятельности в КР также становится привлекательной сферой для коррумпированных государственных чиновников. В последнее время, несмотря на каждодневные призывы бороться с контрабандой, растет экономический ущерб, причиняемый от незаконного перемещения через государственную границу товаров, пользующихся повышенным спросом, ГСМ, незаконного экспорта сырья и материалов. Формы и объемы контрабанды в республике не снижаются, а лишь видоизменяются, приобретая все более изощренные схемы и виды. Наряду со специфической проблемой контрабанды одной из острых проблем настоящего времени является нанесение государству значительного ущерба от недоплаты таможенных пошлин.

Продолжают иметь место факты, когда должностные лица различных органов управления умышленно избегают решения возникших вопросов и проблем на месте, создают волокиту. Тем самым они дискредитируют проводимые в республике демократические реформы и порождают справедливые жалобы граждан, нанося невосполнимый ущерб экономике и имиджу республики, и в совокупности

⁸ Статистическая отчетность о состоянии преступности в Кыргызской Республике за 2005-2008 г.г. //Данные Информационно-аналитического центра МВД Кыргызской Республики.

создавая материальную почву для реальной угрозы национальной безопасности государства. Растет количество нарушений, связанных с выделением земельных участков под индивидуальное строительство и, как следствие, участвующими случаями различного рода мошеннических действий на уровне органов местного самоуправления при осуществлении сделок с земельными участками.

Бороться с коррупцией только средствами и методами правоохранительных органов – означает бороться только с ее последствиями, но не с условиями и причинами, детерминирующими это социальное явление. Необходимо еще раз пересмотреть организацию работы по предупреждению и борьбе с коррупцией, объективно привлечь к юридической ответственности виновных лиц за сложившуюся в республике обстановку. Кроме этого, следует ужесточить контроль над деятельностью государственных служащих и их подотчетностью.

4. Восприятие проблемы коррупции в Кыргызской Республике

Работа по разработке и дальнейшему применению стратегии в области борьбы с коррупцией строится на основе результатов анализа основных проблем в системе государственного управления, а также исследований, проведенных международными организациями и НПО.

В настоящее время не существует единой и универсальной методики оценки состояния коррупции. Для оценки состояния коррупции в КР необходимо использовать несколько видов исследования:

1. Экспертные оценки.
2. Интегральные индексы, состоящие из нескольких экспертных оценок.
3. Опросы общественного мнения.

Оценка должна проводиться регулярно уполномоченным антикоррупционным государственным органом с привлечением государственных и неправительственных структур, а также некоммерческих исследовательских организаций.

Что касается международных оценок, согласно известному Индексу восприятия коррупции Трансперенси Интернэшнл (ТИ), Кыргызстан занимал 142-е место в мире в 2006 году (среди 163 стран мира), 150-е место в 2007 году (среди 180 стран) и 166 –е место в 2008 году (среди 180 стран) и находился в группе стран с высоким уровнем коррупции (см. таблицу 2).

Таблица №2

Индекс восприятия коррупции (ИВК)⁹ в 2006-2008 гг.

Страна	Рейтинг страны			ИВК		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Армения	93	99	109	2,9	3,0	2,9
Азербайджан	130	150	158	2,4	2,1	1,9
Беларусь	151	150	151	2,1	2,1	2,0
Грузия	99	79	67	2,8	3,4	3,9
Молдова	79	111	109	3,2	2,8	2,9
Казахстан	111	150	145	2,6	2,1	2,2
Кыргызстан	142	150	166	2,2	2,1	1,8
Россия	121	143	147	2,5	2,3	2,1
Таджикистан	142	150	151	2,2	2,1	2,0
Туркменистан	142	162	166	2,2	2,0	1,8
Украина	99	118	134	2,8	2,7	2,5
Узбекистан	151	175	166	2,1	1,7	1,8
Всего стран	163	180	180			

Балл ИВК страны или территории отражает восприятие уровня коррумпированности государственного сектора предпринимателями и экспертами по данной стране и оценивает его по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции).

Что такое Индекс восприятия коррупции (ИВК)? ИВК, составляемый ТИ, ранжирует страны по оценкам степени распространенности коррупции среди государственных служащих и политиков. Это комплексный индекс, основанный на данных экспертных опросов и исследований в отношении коррупции, проводимых различными представительными организациями. Индекс отражает мнения предпринимателей и аналитиков из различных стран мира, в том числе экспертов, проживающих в стране, в отношении которой проводилось исследование.

Для целей ИВК, какво определение коррупции? ИВК фокусирует внимание на коррупции в государственном секторе и определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением в целях личной выгоды. Исследования, используемые ТИ при составлении ИВК, в основном содержат вопросы, связанные с злоупотреблением властью, имеющим отношение к извлечению личной выгоды,

⁹ Источник: отчеты "Трансперенси интернейшнл" за 2006-2008 гг.

направленное, например, на подкуп государственных должностных лиц при осуществлении государственных заказов. Источники информации не разделяют административную и политическую коррупцию, а также низовую и верхушечную коррупцию.

Почему ИВК основано только на восприятии коррупции? Очень трудно провести сравнительный анализ уровня коррупции по различным странам на основе фактических материалов, например, числа уголовных дел или судебных приговоров. Такие данные по различным странам не отражают реального уровня коррупции, они скорее являются показателем качества работы правоохранительных органов, судов и/или средств массовой информации по выявлению коррупции. Единственным методом сбора сравнительных данных является опора на опыт и мнения тех, кто непосредственно сталкивается с реальной коррупцией.

Является ли ИВК надежной оценкой представлений об уровне коррупции в стране? В отношении восприятия коррупции ИВК является надежным инструментом измерения. Однако достоверность измерения не для всех стран одинакова. Страны, уровень коррупции в которых оценивается на основе небольшого числа источников данных и большим разбросом в оценках, предоставленных этими источниками (показателем чего является высокое стандартное отклонение), имеют менее достоверные показатели баллов и рангов.

Является ли ИВК надежной оценкой для оказания поддержки в борьбе с коррупцией? Некоторые правительства выказывают интерес, целесообразно ли оказывать поддержку странам, воспринимаемым как высоко коррумпированные, и определять на основе баллов, какие страны получают помощь, а какие – нет. ТИ поощряет использование ИВК для этих целей. Страны, которые воспринимаются как высоко коррумпированные, не должны наказываться за то, что они начинают восстановление с высокого уровня коррупции. Такие страны особенно нуждаются в безотлагательной помощи в борьбе с бедностью, вызванной коррупцией. Если страна оценивается как коррумпированная, но проявляет видимое желание проводить реформы, это должно послужить сигналом донорам, что страна нуждается в системных капиталовложениях, направленных на борьбу с коррупцией. И если доноры намерены поддерживать развитие проектов в таких странах, им следует обращать особое внимание на «предупреждающие знаки» коррупции – ситуации и сферы, наиболее ей подверженные, а также вводить дополнительный контроль над процессом выполнения программ для ограничения взяточничества.

Какие источники использовались для ИВК? ИВК основано на данных 18 различных опросов и исследований, проведенных 12 независимыми организациями. ТИ прилагает все усилия к тому, чтобы гарантировать высокое качество источников первичной информации, используемых для составления ИВК, и целостность итоговых результатов исследования. Для этого данные должны быть хорошо обоснованы и достаточны для создания представлений об их надежности и достоверности. Данные для ИВК были предоставлены ТИ бесплатно, на условиях неразглашения информации. Для составления ИВК в основном предоставляют свои данные следующие организации и институты: Колумбийский Университет (Columbia University), Экономист Интеллидженс Юнит (Economist Intelligence Unit), Фридом Хаус (Freedom House), Информэйшн Интернэшнл (Information International), Международный институт управления развитием (International Institute for Management Development), Банк многостороннего развития (Multinational development bank), Мерчант Интернэшнл Групп (Merchant International Group), Агентство по оценке экономического и политического риска (Political and Economic Risk Consultancy), Трансперенси Интернэшнл/ Гэллуп Интернэшнл (Transparency International/Gallup International), Всемирный Банк/Европейский банк реконструкции и развития (World Bank/European Bank for Reconstruction and Development), Всемирный экономический форум (World Economic Forum) и Исследовательский центр мировых рынков (World Markets Research Centre). Вследствие того, что фундаментальные изменения уровня коррупции происходят достаточно медленно, ТИ основывает ИВК на усредненных данных, собранных за три последних года.

На чьих оценках основаны исследования? Исследования проводятся среди представителей бизнеса и национальных аналитиков, включая исследования среди жителей страны. Важно заметить, что мнение граждан страны об уровне коррупции высоко коррелирует с точкой зрения иностранных граждан.

Почему используются экспертные оценки, а не опросы общественного мнения? В прошлом в ИВК включались результаты опросов общественного мнения. Когда эти данные выбыли из источников информации, т.к. были проведены более чем три года назад, ТИ было решено сфокусировать ИВК исключительно на экспертных оценках. Основная причина этого заключалась в том, что, несмотря на то, что сами исследования не разделяют коррупцию на отдельные типы ее проявления, эксперты из среды бизнеса гораздо более, нежели простые граждане, осведомлены о верхушечной коррупции. Большинство же граждан имеет представление о случаях (или их отсутствии) низкой коррупции в стране. ТИ заинтересован в общественной оценке уровня коррупции – особенно как способа эффективной борьбы с взяточничеством. В этой связи ТИ разрабатывает собственный

инструментарий - Барометр мировой коррупции (Global Corruption Barometer), оценивая общественное мнение и коррупционный опыт граждан.

Как ведется обобщающий подсчет и составление самого Индекса? ТИ приложил значительные усилия по созданию методологии для эффективного и высококачественного анализа первичных данных. Детальное описание основной методологии доступно на сайтах <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi> или на www.ICGG.org.

II. Институциональная поддержка по борьбе с коррупцией

В условиях, когда обычные государственные институты и система правосудия не справляются с проблемой коррупции, во многих странах создаются специализированные антикоррупционные структуры – агентства, комиссии, службы по борьбе с коррупцией. В этой связи, Указом Президента КР¹⁰ образован антикоррупционный орган и в Кыргызской Республике – Национальное агентство КР по предупреждению коррупции и его наблюдательный орган - Национальный совет КР по борьбе с коррупцией.

Национальный совет КР по борьбе с коррупцией призван объединить усилия государственных и общественных институтов в борьбе с коррупцией. Совет должен стать формой участия гражданского общества в принятии общих решений по вопросам, направленным против коррупции, в мониторинге мероприятий, реализуемых в данном направлении. Совет сформируется на паритетных началах как из представителей всех ветвей власти, так и представителей гражданского общества, так как эффективность борьбы с коррупционными проявлениями во многом будет зависеть от взаимодействия и солидарной ответственности всех ветвей власти и общественности за процесс оздоровления государства и общества.

Решению создания в КР единого антикоррупционного органа предшествовало, во-первых, широкое распространение коррупции в стране, во-вторых, объединение антикоррупционных усилий государства, гражданского общества, бизнес-сообщества и международных организаций, в-третьих, анализ работы правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией.

Этому антикоррупционному органу придавалась особая роль стать единственным государственным уполномоченным органом по предотвращению коррупции, координации и контролю за исполнением антикоррупционных мер, стратегий и планов действий, расширения и распространения знаний по вопросам предупреждения коррупции. Опыт предыдущих лет показал, что борьбе с коррупцией не хватило системности, последовательности, которые был призван обеспечить единый государственный антикоррупционный орган. Относительно целей и задач – предполагалось сосредоточение антикоррупционного агентства на мерах по предупреждению коррупции, в частности, в разработке антикоррупционной политики, контроле над исполнением антикоррупционных мероприятий, экспертизе действующего законодательства и законопроектов на предмет коррупционных рисков, а также антикоррупционном просвещении.

Следует отметить, что наличие органа или органов по предупреждению и противодействию коррупции и наличие органа или органов, противодействующих коррупции с помощью правоохранительных мер, закреплено среди обязательств стран-участниц в статьях 6 и 36 Конвенции ООН против коррупции, которую КР ратифицировала в августе 2005 года. Кроме того, подобные рекомендации были высказаны международными экспертами таких авторитетных организаций, как ОЭСР, ПРООН, ОБСЕ, ЮСАИД и многими другими. Исследование возможности создания единого антикоррупционного органа в КР было инициировано Секретариатом КСДУ в 2004 году. Для всестороннего обсуждения результатов проводимого исследования была сформирована рабочая группа из числа представителей государственных органов, НПО, СМИ, предпринимателей и специалистов международных организаций. Разработчики сошлись во мнении, что коррупция в нашей республике давно приобрела масштабы серьезной проблемы, став барьером на пути социально-экономического развития и угрозой национальной безопасности страны.

1. Национальное агентство Кыргызской Республики по предупреждению коррупции

Национальное агентство КР по предупреждению коррупции (далее - Агентство) является государственным исполнительным органом, не входящим в состав Правительства, проводящим единую государственную политику в области предупреждения коррупции и уполномоченным на осуществление деятельности по выявлению, устранению и предупреждению возникновения условий, способствующих появлению коррупции.

Целью деятельности Агентства является снижение уровня коррупции в стране посредством

¹⁰ О безотлагательных мерах по борьбе с коррупцией» УП № 476 от 21 октября 2005 года

разработки, мониторинга и реализации мер, направленных против коррупции.

Основными задачами Агентства являются: разработка государственной политики по борьбе с коррупцией в соответствии с приоритетными направлениями, определенными Национальным советом КР по борьбе с коррупцией, а также форм и методов борьбы с коррупцией; осуществление координации, мониторинга и оценки реализации государственной политики по борьбе с коррупцией; разработка и реализация мероприятий, направленных на ликвидацию и предупреждение условий, порождающих, провоцирующих и поддерживающих коррупцию; формирование в обществе нетерпимости к коррупционным проявлениям и самоорганизации в борьбе с коррупцией.

Агентство осуществляет следующие функции: организует разработку целевых программ в области борьбы с коррупцией, осуществляет мониторинг их реализации; разрабатывает предложения по совершенствованию государственной политики в области борьбы с коррупцией; проводит оценку эффективности применяемых мер по борьбе с коррупцией и вырабатывает новые методы антикоррупционной борьбы; проводит регулярную оценку состояния коррупции в стране; разрабатывает проекты законов, других нормативных правовых актов в области борьбы с коррупцией; проводит независимую экспертизу проектов законов и нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы борьбы с коррупцией; осуществляет в пределах своей компетенции антикоррупционные исследования в отношении юридических лиц, осуществляющих публичные функции, и публичных должностных лиц с целью выявления фактов коррупции, установления причин возникновения таких фактов и принятия мер по их предотвращению в будущем; вырабатывает рекомендации по устранению условий, способствующих проявлению и росту коррупции; проводит пропагандистские, просветительские и образовательные кампании по вопросам борьбы с коррупцией; сотрудничает с различными организациями, занимающимися вопросами борьбы с коррупцией, включая организации иностранных государств, международные организации и общественные объединения; ведет прием граждан и представителей организаций по заявлениям, жалобам и предложениям, связанным с проявлениями коррупции, регистрирует их и направляет в соответствующие органы управления, а также осуществляет дальнейший контроль за их выполнением.

Агентство вправе: истребовать от юридических лиц, осуществляющих публичные функции, и публичных должностных лиц акты, приказы, другие документы, пояснения, необходимые для проведения анализа их деятельности. С документами, имеющими режим секретности либо конфиденциальности, разрешается работать сотрудникам Агентства, имеющим соответствующий допуск к работе с секретными документами и давшим соответствующие обязательства о неразглашении сведений, полученных в ходе исследования; давать юридическим лицам, осуществляющим публичные функции, и публичным должностным лицам обязательные для исполнения рекомендации по изменению процедур управления, проведению структурных и институциональных преобразований, внесению изменений и дополнений в нормативные правовые акты, регулирующие их деятельность, включая их внутренние акты в целях пресечения и предотвращения коррупции; по результатам проводимых антикоррупционных исследований вносить в установленном порядке на рассмотрение Президента, Жогорку Кенеша, Правительства предложения о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты; проводить антикоррупционную экспертизу и давать заключения на проекты законов, других нормативных правовых актов; обращаться к Президенту, в Жогорку Кенеш, Правительство, к Генеральному прокурору, другим руководителям государственных и муниципальных органов с предложениями об увольнении назначенных ими должностных лиц, не исполняющих требования законодательства КР в области борьбы с коррупцией, настоящего Положения и норм профессиональной этики; формировать комиссии по исследованию действий должностных лиц, не исполняющих требования законодательства КР в области борьбы с коррупцией, настоящего Положения, норм профессиональной этики, а также за совершение других правонарушений; оценивать эффективность антикоррупционных мер, проводимых государственными органами; проводить исследования, осуществлять сбор и обработку информации с целью мониторинга уровня коррупции в стране и изучения общественного мнения; ходатайствовать перед компетентными органами о возбуждении уголовного разбирательства или выполнения других мер в отношении лиц, нарушающих положения законодательства в области борьбы с коррупцией и настоящего Положения; опубликовывать свои заключения о результатах проводимых антикоррупционных исследований и выполнении рекомендаций Агентства, включая информацию о действиях Президента, Жогорку Кенеша, Правительства по предложениям Агентства; сохранять анонимность лиц, сотрудничающих с Агентством, и источников информации; сотрудничать с другими органами, в том числе международными, осуществляющими деятельность в области борьбы с коррупцией; привлекать независимых специалистов для выполнения отдельных задач; принимать собственные внутренние акты, регулирующие деятельность Агентства; создавать представительства; выступать в суде в качестве истца и ответчика.

Агентство возглавляется комиссаром, назначаемым Президентом, по согласованию с

Национальным советом КР по борьбе с коррупцией.

Независимость Агентства обеспечивается: недопустимостью, под угрозой ответственности, вмешательства или воздействия в любой форме на деятельность Агентства и/или на сотрудников Агентства при решении вопросов, отнесенных к ведению Агентства. Лица, неправомерно пытающиеся вмешиваться или воздействовать на деятельность Агентства и/или на сотрудников Агентства при решении вопросов, отнесенных к ведению Агентства, подлежат ответственности в соответствии с законодательством КР; установленным порядком назначения и прекращения полномочий комиссара; своевременным и надлежащим финансированием деятельности Агентства.

Во время исполнения своих функций и в течение двух лет после их окончания комиссар не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или личному досмотру, за исключением задержания на месте преступления. В случае задержания комиссара на месте преступления должностное лицо, производшее задержание, немедленно уведомляет об этом председателя Национального совета КР по борьбе с коррупцией и Генерального прокурора КР.

Национальный совет КР по борьбе с коррупцией в течение 24 часов должен принять решение о даче согласия на привлечение к ответственности комиссара. При неполучении согласия Национального совета КР по борьбе с коррупцией на задержание комиссар должен быть немедленно освобожден. Уголовное дело в отношении комиссара может быть возбуждено только Генеральным прокурором КР. Если сотрудник Агентства считает, что у него или любого другого сотрудника Агентства существует конфликт интересов, или другие обстоятельства, могущие повлиять на беспристрастность и объективность принимаемых решений, он обязан незамедлительно сообщить об этом комиссару, который должен принять меры по предотвращению негативных последствий конфликта интересов: временно отстранить сотрудника Агентства от выполнения обязанностей, в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов; либо усилить контроль над выполнением сотрудником Агентства обязанностей, в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов.

О наличии конфликта интересов у комиссара последний обязан информировать Национальный совет КР по борьбе с коррупцией, который определяет другого сотрудника Агентства, уполномоченного выполнить действие, в ходе которого у комиссара возникает конфликт интересов.

Порядок определения конфликта интересов определяется Законом КР «О государственной службе» и другими нормативными правовыми актами КР. Комиссар и сотрудники Агентства, а также члены их семей имеют право на персональную охрану в случае, если их жизни угрожает опасность, связанная с исполнением ими своих служебных обязанностей.

2. Национальный совет КР по борьбе с коррупцией

Национальный совет КР по борьбе с коррупцией (далее – Совет) создан в целях обеспечения государственно-общественного контроля над реализацией мер по борьбе с коррупцией.

Задачами Совета являются: определение приоритетных направлений деятельности Национального агентства КР по предупреждению коррупции (далее – Агентство) в соответствии с единой государственной политикой в области борьбы с коррупцией; осуществление государственно-общественного контроля над деятельностью Агентства; мониторинг соблюдения гарантий независимости Агентства, установленных Положением об Агентстве; мониторинг кадровой политики Агентства; предоставление консультаций комиссару Агентства по разным аспектам проблемы коррупции.

В компетенцию Совета входит: дача согласия на назначение (утверждение) комиссара; утверждение годового плана работы Агентства; утверждение стратегии и перспективных планов развития Агентства; рассмотрение и утверждение отчетов комиссара; изучение общественного мнения, замечаний и предложений от государственных органов и организаций гражданского общества по поводу деятельности Агентства и рекомендация комиссару практических мер по итогам изученной информации.

В состав Совета входят одиннадцать членов, представляющих государственные органы и организации гражданского общества: представитель Президента КР; представитель Правительства КР; представитель Жогорку Кенеша КР; представитель Верховного суда КР; комиссар Национального агентства КР по предупреждению коррупции; шесть представителей от гражданского общества (средства массовой информации, ассоциации предпринимателей, профессиональные союзы, академические круги, общественные объединения, творческие союзы).

Члены Совета, представляющие гражданское общество, делегируются организациями гражданского общества, созданными в соответствии с законодательством КР (средства массовой информации, ассоциации предпринимателей, профессиональные союзы, академические круги, общественные объединения, творческие союзы).

Решение о направлении представителей гражданского общества в Совет должно быть принято уполномоченными органами направляющих организаций. Организации, представляющие интересы различных групп объединений гражданского общества и сформированные по профессиональным, региональным, политическим или другим признакам, могут выдвигать единых кандидатов.

Заседания Совета проводятся не реже одного раза в три месяца. Внеочередные заседания Совета могут созываться по инициативе председателя Совета или комиссара, или шестерых членов Совета. Повестка дня заседаний Совета формируется в соответствии с планом работы на текущий год. В случае необходимости любые три члена Совета могут предлагать дополнительные вопросы в повестку дня.

III. Укрепление принципов подотчетности и прозрачности

1. Подотчетность и прозрачность государственных органов. В соответствии с Конституцией КР государственная и муниципальная службы КР открыты для граждан КР.

а) Основные законодательные акты, регулирующие деятельность государственной службы.

Основными законодательными актами, регулирующими деятельность государственной службы являются Конституция КР, законы КР «О государственной службе», «О Правительстве КР». «О Верховном суде КР и местных судах», «О статусе судей КР », Закон «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР », «О Прокуратуре КР», «О Счетной палате КР», «О прохождении службы в таможенных органах КР», «О государственной налоговой службе КР», «О службе государственной охраны», «О пограничной службе», «О дипломатической службе КР», «О статусе военнослужащих», «Об органах внутренних дел КР», «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР», «О борьбе с коррупцией» и другие.

Согласно Закону «О государственной службе» государственные должности государственной службы (гражданской службы) подразделяются на политические государственные должности и административные государственные должности. Нужно учесть при этом, что действие Закона КР «О государственной службе» распространяется только на государственных служащих, занимающих административные государственные должности¹¹.

Политическая государственная должность – это государственная должность, назначение (избрание) и освобождение от которой производится Президентом, Жогорку Кенешем, Премьер-министром в установленном законодательством порядке, предусмотренная реестром политических и специальных государственных должностей КР и с определением круга полномочий, установленных для них Конституцией, законами КР, указами Президента, постановлениями Правительства КР;

Административная государственная должность – это должность в аппарате государственного органа законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, а также в Администрации Президента КР, с установленным для нее объемом полномочий и ответственности по осуществлению задач и функций государственного органа, установленных Конституцией и иными нормативными правовыми актами КР.

В отношении государственных служащих аппаратов: судов, Омбудсмана (Акыйкатчы) КР, органов юстиции, прокуратуры, а также лиц, имеющих статус сотрудников правоохранительных органов, действие Закона «О государственной службе» распространяется в той мере, в которой их профессиональная деятельность не урегулирована специальными законами.

Необходимо особо отметить, что несмотря на особенности государственной службы трудовые отношения в системе государственных органов по-прежнему регулируются Трудовым кодексом КР. Кроме того, в соответствии с Законом КР «О государственной службе» в состав законодательной базы о государственной службе входят также нормативные правовые акты Президента КР, Правительства КР и Агентства КР по делам государственной службы.

