

ОЦЕНКА НАЦИОНАЛЬНОЙ
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ
СИСТЕМЫ
КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Трансперенси Интернешнл это ведущая глобальная организация гражданского общества по борьбе с коррупцией. Через более чем 100 отделений по всему миру и международный секретариат в Берлине мы повышаем осведомленность о разрушительных последствиях коррупции и работаем с партнерами в правительстве, деловых кругах и гражданском обществе для разработки и реализации эффективных мер по борьбе с ней.

УДК 316.3/.4:343
ББК 60.55
А 40

Авторы: Акматжанова А.А.; Шаршенбаев А.М.

Были приложены все усилия, чтобы проверить точность информации, содержащейся в этом отчете. Вся информация считается верной на 31 декабря 2020 года. Тем не менее, Трансперенси Интернешнл не может принять на себя ответственность за последствия его использования для других целей или в других контекстах.

ISBN 978-9967-28-630-6

© 2020 Трансперенси Интернешнл. Все права защищены.

СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ	1
ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ И СОКРАЩЕНИЙ	2
I. ВВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	5
II. ОБ ОЦЕНКЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СИСТЕМЫ	6
III. КРАТКИЙ ОБЗОР	11
IV. ОБЗОР СТРАНЫ: ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СИСТЕМЫ...	17
V. ПРОФИЛЬ КОРРУПЦИИ	23
VI. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	25
VII. НАЦИОНАЛЬНАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СИСТЕМА	29
1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	29
2. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ	50
3. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА	65
4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР	85
5. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ	110
6. ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ	127
7. ОМБУДСМЕН	144
8. СЧЕТНАЯ ПАЛАТА	159
9. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ	182
10. СМИ	200
11. БИЗНЕС	224
VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	244

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ И СОКРАЩЕНИЙ

АББРЕВИАТУРА	ОБОЗНАЧЕНИЯ
НАС	Национальная Антикоррупционная Система
АЗОСАИ	Азиатская организация высших органов аудита одна из региональных групп Международной организации высших органов аудита (англ. ASOSAI)
АИС	Автоматизированная информационная система
АКС	Антикоррупционная служба находится в составе Государственного комитета национальной безопасности
АО	Акционерное общество
АПК КР	Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики
АСУ	Автоматизированная система учета
БДИПЧ/ОБСЕ	Бюро по демократическим институтам и правам человека организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, один из институтов ОБСЕ (англ. Office for Democratic Institutions and Human Rights)
ВВП	Валовой внутренний продукт (англ. Gross Domestic Product)
ВОФК	Высшие органы финансового контроля
ВС	Верховный суд
ВУЗ	Высшее учебное заведение
ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности
ГКС	Государственная кадровая служба
ГНС	Государственная налоговая служба
ГП КР	Генеральная прокуратура Кыргызской Республики
ГПК КР	Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики
ГРС	Государственная регистрационная служба
ГСАП	Государственная стратегия антикоррупционной политики
ГСМ	Горюче-смазочные материалы
ГСПЭБ	Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями Кыргызской Республики
ГУВД	Главное управление внутренних дел
ГЦП на 2014-2017 годы	Государственная целевая программа "Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2014-2017 годы"
ГЦП на 2019-2022 годы	Проект плана Государственной целевой программы "Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы"
ДСП	Для служебного пользования
ЕНД	Единая налоговая декларация
ЕРПП	Единый реестр преступлений и проступков
ЖК КР	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики
ЗАО	Закрытое акционерное общество
ИВС	Изолятор временного содержания
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии (англ. Information and Communication Technologies)
ИНТОСАИ	Международная организация Высших органов аудита (англ. INTOSAI)
ИП	Индивидуальный предприниматель
ИПС "Токтом"	Информационно-правовая система "Токтом"
ККМ	Контрольно-кассовая машина
КПП	Контрольно-пропускной пункт
КР	Кыргызская Республика
КС ОСГО	Координационный совет общественных советов государственных органов
КТРК	Сокращенное наименование на государственном языке «Общественная телерадиовещательная корпорация Кыргызской Республики»
ЛГБТ	Аббревиатура, возникшая в английском языке для обозначения лесбиянок, геев,