Действие Закона «О государственной службе» не распространяется: на лиц, занимающих государственные политические должности, если иное не установлено настоящим Законом; на советников, консультантов и помощников лиц, занимающих государственные политические должности, в части назначения, продвижения, освобождения; на военнослужащих; на муниципальных служащих; на служащих, занятых в органах, учреждениях, предприятиях и организациях, находящихся в ведении государственных органов, осуществляющих научно-исследовательскую, творческую, преподавательскую, лечебно-оздоровительную и иную деятельность по обслуживанию населения, не связанную с исполнительно-распорядительными функциями государства, включая руководителей данных учреждений и организаций; на лиц технического и обслуживающего персонала, работающих в государственных органах.

¹¹ Согласно статье 3 Закона Кыргызской Республики «О государственной службе».

б) Институциональная структура для управления государственной службой

Законом КР «О государственной службе» предусмотрено функционирование Агентства КР по делам государственной службы (далее - Агентство), которое является постоянно действующим государственным органом.

Агентство возглавляет директор, назначаемый на должность Президентом с согласия Жогорку Кенеша. Структура и штатная численность Агентства утверждаются Президентом. Положение, регулирующее порядок осуществления деятельности Агентства в части, не урегулированной Законом «О государственной службе», утверждается Советом по государственной службе. Законом «О государственной службе» установлено, что Агентство также является рабочим органом Совета по делам государственной службы (далее – Совет). Совет заслушивает отчеты, доклады и другую информацию директора Агентства, связанную с деятельностью Агентства.

В состав Совета входят: директор Агентства – председатель Совета; представитель Президента; два представителя Жогорку Кенеша. Один из них – заместитель председателя Совета; два представителя Правительства; представитель Верховного суда.

Совет определяет стратегию развития государственной службы и в этой сфере вырабатывает механизмы для согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и управления; определяет приоритеты формирования нормативной правовой базы по вопросам государственного управления и государственной службы; вырабатывает политику повышения эффективности деятельности государственных органов и кадрового потенциала государства; принимает решения о представлении кандидатур на должность статс-секретаря государственных органов, дает согласие или отказывает в даче согласия на увольнение статс-секретаря государственных органов; вырабатывает основные принципы реформирования государственного управления и государственной службы, предусматривающие, в том числе вопросы, связанные с прозрачностью и добросовестностью деятельности государственных органов и государственных служащих, реализацией антикоррупционной политики, решает иные вопросы, вытекающие из настоящего Закона.

Агентство выполняет следующие функции: разрабатывает и реализует единую государственную политику в сфере государственной службы; разрабатывает и принимает нормативные акты и единые правила, которые являются обязательными для государственных органов при конкурсном отборе кандидатов на вакантные административные государственные должности, а также при оценке и межведомственной ротации государственных служащих; отбирает на конкурсной основе в соответствии со статьей 14 Закона «О государственной службе» кандидатов на должность статс-секретарей государственных органов; разрабатывает предложения, касающиеся этики государственного служащего, и вносит их на рассмотрение Совета; устанавливает формат и процедуру заполнения, подачи, регистрации и хранения деклараций о доходах и имуществе государственных служащих; принимает и рассматривает декларации лиц, занимающих политические и административные государственные должности; разрабатывает процедуры и правила с целью предотвращения ситуаций конфликта интересов, которые должны реализовываться во всех государственных органах, и предоставляет консультации государственным служащим и их руководителям по вопросам, связанным с конфликтом интересов и способов их устранения¹²; осуществляет рассмотрение жалоб государственных служащих на решения государственных органов, принятые по итогам служебного расследования; вносит проекты нормативных правовых актов по вопросам государственной службы на рассмотрение Президента КР, Правительства КР; является единым координирующим органом по вопросам формирования и размещения государственного заказа по государственным программам подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировок государственных служащих, в том числе за рубежом; осуществляет мониторинг соблюдения законодательства КР о государственной службе и вносит предложение Правительству, Жогорку Кенешу и соответствующим государственным органам по улучшению соблюдения законодательства; анализирует статус и эффективность государственной службы в государственных органах и дает рекомендации по улучшению; разрабатывает предложения по совершенствованию системы оплаты труда, социально-правового обеспечения государственных служащих по консультации с Правительством КР; разрабатывает и ведет Реестр административных государственных должностей; вносит предложения о внесении изменений в Реестр административных государственных должностей.

Агентство также выполняет иные функции, вытекающие из Закона «О государственной службе».

в) Институт статс-секретарей

Статс-секретарь является государственным служащим, занимающим высшую административную государственную должность в министерствах, государственных комитетах и административных ведомствах КР. Должность статс-секретаря может быть учреждена и в других органах

¹² См. ж) Конфликт интересов и декларирование активов государственных служащих.

исполнительной, судебной власти. В иных государственных органах, не вошедших в перечень, исполнение положений Закона «О государственной службе» возлагается на руководителей аппаратов этих органов, назначаемых руководителями соответствующих государственных органов.

Должность статс-секретаря является постоянной, не сменяемой в связи с отставкой или освобождением от должности руководителя государственного органа. Должность статс-секретаря по правовому статусу приравнивается к первому заместителю руководителя государственного органа.

Статс-секретарь в государственном органе: реализует единую государственную политику в сфере государственной службы; реализует выработанную руководителем государственного органа политику по вопросам, относящимся к компетенции данного государственного органа; готовит представления на назначение, перемещение, ротацию и освобождение от должности государственных служащих, занимающих административные государственные должности; подотчетен и ответственен перед руководителем государственного органа в части финансового менеджмента и использования государственных средств в сфере государственной службы.

Отбор на замещение вакантной должности статс-секретаря осуществляется Советом на конкурсной основе. Кандидаты рассматриваются и рекомендуются Советом с учетом их профессиональных и личностных качеств, наличия соответствующего стажа и навыков управленческой деятельности с согласия руководителя государственного органа.

Статс-секретарь в органах исполнительной власти назначается и освобождается Премьер - министром по рекомендации Совета и согласия руководителя государственного органа. При учреждении должности статс-секретаря в иных органах исполнительной и судебной власти порядок назначения статс-секретаря устанавливается Советом. Статс-секретарь может быть освобожден от занимаемой должности по основаниям, предусмотренным Законом «О государственной службе»¹³.

г) Порядок поступления и продвижение по службе, ротация и увольнение

Порядок поступления на государственную службу описан в статьях 24 и 25 Закона КР «О государственной службе». В соответствии с ней поступление на государственную службу осуществляется путем участия в конкурсе. Агентство координирует работу государственных органов по отбору кандидатов на государственную службу и оказывает методическую помощь.

Агентство распространяет информацию о вакансиях на административные государственные должности и проведении национального конкурса путем размещения информации о проведении конкурса в официальных средствах массовой информации, а также на Портале государственных служб КР не позднее одного месяца до начала конкурсного отбора. Допускается поступление на государственную службу на контрактной основе в случаях и порядке, предусмотренных Президентом КР.

Вне конкурсного отбора замещать административные должности государственной службы, при соответствии квалификационным требованиям, имеют право: государственные служащие внутри одной категории должностей в том же государственном органе; советники, помощники и консультанты политических государственных служащих; прекратившие свои полномочия политические государственные служащие.

Государственные служащие, занимающие политические, а также главные и старшие административные должности государственной службы, освобожденные от занимаемой должности в связи с дискредитацией звания государственного служащего, не могут восстанавливаться на прежней должности и повторно занимать равноценную государственную должность. В случае возникновения вакантной административной государственной должности статс-секретарь государственного органа уведомляет об этом Агентство в письменной форме в течение трех рабочих дней.

Конкурс объявляется государственным органом при наличии вакантной административной государственной должности. Конкурс на замещение вакантной административной государственной должности (далее - конкурс) должен обеспечить равный доступ граждан КР к государственной службе. В первую очередь проводится конкурс среди лиц, числящихся во внутреннем резерве. Если конкурс не состоялся в результате отказа от участия в нем лиц, числящихся во внутреннем резерве, либо лицо, прошедшее конкурс, не было назначено на должность, то объявляется конкурс среди лиц, числящихся в национальном резерве кадров¹⁴.

Граждане, представившие документы и сведения, не отвечающие установленным требованиям, к участию в конкурсе не допускаются. Результаты открытого конкурса сообщаются участникам в течение месяца со дня его завершения.

Статс-секретарь не позднее трех дней обязан внести руководителю государственного органа представление о назначении лица, успешно прошедшего конкурс на вакантную должность. В целях

¹³ Статьи 31 - 34 Закона «О государственной службе».

¹⁴ См. далее подробнее о Национальном резерве кадров.

формирования резерва кадров на младшие государственные должности Агентством может проводиться национальный конкурс среди выпускников высших учебных заведений. Вступая в должность впервые, государственный служащий приносит в письменном виде присягу.

Для приобретения необходимого опыта и проверки профессиональных качеств специалиста, поступающего на государственную службу впервые и не имеющего стажа работы, руководитель соответствующего государственного органа может назначить его на государственную должность с испытательным сроком до 3-х месяцев, с выплатой заработной платы по занимаемой государственной должности. Если по истечении испытательного срока результат испытания будет признан неудовлетворительным, то государственный служащий может быть назначен на другую нижестоящую государственную должность либо уволен с государственной службы с согласия Агентства.

Ротация (перемещение) государственных служащих, занимающих отдельные категории государственных должностей, проводится в целях эффективного использования потенциала государственных служащих с учетом потребностей государства, создания необходимых условий для их служебного и профессионального роста, обеспечения равных возможностей для служебной карьеры и закрепления кадров на государственной службе, а также снижения риска коррупции.

Внутренняя и межведомственная ротация государственных служащих проводится не чаще одного раза в пять лет.

Основаниями для прекращения работы на государственной службе являются: увольнение по собственному желанию; увольнение по инициативе администрации государственного органа; по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. Увольнение государственного служащего по инициативе администрации государственного органа осуществляется руководителем государственного органа с согласия статс-секретаря после выполнения надлежащих процедур в соответствии с Законом «О государственной службе». В случае если статс-секретарь не согласен с увольнением государственного служащего, руководитель государственного органа вправе уволить государственного служащего, статс-секретарь вправе обжаловать это решение в Совете. Решение Совета является окончательным.

Смена в государственных органах лиц, занимающих политическую государственную должность, не является основанием для увольнения, понижения в должности, ротации и проведения аттестации государственных служащих, занимающих административные государственные должности.

По инициативе государственного органа государственный служащий может быть освобожден от занимаемой должности в случаях: а) реорганизации или ликвидации государственного органа; б) сокращения занимаемой административной государственной должности; в) избрания или назначения государственного служащего на должность, не совместимую с государственной службой; г) несоответствия государственного служащего занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации или квалификационного экзамена, а также непрохождением испытательного срока; д) грубого нарушения государственным служащим трудовой дисциплины; е) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении государственного служащего; ж) установления факта несоблюдения предусмотренных статьями 10, 11 Закона «О государственной службе» ограничений; з) представления государственным служащим подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на государственную службу; и) прекращения допуска к государственной тайне, если выполняемая работа требует допуска к государственной тайне; к) отказа от перевода в порядке ротации; л) утраты гражданства КР; м) достижения пенсионного возраста; н) непредставления декларации об имуществе и доходах, предусмотренных настоящим Законом, или умышленного сокрытия имущества и доходов от декларирования либо умышленного предоставления сведений, не соответствующих действительности.

Не допускается увольнение государственного служащего по инициативе государственного органа (за исключением увольнения по основаниям реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращения штата работников государственного органа) в период его временной нетрудоспособности и в период пребывания в отпуске. В случае прекращения деятельности подведомственного или иного обособленного структурного подразделения государственного органа, расположенного в другой местности, увольнение государственных служащих этого структурного подразделения производится по правилам, предусмотренным для случаев ликвидации государственного органа.

д) Профессиональное обучение государственных служащих

В качестве учебной и организационно-методической базы государственной службы в КР для обеспечения органов государственной власти высококвалифицированными кадрами существует Академия управления при Президенте КР, на которую возложены функции учебно-методического, научного и информационно-аналитического центра по проблемам государственного управления в КР, а также функции руководства системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации

государственных служащих. При Академии управления при Президенте КР работают два учебных центра в городах Бишкек и Ош.

Указом Президента КР «О мерах по дальнейшему совершенствованию кадровой политики и системы мониторинга исполнения законодательства КР о государственной службе» в Агентстве КР по делам государственной службы образован Центр тестирования¹⁵. Согласно данному Указу тестирование кандидатов на замещение административных государственных должностей проводится в Агентстве КР по делам государственной службы и его территориальных представительствах.

Кроме того, имеется ряд специализированных учебных центров по повышению квалификации государственных служащих (в Генеральной прокуратуре, Министерстве финансов, Министерстве экономического развития и торговли, Министерстве труда и социального развития, Министерстве образования и науки, Государственном комитете по управлению государственным имуществом и других).

В соответствии с Законом «О государственной службе» обучение государственного служащего проводится в целях повышения его квалификации, развития потенциала соответствующего государственного органа, проведения реформ с внедрением новых правил, процедур и систем, улучшения эффективности и действенности государственной службы, а также на основании результатов аттестации государственного служащего, в случае изменения должностных обязанностей по данной штатной должности.

Государственный служащий, находившийся в отпуске по беременности и родам или по уходу за ребенком, имеет приоритетное право на обучение. Агентство в качестве единственного заказчика осуществляет отбор обучающих программ и образовательных учреждений на основе конкурса.

Для проведения обучения государственных служащих выделяются финансовые средства из бюджета из расчета не менее одного процента средств, предусмотренных для финансирования деятельности государственных органов. Обучение может проводиться также за счет других средств, не запрещенных законодательством КР. Особое значение в последнее время придается подготовке резерва государственной службы. Приказом Агентства КР по делам государственной службы утверждено Положение «О порядке формирования и функционирования национального резерва кадров государственной службы КР».

Национальный резерв кадров формируется для: создания и привлечения на государственную службу высококвалифицированного и подготовленного к управлению состава государственных служащих; совершенствования и рационального использования кадрового потенциала государственных органов на основе отбора, подготовки и выдвижения кадров, способных профессионально и эффективно реализовывать задачи и функции государственных органов государственной службы; дальнейшего развития профессиональных и личностных качеств лиц, зачисленных в резерв; продвижения резервистов на вышестоящие вакантные административные государственные должности государственной службы с учетом уровня и профиля профессионального образования, стажа и опыта работы по специальности и соответствующих профессиональных навыков; обеспечения преемственности, независимости и стабильности профессиональной государственной службы.

Список зачисленных в национальный резерв кадров публикуется на Интернет сайте Агентства КР по государственной службе.

е) Кодексы поведения на государственной службе

Указом Президента КР «Об этике государственных служащих» утверждено Положение об основах этики государственных служащих КР¹⁶. На основе этого документа органами государственного управления разработаны собственные системы норм этики государственных служащих, а также образованы внутренние комиссии по этике. Кроме того, в соответствии со статьей 10 Закона «О государственной службе» установлено, что этика государственного служащего - это система норм, устанавливающих и регулирующих правила поведения государственного служащего. Соблюдение этики является обязанностью каждого государственного служащего.

Государственный служащий должен соблюдать следующие основные принципы этики:

всегда вести себя так, чтобы формировать, сохранять и укреплять веру граждан в честность, беспристрастность и эффективность деятельности государственных органов, органов местного самоуправления; быть вежливым, корректным, терпеливым, принципиальным, стремиться глубоко разобраться в существе вопроса, уметь выслушать собеседника и понять его позицию, а также взвешивать и аргументировать принимаемые решения; на высокопрофессиональном уровне выполнять возложенные на него обязанности, повышать свой общеобразовательный и профессиональный уровень;

¹⁵ Указ Президента от 28 февраля 2007 года УП №77.

¹⁶ Указ Президента КР от 9 января 2001 года №11.

принимать меры, предусмотренные Кодексом этики государственного служащего, в случае обнаружения фактов нарушения норм этики со стороны других государственных служащих; не принуждать своего подчиненного принимать неправомерные решения или совершать незаконные действия; не допускать конфликта интересов в своей деятельности; уважительно относиться к обычаям и традициям народов; не допускать незаконного влияния или воздействия со стороны кого-либо, в том числе иных должностных лиц, независимо от занимаемой ими должности и положения, в свою служебную деятельность.

Другие принципы и нормы этики государственного служащего устанавливаются специальным законом. Руководитель государственного органа обязан принимать все меры к предотвращению и пресечению нарушений этики со стороны подчиненных государственных служащих. Статс-секретарь государственного органа несет ответственность за создание в коллективе рабочей атмосферы, исключающей нарушения этики со стороны подчиненных государственных служащих,

ж) Конфликт интересов и декларирование активов государственных служащих

В соответствии со статьей 9 Закона КР «О государственной службе» определено, что конфликт интересов возникает в ситуации, когда решения должностных лиц могут быть подвержены влиянию их личной заинтересованности путем использования преимуществ своих должностных полномочий в продвижении личных интересов. Конфликт интересов приводит к тому, что должностные лица принимают решения, которые не обязательно совпадают с более широкими интересами государства.

Государственный служащий, которому известно о конфликте интересов, должен принимать меры, чтобы не допустить возникновения реального или потенциального конфликта интересов и . обязан незамедлительно сообщить об этом непосредственному руководителю, который должен принять меры по предотвращению негативных последствий конфликта интересов: временно отстранить государственного служащего от выполнения обязанностей (реализации функций), в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов, либо; усилить контроль за выполнением государственным служащим обязанностей, в ходе выполнения которых возникает конфликт интересов.

Также в соответствии с Законом КР «О государственной службе» государственные служащие КР представляют декларацию, содержащую сведения об имуществе и доходах (далее - декларация), принадлежащих им и ближайшим членам их семей. В декларации должно быть указано все недвижимое и движимое имущество, находящееся в КР и за ее пределами и принадлежащее государственным служащим и ближайшим членам их семей на праве собственности¹⁷.

Государственный служащий, представляющий декларацию, указывает все доходы, фактически полученные им и ближайшими членами его семьи за прошедший период в КР и за ее пределами, а также источники их поступления. Доходами лица, представляющего декларацию, будут считаться вещи и суммы, полученные в национальной и иностранной валюте

В соответствии с Законом «О государственной службе» ближайшими членами семьи государственного служащего считаются супруг (супруга), родители, дети, братья и сестры, находящиеся на его иждивении¹⁸. Исполнение обязанности по представлению декларации об имуществе и доходах не освобождает государственного служащего, а также членов его семьи от обязанности представлять декларации, предусмотренные налоговым законодательством КР.

Декларации лиц, занимающих высшие административные государственные должности, определенные Реестром административных должностей, подлежат опубликованию в средствах массовой информации в порядке, установленном законодательством КР.

Государственный служащий представляет декларацию: в случае назначения на административную государственную должность в течение тридцати дней со дня замещения должности - за отчетный год, предшествующий году поступления на государственную службу, и за период текущего года; в период нахождения на административной государственной должности, включая время перехода с одной должности на другую должность, в том числе в порядке ротации, - ежегодно до 1 марта за период с 1 января до 31 декабря включительно; в случае прекращения работы на государственной службе в течение тридцати дней со дня освобождения от должности - за период с 1 января текущего года до 1 - го числа месяца, в котором государственный служащий освобождается от занимаемой должности.

Декларации представляются по месту поступления или работы на государственной службе для последующего направления государственным органом в Агентство. Государственный орган, в котором работает государственный служащий, до 1 июня года, следующего за отчетным, представляет

¹⁷ Сведения, указанные в пунктах "д - з" и "л", подлежат декларированию, если их размер (стоимость) превышает 100-кратный размер минимальной заработной платы, установленный законодательством Кыргызской Республики.

¹⁸ Ближайшими членами семьи, находящимися на иждивении государственного служащего, признаются лица, которые финансово зависят от государственного служащего в части покрытия своих расходов на проживание, образование, здравоохранение и других необходимых расходов.

заверенную копию деклараций об имуществе и доходах государственных служащих и ближайших членов их семей в Агентство.

Агентство изучает сведения, указанные в декларации, информацию, поступившую от государственных органов, относящуюся к доходам, обязательствам и имуществу лиц, подпадающих под действие настоящего Закона, в случае необходимости уточняет совместно с декларантами сведения, указанные в декларации. Агентство обеспечивает доступ общественности и уполномоченным государственным органам к сведениям, содержащимся в декларации об имуществе и доходах государственных служащих, в порядке, определяемом Агентством. Отказ в предоставлении государственным органом требуемой информации может быть обжалован в административном или судебном порядке.

В соответствии с Законом «О борьбе с коррупцией» борьбу с коррупцией в пределах своей компетенции обязаны осуществлять все государственные органы и государственные служащие¹⁹. Руководители государственных органов и учреждений в пределах своих полномочий обеспечивают исполнение требований вышеуказанного Закона и применение предусмотренных им мер. Руководители министерств, государственных комитетов, административных ведомств, органов местного самоуправления и юридических лиц независимо от их форм собственности, а также граждане оказывают содействие и необходимую помощь уполномоченным органам в борьбе с коррупцией.

Выявление, предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений и привлечение лиц, виновных в их совершении, к ответственности в пределах своей компетенции осуществляются правоохранными органами.

В соответствии со статьей 12 Закона КР «О борьбе с коррупцией» предусмотрено, что государственным служащим запрещается: заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой; заниматься лично предпринимательской деятельностью, а также использовать свое служебное положение для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с получением за это вознаграждения в любой форме; быть представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором они состоят на службе либо который им непосредственно подчинен или подконтролен; использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, служебные автотранспортные средства, другое государственное имущество и служебную информацию; получать от физических и юридических лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за осуществление действий или бездействие, связанных с исполнением служебных полномочий; участвовать в забастовках, манифестациях и иными действиями препятствовать функционированию государственных органов и выполнению государственными служащими должностных полномочий; участвовать в деятельности политических партий в связи со служебной деятельностью; находиться на государственной должности в государственных органах, в которых их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью лицам, находящимся с ними в близких родственных отношениях (родители, супруг(а), братья, сестры и дети).

Государственный служащий, имеющий долю в уставном капитале коммерческих организаций либо иное имущество, используемое в целях получения дохода, в течение месяца после вступления в государственную должность обязан на время нахождения его на государственной службе передать эти долю и имущество в установленном законодательством порядке в доверительное управление. Государственные служащие, занимающиеся деятельностью, запрещенной настоящим Законом и законодательством о государственной службе, несут ответственность и подлежат освобождению от занимаемой должности в порядке, установленном законодательством КР. Кроме того, аналогичные ограничения предусмотрены в соответствии со статьей 11 Закона КР «О государственной службе».

Также государственный служащий после прекращения государственной службы в течение года не может: в интересах третьих лиц обращаться по месту своей прежней работы по вопросам, которые входили в его компетенцию; действовать от имени какого бы то ни было физического или юридического лица по делам, находящимся в его ведении в период его нахождения на государственной службе, что дало бы дополнительные преимущества этому физическому или юридическому лицу.

Лицу, занимающему административную или политическую государственную должность, запрещается занимать должность руководителя предприятия независимо от формы собственности, а также состоять в органах управления других субъектов предпринимательской деятельности, в которых государство владеет долей (акциями) более 30 процентов.

з) Правонарушения, создающие условия для коррупции, коррупционные правонарушения и ответственность за них Законом «О борьбе с коррупцией» установлено, что правонарушениями, создающими условия для коррупции, являются следующие действия или

¹⁹ Статья 7 Закона «О борьбе с коррупцией».

бездействие государственных служащих: неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов и юридических лиц; использование своих полномочий при решении вопросов, затрагивающих их личные интересы, интересы близких родственников или собственников; предоставление непредусмотренных законом преимуществ лицу при поступлении и продвижении его в государственной службе; оказание неправомерного предпочтения физическим и юридическим лицам при подготовке и принятии решений; участие в качестве поверенных физических и юридических лиц по делам государственных органов, государственных предприятий и учреждений, в которых они состоят на службе или которые им подчинены, подконтрольны или подотчетны; использование в личных или групповых интересах информации, не подлежащей официальному распространению и полученной при выполнении государственных функций; необоснованный отказ физическим и юридическим лицам в информации, предоставление которой предусмотрено нормативными и правовыми актами, несвоевременное ее предоставление или передача недостоверной либо неполной информации; требование от физических или юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законом; передача государственных или коммунальных финансовых и иных материальных ресурсов в избирательные фонды кандидатов и общественных организаций, а также неправомерная передача их другим гражданам и юридическим лицам; нарушение установленного законом порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц и решения вопросов, входящих в их компетенцию; дарение подарков, предоставление материальных и иных благ, оказание внеслужебных услуг вышестоящим официальным лицам, за исключением символических знаков внимания и символических сувениров при проведении протокольных и других официальных мероприятий; создание препятствий физическим и юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов; участие в азартных играх денежного или иного имущественного характера с вышестоящими или нижестоящими либо находящимися в иной зависимости по службе или работе должностными лицами; делегирование полномочий на государственное регулирование предпринимательской деятельности физическим и юридическим лицам, осуществляющим такую деятельность, а также контроль за ней, если иное не предусмотрено законодательством КР.

Совершение государственным служащим какого-либо из указанных выше правонарушений, если оно не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет наложение дисциплинарного взыскания, включая освобождение от занимаемой должности с последующим увольнением с государственной службы.

Согласно вышеназванному закону **коррупционными правонарушениями** признаются следующие деяния: а) принятие за исполнение своих функциональных обязанностей в интересах других физических и юридических лиц любого вознаграждения в виде денег, услуг от организаций, в которых лицо не выполняет соответствующие функции, а также от граждан, если иное не предусмотрено законодательством КР; б) принятие подарков в связи с исполнением своих функциональных обязанностей либо принятие их от лиц, зависимых по службе, за исключением символических сувениров в соответствии с общепринятыми нормами вежливости или при проведении протокольных и иных официальных мероприятий; в) принятие приглашений на внутригосударственные и в зарубежные туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки за счет иностранных физических и юридических лиц, физических и юридических лиц КР, за исключением поездок: по приглашению близких родственников за их счет; по приглашению иных физических лиц, если отношения с ними не затрагивают вопросов служебной деятельности приглашаемых; осуществляемых в соответствии с международными договорами КР или на взаимной основе по договоренности между государственными органами КР и иностранными государственными органами за счет средств соответствующих государственных органов и (или) международных организаций; осуществляемых с согласия вышестоящего должностного лица либо коллегиального органа управления для участия в международных научных, спортивных, творческих, профессиональных, гуманитарных мероприятиях, осуществляемых в рамках уставной деятельности общественных объединений по приглашениям и за счет партнеров; г) использование в личных, групповых и иных внеслужебных интересах предоставляемых им для осуществления своих функциональных обязанностей средств транспорта и связи, электронно-вычислительной техники, денежных средств, недвижимого и иного имущества.

Совершение государственным служащим какого-либо из вышеуказанных коррупционных правонарушений, если оно не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет наложение дисциплинарного взыскания, включая освобождение от занимаемой должности с последующим увольнением со службы. Законом предусматривается, что денежные средства, поступившие на счет коррупционного правонарушителя, а также средства, принятые за исполнение своих функциональных обязанностей в интересах других физических и юридических лиц в виде денег и услуг, подлежат перечислению в течение десяти дней после их обнаружения в бюджет государства с предоставлением объяснения об обстоятельствах поступления таких средств.

Подарки, поступившие без ведома государственного служащего, а также подарки, полученные им в связи с выполнением функциональных обязанностей, либо принятие их от лиц, зависимых по службе, за исключением символических сувениров в соответствии с общепринятыми нормами вежливости или при проведении протокольных и иных официальных мероприятий, подлежат в десятидневный срок сдаче в специальный государственный фонд либо в эти сроки перечисляется в государственный бюджет сумма, равная рыночной стоимости подарков. Незаконно полученные подарки и денежные средства подлежат обращению в доход государства по решению суда. Стоимость незаконно полученных услуг взыскивается с виновного лица по решению суда и перечисляется в государственный бюджет.

и) Система дисциплинарных расследований

Вопросы применения дисциплинарных взысканий и проведения служебных расследований регламентированы в Законе «О государственной службе», а также в Трудовом кодексе КР²⁰. Так в соответствии с данным законодательством к государственному служащему, допустившему правонарушение, может быть применена дисциплинарная, административная, материальная и уголовная мера ответственности. Под дисциплинарной ответственностью государственного служащего понимается применение руководителем государственного органа (нанимателем) к государственному служащему мер дисциплинарного воздействия (взыскания) за виновное, противоправное неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей (совершение дисциплинарного проступка).

Для установления или подтверждения факта совершения государственным служащим дисциплинарного проступка может быть проведено служебное расследование, назначаемое руководителем государственного органа по собственной инициативе, по представлению комиссии по этике или самого государственного служащего. Служебное расследование также может быть проведено на основании обращений граждан и юридических лиц, в случаях публикации в средствах массовой информации сообщения о совершении государственным служащим должностного (дисциплинарного) проступка. Служебное расследование проводится государственным органом, в котором государственный служащий работает, с участием представителей комиссии по этике государственного органа в порядке апелляции. Служебное расследование прекращается либо не проводится в случаях: чистосердечного признания государственным служащим своей вины в совершенном проступке - в случае соответствия фактов с действительностью; истечения сроков привлечения к дисциплинарной ответственности; если в совершенном проступке обнаруживаются признаки состава уголовного преступления или административного проступка с передачей материалов соответствующему компетентному органу.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей на государственного служащего могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; понижение в классном чине или понижение в должности; лишение классного чина; удержание надбавок к заработной плате на определенный срок в установленном порядке; освобождение от занимаемой должности. Дисциплинарные взыскания применяются непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее шести месяцев со дня его обнаружения. За каждое нарушение трудовой дисциплины может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание. Решение, принятое по итогам служебного расследования, проведенного в отношении государственного служащего, может быть обжаловано им в Агентстве, а в случае несогласия с решением Агентства - в суде в течение одного месяца со дня ознакомления с решением. Заверенная копия решения государственного органа выдается государственному служащему в день его принятия.

Услуги адвоката, нанятого государственным служащим, в отношении которого проводится служебное расследование, оплачиваются самим государственным служащим. В случае принятия решения о невиновности государственного служащего или снятия обвинений против него, расходы государственного служащего по найму адвоката возмещаются государственным органом, инициировавшим и проводившим служебное расследование. Услуги экспертов, привлеченных к служебному расследованию, оплачиваются государственным органом, которым проводится такое расследование.

Материальная ответственность государственного служащего за причиненный ущерб наступает в результате его виновного противоправного поведения (действия или бездействия). Ущерб, причиненный третьим лицам в результате незаконных действий (бездействия) государственных служащих при исполнении ими должностных полномочий, подлежит возмещению государственным органом, в котором они состоят на службе.

²⁰ Трудовой кодекс в соответствии со статьей 2 Закона «О государственной службе» является составной частью законодательства о государственной службе.

Государственный орган, возместивший ущерб, имеет право обратного требования (регресса) к государственному служащему, которым непосредственно совершены неправомерные действия. Возмещение ущерба государственным служащим производится независимо от привлечения государственного служащего к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб государственному органу.

Государственный служащий временно отстраняется от занимаемой должности в случаях: 1) вынесения следственными органами КР в соответствии с законодательством постановления об отстранении от должности - до вынесения окончательного решения по делу; 2) проведения служебного расследования (кроме случаев назначения расследования по требованию самого государственного служащего) - на весь период проведения расследования. Все трудовые споры, связанные с прохождением государственной службы, могут быть рассмотрены Агентством, а также судами в соответствии с Законом «О государственной службе» и трудовым законодательством КР.

к) Требования о сообщении информации о неверном поведении, нарушениях и коррупции

Как уже было отмечено выше, борьбу с коррупцией в пределах своей компетенции обязаны осуществлять все государственные органы и государственные служащие. Руководители государственных органов и учреждений в пределах своих полномочий обеспечивают исполнение требований Закона «О борьбе с коррупцией» и применение предусмотренных им мер. Руководители министерств, государственных комитетов, административных ведомств, органов местного самоуправления и юридических лиц независимо от их форм собственности, а также граждане оказывают содействие и необходимую помощь уполномоченным органам в борьбе с коррупцией. Также в соответствии с пунктом 9 статьи 7 Закона КР «О государственной службе» обязанностью государственного служащего является незамедлительное информирование руководства и соответствующих государственных органов о ставших ему известными фактах нарушения законодательства КР.

Выявление, предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений и привлечение лиц, виновных в их совершении, к ответственности в пределах своей компетенции осуществляется правоохранительными органами в соответствии с требованиями законов «О прокуратуре», «Об органах внутренних дел», «Об органах национальной безопасности». За нарушение возложенных законом обязанностей сотрудник того или иного правоохранительного органа несет дисциплинарную ответственность.

Помимо этого, средства массовой информации в соответствии с законодательством КР формируют гражданскую позицию, направленную на предупреждение и профилактику коррупции, создание обстановки нравственной чистоты и правовой культуры в системах государственной и муниципальной служб. Государственные органы через средства массовой информации информируют общественность по обнародованным сведениям о фактах проявления коррупции. Данная информация публикуется в тех же средствах массовой информации, где она была первоначально обнародована. Сведения, предоставляемые средствами массовой информации, должны носить подтверждающий или опровергающий характер факта проявления коррупции.

Что касается системы защиты лиц, «добровольно сигнализирующих о правонарушениях», включая и через средства массовой информации, то необходимо отметить, что лицо, сообщившее о факте коррупции или каким-либо иным образом оказывающее содействие в борьбе с коррупцией, обеспечивается государственной защитой²¹.

Информация о лице, оказывающем содействие в борьбе с коррупцией, является государственной тайной и представляется только по письменным запросам государственных органов, уполномоченных вести борьбу с коррупцией, или суда в порядке, установленном законодательством КР. Лицо, сообщившее заведомо ложные сведения о фактах проявления коррупции, несет ответственность в порядке, установленном законодательством КР. Кроме того, уголовно-процессуальным законодательством предусмотрено, что при наличии достаточных данных о том, что потерпевшему, свидетелю или другим участвующим в деле лицам, а также членам их семей или близким родственникам угрожают насилием, уничтожением или повреждением имущества либо иными опасными противоправными действиями, суд, прокурор, следователь орган дознания обязаны в пределах своей компетенции принять предусмотренные законом меры к охране жизни, здоровья, чести, достоинства и имущества этих лиц²².

2. Государственные закупки

²¹ Согласно статье 9 Закона «О борьбе с коррупцией».

²² Статья 12 УПК КР.

Закон КР «О государственных закупках»²³ устанавливает основные функции²⁴ уполномоченного государственного органа, где одной из ее функций является обеспечение **открытости и гласности** процедур закупок. Статья 17 «Методы государственных закупок» устанавливает, что государственные закупки осуществляются следующими методами: торги с неограниченным участием; торги с ограниченным участием; двухэтапные торги; запрос котировок; закупки из одного источника.

Основным методом государственных закупок являются торги с неограниченным участием. При проведении торгов на сумму, равную или свыше максимальной пороговой суммы, выбор иного (чем торги с неограниченным участием) метода закупок осуществляется только по согласованию с Государственным органом. При закупке товаров, работ, услуг и консультационных услуг, стоимость которых ниже максимальной пороговой суммы, выбор метода закупок (кроме метода из одного источника) осуществляется закупающей организацией без согласования с государственным органом.

Выбор метода закупок из одного источника, стоимость которых равна или выше минимальной пороговой суммы, осуществляется закупающей организацией только по согласованию с государственным органом. При проведении закупок на сумму, равную или выше максимальной пороговой, объявление о торгах публикуется в средствах массовой информации и в Бюллетене государственных закупок, а при закупках на сумму ниже максимальной пороговой - в Бюллетене государственных закупок. При закупках ниже минимальной пороговой суммы объявление не публикуется.

В свою очередь, постановление Правительства КР от 13.06.2008 года № 302 «О внесении изменений в постановление Правительства КР от 16.09.2005 года № 440 «Об утверждении пороговых сумм при осуществлении закупок товаров, работ и услуг» определяет следующие размеры пороговых сумм для: бюджетных организаций, организаций, созданных за счет государственных средств, а также государственных предприятий и акционерных обществ, в которых государство владеет не менее 51 процентом акций, где уставный капитал составляет до 100,0 млн. сомов, направляемых: а) на закупку товаров и услуг: минимальная пороговая сумма - 500 000 сомов; максимальная пороговая сумма - 1 500 000 сомов; б) на закупку работ: минимальная пороговая сумма - 500 000 сомов; максимальная пороговая сумма - 2 000 000 сомов. государственных предприятий и акционерных обществ, в которых государство владеет не менее 51 процентом акций, где уставный капитал составляет свыше 100,0 млн. сомов, направляемых: в) на закупку товаров, работ и услуг: минимальная пороговая сумма - 2 000 000 сомов; максимальная пороговая сумма - 10 000 000 сомов.

Государственные закупки – это один из путей осуществления государственной политики. В сфере государственных закупок заняты все уровни государственной власти - от органов местного самоуправления до региональных (район, области) и центральных органов государственного управления, а в системе государственных закупок заняты финансовые структуры, телекоммуникационные, строительные, фармацевтические и многие другие компании, организации. Насколько система государственных закупок отвечает интересам государства, настолько она ведет к повышению уровня конкурентоспособности государства. В то же время, злоупотребление государственными ресурсами является причиной коррупции, ведущей к нецелевому расходованию ресурсов, пренебрежению основным потребностям и ускорению бедности, а массовая неэффективность может привести к разрушению усилий государства, направленных на развитие своего общества. «По оценкам экспертов²⁵, во всем мире на государственные закупки уходит около 70% всех расходов из государственного бюджета. А риск коррупции существует еще до того, как контракт на приобретение был заключен».

3. Финансовый контроль и государственный аудит

Конституцией КР предусмотрено, что порядок формирования, принятия и исполнения республиканского и местных бюджетов, а также аудит их исполнения определяются законом.

В соответствии с Законом КР «Об основных принципах бюджетного права в КР»: республиканский бюджет и местные бюджеты составляются и утверждаются сроком на три года - очередной бюджетный год и два последующих прогнозируемых года.

Республиканский бюджет составляется и исполняется Правительством, местные бюджеты - исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления. Республиканский бюджет рассматривается и утверждается Жогорку Кенешем, местные бюджеты - айылными, поселковыми, городскими и районными кенешами.

Порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения республиканского бюджета определяется вышеуказанным Законом, а местных бюджетов – также указанным Законом, Законом КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления», другими законами КР и решениями

²³ От 24 мая 2004 года N 69

²⁴ Статья 14, пункт 3

²⁵ Транспаренси Казахстан/ www.transparencykazakhstan.org/content/64.html

айльных, поселковых, городских и районных кенешей в рамках законодательства КР; рассмотрение и утверждение республиканского и местных бюджетов производится Жогорку Кенешем, айльными, поселковыми, городскими и районными кенешами гласно и публично, за исключением рассмотрения вопросов, отнесенных законодательством КР к категории государственных тайн, разглашение которых может нанести ущерб государственным интересам, суверенитету, экономической и государственной безопасности.

Постановления Жогорку Кенеша по отчету об исполнении республиканского бюджета, айльных, поселковых, городских и районных кенешей - об исполнении местных бюджетов, закон о республиканском бюджете и решения айльных, поселковых, городских и районных кенешей о местных бюджетах на очередной бюджетный год и два последующих прогнозируемых года подлежат публикации в средствах массовой информации.

Первоочередные превентивные меры включают: опубликование отчетов об исполнении бюджетов всех уровней, а также материалов проверок Счетной палаты; внедрение мер поощрения для добросовестных налогоплательщиков; регулярное проведение общественных слушаний бюджетов всех уровней.

Основным интересом граждан и общества в целом является прозрачность бюджетного процесса и расходования бюджетных средств. Отсутствие прозрачности порождает недоверие к институтам власти. А также постоянно действующей практики контроля со стороны общественности за формированием и исполнением бюджета, распределения средств из резервных и непредвиденных фондов на всех уровнях управления.

Следует отметить, что согласно статье 29 Конституции КР граждане Кыргызстана имеют право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также быть информированными о фактически расходуемых средствах из бюджета. Порядок их участия определяется законом. Счетная палата является аудитором всех государственных и муниципальных предприятий, организаций и учреждений КР.

Закон²⁶ КР «О Счетной палате КР» определяет статус Счетной палаты и ее территориальных подразделений как независимого высшего органа государственного аудита. Порядок назначения аудиторов Счетной палаты определен Конституцией республики, в соответствии с которой председатель Счетной палаты и ее 3 аудиторов избираются Жогорку Кенешем и Президентом КР. Счетная палата - коллегиальный орган и ее решения принимаются большинством голосов ее членов.

Основной целью деятельности Счетной палаты является аудит и аудит эффективности: оценка исполнения республиканского бюджета, внебюджетных и специальных средств, использования государственной и муниципальной собственности, обеспечение реализации стандартов, разработка методологий по международным стандартам финансовой отчетности и международным стандартам бухгалтерской отчетности, а также продвижение реформирования финансового менеджмента в государственных, муниципальных предприятиях, организациях и учреждениях. По поручению Жогорку Кенеша, профильного комитета Жогорку Кенеша или Президента Счетная палата может осуществлять аудит эффективности предприятий и организаций с долей государственного участия от 33 и более процентов. Взаимодействие Счетной палаты КР с другими государственными органами (Генеральной прокуратурой, Службой национальной безопасности, Министерством внутренних дел, Национальным банком КР) предусмотрено Законом "О Счетной палате КР". Счетная палата проводит аудиты эффективности Национального банка КР, готовит отчет в отношении обслуживания республиканского бюджета и использования золото-валютных резервов. Главной задачей планирования деятельности Счетной палаты является создание эффективной системы организации и осуществления контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов, а также внебюджетных фондов, эффективным и целесообразным расходованием государственных средств и использованием государственной собственности.

Счетной палатой представляются отчеты об аудите и прочие отчеты по исполнению республиканского местного бюджета, по состоянию государственного внутреннего и внешнего долга и использованию кредитных ресурсов, по расходам представительств и организаций, работающих за границей, по государственной инвестиционной деятельности, по внебюджетным средствам, по счетам специальных средств, по поступлениям в республиканский и местные бюджеты от распоряжения государственной и муниципальной собственности, по предприятиям и организациям с большей долей государственного или муниципального участия, об аудите эффективности и прочие отчеты мероприятий, предприятий и организаций с частной и иной формой собственности, которые получают средства из республиканского и местного бюджетов.

²⁶ От 13 августа 2004 года № 117, статья 3

Счетная палата осуществляет свою деятельность на основе принципов²⁷: 1) верховенства Конституции и законов КР; 2) строгого соблюдения законности; 3) охраны интересов государства, прав и свобод граждан; 4) объективности, достоверности и честности; 5) **гласности и открытости в той мере**, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод личности, и с учетом режима секретности и иных охраняемых законодательством КР сведений; 6) конфиденциальности; 7) финансовой, функциональной и организационной независимости; 8) профессиональной компетентности и должной тщательности; 9) коллегиальности; 10) следования профессиональным стандартам; 11) строгого соблюдения профессиональной этики и этики государственных служащих.

Закон²⁸ «О Счетной Палате КР» устанавливает, что отчеты должны быть опубликованы в течение месяца (если иное не будет установлено Жогорку Кенешем). Счетная палата имеет право публиковать информацию для общественности, если публикуемая информация не нарушает конфиденциальности объекта аудита. При этом закон устанавливает, что в случае наличия свидетельств, указывающих на совершение преступления со стороны должностных лиц объекта аудита, такая информация не будет защищена от публикации на основании конфиденциальности. Закон предусматривает норму о том, что Счетная палата регулярно должна представлять средствам массовой информации информацию о своей деятельности, подлежащую обязательному опубликованию.

4. Администрирование налогов и таможенных платежей

Конституция КР²⁹ устанавливает, что на территории КР действует единая налоговая система; право установления налогов принадлежит ЖК КР (статья 11), что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет и вводят местные налоги и сборы (статья 93). Местные кенешы в соответствии с законом утверждают местные бюджеты, контролируют их исполнение и вводят местные налоги и сборы (статья 95).

Закон КР «О государственной налоговой службе КР»³⁰ устанавливает, что органы государственной налоговой службы Кыргызской Республики создаются в целях обеспечения полноты и своевременности поступлений в государственный бюджет налогов, сборов и других платежей. А также осуществления контроля за соблюдением налогового законодательства и оказания содействия налогоплательщикам по исполнению налоговых обязательств.

Налоговый кодекс КР основывается на следующих принципах³¹: 1) законности налогообложения; 2) обязательности налогообложения; 3) единства налоговой системы; 4) **гласности налогового законодательства**; 5) справедливости налогообложения; 6) презумпции добросовестности налогоплательщика; 7) презумпции правомерности; 8) определенности налогообложения

Принцип гласности³² налогового законодательства устанавливает, что нормативные правовые акты, регулирующие налоговые правоотношения, подлежат обязательному опубликованию в порядке, предусмотренном законодательством КР. *Текущая практика показывает, что информированность общества по вопросам налогового законодательства и исполнения налоговых обязательств все еще недостаточна и требует взаимодействия с обществом на регулярной основе посредством СМИ и другие механизмы (круглые столы, тренинги, буклеты, радио-передачи и т.п.). Главной задачей является достижение осознания налогоплательщиками практики самоначисления налогов и внедрения электронной системы подготовки, отправки, приема форм налоговой отчетности (электронный документ). Внедрение такого механизма приведет к сокращению контакта между налогоплательщиками и налоговыми службами и будет способствовать уменьшению возможностей для коррупционной практики.*

Другим фискальным органом является таможенная служба, созданная Указом Президента КР «Об образовании Государственной таможенной инспекции Республики КР» от 31 декабря 1991 года. В основе Таможенного кодекса³³ КР преобладают экономические методы управления. Он освобожден от норм административного и уголовного права и содержит такие современные международные нормы, как: - контроль на основе применения методов аудита: использование методов выборочной проверки; проведение таможенного оформления на объектах лиц, перемещающих товары; введение упрощенных процедур таможенного оформления; проведение таможенных операций с использованием информационных систем и информационных технологий.

Принятие Таможенного кодекса было основано на рекомендациях Всемирной таможенной организации, которая в свою очередь, основывается на положениях обновленной редакции Киотской конвенции – Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Нормы и

²⁷ Статья 6 Принципы организации деятельности счетной палаты

²⁸ Статья 62 Публикации

²⁹ Закон КР от 23 октября 2007 года № 157 "О новой редакции Конституции КР"

³⁰ Закон КР от 23 января 2009 года № 24 «О государственной налоговой службе КР»

³¹ Налоговый кодекс от 17 октября 2008 года № 231, статья 5

³² Налоговый кодекс, статья 9

³³ Утвержден ЗС ЖК КР от 13 апреля 2004 года

положения действующего Таможенного кодекса являются надлежащей правовой основой для качественного улучшения таможенного администрирования. *Текущая практика*, показывает, о том что, внутриведомственный контроль за деятельностью сотрудников должен носить более действенный упреждающий характер и протвостоять таким коррупционным проявлениям как взяточничество, злоупотребление служебным положением, превышение должностных полномочий, участие должностных лиц в предпринимательской деятельности, содействие коммерческим структурам при исполнении служебных обязанностей для извлечения личной выгоды, способствование уклонению от уплаты таможенных платежей, контрабандному перемещению грузов.

Основными факторами, порождающими коррупционные явления в предпринимательской среде являются: административные препятствия при регистрации и закрытии предприятия, коллизии и пробелы в существующих нормативных правовых актах, вмешательство государственных структур в рыночные механизмы, неэффективное налоговое администрирование с чрезмерной административной зарегулированностью, безответственность государственных служащих при выполнении ими своих прямых обязанностей. В целях создания благоприятных условий для субъектов предпринимательства, исключения необоснованных проверок, искоренения коррупционных проявлений в налоговых органах, приняты Закон КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» и постановление Правительства КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства и определении перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства».

Требуется принятие мер, которые позволят повысить эффективность и прозрачность администрирования таможенных сборов: осуществление пересмотра в сторону упрощения процедур таможенных проверок на границе; обеспечение полной автоматизации прохождения таможенного оформления и контроля, других процессов обмена информацией, ее сбора и анализа. Автоматизация или компьютеризация таможенных функций может повысить действенность и эффективность и устранить многие возможности для коррупции; обеспечение прозрачности деятельности таможенной службы путем предоставления доступа всех заинтересованных лиц ко всей необходимой им информации; развитие партнерского сотрудничества таможни и бизнес – сообщества, а также обеспечение беспрепятственного и быстрого обмена информацией между таможенными службами и ее основными торговыми партнерами. Любая фискальная проверка таит в себе огромные возможности для злоупотребления и коррупции, для искоренения которых необходимо разработать меры по ограничению числа прямых контактов налоговых органов с налогоплательщиками. Консолидация усилий государственных органов, а также бизнес-сообщества по устранению коррупционных явлений позволит добиться позитивных результатов в этом направлении.

5. Нормы корпоративного бухгалтерского учета и аудита

Закон КР "О Государственной службе по регулированию и надзору за финансовым рынком КР"³⁴ устанавливает, что Государственная служба является уполномоченным государственным органом КР, проводящим единую государственную политику по развитию небанковского финансового рынка, аудита, **системы бухгалтерского учета, финансовой отчетности** и осуществляющим регулирование и надзор за деятельностью регулируемых субъектов.

Служба надзора и регулирования финансового рынка КР преобразована в Государственную службу по регулированию и надзору за финансовым рынком КР.

Ранее Государственное агентство³⁵ по финансовому надзору и отчетности при Правительстве КР было преобразовано в Службу надзора и регулирования финансового рынка КР на базе Государственной комиссии при Правительстве КР по рынку ценных бумаг, Государственной комиссии при Правительстве КР по стандартам финансовой отчетности и аудиту и Агентства по развитию небанковского финансового сектора Министерства финансов КР на основании Указа³⁶ Президента КР.

Постановлением³⁷ Правительства КР "О Международных стандартах аудита в КР", в целях дальнейшего развития и совершенствования аудита в КР в соответствии с Международными стандартами аудита, утверждены в качестве стандартов аудита в КР Международные стандарты аудита, издаваемые Комитетом по международной аудиторской практике международной федерации бухгалтеров, города Нью-Йорк.

³⁴ от 24 июля 2009 года №249

³⁵ Указ Президента Кыргызской Республики № 419 от 30 сентября 2005 года

³⁶ Указ Президента Кыргызской Республики от 16 марта 2007 года № 96 «Об организационных мерах по реализации положений Закона Кыргызской Республики, «О структуре Правительства Кыргызской Республики»

³⁷ от 26 августа 2008 года N 470, Премьер-министр Кыргызской Республики

Ранее, постановлением Правительства КР «О Международных стандартах аудита в КР» от 22 апреля 2003 года №235 в качестве стандартов аудита в КР были утверждены Международные стандарты аудита 2001 года издания (МСА). И в целях реализации данного постановления Госкомиссией был разработан план мероприятий по контролю качества работы аудиторов и по проверке соответствия их работы МСА (утвержденный постановлением коллегии Госкомиссии от 30 декабря 2003 года №23) по которому предусматривались мероприятия, направленные на создание инвестиционной привлекательности экономики республики, усиления роли финансовой отчетности для инвесторов и соответственно обеспечивающие дополнительные условия для борьбы с коррупцией в сфере бухгалтерского учета и отчетности, такие как: анализ информации об аудиторских организациях или индивидуальных аудиторах (финансовое состояние, штатная численность, техническая оснащенность); рассмотрение претензий клиентов к аудиторским организациям или индивидуальным аудиторам; организация конкурса между аудиторскими организациями с целью разработки методик по порядку и процедурам общего контроля качества внутри аудиторской организации; проверка на соблюдение аудиторскими организациями или индивидуальными аудиторами требований законодательства КР об аудиторской деятельности; оказание содействия аудиторским организациям и индивидуальным аудиторам в применении Международных стандартов аудита (МСА), посредством организации обучающих семинаров и конференций.

Принятие законов «О бухгалтерском учете» и «Об аудиторской деятельности» стали одними из системообразующих актов законодательства. В них установлены подходы к организации и ведению бухгалтерского учета и определен правовой механизм регулирования учета. Законом обеспечиваются гарантии участникам гражданского оборота на получение достоверной и надежной финансовой информации. Проводимая реформа в этой области внесла свою определяющую роль в предотвращении развала единой системы бухгалтерского учета и отчетности в республике. Так, закон КР «О бухгалтерском учете» устанавливает основные требования к составлению финансовой отчетности, порядок и сроки ее представления, правила составления сводной финансовой отчетности, порядок хранения документов бухгалтерского учета, порядок публикации финансовой отчетности. Аудиторское заключение включается в состав публикуемой финансовой отчетности.

Госкомиссией разработана и утверждена инструкция о представлении годовой финансовой отчетности в соответствии с МСФО. В состав финансовой отчетности включаются: Бухгалтерский баланс; Отчет о результатах финансово-хозяйственной деятельности; Отчет о движении денежных средств; Отчет о движении капитала; Пояснительная записка к финансовой отчетности. В случае уклонения ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности в соответствии с Законом КР «О бухгалтерском учете», искажения финансовой информации, несоблюдения сроков ее представления, публикации руководители субъектов привлекаются к ответственности согласно законодательству КР (статьи 187, 216 УК КР, а также в соответствии с Кодексом КР об административной ответственности).

Деятельность Финнадзора связана с созданием условий для устойчивого экономического роста государства, поэтому одной из ее задач является обеспечение поэтапного перехода реального сектора экономики на международные стандарты финансовой отчетности (МСФО), что позволит не только повысить уровень транспарентности, а также будет способствовать увеличению притока иностранных инвестиций в республику.

В свою очередь, международные стандарты призваны обеспечивать регулирование бухгалтерского учета, и они должны быть применимы в любом секторе экономики; должны устанавливать принципы, требования к определенным областям бухгалтерского учета и в то же время оставлять хозяйствующим субъектам достаточный простор для реализации собственной учетной политики. В текущей практике, продвижение реформы тормозится затягиванием перехода всех хозяйствующих субъектов на Международные стандарты. Так, по информации Финнадзора³⁸ по результатам мониторинга, несмотря на ранее принятое постановление Правительства КР от 28 сентября 2001 г. № 593 «О международных стандартах финансовой отчетности», обязывающее переход всех юридических лиц КР на Международные стандарты финансовой отчетности, отдельные акционерные общества в регионах до сих пор не перешли на МСФО.

Следует отметить, что развитие бухгалтерии происходит в тесной связи с изменениями общей экономической ситуации в стране и в мире в целом, поэтому для общения, понимания, взаимодействия с развитыми демократическими странами требуется необходимость единого языка, который традиционно

³⁸ Финнадзор (<http://www.fsa.kg>)

называют бухгалтерским учетом.

Финансовая отчетность компаний разных стран имеющая различия, обусловленные социальными, экономическими и политическими факторами, которые значительно усложняли анализ информации и принятия управленческих решений. Поэтому, для обеспечения гармонизации финансовой отчетности, на основе соглашения профессиональных организаций бухгалтеров Австралии, Великобритании, Ирландии, Канады, Нидерландов, Германии, Мексики, США, Франции и Японии 29 июня 1973 года был создан Комитет по международным стандартам бухгалтерского учета (КМСБУ), позже СМСБУ.

Стандарты — это один из принципиальных моментов в мировой экономической системе. Они способствуют упрощению и прозрачности взаимоотношений между различными сферами бизнеса, а также между предпринимательством и регулирующими органами. Бухгалтерский учет способствует искоренению коррупции.

6. Доступ к информации

Открытость и подотчетность деятельности государственных органов и органов местного самоуправления гарантируется рядом законодательных актов КР. Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления» от 28 декабря 2006 года N 213 гарантирует, что информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления является общедоступной. Всякое ограничение доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, запрещено, кроме случаев, указанных в статье 5 настоящего Закона.

Основными принципами свободы доступа к информации являются общедоступность, объективность, своевременность, открытость и достоверность информации.

Ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом. Указанные ограничения распространяются: на отношения, возникающие при обращении граждан с предложениями, заявлениями и жалобами в государственные органы или органы местного самоуправления; на отношения, связанные с доступом государственных органов или органов местного самоуправления к информации, находящейся в ведении других государственных органов или органов местного самоуправления; на отношения, связанные с предоставлением информации, доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством КР.

Примечательно, что Закон дает возможность использовать электронные сообщения. В статье 14 указано, что в случае если запрос получен по электронной почте, ответ на запрос направляется на обратный адрес электронной почты запрашивающего информацию лица. Если запрашиваемых документов не существует в электронном варианте, то информация предоставляется в иных формах и другими способами получения информации в соответствии с положениями настоящего Закона. К ответу на запрос могут прилагаться файлы с запрашиваемыми документами либо могут указываться конкретные ссылки на электронные версии доступных в глобальных сетях документов и материалов.

В целях правового регулирования отношений, связанных с реализацией права каждого на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, закрепленного Конституцией КР, а также порядка рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами 4 мая 2007 года принят Закон КР «**О порядке рассмотрения обращений граждан**»³⁹.

Действие настоящего Закона распространяется на все обращения граждан, за исключением: 1) обращений, связанных с изобретениями, открытиями, рационализаторскими предложениями, порядок которых регламентируется законодательством КР; 2) обращений, которые рассматриваются в порядке уголовного и гражданского судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях; 3) обращений, вытекающих из отношений, складывающихся внутри коллективов коммерческих организаций и общественных объединений, регулируемых нормами законодательства КР, их уставами и положениями; 4) обращений, для которых предусмотрен иной порядок рассмотрения, установленный законами КР.

Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. Обращения граждан рассматриваются руководителем государственного органа или органа местного самоуправления лично. Порядок их последующего рассмотрения устанавливается руководителем. Письменные обращения считаются разрешенными в случае, если они рассмотрены, по поставленным в них вопросам приняты необходимые меры и гражданам письменно даны ответы в отведенные Законом сроки. Также в Законе оговорены

³⁹ В редакции Законов КР от 26 февраля 2008 года N 16, 15 июля 2009 года N 214.

права и ответственность гражданина при рассмотрении обращения, порядок контроля за соблюдением порядка рассмотрения обращений и ответственность за нарушение законодательства об обращениях граждан.

7. Подотчетность и прозрачность в негосударственном секторе

а) Корпоративное управление и конфликт интересов в частном секторе.

Подотчетность и прозрачность в коммерческих организациях регулируются в КР только в корпоративном секторе. Так Закон КР «О хозяйственных товариществах и обществах» не предусматривает аспекты прозрачности перед общественностью в частных компаниях⁴⁰.

Понятие **конфликта интересов** и нормы прозрачного **корпоративного управления** закрепляется в Законе КР от 27 марта 2003 года N 64 «Об акционерных обществах»⁴¹. Закон определяет порядок создания и правовое положение акционерных обществ, права и обязанности их акционеров, а также обеспечивает защиту прав и интересов акционеров. Глава IX данного Закона полностью посвящена заинтересованности в совершении обществом сделки. Лицами, заинтересованными в совершении обществом сделки, признаются должностные лица общества, акционер (акционеры), владеющий совместно со своим аффилированным лицом (лицами) 20 или более процентами голосующих акций общества, если они и (или) их близкие родственники и (или) их аффилированные лица. Последние изменения в Законе «Об акционерных обществах» касались именно усиления прозрачного корпоративного управления в КР. 2 июня 2008 года в Закон внесены дополнения, предусматривающие дополнительные неимущественные права акционера: акционер имеет право предъявлять иски к должностным лицам общества, а также к лицам, которые являются заинтересованными в совершении обществом сделки в соответствии со статьей 75; обращаться в суд в защиту интересов акционеров и самого общества по сделкам, в совершении которых имеется заинтересованность лиц, указанных в статье 75. Также внесены дополнения в обязанности аудитора, которые предусматривают дачу предварительного заключения по сделкам, в совершении которых имеется заинтересованность лиц, указанных в статье 75 настоящего Закона.

Должностные лица общества согласно внесенным изменениям теперь несут ответственность и перед акционерами за ущерб, причиненный не только обществу, но и причиненный ущерб акционерам. Согласно внесенным изменениям акционеры дополнительно получили доступ к материалам, касающимся существенных фактов в финансово-хозяйственной деятельности общества, в том числе о крупных сделках и сделках, в совершении которых имеется заинтересованность лиц, указанных в статье 75. 11 мая 2009 года приняты изменения в Закон, согласно которым: Правительство и органы местного самоуправления могут учреждать или выступать в качестве соучредителей общества или приобретать акции и быть акционерами общества; государственные служащие могут быть членами совета директоров Фонда развития КР и общества, образованного в рамках государственно-частного партнерства.

И, наконец, изменениями в Закон от 24 июля 2009 года установлено, что право акционера на участие в собрании акционеров и голосование принадлежащими ему акциями по любым вопросам по его усмотрению не может быть ограничено какими-либо лицами, государственными органами или судом. Также установлено, что информация об акционерах, владеющих менее пятью процентами выпущенных акций общества, является конфиденциальной и может быть получена третьими лицами, государственными органами и их должностными лицами, в том числе правоохранительными и надзорными органами, только на основании вступившего в законную силу судебного акта.

Закон «Об акционерных обществах» также определяет, какого рода информация о заинтересованности в совершении обществом сделки должна быть предоставлена совету директоров общества, ревизионной комиссии (ревизора) общества и аудитора общества (статья 76), и а также требования к порядку заключения сделки, в совершении которой имеется заинтересованность (статья 77). «Особенности правового положения закрытого акционерного общества «Фонд развития КР» определяются Законом КР «О фонде развития КР».

Специфика корпоративного управления в банковской сфере определяется Законом КР от 29 июля 1997 года N 60 «О банках и банковской деятельности в КР»⁴². В статье 27. данного Закона представлено понятие конфликта интересов в банке, оговорены ограничения для членов Совета директоров банка. А именно, они обязаны: 1) при исполнении своих обязанностей хранить верность банку и прилагать все усилия к защите, в первую очередь, исключительно интересов банка, проведению

⁴⁰ В редакции Законов КР от 2 декабря 1998 года N 148, 27 ноября 1999 года N 131, 21 января 2002 года N 9, 17 февраля 2003 года N 38, 27 марта 2003 года N 64, 24 декабря 2003 года N 238, 27 января 2006 года N 25

⁴¹ В редакции Законов КР от 13 августа 2004 года N 128, 9 декабря 2004 года N 189, 27 января 2006 года N 15, 31 июля 2006 года N 145, 6 августа 2007 года N 132, 23 мая 2008 года N 95, 2 июня 2008 года N 110, 28 июля 2008 года N 181, 19 января 2009 года N 7, 11 мая 2009 года N 152, 24 июля 2009 года N 245.

⁴² В редакции Законов КР от 26 марта 2003 года N 63, 18 декабря 2003 года N 235, 15 декабря 2004 года N 192, 10 марта 2005 года N 46, 1 декабря 2005 года N 158, 27 января 2006 года N 22, 30 мая 2007 года N 75, 16 мая 2008 года N 88, 17 октября 2008 года N 217, 20 ноября 2008 года N 243, 28 марта 2009 года N 93, 27 апреля 2009 года N 136, 26 мая 2009 года N 167, 26 мая 2009 года N 172.

и обеспечению разумной и здоровой банковской практики; 2) не участвовать в качестве члена правления или руководящих должностных лиц в другой конкурирующей кредитно-финансовой организации; 3) не состоять должностными лицами органов государственной власти, кроме членов Совета директоров государственных банков.

Указанные законы, тем не менее, не дают четкого понятия об этическом ведении бизнеса, хотя элементы этики в них присутствуют.

б) Этический кодекс и конфликт интересов в некоммерческом секторе.

Подотчетность гражданами – это форма неэкономического партнерства и сотрудничества между государственными органами и организованными гражданами, которая заключается не в предоставлении социальных услуг, а в обмене информацией с целью учета интересов последних. Организованность граждан, то есть наличие группы людей, объединенных в какую-то формальную или неформальную структуру, является неременным условием возможности консультации, поскольку индивидуально граждане могут только выразить свое личное мнение или гражданскую позицию, но как таковая коммуникация в виде обмена мнениями между конкретным гражданином и государством невозможна.

Некоммерческие организации КР являются основными структурами, через которые граждане добиваются подотчетности и открытости от государства и участвуют в принятии решений. Ранее организации гражданского общества называли обобщенно неправительственными организациями (НПО). В настоящее время официально их следует называть некоммерческие организации, согласно законодательству, однако общераспространенным является сокращение НПО.

Сектор неправительственных организаций развивается в КР в значительной степени благодаря адекватному национальному законодательству и поддержке международных организаций. Закон КР «О некоммерческих организациях» дал понятие некоммерческой организации, а также ее видов – общественного объединения, фонда, учреждения, их ассоциаций, правовое положение, принципы и порядок их создания и деятельности. Запрещено вмешательство государственных органов или должностных лиц в деятельность некоммерческих организаций, равно и обратное, кроме случаев, предусмотренных законом. Важными являются положение относительно возможности создания и деятельности некоммерческих организаций без образования юридического лица, расширяющее доступ граждан к участию в различных общественных организациях, и положение о государственной поддержке некоммерческих организаций, которая может предоставляться в форме целевого финансирования общественно полезных программ, выполняемых некоммерческими организациями, а также в других формах, не запрещенных законодательством.

При помощи многих международных организаций, особенно ПРООН, Фонда Сорос-КР, Всемирного банка и других, был усилен потенциал национальных НПО, продвигалось институциональное развитие этого сектора. Правовое положение некоммерческих организаций и порядок их создания, деятельности, реорганизация и ликвидация основываются на Конституции КР и регулируются Гражданским кодексом КР, Законами «О некоммерческих организациях», «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» (от 20 февраля 2009 года №57)⁴³.

Основные изменения: законодательно закреплено, что регистрация осуществляется по принципу «единого окна». Принцип "единого окна" включает в себя: осуществление государственной регистрации (перерегистрации) регистрирующим органом с одновременной регистрацией и постановкой на учет в налоговом органе, органе статистики и Социальном фонде; - выдачу регистрирующим органом свидетельства о государственной регистрации (перерегистрации) с присвоенным регистрационным номером, идентификационным налоговым номером (далее - ИНН) и кодом общереспубликанского классификатора предприятий и организаций (далее - ОКПО).

После прохождения государственной регистрации (перерегистрации) по принципу "единого окна" дополнительной регистрации и постановки на учет в налоговых органах, органах статистики и Социального фонда не требуется. Законодательно закреплены сроки регистрации: регистрация юридического лица, филиала (представительства) осуществляется в течение 3 рабочих дней со дня представления в регистрирующий орган необходимого перечня документов (ранее было 10 дней), за исключением регистрации политической партии, религиозной организации и другой некоммерческой организации, срок регистрации которым установлен в течение 10 календарных дней со дня представления в регистрирующий орган необходимого перечня документов).

Все некоммерческие организации создаются и действуют на основе добровольности, самоуправления, законности, гласности и открытости. Участие или неучастие гражданина в деятельности некоммерческой организации не может служить основанием для ограничения его прав и свобод.

⁴³ Вступил в силу с 1 апреля 2009 года.

Государство гарантирует некоммерческим организациям условия для выполнения ими уставных задач. Государственные органы и должностные лица обеспечивают соблюдение прав и законных интересов некоммерческих организаций в соответствии с Конституцией и законодательством КР и оказывают поддержку их деятельности.

Некоммерческие организации приобретают права юридического лица с даты их государственной регистрации. Регистрация некоммерческих организаций осуществляется в соответствии с Законом КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)». Согласно статье 2 данного Закона КР, уполномоченный государственный орган, осуществляющий регистрацию юридических лиц, определяется Правительством.

Для регистрации некоммерческой организации в соответствующий регистрирующий орган подается заявление по форме, установленной уполномоченным государственным органом (ранее было конкретно указано Министерство юстиции КР), с приложением решения учредителя (учредителей) о создании юридического лица и иных документов, предусмотренных Законом.

Согласно статье 11 названного Закона КР, с момента получения необходимого пакета документов регистрирующий орган обязан: проверить наличие перечня и отсутствие неточностей либо несоответствий в информации, содержащейся в документах, необходимых для государственной регистрации юридического лица; проверить содержание представленных документов на соответствие законодательству (для политических партий, религиозных организаций и других некоммерческих организаций); издать соответствующий приказ и известить налоговые органы, органы статистики и Социального фонда, внести в государственный реестр сведения о государственной регистрации; выдать свидетельство о государственной регистрации с указанием полного наименования на государственном и официальном языках, регистрационного номера, ИНН, кода ОКПО, даты государственной регистрации и юридического адреса; оформить регистрационное дело юридического лица, содержащее по одному экземпляру предоставленных регистрационных документов, и передать его в архив регистрирующего органа.

б) Подотчетность НКО и конфликт интересов.

В КР сведения о структуре поступлений в некоммерческую организацию и информация о размере и составе имущества организации представляются в государственные органы⁴⁴. Специальные статьи регулируют возможные конфликты интересов. В частности, в статье 13 «Конфликт интересов» предполагается наличие конфликта интересов в сделках между некоммерческой организацией и заинтересованными лицами, связанного с распоряжением имуществом организации.

Заинтересованными лицами являются должностные лица, члены руководящих органов некоммерческой организации, а также лица, которые в силу своих отношений с организацией могут влиять на распоряжение организацией своим имуществом, заключающие сделки со своей организацией лично или через представителя. Конфликт интересов также предполагается, если некоммерческая организация заключать сделки с родственниками заинтересованных лиц, а также их кредиторами.

Разрешение конфликта предлагается стандартное. В статье 14 «Разрешение конфликта интересов» указывается, что «сделка, в которой предполагается конфликт интересов, должна быть утверждена уполномоченным органом некоммерческой организации. Заинтересованное лицо должно проинформировать уполномоченный орган организации о заключении такой сделки до ее заключения». Кроме того, заинтересованное лицо должно нести ответственность по возмещению всех убытков, понесенных некоммерческой организацией в результате сделки, заключенной при наличии конфликта интересов, если сделка не была утверждена уполномоченным органом. Помимо возмещения убытков, такое заинтересованное лицо должно также вернуть некоммерческой организации весь доход, полученный этим лицом в результате заключения такой сделки. В статье 14 также оговорено, что если убытки возникли в результате действий нескольких заинтересованных лиц, они должны нести солидарную ответственность перед некоммерческой организацией.

в). Этический кодекс и конфликт интересов в системе политических партий.

Политические партии создают в предусмотренном законодательством порядке предприятия и организации, обладающие правами юридического лица, лишь в целях выполнения их уставных задач. Политические партии должны функционировать в соответствии с нормами Закона КР «О политических партиях», принятого Законодательным собранием Жогорку Кенеша 25 мая 1999 года и подписанного Президентом КР 12 июня 1999 года. Список политических партий, прошедших государственную регистрацию в Министерстве юстиции КР в соответствии с Законом КР «О политических партиях», на день назначения последних выборов депутатов местного кенеша в нашей стране составлял 105 партий⁴⁵.

⁴⁴ Статья 17 Закона КР «о некоммерческих организациях».

⁴⁵ По данным Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов.

Политическая партия должна иметь устав, открытый для всеобщего сведения. В уставе отражаются: название политической партии, ее местонахождение; структура политической партии, порядок формирования, компетенция и сроки полномочия ее руководящих органов; сроки созыва конференций, съездов; условия и порядок приема в члены политической партии и выхода из нее; права и обязанности членов политической партии; порядок принятия решений, их осуществления и формы контроля; источники образования средств и иного имущества политической партии; порядок внесения изменений и дополнений в устав политической партии; порядок прекращения деятельности политической партии и судьба ее имущества.

Однако наиболее закрытой для общественности является информация об источниках финансирования политических партий. В КР не существует специальной системы регулирования финансирования мероприятий в рамках текущей деятельности партий, с одной стороны, и финансирования избирательных кампаний, с другой. Текущая деятельность партий регулируется в рамках Закона КР «О политических партиях», а также внутренними уставными целями и задачами партий. В КР государство не финансирует политические партии. Деятельность политических партий финансируется за счет средств этих партий без выделения ассигнований из государственного бюджета, за исключением финансирования избирательных кампаний в соответствии с законом о выборах депутатов.

Финансовые средства политических партий образуются за счет членских взносов, добровольных пожертвований, кредитов, доходов от имущества, от мероприятий, распространения печатных изданий и публикаций, а также других поступлений, не запрещенных законом (статья 17 Закона КР «О политических партиях»). Политические партии и их организации могут иметь в собственности движимое и недвижимое имущество, оборудование, инвентарь, издательства, типографии, а также иное имущество, необходимое для выполнения уставных задач. Партии вправе пользоваться зданиями и иным имуществом в соответствии с договором о ссуде или аренде, заключенным с юридическими или физическими лицами. Доходы от деятельности этих предприятий и организаций не могут распределяться между членами партии и используются лишь для достижения уставных задач. Однако допускается использование доходов на благотворительные цели и для актов милосердия вне зависимости от требований устава (статья 19 Закона КР «О политических партиях»).

Согласно Закону КР «О политических партиях» оказание финансовой помощи политическим партиям физическими и юридическими лицами не ограничивается, кроме запрета на финансирование деятельности партий иностранными государствами, зарубежными партиями, а также юридическими и физическими лицами иностранных государств.

Кодексом «О выборах в КР» предусматривается участие в избирательных кампаниях политических партий КР⁴⁶. Избирательная кампания проводится той или иной политической партией также в рамках собственных источников финансирования и добровольных пожертвований физических и юридических лиц.

В рамках избирательного процесса прозрачным является только сам избирательный фонд, но не фонды партии, выдвинувшей кандидатов. Граждане, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками, собраниями избирателей, путем самовыдвижения в кандидаты на выборные должности органов государственной власти и местного самоуправления КР, создают собственные избирательные фонды для финансирования своей предвыборной кампании.

Кандидаты в депутаты местных кенешей, главы местного самоуправления вправе не создавать избирательный фонд, в случае если при проведении агитации ими не будут использоваться телевидение, радио, периодические печатные издания на платной основе и выпускаться агитационные печатные материалы.

Избирательные фонды кандидатов могут создаваться за счет следующих средств:

- собственных средств кандидата;
- средств, выделенных кандидату политической партией, избирательным блоком;
- добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, **за исключением**

пожертвований: иностранных государств, иностранных государственных органов, учреждений и предприятий, других иностранных юридических лиц, их филиалов и представительств, иностранных граждан, международных организаций, зарегистрированных в КР юридических лиц, участниками которых являются иностранные граждане и юридические лица; лиц без гражданства; органов государственной власти и органов местного самоуправления; государственных и муниципальных учреждений и предприятий; юридических лиц, имеющих государственную или муниципальную долю в уставном капитале, а также пользующихся льготами по уплате налогов, сборов и других обязательных платежей; воинских частей; правоохранительных органов, судов; благотворительных организаций; религиозных организаций; анонимные пожертвования.

⁴⁶В новой редакции в соответствии с Законом КР от 23 октября 2007 года N 158.

Не допускается внесение в избирательный фонд кандидата, политической партии денежных средств юридическими лицами, физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридических лиц, имеющими задолженность перед бюджетом или Социальным фондом КР. Кандидат, политическая партия не несут ответственности в случае перечисления указанными юридическими, физическими лицами денежных средств в избирательный фонд. В случае поступления в избирательный фонд кандидата, политической партии денежных средств от вышеуказанных физических и юридических лиц по письменному указанию избирательной комиссии банковское или иное учреждение обязано перечислить эти средства в специальный фонд Центральной избирательной комиссии. (статья 51 Кодекса о выборах в КР).

Законом устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, средств, выделенных кандидату политической партией, избирательным блоком, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов. Избирательные фонды могут формироваться за счет денежных средств, а также материалов агитационно-информационного характера, которые учитываются Центральной избирательной комиссией КР.

Не допускается финансирование выборов, в какой бы то ни было форме иностранными государствами, иностранными государственными органами, учреждениями и предприятиями, другими иностранными юридическими лицами, их филиалами и представительствами, иностранными гражданами, международными организациями, зарегистрированными в КР юридическими лицами, участниками которых являются иностранные граждане и юридические лица, - за исключением финансирования программ совершенствования избирательного законодательства, информационных, образовательных, научно-исследовательских программ, технической подготовки выборов, повышения правовой культуры избирателей⁴⁷.

Согласно Закону КР «О политических партиях» финансовая отчетность политических партий ведется в соответствии с законодательством КР (статья 20 Закона КР «О политических партиях»). Материальные и финансовые средства политической партии, решением съезда (конференции) объявившей о самороспуске, направляются только на цели, предусмотренные её уставом. Имущество политической партии, распущенной решением суда, обращается безвозмездно в пользу государства и направляется на цели, предусмотренные в статье 14 Закона КР «О политических партиях» (статья 21 Закона КР «О политических партиях»).

Согласно законодательству КР политическая партия ежегодно сдает соответствующие финансовые отчеты о своей деятельности в Социальный фонд КР, налоговую службу КР и другие структуры. Данные отчеты до сведения общественности не доводятся. То есть политические партии функционируют как обычные хозяйствующие субъекты, имеющие право на сохранение коммерческой тайны. В случае нарушений порядка финансирования политические партии несут ответственность в соответствии с законодательством КР.

IV. Коррупционные преступления и правоприменительная практика

Анализ деятельности государственных органов в КР, в том числе функциональный анализ, проводимый в рамках административной реформы, мероприятия по дерегулированию экономики свидетельствуют о том, что коррупция стала составной частью механизма государственного управления. Большинство органов государственного управления и государственных учреждений выполняют свои функции исключительно в обмен на законные (утвержденные Правительством) и незаконные платежи от населения и хозяйствующих субъектов. Государственная служба стала источником незаконных доходов, а не деятельностью на благо общества.

Очевидно, что чрезмерное и плохо регламентированное вмешательство государства в деятельность хозяйствующих субъектов создает широкие возможности для чиновников, регулирующих и контролирующих органов злоупотреблять своими полномочиями. Низкая (даже ниже прожиточного минимума) заработная плата государственных служащих стала для них дополнительным стимулом поиска побочных заработков в виде взяток, подарков за исполнение или неисполнение своих должностных обязанностей.

1. Законодательное регулирование коррупционных преступлений

В данной главе рассматриваются статьи УК КР предусматривающие ответственность за коррупционные преступления; описываются составы наиболее распространенных из них; дается характеристика лиц, подпадающих под уголовную ответственность за совершение коррупционных преступлений. Кроме того, дана краткая характеристика особенностей данной категории дел

⁴⁷ Статья 50 Кодекса О выборах в Кыргызской Республике.

правоохранительным органам, осуществляющим выявление, раскрытие и расследование коррупционных преступлений.

Основным законодательным актом, предусматривающим ответственность за коррупционные преступления, является Уголовный кодекс КР⁴⁸. В нижеприведенной таблице перечислены статьи Уголовного кодекса КР, предусматривающие ответственность за совершение коррупционных преступлений либо преступлений, непосредственно связанных с коррупцией.

Преступления, напрямую связанные с коррупцией

Статья 140. Подкуп голосов избирателей

Статья 141. Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов

Статья 152. Использование денежных средств, предназначенных для выплаты заработной платы, пенсий, пособий и иных социальных выплат

Статья 178. Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности

Статья 179. Регистрация незаконных сделок с землей

Статья 180. Незаконное предпринимательство

Статья 181. Незаконная банковская деятельность

Статья 182. Лжепредпринимательство

Статья 183. Легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем

Статья 184. Незаконная выдача и получение кредита

Статья 185. Нецелевое использование государственного кредита

Статья 215. Незаконное предоставление или получение финансовых льгот

Статья 216. Неправомерные действия при банкротстве

Статья 217. Преднамеренное банкротство

Статья 218. Ложное банкротство

Статья 220. Подкуп участников и организаторов спортивных соревнований и зрелищных конкурсов

Статья 221. Злоупотребление полномочиями служащими коммерческих или иных организаций

Статья 222. Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами

Статья 223. Превышение полномочий служащими частных детективных служб

Статья 224. Коммерческий подкуп

Статья 225. Незаконное получение вознаграждения служащим

Статья 303. Коррупция

Статья 304. Злоупотребление должностным положением

Статья 304-1. Проведение незаконных проверок должностным лицом государственного контролирующего органа

Статья 305. Превышение должностных полномочий

Статья 305-2. Нарушение земельного законодательства КР

Статья 306. Заключение контракта, осуществление государственной закупки вопреки интересам КР

Статья 307. Незаконное использование служебного положения при осуществлении приватизации, налоговой, таможенной или лицензионно-разрешительной деятельности

Статья 308. Незаконное использование бюджетных средств

Статья 309. Незаконное участие в предпринимательской деятельности

Статья 310. Взятка-вознаграждение

Статья 311. Взятка-подкуп

Статья 312. Получение взятки за предоставление должности

Статья 313. Вымогательство взятки

Статья 314. Дача взятки

Статья 315. Служебный подлог

Статья 327. Провокация взятки либо коммерческого подкупа

Статья 332. Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу

Преступления, косвенно связанные с коррупцией

Статья 138. Отказ в предоставлении гражданину информации

⁴⁸ Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года.

Статья 139. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий
Статья 148. Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикета или участию в них
Статья 151. Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов
Статья 192. Заведомо ложная реклама
Статья 192-1. Нарушение правил рекламирования пива, алкогольной и табачной продукции, а также игорного бизнеса
Статья 193. Незаконное получение информации, составляющей коммерческую или банковскую тайну
Статья 194. Разглашение коммерческой, банковской или иной тайны, а также тайны сведений налогоплательщика
Статья 199. Изготовление, хранение, сбыт и использование поддельных акцизных марок
Статья 200. Производство, хранение, импорт и реализация продукции, подлежащей обязательному акцизному обложению без акцизных марок
Статья 201. Производство, сбыт спирта и спиртосодержащих напитков без лицензии
Статья 204-2. Неоднократное нарушение правил привлечения и использования в КР иностранной рабочей силы
Статья 214. Неисполнение законных требований налоговых служб, органов Социального фонда и противодействие им
Статья 324. Незаконное задержание или заключение под стражу
Статья 325. Принуждение к даче показаний
Статья 326. Фальсификация доказательств
Статья 334. Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса

Иные коррупционные преступления, совершенные с использованием служебного положения или гражданином/представителем частной компании

Статья 166. Мошенничество
Статья 171. Присвоение или растрата вверенного имущества
Статья 189. Злостное нарушение порядка проведения публичных торгов, аукционов или тендеров
Статья 204. Контрабанда
Статья 204-1. Организация незаконной миграции
Статья 210. Уклонение от уплаты таможенных платежей
Статья 211. Уклонение гражданина от уплаты налога
Статья 212. Уклонение частного предпринимателя от уплаты налогов и обязательных страховых взносов
Статья 213. Уклонение от уплаты налогов и обязательных страховых взносов должностных лиц хозяйствующих субъектов
Статья 253. Незаконная выдача либо подделка рецептов или иных документов, дающих право на получение наркотических средств или психотропных веществ
Статья 276. Незаконная добыча рыбы и водных животных
Статья 276-1. Вывоз, перевозка, приобретение с целью сбыта, реализация незаконно добытой рыбы
Статья 278. Незаконная охота
Статья 279. Незаконная порубка деревьев и кустарников
Статья 279-1. Незаконная рубка особо ценных древесных пород
Статья 317. Воспрепятствование осуществлению правосудия
Статья 318. Воспрепятствование производству предварительного расследования
Статья 318-1. Воспрепятствование профессиональной деятельности защитника
Статья 321-1. Незаконное возбуждение уголовного дела
Статья 322. Привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности
Статья 323. Незаконный отказ в возбуждении уголовного дела
Статья 328. Вынесение заведомо неправосудного приговора, решения или иного судебного постановления
Статья 333. Разглашение данных предварительного расследования
Статья 335. Незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации
Статья 338. Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта
Статья 343. Самовольное присвоение звания или власти должностного лица
Статья 344. Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного

2. Понятие коррупции как уголовно наказуемого деяния (понятие субъекта коррупционных преступлений)

В настоящее время, рассматривая понятие коррупции, последнюю можно определить - как социальное явление, когда государственные (не государственные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах.

Коррупционная преступность - это преступления лиц, официально привлеченных к управлению (государственных и муниципальных служащих и иных лиц, уполномоченных на выполнение публичных функций), использующих различным образом имеющиеся у них по статусу возможности для незаконного извлечения личной выгоды.

Говоря о коррупции как об общественно-вредном явлении необходимо отметить также, что коррупционные проявления влекут за собой целый ряд негативных последствий. К числу последних можно отнести вред, причиняемый социально-экономической сфере жизнедеятельности государства и общества (расширение области теневой экономики, уменьшение налоговых поступлений, обострение социальных проблем в обществе).

Коррупция в обществе проявляется, прежде всего, в особом образе поведения людей. Суть коррупции лежит в социально-психологических особенностях личности конкретного человека и общества в целом. Мотивационная сфера в данном случае имеет преобладающее значение в выборе особого вида поведения людей: наиболее распространенный мотив - компенсация за ощущаемый чиновниками ущерб, связанный с прохождением ими государственной службы. Важной особенностью социально-психологического климата в обществе, способствующей процветанию коррупции, является двойной моральный стандарт. С одной стороны, коррупция, особенно верхушечная, считается общественно - неприемлемой. С другой стороны, коррупция, в большей мере низовая, является приемлемой "по умолчанию" частью быта.

Коррупция, являясь, несомненно, отрицательным социальным явлением, нашла свое отражение и в правовой системе государства. Правовые нормы призваны урегулировать собой общественные отношения, характеризующиеся как коррупционные, отличительной чертой которых является их большое общественное значение, и вред причиняемый нормальному функционированию общества и государства в целом. Такие общественные проявления коррупции, с точки зрения права, принято называть коррупционной преступностью.

Отличительным признаком коррупции является ее огромная латентность. И в значительной мере это связано с тем, что она проявляется именно как двусторонняя "конфиденциальная сделка", в разоблачении которой не заинтересована ни одна из сторон.

С понятием коррупции связано понятие коррумпированности. Коррумпированность - это вовлеченность должностного лица в незаконное обогащение путем использования должностных полномочий, зараженность стремлением к незаконному обогащению посредством использования возможностей занимаемого служебного положения. Реализация этой возможности зависит от нравственных устоев человека, честности, уважения к самому себе, обществу и государству, от отношения к своему долгу. Коррупция всегда связана с государственной властью и в силу этой зависимости неизбежно оказывает в большей или меньшей степени воздействие на характер и содержание власти, ее репутацию в обществе. Коррупция как злоупотребление властью может осуществляться для получения выгоды не только в целях личного, но и корпоративного, кланового интереса.

Уголовный кодекс КР предусматривает отдельную **статью 303**, в которой под **коррупцией** понимаются умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающее угрозу интересам общества или государства.

Необходимо отметить, что данная статья 303 УК КР не соответствует нормам международного права и противоречит критериям борьбы с коррупцией. Эксперты высказывают мнение о необходимости исключения этой статьи из УК КР. С момента принятия закона, данная статья практически не применялась.

Родовой объект данного состава преступления можно определить как совокупность общественных отношений, обеспечивающих нормальную и законную деятельность органов власти. **Непосредственный** объект посягательства - общественные отношения, обеспечивающие авторитет государственной службы,

уважение и доверие к ней со стороны населения, законную деятельность государственного и общественного аппарата. **Объективная сторона** коррупции состоит из двух составов: создание противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц с отдельными лицами или группировками; предоставление ими благ и преимуществ физическим и юридическим лицам.

Особенность коррупции выражается в двух специфических признаках: совершается с использованием властных полномочий; благодаря занимаемому виновным служебному положению и вопреки (во вред) интересам службы. Суть первого из них состоит в том, что лицо использует, употребляет «во зло», то есть преступным образом, тот объем прав и полномочий, которыми оно наделено в силу занимаемой должности, вследствие наличия у него функций представителя власти или иного должностного лица. Признак этот может заключаться также и в том, что возможность совершить (или не совершить) определенные действия по службе предоставляется благодаря занимаемому служебному положению.

Суть второго признака (совершение деяния вопреки интересам службы) надо понимать как действия (бездействие) представителя власти или иного должностного лица, которые противоречат как в целом интересам нормальной деятельности органов власти, государственной службе и службе в органах местного самоуправления, так и задачам и функциям, возложенным на отдельные структурные звенья органов власти и управления, включая администрацию (аппарат управления) организаций, предприятий и учреждений, нарушают их деятельность, причиняют или могут реально причинить им существенный вред, ущемить законные свободы, права и интересы граждан, нанести серьезный имущественный ущерб, привести к остановке производства, к сбоям в работе и т.п.

Под устойчивой связью понимается стабильная, тесная взаимосвязь между должностным лицом и отдельными лицами, согласованность их действий, постоянство форм и методов преступной деятельности, длительность и неоднократность преступных деяний.

Субъективная сторона коррупции характеризуется только умышленной виной. Мотивом выступает корысть. Обязательным признаком субъективной стороны является **цель совершения преступления** - незаконное получение должностным лицом материальных, любых иных благ и преимуществ. Из приведенного положения следует, что неустановление в конкретном случае указанной цели со стороны должностного лица, даже если его действиями и причинен вред правоохранительным интересам, состав коррупции отсутствует.

Квалифицированный вид коррупции будет налицо, если деяние, предусмотренное частью первой, совершено в интересах организованной группы, преступного сообщества или повлекло иные тяжкие последствия (ч. 2 ст. 303 УК). Об организованных группах отмечено ниже. Тяжкие последствия являются категорией оценочной. Признание данного квалифицируемого признака зависит от обстоятельств конкретного уголовного дела и является вопросом факта. Вместе с тем, практика к тяжким последствиям относит такие виды вреда, как крупные аварии, длительную остановку транспорта или производственного процесса, дезорганизацию работы учреждения, предприятия, срыв выполнения заданий, нанесение государству материального ущерба в особо крупных размерах, причинение смерти или тяжкого вреда здоровью хотя бы одного человека и т.п.

Субъектом коррупции и других коррупционных преступлений может быть должностное лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные, контрольно-ревизионные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах КР и иных воинских формированиях и получившее или получающее от других лиц заведомо незаконное материальное вознаграждение за свое служебное поведение или в связи с занимаемой должностью.

К **лицам, осуществляющим функции представителя власти**, относятся работники государственных органов, которые наделены правом в пределах своей компетенции предъявлять требования, а также принимать решения, обязательные для исполнения как гражданами, так и организациями, учреждениями и предприятиями независимо от их ведомственной подчиненности и принадлежности. К числу представителей власти принадлежат не только те работники, которые непосредственно представляют орган власти (Жогорку Кенеш, суд, прокуратуру), но и работники исполнительных органов, наделенные властными полномочиями (в системе МВД, ГКНБ, таможни, финансовой полиции и т.п.). Представителями власти будут, например, оперативно-следственные работники служб и структур органов внутренних дел, национальной безопасности и др. Следовательно, представителям власти присуще: 1) наделение их властными полномочиями, 2) несвязанность их действий и решений ведомственными рамками (в том смысле, что их полномочия распространяются на юридических и физических лиц, не находящихся у них в ведомственной или служебной зависимости), 3) право совершать действия и принимать решения, обязательные для граждан и организаций.

Под организационно-распорядительными функциями (то есть полномочиями и обязанностями) понимаются такие, которые заключаются в руководстве коллективом, участком работы, служебной или

производственной деятельностью других работников. Функции эти конкретно могут состоять в подборе и расстановке кадров, в планировании работы, организации труда подчиненных, поддержании трудовой дисциплины и т.д. К числу таких работников относятся, например, руководители министерств и ведомств, государственных предприятий, учреждений и организаций, руководители структурных подразделений (начальники цехов, заведующие отделами, лабораториями, кафедрами, их заместители и др.), а также руководители участков работы (мастера, прорабы, бригадиры, начальники смен). Практически значимым показателем принадлежности к этой категории субъектов является наличие у данного лица в подчинении других работников либо ответственность за самостоятельный участок работы.

Под административно-хозяйственными понимаются функции (то есть полномочия и обязанности), состоящие в управлении или распоряжении государственным имуществом (в том числе функции по определению порядка его хранения, переработки, реализации, обеспечению контроля за этими операциями, организация обслуживания граждан и т.д.). К числу лиц, выполняющих указанные функции, относятся, в частности, начальники планово-хозяйственных, снабженческих, финансовых отделов и служб и их заместители, заведующие складами, государственными магазинами, ателье, мастерскими, ведомственные ревизоры и контролеры и т.д. Такие функции могут выполняться также и руководителями государственных предприятий питания (рестораны, столовые, кафе, буфеты), их заместителями, главными и старшими бухгалтерами, экономистами.

Контрольно-ревизионные функции заключаются в проведении различного рода проверок, контрольных закупок, ревизий хозяйствующих субъектов. Как правило, это субъекты, выполняющие строго определенные функции (Счетная палата, государственный санитарный надзор, государственная пожарная охрана и др.).

Уголовный кодекс устанавливает, что функции представителя власти, организационно-распорядительные или административно-хозяйственные могут выполняться как постоянно, так и временно. Закон также выделяет в самостоятельную категорию лиц, выполняющих указанные функции по **специальному полномочию**. Особенность этой разновидности субъектов состоит в том, что для выполнения этих функций, во-первых, не требуется замещения должности. Во-вторых, нужны специальные полномочия, то есть имеющий юридическую силу акт (закон, приказ, положение, доверенность), регламентирующий круг специальных полномочий. В-третьих, специальные полномочия, как правило, носят разовый или краткосрочный характер. К числу лиц, наделенных такими полномочиями, к примеру, относятся присяжные заседатели, уполномоченные государственными органами общественные контролеры и ревизоры. Вместе с тем одно лишь фактическое выполнение указанных функций должностных лиц при отсутствии специального полномочия исключает уголовную ответственность за преступления, где субъектом может быть лишь представитель власти или иное должностное лицо.

Отдельные работники государственных организаций, учреждений и предприятий (наиболее часто - педагоги, врачи, воспитатели, некоторые представители сферы обслуживания, коммунального хозяйства, общественного питания и др.) могут выполнять либо профессионально-производственные, либо должностные функции. В одних случаях они наделяются организационно-распорядительными либо административно-хозяйственными функциями, то есть выполняют функции должностных лиц: педагог является членом экзаменационной, квалификационной или выпускной комиссии (и от его, в частности, решения зависит прием в учебное заведение, присвоение квалификации, выдача диплома об окончании учебного заведения, то есть совершаются действия организационно-распорядительного характера). Врач определяет нетрудоспособность пациента, выдает документ (больничный лист), освобождающий его от работы, является членом комиссии, определяющей инвалидность, наличие заболеваний, освобождающих от службы в вооруженных силах, выдачу документов на управление транспортными средствами и т.п. С другой стороны, эти же лица могут выполнять чисто производственно-профессиональные функции: врач ставит диагноз больным, назначает и проводит курс лечения, осуществляет операции и т.п.; работники сферы торговли или сферы обслуживания населения непосредственно отпускают товары или иные ценности покупателям (потребителям), в качестве специалистов оказывают услуги по обслуживанию населения (ремонт и реставрация одежды и обуви, химическая чистка одежды, прокат предметов домашнего быта и т.п.).

Другую категорию субъектов рассматриваемых преступлений составляют лица, занимающие государственные должности КР. Эти должности устанавливаются Конституцией КР, конституционными законами и законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. К этой категории относятся, в частности, должности Премьер-министра, депутатов Жогорку Кенеша.

Следующую категорию субъектов рассматриваемых преступлений, составляют государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не относящиеся к числу должностных лиц. Для наличия такого исключения (поскольку первые две категории субъектов вне зависимости от их рангов и служебного положения наделены полномочиями должностных лиц) закон указывает два признака: а) лицо должно находиться на государственной службе либо на службе в органах местного самоуправления, то

есть заниматься профессиональной деятельностью по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и б) не обладать полномочиями должностного лица.

Закон называет четыре варианта поведения должностного лица, за которое или в связи с которым оно лично или через посредника может получить взятку: 1) за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, входящие в служебные полномочия должностного лица; 2) за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, которые не входят в служебные полномочия должностного лица, но в силу своего должностного положения данное лицо может способствовать таким действиям (бездействию); 3) за общее покровительство или попустительство по службе должностным лицом взяткодателю или представляемым им лицам; 4) за незаконные действия (бездействие) должностного лица в пользу взяткодателя или представляемых им лиц.

Однако при определении конкретных деяний в качестве проявления взяточничества далеко не все так просто. В частности, уголовное законодательство не определило минимального размера взятки. Также нет в законе многих существующих видов коррупционных действий, которые в мировой практике считаются преступными. Например, в УК КР не нашли своего отражения нормы ответственности за такие широко практикуемые действия, как коррупционный лоббизм, фаворитизм, протекционизм, тайные финансовые взносы на политические цели, взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностными, предоставление налоговых и таможенных льгот, закрепление за государственными должностными лицами руководящих должностей в поддерживаемых ими банках и корпорациях до их отставки с государственной службы и т.п.

3. Иные коррупционные преступления (организованная преступность, отмывание денег, конфискация средств, нажитых преступным путем и др.)

К публичным коррупционным преступлениям во всех случаях могут быть отнесены: коррупция (ст. 303); злоупотребление должностным положением (ст. 304 УК); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 309 УК); взятка-вознаграждение (ст. 310 УК); взятка-подкуп (ст. 311 УК); получение взятки за предоставление должности (ст. 312 УК); дача взятки (ст. 314 УК); служебный подлог (ст. 315 УК); провокация взятки (ст. 327 УК); подкуп свидетеля, потерпевшего, эксперта, специалиста или переводчика (ч. 1 ст. 332 УК), а также воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, соединенное с подкупом (п. 1 ч. 2 ст. 139 УК). К публичным коррупционным преступлениям также может быть отнесена организация преступного сообщества (преступной организации), предусмотренная ст. 231 УК, при наличии цели совершения любого из тяжких или особо тяжких публичных коррупционных преступлений.

К непубличным коррупционным преступлениям во всех случаях могут быть отнесены: подкуп участников и организаторов спортивных соревнований и зрелищных конкурсов (ст. 220 УК); злоупотребление полномочиями служащими коммерческих или иных организаций (ст. 221 УК); злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 222 УК); коммерческий подкуп (ст. 224 УК); провокация коммерческого подкупа (ст. 327 УК).

Необходимо иметь в виду, что, помимо Уголовного кодекса, еще ряд законов и нормативных актов прямо или косвенно закрепляют меры антикоррупционной направленности. Прежде всего, это законы «О государственной службе» от 11 августа 2004 года⁴⁹ и «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года⁵⁰. Их нормы содержат ряд обязанностей и существенных ограничений для государственных и муниципальных служащих, которые в случае их неисполнения должны влечь за собой определенные правовые последствия. Например, государственным служащим возбраняется получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию. Однако отсутствие механизмов реализации и контроля за соблюдением соответствующих норм привело к тому, что почти все содержащиеся в них антикоррупционные запреты и ограничения трудно реализуемы на практике.

Возвращаясь к анализу криминальных коррупционных проявлений, можно отметить, что наиболее основательно в Уголовном кодексе проработаны вопросы ответственности за взяточничество. Это связано с тем, что взяточничество является самым распространенным преступлением коррупционной направленности

Получение (в виде вознаграждения или подкупа) и дача взятки

В статьях 310 и 311 УК получением взятки признается «получение должностным лицом лично или через посредника не обусловленной /вознаграждение/ либо обусловленной /подкуп/ заранее взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действие

⁴⁹ Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114. Газета «Эркин Тоо» от 24 августа 2004 года № 71-72.

⁵⁰ Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года № 165. Газета «Эркин Тоо» от 31 августа 2004 года № 75.

(бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такое действие (бездействие) входит в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать такому действию (бездействию), а равно за общее покровительство, попустительство по службе».

Квалифицирующим признаком данного вида преступления является получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие), совершенные группой лиц по предварительному сговору; организованной преступной группой; должностным лицом, занимающим ответственное положение, либо в крупном размере. При этом крупным размером взятки признается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера, в одну тысячу раз превышающая расчетный показатель, установленный законодательством КР на момент совершения преступления.

Уголовно наказуема и дача взятки лично или через посредника (ст. 314 УК). При этом в качестве квалифицирующего признака этого состава является дача должностному лицу взятки в крупном размере либо в интересах организованной преступной группы, а равно дача взятки за совершение заведомо незаконного действия (бездействия).

По действующему уголовному закону лицо, являющееся посредником-пособником в получении или даче взятки другому лицу, освобождается от уголовной ответственности, если оно добровольно сообщило об этом органу, имеющему право возбуждения уголовных дел. Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о предстоящей даче взятки.

Из анализа статей 310,311 и 314 УК видно, что в качестве предмета получения и дачи взятки могут выступать деньги, ценные бумаги, любое другое имущество, а также выгоды имущественного характера.

Организованная преступность и коррупция. Преступным сообществом признается устойчивое, сплоченное объединение двух и более лиц или групп, предварительно сорганизовавшихся для систематического совершения тяжких и особо тяжких преступлений (ч. 5 ст. 31 УК). Из определения преступного сообщества вытекают четыре характеризующие признака: сплоченность, организованность, наличие специальной цели – совершение тяжких или особо тяжких преступлений, объединение организованных групп. Под сплоченностью следует понимать наличие у членов организации общих целей, намерений, превращающих преступное сообщество в единое целое. О сплоченности может свидетельствовать наличие устоявшихся связей, организационно-управленческих структур, финансовой базы, единой кассы из взносов от преступной деятельности, конспирации, иерархии подчинения. Признаки организованности – четкое распределение функций между соучастниками, тщательное планирование преступной деятельности, наличие внутренней жесткой дисциплины.

В уголовном законодательстве организация преступного сообщества регламентируется ст. 231 УК. Одним из признаков участия в преступном сообществе является установление контактов с должностными лицами, имеющими возможности с использованием своего служебного положения содействовать деятельности сообщества, совершению им преступлений, уклонению организаторов, руководителей и участников сообщества от уголовной ответственности.⁵¹

В связи с этим в законы, регламентирующие деятельность государственных служащих были внесены положения, предусматривающие запреты: заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе через посредников; оказывать содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это различные вознаграждения; совмещать государственную службу с другой оплачиваемой работой (кроме научно-педагогической и творческой);

Коррупция и связанная с ней организованная преступность представляют в настоящее время опасность для международных сообществ и благосостояния как развитых, так и развивающихся стран. Привлекают внимание, в том числе и политико-экономические последствия роста международной коррупции. Обретают свои черты координационные меры, касающиеся и организованной преступности. Однако, в КР еще нет достаточно выработаны меры, направленные на устранение негативных последствий этих двух взаимосвязанных факторов.

Международная преступность и коррупция все более приобретают неразделимый и международный характер: а) доходы организованной преступности от торговли наркотиками или людьми могут перемещаться в законный бизнес, например, строительную индустрию. Международные строительные фирмы могут получать ссуды от международных финансовых организаций на различные проекты. Для получения соответствующих контрактов возможен подкуп местных официальных лиц и запугивание осуществляющих надзор представителей международных кредитных организаций; б) существует возможность присваивания предоставляемых международными кредитными организациями средств в рамках коррупции. Неудачи с введением необходимых контрольных мер и пробелы в законодательстве

⁵¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. // Под. ред. В.Д. Иванова. – Ростов н / Д: Феникс, 2002. Серия «Закон и общество». – 512 с.

относительно занятия госслужащими постов в частном секторе будут значить, что деньги с готовностью разворуют. Потом они покинут страну через каналы специальных компаний или будут легализованы через другие заведения, зачастую содержащиеся организованной преступностью.

Международная экспертиза в поддержку стран особо пораженных коррупцией имеет важное значение, но она должна осуществляться в партнерстве с заинтересованными сторонами в самих этих странах. Международные организации должны работать с коллегами, представляющими широкий спектр политических взглядов. Это требуется для поддержки деятельности по мобилизации населения и его воли взяться по настоящему за коррупцию и организованную преступность.

Отмывание денег. В КР запрещено использование денежных средств и других доходов, полученных в результате любой незаконной организованной деятельности, которая наносит ущерб легальной экономической деятельности. В частности, Уголовный кодекс КР предусматривает ответственность за легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем (статья 183 УК).

При этом под доходами - денежными средствами или иным имуществом, заведомо приобретенным преступным путем, понимаются денежные средства или иное имущество, полученные в результате совершения преступлений, порождающих преступные доходы.

Лицо, совершившее преступление, предусмотренное статьей 183 УК, освобождается от уголовной ответственности, если оно способствовало его раскрытию и (или) добровольно выдало денежные средства или иное имущество, приобретенные преступным путем, и если в его действиях не содержится состава иного преступления.

Конфискация имущества. Уголовное наказание, даже в виде лишения свободы, не оказывает на состоятельного преступника серьезного воздействия. Эффективной превентивной мерой является конфискация части или всего преступным путем нажитого имущества. Конфискация имущества осужденного является одной из наиболее действенных мер, позволяющих: реально воздействовать на уровень преступности; нанести ощутимый удар по преступной группировке, занимающейся данной противоправной деятельностью; сыграть роль устрашения для подсудимых и связанных с ними лиц; наказать виновных в совершении противозаконных действий; лишить преступников возможности обогащаться незаконным образом.

4. Роль правоохранительных и иных госорганов в борьбе с коррупцией (расследование коррупционных правонарушений)

Производство по уголовным делам, включающее расследование или следствие, регулируется Конституцией КР, Уголовно-процессуальным кодексом и другими соответствующими законами КР. Следует отметить, что в законодательстве КР не используются судебные прецеденты, и расследование уголовных дел проводится в соответствии с действующими законами.

Уголовно-процессуальный кодекс⁵² (далее - УПК) и иные нормативные правовые акты КР не предусматривают специальной процедуры (следствия) для уголовных дел, возбужденных по фактам коррупции и иным коррупционным преступлениям. Процедуры уголовного производства, установленные УПК, обязательны для суда, прокуратуры и следователей при проведении расследования всех видов преступлений, включая преступления в сфере коррупции.

Согласно статье 156 УПК следователь или прокурор обязаны в каждом случае получения заявления или сообщения о готовящемся или совершенном преступлении, или при непосредственном обнаружении преступления, после соответствующей проверки возбудить уголовное дело или отказать в его возбуждении. Если рассмотрение таких заявлений или сообщений относится к подведомственности других органов, они могут быть направлены к ним. Решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении должно быть принято в трехдневный срок, а в исключительных случаях - в срок не более десяти дней.

При возбуждении уголовного дела или в его отказе выносятся мотивированное постановление. Прокурор отвечает за надзор за законностью и обоснованностью принятого решения. После принятия уголовного дела к производству следователь приступает к расследованию. Он вправе принимать необходимые решения, осуществлять следственные и другие процессуальные действия, необходимые для его всестороннего, полного и объективного расследования, поручать органу дознания обязательные для него письменные поручения о выполнении оперативно-розыскных мероприятий, о проведении определенных следственных и процессуальных действий.

Прокурор в рамках своих полномочий осуществляет уголовное преследование. Согласно Конституции КР прокуратура осуществляет надзор за законностью дознания и следствия и поддерживает обвинение в суде. Прокурор имеет право вносить представления на незаконные решения суда в вышестоящий суд. Прокурор при осуществлении своих полномочий при производстве по уголовному делу независим и подчиняется только закону. Прокурор обязан также предъявлять гражданские иски в

⁵² Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 30 июня 1999 года.

защиту имущественных интересов государства. Действия прокурора и следователя могут быть обжалованы в суде.

Производство следствия является обязательным по всем делам. Следствие по уголовным делам проводят следователи прокуратуры, органов внутренних дел, национальной безопасности, Службы финансовой полиции, Государственного таможенного комитета, Агентства по контролю наркотиков и Главного управления исполнения наказаний Министерства юстиции. УПК устанавливает подследственность дел, то есть определяет, какие органы следствия должны проводить расследование преступлений, предусмотренных различными статьями Уголовного кодекса.

Статьи 28, 29 и 225 УПК четко определяют основания для прекращения производства по уголовному делу и уголовного преследования. Полномочия по прекращению преследования возлагаются на прокурора, следователя. Осуществляя надзор за законностью следствия, прокурор, однако вправе отменить решение следователя о прекращении уголовного преследования.

В случае прекращения уголовного преследования потерпевший не может самостоятельно продолжать преследование, но вправе обжаловать решение органа, следователя или прокурора в вышестоящую прокуратуру или в суд.

Закон не предусматривает специальных приемов выявления и расследования преступлений в сфере коррупции, однако сотрудники правоохранительных органов проходят соответствующую подготовку по проведению расследования разных типов уголовных дел.

Согласно статье 10 Закона КР «О банковской тайне»⁵³ сведения, составляющие банковскую тайну, предоставляются банками на основании процессуального, вынесенного в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством КР. Выемка банковских документов, при наличии на то оснований производится только по возбужденным уголовным делам, по мотивированному постановлению следователя с санкции прокурора.

Что касается системы защиты свидетелей, то часть 4 ст.12 УПК КР предусматривает, что при наличии достаточных данных о том, что потерпевшему, свидетелю или другим участвующим в деле лицам, а также членам их семей или близким родственникам угрожают насилием, уничтожением или повреждением имущества либо иными опасными противоправными действиями, суд, прокурор, следователь, орган дознания обязаны в пределах своей компетенции принять предусмотренные законом меры к охране жизни, здоровья, чести, достоинства и имущества этих лиц. Кроме того, в 2006 году принят Закон КР «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства»⁵⁴. Однако, в силу финансовых и иных затруднений, на сегодняшний день система защиты свидетелей пока не используется судебными и правоохранительными органами в рамках расследования уголовных дел, связанных с коррупцией и организованной преступностью.

УПК не предусматривает процедур сотрудничества с подозреваемыми, однако статья 54 УК устанавливает, что обстоятельством, смягчающим ответственность и наказание, является явка с повинной, содействие раскрытию преступления, изобличение других участников преступления. Кроме того, примечание к статье 314 УК устанавливает, что взяткодатель освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки либо если это лицо добровольно сообщило о даче взятки правоохранительным органам. Сообщение юридического лица по делу может приниматься в качестве доказательства только в том случае, если оно оформлено в соответствии с законом.

Доказательствами по уголовному делу являются любые фактические данные, на основе которых в определенном законом порядке следователь, прокурор, суд устанавливают наличие или отсутствие деяния, предусмотренного Уголовным кодексом, совершение или не совершение этого деяния подозреваемым, обвиняемым, подсудимым, и виновность или невиновность подсудимого, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного расследования дела, за исключением доказательств, полученных с нарушением требований УПК, которые являются недопустимыми.

Недопустимость разглашения данных предварительного следствия устанавливается статьей 173 УПК. В частности, эта статья устанавливает, что данные расследования подлежат оглашению только с разрешения органа, осуществляющего производство по делу.

Прокуратура.

Прокуратура КР – это центральный орган государственной власти, осуществляющий надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов КР⁵⁵. Прокуратура КР осуществляет уголовное преследование и участвует в судебном разбирательстве дел в случаях и порядке, предусмотренных законом.

⁵³ Закон Кыргызской Республики «О банковской тайне» от 23 июля 2002 года № 122. Газета «Эркин Тоо» от 2 августа 2002 года № 58.

⁵⁴ Закон Кыргызской Республики «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства» от 16 августа 2006 года № 170. Газета «Эркин Тоо» от 8 сентября 2006 года № 67.

⁵⁵ Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 года № 224. Газета «Эркин Тоо» от 24 июля 2009 года № 62.

Органы прокуратуры проводят расследование по делам о должностных и коррупционных преступлениях, отнесенных Уголовно-процессуальным кодексом к их компетенции. Прокурор вправе принять к своему производству, поручить следователю, группе следователей, подчиненному прокурору расследование уголовного дела, возбужденного по факту коррупции в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом КР.

Министерство внутренних дел

Министерство внутренних дел (МВД), является государственным органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД⁵⁶. Министерство внутренних дел осуществляет борьбу с преступностью, в том числе с коррупционными преступлениями. Так, к функциям МВД относится осуществление мер по выявлению, предупреждению и пресечению должностных и связанных с ними преступлений в органах государственной власти, органах местного самоуправления, в государственном секторе экономики КР, а также по борьбе с организованной преступностью⁵⁷. В систему органов внутренних дел входит Управление по борьбе с коррупцией и его территориальные подразделения, на которые возложены задачи по выявлению, пресечению коррупционных преступлений, а также задержание лиц, их совершивших.

Финансовая полиция

Служба финансовой полиции является иным органом исполнительной власти, обладающим статусом правоохранительного органа, не входящим в структуру Правительства КР, деятельность которого направлена на выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование экономических, должностных и коррупционных преступлений⁵⁸.

Финансовая полиция является единственным правоохранительным органом, осуществляющим выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений в сфере экономической деятельности. Вмешательство органов государственной власти в решение вопросов, отнесенных к ведению Финансовой полиции, не допускается, кроме случаев, предусмотренных законодательством КР. В своей деятельности Финансовая полиция, прежде всего, подотчетна Президенту КР, а также законодательной и исполнительной власти КР⁵⁹. В систему органов финансовой полиции входит Управление по борьбе с экономическими и должностными преступлениями и его территориальные подразделения, на которые возложены задачи по выявлению, пресечению коррупционных преступлений.

Основными задачами Финансовой полиции являются: обеспечение законных прав и интересов граждан, субъектов предпринимательской деятельности, общества, государства; осуществление оперативно-розыскной и оперативно-поисковой деятельности, направленной на выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование экономических, должностных и коррупционных преступлений; разработка и осуществление мер по предупреждению, выявлению и пресечению фактов незаконного вмешательства в экономическую деятельность или воспрепятствования предпринимательской деятельности должностными лицами с использованием своего служебного положения; разработка и принятие мер по борьбе с фактами легализации (отмывания) денежных средств, полученных преступным путем.

Служба финансовой разведки

Служба финансовой разведки КР (Служба) является государственным органом, уполномоченным принимать меры по противодействию финансированию терроризма и по борьбе с "отмыванием" доходов, полученных преступным путем (далее - ПФТ/БОД), реализующим государственную политику в области ПФТ/БОД, координирующим деятельность государственных органов и осуществляющим регулирование в данной сфере. Служба в своей деятельности подотчетна Президенту КР⁶⁰.

⁵⁶ Указ Президента Кыргызской Республики «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 19 июня 2008 года № 224

⁵⁷ Указ Президента Кыргызской Республики «Вопросы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики» от 19 июня 2008 года № 224

⁵⁸ Указ Президента Кыргызской Республики «О Службе финансовой полиции Кыргызской Республики» от 10 июня 2008 года № 200. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Вопросы Службы финансовой полиции Кыргызской Республики» от 14 июля 2008 года № 376

⁵⁹ Указ Президента Кыргызской Республики «О Службе финансовой полиции Кыргызской Республики» от 10 июня 2008 года № 200. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Вопросы Службы финансовой полиции Кыргызской Республики» от 14 июля 2008 года № 376

⁶⁰ Указ Президента Кыргызской Республики «О вопросах Службы финансовой разведки Кыргызской Республики» от 29 декабря 2005 года № 655

Целью деятельности Службы является осуществление мер по борьбе с финансированием терроризма и "отмыванием" доходов, полученных преступным путем, обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства, а также целостности, устойчивости финансовой системы КР.

В соответствии с целью деятельности Службы, основными задачами Службы являются: сбор, обработка и анализ в установленном порядке информации, документов, сведений и иных материалов (далее - информация) об операциях с денежными средствами или иным имуществом, подлежащими обязательному контролю в соответствии с законодательством КР о ПФТ/БОД; создание единой информационной системы и ведение базы данных в сфере ПФТ/БОД; направление соответствующей информации в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией при наличии достаточных оснований, свидетельствующих, что операция с денежными средствами или иным имуществом связана с финансированием терроризма и "отмыванием" доходов, полученных преступным путем; осуществление в соответствии с международными соглашениями КР взаимодействия и информационного обмена с соответствующими подразделениями национальных органов иностранных государств в сфере ПФТ/БОД, а также представление КР в международных организациях по вопросам ПФТ/БОД.

V. Антикоррупционные меры в судебной системе

1. Институт независимости судебной власти. Подбор судей, продвижение, управление, обеспечение и соблюдение норм и правил.

Основные принципы независимости судебных органов были приняты VII Конгрессом ООН⁶¹ по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. В главе, посвященной независимости судебных органов, в частности, отмечено, что «независимость судебных органов гарантируется государством и закрепляется в Конституции или законодательстве страны. Обязанностью всех государственных и иных учреждений является уважение и соблюдение независимости судебных органов».

Конституция КР⁶² содержит отдельную специальную главу, которая регулирует важнейшие вопросы судебной власти. Гарантии независимости судьи закреплены в статье 83: судьи независимы и подчиняются только Конституции и законам; судья обладает правом неприкосновенности и не может быть задержан или арестован, подвергнут обыску или личному досмотру, кроме случаев, когда он был застигнут на месте совершения преступления. Неприкосновенность судьи распространяется также на его жилище, служебное помещение, используемые им транспорт и средства связи, корреспонденцию, принадлежащие ему имущество и документы; никто не вправе требовать от судьи отчета по конкретному судебному делу; судья обеспечивается соответственно его статусу социальными, материальными и иными гарантиями его независимости.

Статус судей КР⁶³ определяется специальным конституционным Законом. Конституционный Закон «О статусе судей КР» занимает второе место (после Конституции) в установленной иерархии законов. Глава 2 этого Закона устанавливает следующие гарантии независимости судей: независимость судьи; недопустимость вмешательства в деятельность судьи; несменяемость судьи; неприкосновенность судьи.

Указанные выше гарантии возлагают на судей большую ответственность, поэтому механизм отбора и назначения судей является важным моментом в реформировании судебной системы.

а) Национальный совет по делам правосудия Кыргызской Республики.

В августе 2007 года принят Закон «О Национальном совете по делам правосудия КР»⁶⁴, обеспечивающий создание и функционирование - Национального совета по делам правосудия КР (далее - Национальный совет).

Национальный совет является независимым коллегиальным органом, созданным в соответствии с Конституцией КР. Национальный совет:

1) проводит конкурсный отбор на вакантные должности судей местных судов КР, Верховного суда КР и принимает решения о представлении кандидатур на назначение на вакантную должность судьи местного суда КР, Верховного суда КР;

⁶¹ VII Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Милан, 1985

⁶² Конституция Кыргызской Республики принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики КР двенадцатого созыва 5 мая 1993года, изложенная в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 157 (извлечение)

⁶³ Конституционный закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» от 9 июля 2008 года N 141

⁶⁴ Закон Кыргызской Республики «О Национальном совете по делам правосудия Кыргызской Республики» от 20 августа 2007 года № 155 (в редакции Закона КР от 23 июня 2008 года № 130)

2) вносит Президенту КР: представление о назначении кандидата на вакантную должность судьи местного суда КР, Верховного суда КР; представление о назначении председателя, заместителя председателя местного суда КР из числа судей местных судов; предложения о досрочном освобождении судьи местного суда от должности на основании соответствующего заключения Совета судей; соответствующие предложения о переводе (ротации) судей местных судов; в случаях, предусмотренных конституционным законом о статусе судей, предложения об отстранении судьи местного суда от должности либо о его восстановлении;

3) дает согласие на привлечение судей всех судов КР к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке.

Национальный совет также обладает другими полномочиями, установленными конституционным Законом о статусе судей и законом «О Национальном совете по делам правосудия КР». Например, Национальный совет для осуществления своих полномочий вправе запрашивать необходимую информацию от всех государственных органов и должностных лиц, приглашать на свои заседания государственных должностных лиц и граждан.

Национальный совет состоит из 16 членов: четырех представителей судебной власти КР; четырех представителей законодательной власти КР; четырех представителей исполнительной власти КР; четырех представителей общественных объединений. Представители судебной власти избираются Советом судей КР. Представители законодательной власти назначаются парламентом - Жогорку Кенешем КР из числа депутатов парламента. Представители исполнительной власти определяются Правительством КР. Кандидатуры представителей общественных объединений избираются собраниями общественных объединений.

Полный состав Национального совета утверждается указом Президента⁶⁵ КР. Следует отметить, что в состав Национального совета не могут входить председатели Конституционного суда КР, Верховного суда КР и их заместители, а также судьи, входящие в состав Совета судей. Члены Национального совета осуществляют свою деятельность на общественных началах. На время работы Национального совета члены Национального совета освобождаются от выполнения своих служебных обязанностей и за ними сохраняется заработная плата по основному месту работы.

Помимо указанных выше вопросов Закон «О Национальном совете по делам правосудия КР»⁶⁶ регулирует другие аспекты деятельности Национального совета. Например, устанавливает требования, предъявляемые к кандидатам в члены Национального совета от общественных объединений, срок полномочий членов Национального совета, основания для досрочного прекращения полномочий члена, полномочия председателя и члена Национального совета, порядок проведения заседаний Национального совета и принятия его решений.

б) Отбор кандидатов на замещение вакантной должности судьи.

Согласно статье 18 конституционного Закона «О статусе судей КР»⁶⁷ установлена процедура отбора кандидатов на замещение вакантной должности судьи, которая осуществляется Национальным советом на конкурсной основе.

Конкурсный отбор на замещение вакантной должности судьи местного суда осуществляется в два тура путем проведения квалификационного экзамена и собеседования. Кроме того, в настоящее время изучается предложение об установлении обязательного порядка прохождения учебы в Учебном центре при Совете судей для всех кандидатов, не являвшихся ранее судьями. Объявление о проведении конкурса размещается в государственном печатном органе, а также на интернет-сайте Национального совета. Указанные выше положения не применяются, если до объявления конкурса в Национальный совет поступят заявления судей, сроки полномочий которых истекают о назначении на эту же должность судьи. В этом случае Национальный совет применяет другие процедуры.

в) Квалификационный экзамен.

Квалификационный экзамен (далее - экзамен) проводится Национальным советом с целью определения профессиональной подготовки и знаний претендента в области отраслей права. Экзамен проходят претенденты, не являющиеся судьями и не имеющие судейский стаж работы, а также не имеющие сертификата, подтверждающий прохождение экзамена. Экзамен назначается председателем Национального совета. Экзамен проводится в форме прохождения претендентами компьютерного тестирования с вопросами по различным отраслям права и решения задач из судебной практики. Результаты тестирования и решения задач оцениваются по общему количеству баллов, набранных

⁶⁵ Указ Президента Кыргызской Республики от 6 октября 2008 года УП № 356

⁶⁶ Закон Кыргызской Республики «О Национальном совете по делам правосудия Кыргызской Республики» от 20 августа 2007 года № 155 (в редакции Закона КР от 23 июня 2008 года № 130)

⁶⁷ Конституционный закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» от 9 июля 2008 года № 141

претендентами. Тестовые задания и задачи из судебной практики, проходной балл и порядок проведения квалификационного экзамена ежегодно определяются Национальным советом.

Претендент считается прошедшим первый тур, если сумма баллов, набранных по результатам тестирования и решения задач, будет равна или превышать установленный проходной балл. Претенденту, прошедшему первый тур конкурса, выдается сертификат установленного Национальным советом образца. Сертификат является действительным в течение трех лет. Претендент, не набравший проходной пороговый балл, считается не сдавшим квалификационный экзамен и может участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности судьи местного суда не ранее чем через два года.

г) Собеседование.

Претенденты, прошедшие первый тур, вправе участвовать во втором туре конкурса - собеседовании. Собеседование проводится Национальным советом после завершения первого тура конкурса. Действующие судьи, подавшие заявления на участие в конкурсе, лица, имеющие не менее пяти лет судейского стажа работы и подавшие заявления, а также лица, имеющие ранее выданные сертификаты о прохождении экзамена, срок действия которых не истек, допускаются к собеседованию без прохождения экзамена. Собеседование с каждым кандидатом проводится в устном порядке. По результатам собеседования Национальный совет проводит голосование по каждой кандидатуре и принимает решение о рекомендации кандидатов на должность судьи.

Решение Национального совета приобщается к личному делу кандидата. Личные дела кандидатов, участвовавших в конкурсе, не возвращаются и хранятся в установленном порядке.

д) Порядок назначения кандидатов на должности судей местных судов.

Судьи местных судов назначаются Президентом из числа лиц, прошедших конкурсный отбор и рекомендованных Национальным советом.

Представление на кандидатуру на назначение судьей местного суда вносится Президенту после окончания второго тура конкурса. В случае отклонения Президентом представленной кандидатуры Национальный совет вносит другую кандидатуру. В случае отсутствия такой кандидатуры Национальный совет объявляет новый конкурс.

Назначение судей местных судов осуществляется Указом Президента на срок, предусмотренный Конституцией. Назначенный судья местного суда Указом Президента направляется в конкретный местный суд для осуществления полномочий судьи местного суда.

2. Прозрачность судебной власти

Правосудие или судебная власть - один из обязательных атрибутов государства, а судьи - единственные носители судебной власти, непосредственно обеспечивающие и суверенитет демократического государства, и суверенитет его граждан. Функционирование судебной власти в наибольшей степени должно быть открыто для всеобщего обозрения.

Статья 88 Конституции КР предусматривает открытое разбирательство дел во всех судах как общий принцип судопроизводства: «Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение суда объявляется публично. В ст.6 Закона «О конституционном судопроизводстве КР»⁶⁸ установлено, что разбирательство дел в Конституционном суде происходит открыто, за исключением случаев, когда это противоречит интересам охраны государственной тайны, обеспечения безопасности граждан, тайны их личной жизни и защиты общественной нравственности.

Заседания проводятся в зале судебного заседания, доступном для публики и представителей средств массовой информации. При этом присутствующие лица вправе делать письменные заметки, вести стенограмму и звукозапись с занимаемого ими места. С разрешения Конституционного суда во время заседания могут быть допущены трансляция по радио и телевидению, кино съемка, фотосъемка и видеозапись. Конституционный суд после предупреждения может удалить публику из зала заседания, если ею допущено вмешательство в нормальный ход заседания путем выражения одобрения или неодобрения происходящего.

Для обеспечения гласности Конституционный суд извещает участников о времени и месте своих заседаний письмом и оповещает общественность объявлением, вывешиваемым в занимаемом им помещении - в специально отведенных местах, доступных для граждан, а также через средства массовой информации. Решения Конституционного суда во всех случаях провозглашаются публично.

⁶⁸ Закон Кыргызской Республики «О конституционном судопроизводстве Кыргызской Республики»⁶⁸ от 20 июля 2009 года N 235

В статье 6 Закона «О Верховном суде КР и местных судах»⁶⁹ содержится аналогичный принцип гласности: «разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дел в закрытом заседании допускается только в случаях, предусмотренных законом». Указанный принцип содержится в законах, регулирующих гражданское, уголовное и административное судопроизводство. Например, в ст. 12 Гражданского процессуального кодекса⁷⁰, в ст. 22 Уголовно-процессуального кодекса⁷¹.

Отдельно следует отметить положение, содержащееся в ст. 551 Кодекса об административной ответственности⁷²: «дело об административном правонарушении рассматривается открыто. В целях повышения воспитательной и предупредительной роли производства по делам об административных правонарушениях дела могут рассматриваться непосредственно по месту работы, учебы или жительства нарушителя».

О суде присяжных. Это такая форма организации суда, когда рассмотрение и разрешение одного уголовного дела осуществляется двумя отдельными судебными составами. Во-первых, коллегией, состоящей из 9 присяжных заседателей, и, во-вторых, профессиональным судьей, причем первые разрешают вопрос о виновности подсудимого, а вторые - о применении к данному случаю норм права на основе решения (вердикта) присяжных. С этой целью был принят закон «О присяжных заседателях в судах КР»,⁷³ а также соответствующие поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс и Кодекс об административной ответственности.

Организация, компетенция и порядок деятельности Конституционного суда, Верховного суда и местных судов определяется Конституцией и другими специальными законами. Кроме того, по внутренним вопросам своей деятельности, не урегулированным законодательством КР, суды вправе принять соответствующие Регламенты, не противоречащие законодательству. Регламенты также призваны обеспечить гласность внутренней деятельности судов. В частности, решением Конституционного суда утвержден «Регламент Конституционного суда КР»⁷⁴. Постановлением Пленума Верховного суда утвержден «Регламент Верховного суда КР»⁷⁵.

Определенную роль в прозрачности деятельности судов играет установленная система делопроизводства. Например, в Верховном суде и местных судах делопроизводство осуществляется в соответствии с Инструкцией⁷⁶, утверждаемой Председателем Верховного суда (п.1.2. Регламента Верховного суда).

На основании утвержденных правил в судах ведется учет и информационно-справочная работа. В судах также ведется статистическая отчетность по утвержденным формам. Статистические сведения основываются на первичном учете, который заключается в ведении учетно-статистической карточки на каждое судебное дело, заявление и жалобу.

Законами КР регулируется порядок протоколирования судебных заседаний. Они также призваны обеспечить прозрачность судебного процесса. В отдельных случаях могут применяться стенография и другие научно-технические средства. Например, в ст. 40 Регламента Конституционного суда установлено, что в каждом судебном заседании Конституционного суда обязательно ведется протокол и звукозапись, для полноты протокола допускается применение стенографии и других научно-технических средств, о чем указывается в протоколе и записи приобщаются к делу.

Другим инструментом в обеспечении прозрачности судебной власти являются разъяснения по вопросам судебной практики. В КР Пленум Верховного суда рассматривает материалы изучения и обобщения судебной практики и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Постановления Пленума Верховного суда регистрируются в журнале регистрации постановлений Пленума. На самих постановлениях Пленума Верховного суда проставляется дата подписания и порядковый номер, и затем они передаются в аппарат Верховного суда для рассылки. Кроме того, постановления Пленума Верховного суда подлежат опубликованию на государственном и официальном языках в журнале "Бюллетень Верховного суда КР".

⁶⁹ Закон Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах от 18 июля 2003 года» № 153 (в редакции законов КР от 10 июля 2004 года № 85, 7 июля 2006 года № 105, 7 мая 2007 года № 69, 1 июня 2007 года № 76, 25 июня 2007 года № 91, 23 июня 2008 года № 134)

⁷⁰ Гражданский процессуальный кодекс от 9 декабря 1999 года N 146

⁷¹ Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 30 июня 1999 года № 62 // Ведомости Жогорку Кенеша КР № (1092) от 9 декабря 1999 года N 146

⁷² Кодекс об административной ответственности 4 августа 1998 года N 114

⁷³ Закон Кыргызской Республики «О присяжных заседателях в судах Кыргызской Республики»⁷³ от 15 июля 2009 года N 215

⁷⁴ Регламент Конституционного суда Кыргызской Республики утвержден решением Конституционного суда Кыргызской Республики от 4 августа 1995 года N 1

⁷⁵ Регламент Верховного суда Кыргызской Республики утвержден постановлением пленума Верховного суда Кыргызской Республики от 22 октября 2004 г. № 9

⁷⁶ Инструкция по делопроизводству утвержден Председателем Верховного суда Кыргызской Республики 28 сентября 2006 года № 48

В ст.39 нового Закона «О конституционном судопроизводстве КР»⁷⁷ установлено, что акт Конституционного суда направляется сторонам, государственным органам и должностным лицам, чьи нормативные правовые акты были предметом рассмотрения, и публикуется в журнале "Вестник Конституционного суда КР" и официальных изданиях.

Прозрачность судебной власти и правосудия - необходимое условия осуществление за ними эффективного гражданского контроля. Наряду с гласностью процедуры судопроизводства это и информированность общества о механизме функционирования судебной власти, о принимаемых ею решениях, о назначениях и личных качествах ее представителей, а также предание гласности и открытое обсуждение всех этих вопросов. Для этой цели в КР созданы и функционируют веб-страница Конституционного суда (www.ks.kg), веб-портал судебной системы (www.sudsystem.kg).

3. Профессиональная этика судей

Профессия судьи налагает на лиц, занимающих эту должность, дополнительные морально-этические обязательства. В «Основных принципах независимости судебных органов», принятых VII Конгрессом ООН в целях предупреждения преступности и обращения с правонарушителями (Милан, 1985 г.), записано, что «лица, отобранные на судебные должности, должны иметь высокие моральные качества и способности».

Международное судебное сообщество разработало и приняло Бангалорские принципы честности и неподкупности судебных органов. Этот важный документ, одобренный ООН в 2003 году, служит руководством для судей и основой для разработки правил поведения членов судебного сообщества. Эффективнее всего честность и неподкупность судей обеспечивается самими судебными органами. Эта цель достигается посредством принятия четких, публичных и строго соблюдаемых кодексов поведения.

а) Кодекс чести судьи.

На V съезде судей КР (июль 2006 года) был принят Кодекс чести судьи⁷⁸ КР. Кодекс чести дополняет требования к личности судьи, изложенные в конституционном Законе «О статусе судей в КР». Кодекс чести регулирует также общие и специальные требования, предъявляемые к судье, и нормы этических принципов поведения судьи: обязанности судьи при осуществлении профессиональной деятельности; правила поведения судьи при осуществлении иных служебных обязанностей; правила поведения судьи во взаимоотношениях с представителями средств массовой информации; правила поведения судьи во внеслужебной деятельности; особенности поведения судьи при реализации права на объединение, свободу мысли и слова.

б) Ответственность судьи за нарушение требований Кодекса чести.

За совершение служебного или порочащего проступка, а также за нарушение законности при рассмотрении судебных дел судья несет дисциплинарную ответственность. Проступок судьи - позорящее честь и достоинство судьи действие или бездействие, которое, хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием судьи, а также неправомерные приговоры, определения и решения. Проступок судьи влечет за собой наложение дисциплинарного взыскания в виде замечания или выговора либо возбуждение вопроса об отстранении судьи от должности.

При решении вопроса о мере дисциплинарной ответственности судьи учитываются все обстоятельства совершенного проступка, его тяжесть и ущерб, причиненный авторитету судебной власти и званию судьи. Может быть обжаловано любое действие или бездействие судьи, не подпадающее под понятие безупречности поведения судей и противоречащее стандартам поведения судьи, закрепленным в конституционном Законе «О статусе судей КР» и Кодексе чести судьи.

Жалобы на действия судей обжалуются в Совет судей. Можно написать письмо или принести его лично по установленному адресу. Любое лицо, участник процесса вправе подавать жалобу. К ним могут быть отнесены стороны, адвокаты, прокурор. Гражданам не обязательно быть представленным адвокатом, чтобы подавать жалобу на судью. Дисциплинарное производство может быть возбуждено также и по представлениям государственных органов, органов местного самоуправления, председателей судов, обвиняющих судью в совершении дисциплинарного проступка. Жалобы могут быть поданы в любое время, как во время судебного процесса, так и после вынесения судебного акта судом. Судья может быть подвергнут дисциплинарному взысканию не позднее шести месяцев со дня обнаружения проступка.

в) Дисциплинарная комиссия.

Орган судейского самоуправления - Совет судей КР утвердил Положение «О дисциплинарной комиссии»⁷⁹ (июнь 2008 г.). Это Положение определяет организацию деятельности

⁷⁷ Закон Кыргызской Республики «О конституционном судопроизводстве Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года № 1337-ХП\ «Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» 1994. №2.

⁷⁸ Кодекс чести судьи Кыргызской Республики, принят на V съезде судей Кыргызской Республики 8 июля 2006 года

⁷⁹ Положение «О дисциплинарной комиссии судей» утвержден Советом судей Кыргызской Республики 6 июня 2008 год

дисциплинарной комиссии Совета судей (далее - дисциплинарная комиссия) при рассмотрении вопросов о дисциплинарной ответственности судей.

Дисциплинарная комиссия является постоянно действующим рабочим органом Совета судей и подотчетна ему. Члены дисциплинарной комиссии осуществляют свои полномочия без отрыва от основной деятельности. Член дисциплинарной комиссии на период участия в заседаниях и мероприятиях комиссии освобождается от выполнения своих служебных обязанностей с сохранением заработной платы и иных выплат. Для рассмотрения вопроса о дисциплинарной ответственности судьи назначается служебная проверка. Член Совета судей, проводивший служебную проверку, представляет материалы в дисциплинарную комиссию не позднее 7 дней до начала заседания комиссии.

Судья, в отношении которого решается вопрос, имеет право ознакомиться со всеми собранными материалами и представить свои возражения и замечания не позднее 7 дней до рассмотрения Дисциплинарной комиссии. По итогам рассмотрения комиссия составляет справку, в которой указывается дата и место проведения рассмотрения материала, показания опрошенных лиц, их письменные объяснения, другие доказательства, выводы о наличии или отсутствии нарушений со стороны судьи. Справка о результатах служебного расследования подписывается членами комиссии и представляется в Совет судей. Член комиссии, не согласный со справкой о результатах рассмотрения, вправе представить особое мнение, прилагаемое к справке комиссии.

Каждому лицу, подававшему жалобу, направляется письменное уведомление после того, как Советом судей будет принято окончательное решение, касающееся жалобы. Так, по состоянию на 1 июня 2009 года в Совете судей значатся зарегистрированными 604 жалобы. Из них рассмотрены и даны официальные письменные ответы: всего на 347, включая 301 жалобу неподведомственную Совету судей. Остаток составляет 257 жалоб. Они находятся на различных стадиях рассмотрения. Были применены взыскания в виде - «досрочного освобождения от занимаемой должности судьи» в отношении 11 судей; в виде «выговора» - в отношении 16 судей; в виде «замечания» - в отношении 23 судей.

4. Доступ к справедливому правосудию

Национальная судебная система должна обеспечивать доступность правосудия для любого гражданина и юридического лица. Каждый, чьи права и свободы нарушены, имеет право на получение эффективной, по возможности быстрой и надежной защиты в суде на основе закона. Доступность к справедливому правосудию возможна лишь при наличии следующих принципов:

Принцип законности. Законностью принято считать неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных нормативных актов всеми организациями, независимо от форм собственности, должностными лицами и гражданами. Она является универсальным общеправовым принципом, в соответствии с которым органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных Конституцией пределах и в соответствии с законами КР. Более конкретно оно сформулировано в п. 2 ст. 1 Закона «О Верховном суде КР и местных судах»: «правосудие осуществляется от имени КР и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан, человека и юридических лиц, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов и международных договоров КР».

Принцип осуществления правосудия только судом. В соответствии с п.1 ст. 82 Конституции КР правосудие в КР осуществляется только судами. Делегирование функций судов, а также присвоение этих функций иными органами либо должностными лицами не допускается. Принцип осуществления правосудия только судом закреплен и в ст. 7 УПК КР, которая гласит: «правосудие по уголовным делам осуществляется только судом. Никто не может быть признан виновным в совершении преступления, а также подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда». Таким образом, закон ограждает гражданина от возможности применения к нему уголовного наказания каким либо иным государственным органом, кроме суда.

Применение мер уголовного наказания возможно только в результате рассмотрения дела судом и только в случае признания гражданина виновным в совершении преступления постановлением судом обвинительного приговора. Принцип отправления правосудия только судом гарантирует неприкосновенность личности, охрану политических, трудовых, жилищных и имущественных прав граждан. Строжайшее соблюдение и проведение в жизнь этого принципа является одной из важнейших гарантий законности.

Равенство всех участников судебного процесса перед законом и судом. В соответствии с п.3 ст.13 Конституции КР: «в КР все люди равны перед законом и судом». Правосудие в КР осуществляется на началах равенства граждан перед законом и судом, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств.

Состязательность сторон. В соответствии с п. 3 ст. 88 Конституции КР «судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон». Состязательность в гражданских

делах обеспечивается ст. 10 ГПК: «правосудие по гражданским делам осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон». Состязательность в гражданских делах обеспечивается ст. 18 УПК: «уголовное судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон обвинения и защиты».

Другими словами, правосудие является состязательным тогда, когда участники рассмотрения судебного дела могут активно и на равных спорить, доказывать свою правоту, излагать свои доводы, давать свое толкование фактов и событий, доказательств, связанных с рассматриваемым делом, и тем самым способствовать поиску истины, справедливости, обеспечивать законность и обоснованность акта правосудия. При этом суду принадлежит роль органа, который активно способствует поиску истины и сам участвует в нем, контролирует правомерность действий сторон, обеспечивает неуклонное соблюдение всех правил судебного разбирательства, установленных законом.

Обеспечение права на защиту. В ст. 15 Конституции КР, сформулирован принцип обеспечения права на защиту: «каждому гарантируется судебная защита его свобод и прав». Каждому задержанному должно быть безотлагательно сообщено о мотивах задержания, разъяснены его права и предоставлена возможность с момента задержания защищать себя лично и пользоваться правовой помощью адвоката.

Обвиняемый по уголовному делу не обязан доказывать свою невиновность. Любые сомнения в виновности толкуются в пользу обвиняемого. Возможность обжалования решений суда. В соответствии с п. 5 ст. 88 Конституции КР «участники судебного процесса, имеют право на обжалование решений, приговоров и других судебных актов». Формы обжалования предусмотрены в ГПК и УПК КР. Обжалование судебных решений в КР возможны в апелляционном порядке (обжалование судебных решений, не вступивших в законную силу), в кассационном порядке (обжалование судебных решений вступивших в законную силу), в надзорном порядке (пересмотр Верховным судом в порядке надзора вступивших в законную силу актов местных судов).

5. Судебное самоуправление и финансирование судебной власти

а) Судебное самоуправление

В деле обеспечения нормального функционирования судебной системы и законного статуса судей важную роль играет судейское сообщество, которое составляют все судьи КР, наделенные в конституционном порядке полномочиями по осуществлению правосудия, в том числе и судьи, пребывающие в отставке. Принадлежность судьи к судейскому сообществу порождается самим фактом наделения его полномочиями судьи и не требует какого-либо дополнительного подтверждения или документального оформления.

В соответствии со ст. 91 Конституции КР для решения вопросов внутренней деятельности судов действует судейское самоуправление. Органами судейского самоуправления в КР являются съезд судей и Совет судей. Организация и деятельность органов судейского самоуправления определяются специальным законом. В марте 2008 года был принят Закон «Об органах судейского самоуправления»⁸⁰.

б) Съезд судей.

Закон «Об органах судейского самоуправления» устанавливает, что съезд судей КР (далее - съезд судей) является высшим органом судейского самоуправления. Съезд судей созывается один раз в три года по решению Совета судей, который устанавливает дату, время и место проведения съезда. Внеочередной съезд судей созывается по решению Совета судей или по инициативе не менее одной трети всех судей КР. съезда судей может быть созван также Президентом КР.

Закон «Об органах судейского самоуправления» устанавливает перечень основных полномочий Съезда судей. Например, определение основных направлений политики судебной ветви власти и задач Совета судей, направленных на обеспечение независимости судов, а также защиту прав, законных интересов судей. Особенностью съезда судей является то, что этот орган не может вмешиваться в вопросы отправления правосудия.

Решения съезда судей имеют обязательный характер для членов судейского сообщества.

в) Совет судей.

Совет судей является выборным органом судейского самоуправления, и действует в период между съездами судей, проводит политику высшего органа судейского самоуправления. Совет судей подотчетен съезду судей. Совет судей избирается съездом судей большинством голосов от числа судей, присутствующих на съезде, и созывается по мере необходимости, но не реже чем четыре раза в год. Совет судей формируется в составе пятнадцати членов, избираемых из числа членов судейского сообщества сроком на три года. Руководство Советом судей осуществляет председатель, а в его отсутствие - заместитель председателя.

⁸⁰ Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» от 20 марта 2008 года № 35

Закон «Об органах судейского самоуправления» устанавливает перечень основных полномочий Совета судей. Например, рассмотрение вопросов о привлечении судей к дисциплинарной ответственности. Или осуществление общественной экспертизы проектов законов, иных нормативных и ненормативных актов, касающихся деятельности судов и судей.

г) Финансирование судебной власти.

Статья 87 Конституции КР устанавливает, что государство обеспечивает финансирование и надлежащие условия для функционирования судов и деятельности судей. Финансирование судов производится за счет средств республиканского бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия. Бюджет судебной системы формируется самостоятельно судебной властью и по согласованию с исполнительной и законодательной властями включается в республиканский бюджет.

Для практической реализации указанных положений в мае 2009 года в Закон "Об основных принципах бюджетного права в КР"⁸¹ были внесены следующие поправки. Установлено, что бюджет судебной власти формируется самостоятельно судебной властью и по согласованию с исполнительной и законодательной властью включается в республиканский бюджет и является его составной частью. Секвестеризация бюджетных средств (сокращение в установленных пропорциях статей расходов республиканского бюджета), предусмотренных законом на финансирование судебной системы в текущем финансовом году, допускается только с согласия Совета судей.

Совет судей рассматривает проекты бюджетов Конституционного суда КР, Верховного суда КР, Судебного департамента КР (включая бюджеты местных судов), Учебного центра судей при Верховном суде КР на очередной бюджетный год и два последующих планируемых года, обобщает их и в качестве единого проекта бюджета судов направляет для согласования в Правительство КР не позднее чем за 8 месяцев до начала следующего финансового года.

При наличии разногласий Правительство КР образует Специальную комиссию для согласования единого проекта бюджета судов. Представители Совета судей КР и Специальной комиссии Правительства КР обязаны не позднее чем за 6 месяцев до начала следующего финансового года провести и завершить процедуру согласования. В случае наличия разногласий Правительство КР включает в проект республиканского бюджета, подлежащий направлению в Жогорку Кенеш КР, предложения Совета судей КР без изменений и прилагает свое заключение.

При формировании бюджета на соответствующий год объем расходной части бюджета судебной системы может быть ниже утвержденных показателей предыдущего года только с согласия Совета судей. Контроль за формированием и исполнением бюджета судов осуществляет Совет судей, а также и другие органы в соответствии с законодательством КР.

VI. Международные аспекты

1. Международно-правовые договоры по борьбе с коррупцией

Жогорку Кенеш ратифицировал и 6 августа 2005 года исполняющий обязанности Президента КР подписал Закон КР «О ратификации Конвенции ООН против коррупции, что позволило более целенаправленно вести работу по приведению национального законодательства в сфере борьбы с коррупцией в соответствие с лучшей международной практикой.

Конвенция ООН против коррупции является универсальным международно-правовым актом, содержащим всеобъемлющий пакет мероприятий и правил, которые все страны могут применять для укрепления своих правовых норм и системы государственного регулирования в области борьбы с коррупцией. Следует отметить, что ратификация Конвенции ООН против коррупции является одним из первых мероприятий Плана действий по реализации Государственной стратегии борьбы с коррупцией в КР.

КР присоединился к Инициативе повышения прозрачности деятельности добывающих отраслей (ИППДДО), которая была выдвинута на Всемирном саммите по устойчивому развитию в сентябре 2002 года, и ее основной целью является повышение прозрачности платежей предприятий добывающих отраслей государству. Согласно принципам ИППДДО Правительство совместно с добывающими компаниями и организациями гражданского общества публикует регулярные отчеты о платежах и доходах получаемых от добывающих компаний на полугодовой основе.

КР заключил в 2008 году Соглашение с Правительством США об оказании технической и финансовой помощи, направленной на борьбу с коррупцией. В частности, согласно статье 1 Соглашения о содействии в рамках Пороговой программы счета "Вызов тысячелетия" между КР и

⁸¹ Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республики» от 11 июня 1998 года (в редакции 13 июля 1999 № 69, 9 августа 2002 г. № 138, 12 июля 2003 г. № 125, 25 сентября 2003 г. № 126, 20 июля 2004 г. № 93, 17 сентября 2004 г. № 169, 15 июля 2006 г. № 110, 14 февраля 2008 г. № 14)

Соединенными Штатами Америки по программе упрочения верховенства закона и сдерживания коррупции, подписанный 14 марта 2008 года, обе стороны устанавливают взаимоотношения в достижении следующей цели - упрочение верховенства закона и сдерживание коррупции с фокусом на сокращении коррупции и повышении профессионализма в судебных и правоохранительных органах, а также в системе уголовного судопроизводства.

В соответствии с Уставом СНГ, принятым 22 января 1993 года, государства члены СНГ, в том числе и КР, договорились осуществлять совместную деятельность по борьбе с организованной преступностью. В дальнейшем 12 апреля 1996 года 12 государствами СНГ было подписано Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступлениями в сфере экономики. В частности, Стороны договорились осуществлять сотрудничество в целях выработки согласованной стратегии и укрепления взаимодействия правоохранительных и контрольных органов в борьбе с преступлениями в сфере экономики, прежде всего в банковской и кредитно-финансовых системах, в области внешнеэкономической деятельности и отмывании (легализации) доходов, полученных преступным путем.

В соответствии со статьей 2 указанного Соглашения Стороны приняли обязательство стремиться к приведению законодательств своих государств в соответствие с нормами международного права, в том числе регламентирующими: а) отнесение деяний, связанных с легализацией средств, полученных в результате преступной деятельности, к разряду уголовных преступлений; б) вопросы конфискации и передачи другим Сторонам активов, полученных в результате преступной деятельности; в) условия предоставления другим Сторонам банковских, кредитно-финансовых документов в целях предупреждения, выявления и пресечения преступлений в сфере экономики.

В рамках СНГ 25 ноября 1998 года было подписано Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с преступностью. В рамках данного Соглашения Стороны сотрудничают в предупреждении, пресечении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, в особенности преступлений в сфере экономической деятельности, в том числе в области налогообложения, легализации (отмывания) доходов от преступной деятельности, контрабанды, фальшивомонетничества и подделки ценных бумаг. В целях реализации вышеуказанной нормы компетентные органы должны обмениваться информацией о юридических лицах и объектах собственности, используемых для легализации (отмывания) доходов от преступной деятельности, а также исполнять запросы о проведении оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий. Стороны также могут обмениваться опытом, проводить совместные исследования и обмениваться соответствующей информацией. В данном Соглашении также детально изложена процедура исполнения запросов одной стороны компетентными органами другой стороны.

16 сентября 2004 года в городе Алматы, Республики Казахстан была принята Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на территории государств-участников СНГ на период 2005-2007 годы, которая в дальнейшем была продлена до 2010 года. Кроме того, КР заключил более 11 соглашений о технической помощи, которые содержат антикоррупционные нормы, с такими государствами, как Швейцария, Япония, Швеция, Финляндия, а также с международными финансовыми организациями (в частности МАР и Азиатский банк развития).

КР заключила более 30 двусторонних и многосторонних договоров о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, а также о выдаче преступников. В частности были подписаны многосторонние договоры в рамках СНГ, а также двусторонние договоры с Ираном, КНР, Латвией, Монголией и другими государствами:

- Договор между Российской Федерацией и КР о правовой помощи по гражданским, и уголовным делам (Бишкек, 14 сентября 1992 года);

- Соглашение о правовой помощи и сотрудничестве между органами прокуратуры (Алма-Ата, 8 октября 1992 года);

- Конвенция СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным, и уголовным делам (Минск, 22 января 1993 года);

- Договор между КР и Китайской Народной Республикой о правовой помощи по гражданским, и уголовным делам (Бишкек, 4 июля 1996 года);

- Договор между КР и Республикой Казахстан об оказании взаимной правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам (Алматы, 26 августа 1996 года);

- Договор между КР и Республикой Узбекистан об оказании взаимной правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам (Ташкент, 24 декабря 1996 года);

- Договор между КР и Республикой Казахстан о выдаче лиц, совершивших преступления и осуществлении уголовного преследования (Алматы, 8 апреля 1997 года);

- Договор между КР и Латвийской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Бишкек, 10 апреля 1997 года);

- Договор между КР и Азербайджанской Республикой о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Баку, 5 августа 1997 года);
- Договор о выдаче между КР и Азербайджанской Республикой (Баку, 5 августа 1997 года);
- Договор между КР и Китайской Народной Республикой о выдаче (Пекин, 27 апреля 1998 года);
- Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством КР о сотрудничестве правоохранительных и специальных органов приграничных районов (Душанбе, 6 мая 1998 года);
- Соглашение между Правительством КР и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в борьбе с преступностью (Бишкек, 9 июля 1999 года);
- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством КР о сотрудничестве и обмене информацией в области борьбы с нарушениями налогового законодательства (Москва, 26 августа 1999 года);
- Договор между КР и Монголией о правовой помощи и правовых отношениях по уголовным делам (Бишкек, 4 декабря 1999 года);
- Конвенция СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Кишинев, 7 октября 2002 года);
- Соглашение между КР и Исламской Республикой Иран о выдаче преступников (Тегеран, 24 июня 2003 года);
- Договор между КР и Исламской Республикой Иран о правовой помощи по гражданским, и уголовным делам (Тегеран, 21 декабря 2003 года);
- Решение государств-участников СНГ об Отчете о работе Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств-участников Содружества Независимых Государств (Астана, 15 сентября 2004 года);
- Решение о дальнейшем развитии сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии международному терроризму, а также иным вызовам и угрозам безопасности и стабильности на современном этапе в свете принятых документов в рамках СНГ, ОБСЕ и ООН (Астана, 16 сентября 2004 года);
- Решение государств-участников СНГ о межгосударственной программе совместных мер борьбы с преступностью на 2005-2007 годы (Астана, 16 сентября 2004 года);
- Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с налоговыми преступлениями (Тбилиси, 3 июня 2005 года);
- Протокол о взаимодействии между Службой финансовой полиции КР и Агентством Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции) по вопросам организации приграничного сотрудничества (Алматы, 4 июля 2006 года);
- Соглашение между Генеральной прокуратурой КР и Генеральной прокуратурой Республики Узбекистан о правовой помощи и сотрудничестве (Бишкек, 3 октября 2006 года);
- Соглашение государств-участников СНГ о защите участников уголовного судопроизводства (Минск, 28 ноября 2006 года);
- Соглашение между Службой финансовой разведки КР и Федеральной службой по финансовому надзору и мониторингу (Российская Федерация) о взаимодействии в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем (Бишкек, 18 декабря 2006 года);
- Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов ШОС (Бишкек, 16 августа 2007 года);
- Договор государств-участников СНГ о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма (Минск, 5 октября 2007 года);
- Соглашение между Агентством КР по контролю наркотиков и Агентством по контролю за наркотиками при Президенте Республики Таджикистан о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (Бишкек, 21 января 2008 года);
- Соглашение о содействии в рамках Пороговой программы счета "Вызов тысячелетия" между КР и Соединенными Штатами Америки по программе упрочения верховенства закона и сдерживания коррупции (Бишкек, 14 марта 2008 года);

2. Зарубежные институты по борьбе с коррупцией.

Проведенный обзор мировых специализированных институтов по борьбе с коррупцией позволил выделить следующие основные модели организации антикоррупционных органов:

1. Независимая организация "многоцелевого назначения", которая сочетает полномочия на проведение расследований с деятельностью, направленной на профилактику коррупции и просвещение населения. Такая модель функционирует, например, в Гонконге и Сингапуре.

2. Специальные правоохранительные службы и подразделения, предназначенные для того, чтобы расследовать случаи коррупции и преследовать их в уголовном порядке, как, например, в Италии и Испании.

3. Органы по предотвращению коррупции, такие как, например, во Франции. Во многих странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), вообще не существует специализированных органов по борьбе с коррупцией, а деятельность по борьбе с коррупцией и ее предотвращению осуществляется обычными правоохранительными институтами и органами государственного управления.

В странах с переходной экономикой были образованы структуры по борьбе с коррупцией самого разного типа. Зачастую эти институты создавались в качестве реакции на угрозу широкого распространения коррупции. В Латвии и Литве созданы организации "гонконгского типа". Прокуратуры по борьбе с коррупцией организованы в Румынии и Хорватии; в Албании функционируют специальные антикоррупционные подразделения полиции и прокуратуры. В Словении и бывшей Югославской Республике Македония работают институты по предотвращению коррупции. В Казахстане по борьбе с коррупцией занимается Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финполиция), а в Таджикистане создано Агентство по государственному финансовому контролю и по борьбе с коррупцией. Кроме того, в ряде стран были созданы органы по разработке политики и координации действий в сфере борьбы с коррупцией, имеющие форму специальных советов или комитетов, как, например, в Болгарии. Также существуют специализированные внутренние подразделения в рамках государственных учреждений.

VII. Заключение

Тема коррупции находится сейчас на острие общественного интереса в нашей стране. Тем не менее, четкого понимания проблемы и путей ее решения еще нет. Даже среди специалистов нет пока единого мнения, что такое коррупция и как с ней бороться. При определении такого комплексного явления, как коррупция, наметились два принципиально разных подхода. В одном случае сложилось так называемое "узкое" понимание коррупции, которое сводит ее к "продажности" тех лиц, которые вправе принимать решения, связанные с распределением, прежде всего материальных и финансовых ресурсов, либо влиянием на процесс их принятия. Соответственно борьба с коррупцией в рамках "узкого" подхода рассматривается преимущественно в карательном аспекте и предусматривает создание системы дополнительных ограничений и запретов. Она направлена, в основном, на устранение последствий уже совершенных правонарушений и ограничена в КР только сферой государственной службы.

Однако злоупотребления широко распространены также в крупных хозяйствующих субъектах, где есть доля государства, например, в сфере энергетики, добывающей отрасли, а также в государственных учреждениях, предоставляющих образовательные, медицинские, социальные и другие услуги населению. По мере децентрализации полномочий государства, коррупция распространяется и среди органов местного самоуправления. Поскольку неформальные платежи взимаются работниками, получающими заработную плату из государственного бюджета и управляющими от имени государства, за те услуги, которые они обязаны предоставлять согласно своим должностным обязанностям, налицо также использование в корыстных целях своего должностного положения. Хотя формально не государственные служащие не обладают властными полномочиями, Поэтому в нашей стране правомерным представляется «широкий» подход к толкованию коррупции как к любому злоупотреблению должностью.

Правовая база КР позволяет эффективно осуществлять предупреждение и борьбу с коррупцией и организованной преступностью. В частности, КР присоединился к международным правовым актам в сфере борьбы с организованной преступностью и коррупцией, в результате чего корректируется национальное законодательство. КР подписана Конвенции ООН «Против коррупции», которая ратифицирована Жогорку Кенешем республики. Разработаны внутренние правовые документы концептуального характера. В частности, в 2009 году реорганизована Служба финансовой полиции, которой переданы функции по выявлению и расследованию экономических преступлений. В Уголовный кодекс КР включены статьи, предусматривающие ответственность за легализацию (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, коррупцию. Также, в 2006 году принят Закон «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства»⁸².

Антикоррупционные усилия государства должны носить комплексный характер и опираться на сотрудничество и взаимодействие всех ветвей власти, гражданского общества, бизнеса и

⁸² Закон Кыргызской Республики «О защите прав свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства» от 16 августа 2006 года № 170. Газета «Эркин Тоо» от 8 сентября 2006 года № 67.

международного сообщества. Особое внимание при этом необходимо уделить превентивным мерам, которым ранее не придавалось особого значения.

В этой связи необходимо предпринять следующие шаги:

- устранить сами причины и условия, порождающие и питающие коррупцию в экономической, социальной, судебной, правоохранительной и других сферах

- открыть и сделать постоянно доступной для общественности информацию о проводимых инвестиционных тендерах, государственных закупках, использовании иностранных кредитов и грантов. Необходимо безотлагательно расширить информацию, которую государственные органы предоставляют через Интернет.

- необходимо разработать и принять меры по устранению административных барьеров (сокращение разрешительных и контрольных функций) и обеспечению условий для легализации «теневой» экономики, привлечению иностранных инвестиций;

- пересмотреть систему оплаты труда государственных и муниципальных служащих с тем, чтобы заработная плата была адекватной мерой их трудовых затрат, позволяющей им жить без получения коррупционных выплат

- разработать и реализовать образовательные программы, направленные на привлечение общественности к борьбе с коррупцией, создания негативного отношения к коррупции среди граждан;

- необходимо усилить государственный и гражданский контроль над распределением средств на социальное и пенсионное обеспечение, введение прозрачных механизмов финансирования образования и здравоохранения. Таким образом, способы борьбы с коррупцией вытекают из ее причин. Это, в первую очередь, совершенствование законодательства; уменьшение количества госчиновников и роли конкретного госчиновника в той или иной ситуации, в частности, ослабление государственного вмешательства в бизнес, соответственно - строгая регламентация действий госчиновников законодательными актами; повышение зарплаты для действительно необходимых госчиновников.

Одним из мер активизации борьбы с коррупцией является антикоррупционная активность самих граждан - освещение коррупционных процессов в СМИ, в том числе присутствие на судебных процессах представителей СМИ, общественности; подача обращений в прокуратуру и в другие правоохранительные органы, а также активное вовлечение граждан в процесс принятия решений.

К настоящему времени уже накоплен определенный опыт взаимодействия гражданского общества со структурами государственного управления на всех стадиях принятия решений. Однако законодательно партнерство все еще не является необходимым и обязательным элементом процесса принятия решений. Слабый доступ граждан и их организаций к информации, а также недостаточные возможности электронных коммуникаций между гражданами и государством ухудшают возможности для участия граждан в принятии решений.

Для повышения прозрачности и подотчетности государственных органов перед гражданами и расширения доступа к информации рекомендуется обеспечение таких законодательных рамок, которые сделают процессы партнерства и сотрудничества составной частью принятия решений, особенно по вопросам государственного регулирования.

Но в погоне за прозрачностью и подотчетностью государства перед гражданами деятельность частного и корпоративного секторов осталась вне внимания общественности КР. Отсутствие механизмов регулярных процедур отчетности, закрытость информации о частных компаниях и корпорациях перед обществом серьезно препятствуют открытости и прозрачности негосударственного сектора в КР. Нормы и стандарты прозрачности для негосударственных предприятий внедрялись в нашей стране исключительно с точки зрения менеджмента, чему свидетельствуют законы КР, регулирующие финансовую отчетность и конфликт интересов, но не обязательства по информированию общественности. Корпоративные этические стандарты вообще не являются предметом какого-либо регулирования.

Некоммерческий сектор также оказался более закрытым, чем любое государственное учреждение. Законодательство о некоммерческих организациях практически повторяет законы, регулирующие деятельность коммерческих предприятий в части норм этики, ограничиваясь конфликтом интересов.

Наиболее закрытым общественным институтом являются, как ни странно, политические партии. Являясь по своей сущности публичным институтом, по законодательству КР партии функционируют как хозяйствующие субъекты, открытые в своей отчетности только компетентным государственным органам. Общественность не имеет возможности узнать что-нибудь об источниках их финансирования. Анализ соответствующего законодательства показал, что негосударственный сектор нуждается в планомерном внедрении принципов прозрачности и подотчетности.

Дальнейшее развитие демократии в КР невозможно без совершенствования прозрачности структур гражданского общества и частного сектора. Вместе с тем, негосударственные структуры, будучи не публичными организациями не могут быть законодательно так же открыты, как органы

государственной власти. Поэтому для частного сектора более актуальным является внедрение добровольных корпоративных стандартов, основанных на принципах прозрачности и подотчетности, как, например, Инициативы продвижения прозрачности деятельности добывающих отраслей (ИППДДО). Стратегия взаимодействия государства, гражданского общества и частного сектора в КР должна определить общие принципы прозрачности и подотчетности, а также цели, приоритеты и этапы их внедрения.

Усиление борьбы с коррупцией в то же время должно проходить строго в правовом поле и с учетом защиты прав граждан. В этой связи нужно отметить инициативы юридического сообщества, направленные на дальнейшую реформу судебной системы КР. Например, гуманизация уголовного законодательства путем перехода на принципы защитной юстиции; передача от прокуратуры судам полномочий по санкционированию следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан; совершенствование административной юстиции, обеспечение защиты прав граждан и юридических лиц в отношениях с властью; обеспечение доступности квалифицированной юридической помощи, в том числе и на бесплатной основе, нуждающимся гражданам.

Нормативно-правовая база подотчетности и прозрачности государственных органов в КР находится в постоянном развитии и играет большую роль в борьбе с коррупцией. Однако залогом эффективной системы прозрачности и подотчетности является не только законодательство, неподкупная и беспристрастная судебная система, добросовестное управление в системе государственной службы, но и коренная ломка устоявшихся глубоко порочных убеждений о всеисилии денег, осознание того социального, экономического и нравственного вреда, который несет в себе коррупция.

VIII. Список нормативных правовых актов и других источников, использовавшихся при составлении обзора

1. Конституция КР от 5 мая 1993 года, в редакции от 23 октября 2007 г.

Кодексы КР

2. Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года N 15.
3. Уголовный кодекс КР от 1 октября 1997 года N 68.
4. Кодекс об административной ответственности от 4 августа 1998 года N 114.
5. Уголовно-процессуальный кодекс от 30 июня 1999 года N 62.
6. О выборах в КР от 29 мая 1999 года N 39.
7. Трудовой кодекс КР от 4 августа 2004 года N 106.
8. Налоговый кодекс КР от 17 октября 2008 года № 231.
9. Таможенный кодекс КР от 13 апреля 2004 года.
10. Кодекс чести судьи от 8 июля 2006 года.
11. Гражданский процессуальный кодекс от 9 декабря 1999 года N 146.

Законы КР

12. «О борьбе с коррупцией».
13. «О государственной службе».
14. «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников»
15. «О гарантиях и свободе доступа к информации»
16. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан».
17. «О государственных закупках»
18. «О бухгалтерском учете»
19. «Об аудиторской деятельности»
20. О Государственной службе по регулированию и надзору за финансовым рынком К Р"
21. «О нормативных правовых актах КР ».
22. «О политических партиях»
23. «О некоммерческих организациях»
24. «О государственной регистрации юридических лиц»
25. «О Правительстве КР»
26. «О Верховном суде КР и местных судах»
27. «О статусе судей»
28. «О Национальном совете по делам правосудия »
29. «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР »

30. «О Прокуратуре КР »
31. «О Счетной палате КР »
32. «О порядке прохождения службы в таможенных органах»
33. «О службе государственной охраны»
34. «О пограничной службе»
35. «О дипломатической службе КР »
36. «О статусе военнослужащих»
37. «Об органах национальной безопасности»
38. «Об органах внутренних дел КР »
39. Об органах судейского самоуправления »
40. «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР»
41. «О банковской тайне»
42. «О противодействии терроризму»
43. «О материальной ответственности военнослужащих»
44. «О хозяйственных товариществах и обществах»
45. «Об акционерных обществах».
46. «О банках и банковской деятельности в КР»
47. «О государственной налоговой службе КР »,
48. «О конституционном судопроизводстве КР »
49. «О присяжных заседателях в судах КР »
50. «Об основных принципах бюджетного права»
51. «Об общественной палате КР».
52. «О ратификации Соглашения о содействии в рамках Пороговой программы счета "Вызов тысячелетия" между КР и Соединенными Штатами Америки по программе упрочения верховенства закона и сдерживания коррупции, 14 марта 2008 года в городе Бишкек»

Указы Президента КР

53. «Об этике государственных служащих» от 9 января 2001 года №11
54. «О мерах по формированию Централизованного банка правовой информатизации КР » от 10 февраля 2001 года № 56
55. «О Национальной программе «Права человека» на период 2002-2010 годы» от 02.01.2002 года N1
56. «О Государственной стратегии борьбы с коррупцией» от 21 июня 2005 года № 251
57. «О мерах по ограничению вмешательства контролирующих, правоохранительных и иных государственных органов в работу субъектов предпринимательской деятельности» от 23 июля 2005 года №284
58. «Об уполномоченном органе по борьбе с финансированием терроризма и "отмыванием" доходов, полученных преступным путем» от 8 сентября 2005 года № 352
59. «О безотлагательных мерах по борьбе с коррупцией» от 21 октября 2005 года № 476
60. «О некоторых вопросах организации государственной службы КР » от 24 октября 2005 года УП N 485.
61. «О вопросах Службы финансовой разведки КР» от 29 декабря 2005 года, № 655
62. «О мерах по дальнейшему совершенствованию кадровой политики и системы мониторинга исполнения законодательства КР о государственной службе» от 28 февраля 2007 года УП N 77
63. «Об упорядочении функций и полномочий государственных органов, осуществляющих борьбу с экономическими видами преступлений» от 11 апреля 2008 года № 131
64. «О Службе финансовой полиции КР» от 10 июня 2008 года № 200
65. «Вопросы Министерства внутренних дел КР», от 19 июня 2008 года № 224
66. «Об усилении защиты прав собственности и ее неприкосновенности в КР» от 9 декабря 2008 года № 434
67. «О совершенствовании государственной политики в области регулирования предпринимательской деятельности» от 9 декабря 2008 года № 435
68. «О Концепции национальной безопасности КР» от 18 февраля 2009 года № 115
69. «О Национальной стратегии борьбы с коррупцией в КР» от 11 марта 2009 года № 155

Постановления Правительства КР

70. «Об утверждении пороговых сумм при осуществлении государственных закупок» от 9 июля 2001 года №327

71. «О комплексных мерах по реализации Национальной программы "Права человека" на период 2002-2010 годы" от 2 августа 2002 года N 513
72. «Положение о порядке направления на стажировку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих КР за рубежом» от 16 июля 2002 года N 476;
73. «О Международных стандартах аудита в КР» от 22 апреля 2003 года №235
74. «Об обеспечении реализации Указа Президента КР «О мерах по реформированию системы бухгалтерской и финансовой отчетности» от 22 апреля 2003 года №236
75. «О вопросах обучения и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих КР » от 26 января 2004 года N 35
76. «Об утверждении Концепции сотрудничества между общественными объединениями, общественными фондами (неправительственными организациями) и органами государственной власти КР " от 25 марта 2004 года № 200
77. «О государственной комиссии при Правительстве КР по стандартам финансовой отчетности и аудиту» от 29 апреля 2004 года №316
78. «О Стратегии развития страны на 2007-2010 годы» от 23 марта 2007 года № 84
79. «Вопросы Государственного таможенного комитета КР от 28 марта 2007 года, № 88
80. «О Программе по легализации теневой экономики в КР на 2007-2010 годы» от 6 сентября 2007 года № 395
81. «О ходе выполнения Плана мероприятий по легализации теневой экономики» от 9 апреля 2008 года № 137
82. «Вопросы Службы финансовой полиции КР» от 14 июля 2008 года, № 376
83. «Об одобрении Базового документа по выполнению КР положений международных договоров Организации Объединенных Наций по правам человека» от 11 декабря 2008 года № 685

Другие источники

84. Отчеты международной общественной организации Трансперенси Интернэшнл за 2003-2009 гг.
85. VII Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Милан, 1985
86. Регламент Конституционного суда КР, утвержденный решением Конституционного суда КР от 4 августа 1995 года N 1
87. Регламент Верховного суда КР, утвержденный постановлением пленума Верховного суда КР от 22 октября 2004 г. № 9
88. Инструкция по делопроизводству, утвержденная Председателем Верховного суда КР 28 сентября 2006 года № 48
89. Положение «О дисциплинарной комиссии судей» утвержденное Советом судей КР 6 июня 2008 года