	бисексуалов и трансгендеров. Термин призван подчеркнуть разнообразие «сексуальности и гендерной идентичности на основе культуры» и используется для обозначения гомосексуальных, бисексуальных и трансгендерных людей.
МАР	Международная ассоциация развития
МБП	Международное бюджетное партнерство
МВД	Министерство внутренних дел Кыргызской Республики
МК-Азия	Московский комсомолец в Кыргызской Республике
МСУ	Местное самоуправление
МСФО	Международные стандарты финансовой отчетности
МСП	Субъекты малого и среднего предпринимательства
МЮ	Министерство юстиции Кыргызской Республики
НБ КР	Национальный банк Кыргызской Республики
НИСИ	Национальный институт стратегических исследований
НКО	Некоммерческая организация
НПА	Нормативный правовой акт
НПЗУ	Национальные правозащитные учреждения
НПО	Неправительственная организация
ОАО	Открытое акционерное общество
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (OSCE: англ. Organization for Security and Co-operation in Europe)
ОВД	Органы внутренних дел Кыргызской Республики
ОО	Общественное объединение
ООН	Организация Объединённых Наций
ОС	Общественный совет
ОСГО	Общественные советы государственных органов
ОсОО	Общество с ограниченной ответственностью
ОТРК	Общественная телерадиовещательная корпорация Кыргызской Республики
ОФ	Общественный фонд
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития (англ. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)
ОЮЛ	Объединение Юридических Лиц
ПРООН	Программа развития Организации Объединённых Наций (англ. United Nations Development Programme)
РФ	Российская Федерация
СІРА	Программа, разработанная для международной профессиональной сертификации бухгалтеров Института Профессиональных Бухгалтеров и аудиторов
СВБ	Служба внутренней безопасности
СДПК	Социал-демократическая партия Кыргызстана
СИЗО	Следственный изолятор
СМИ	Средства массовой информации
СНГ	Содружество Независимых Государств
ССР	Советская Социалистическая Республика
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
США	Соединенные Штаты Америки
ТВ	Телевизионный
ТИ Кыргызстан	Трансперенси Интернешнл Кыргызстан (англ. Transparency International Kyrgyzstan)
ТИК	Территориальная избирательная комиссия по выборам и проведению референдумов
УВД	Управление внутренних дел
УВКПЧ ООН РОЦА	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека для Центральной Азии
УИК	Участковая избирательная комиссия по выборам и проведению референдумов
УК	Уголовный кодекс
УПК КР	Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики
УСБ	Управление собственной безопасности
Фонд ИНДЕМ	Региональный общественный фонд развития исследовательских программ "Информатика для демократии" (Фонд ИНДЕМ)
ЦА	Центральный аппарат
ЦИК	Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов

BBC	Би-би-си, британская общенациональная общественная телерадиовещательная организация «Британская вещательная корпорация» (англ. British Broadcasting Corporation)
FM	Обозначение частотной модуляции, обиходное обозначение радиовещательного поддиапазона УКВ ССIR, участок с частотами от 87,5 МГц до 108,0 МГц (весь мир), и от 75,0 до 90,0 МГц (Япония)
GIZ	Германское общество по международному сотрудничеству Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
HTML	Стандартизированный язык разметки документов во Всемирной паутине, большинство веб-страниц содержат описание разметки на языке HTML
IDLO	Международная Юридическая Организация Развития (англ. International Development Law Organization)
IFC	Институт развития «Международная финансовая корпорация» в Группе Всемирного банка (англ. Industry Foundation Classes)
IMS	Международная поддержка СМИ (англ. International Media Support)
IREX	Совет по международным исследованиям и научным обменам (АИРЕКС) (англ. International Research & Exchanges Board)
IRI	Международный республиканский институт (англ. International Republican Institute)
ISSAI	Международные стандарты Высших органов аудита (англ. International Standards of Supreme Audit Institutions)
IT	Информационные технологии
IWPR	Институт по освещению войны и мира отчетности (англ. Institute for War and Peace Reporting)
KNAB	Бюро по превенции и борьбе с коррупцией Латвии (англ. Corruption Prevention and Combating Bureau)
OCCRP	Центр по исследованию коррупции и организованной преступности, объединение СМИ и отдельных репортёров, занимающихся журналистскими расследованиями (англ. Organised Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP))
PricewaterhouseCoopers LLP	Международная сеть компаний, предлагающих услуги в области консалтинга и аудита (англ. PricewaterhouseCoopers International Limited), LLP - Товарищество с ограниченной ответственностью (англ. Limited Liability Partnership)
SIM-карта	Сим-карта, идентификационный электронный модуль абонента, применяемый в мобильной связи (SIM-карта, англ. Subscriber Identification Modul)
SORM	Система технических средств для обеспечения функций оперативно-розыскных мероприятий, комплекс технических средств и мер, предназначенных для проведения оперативно-розыскных мероприятий в сетях телефонной, подвижной и беспроводной связи и радиосвязи
USD	Доллар Соединённых Штатов Америки, буквенный код валюты денежной единицы США (англ. United States dollar)
VIP	Very Important Person (в переводе с английского — «очень важная персона», «начальство», «высокопоставленное лицо», «большая шишка») — человек, имеющий персональные привилегии, льготы из-за своего высокого статуса, популярности или капитала
1С	Программный продукт на платформе 1С автоматизированного бухгалтерского учета

I. ВВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Коррупция, как правило, носит системный характер, и борьба с ней требует целостного подхода и комплексной стратегии. Именно поэтому, Трансперенси Интернешнл была разработана концепция оценки Национальной Антикоррупционной Системы в 2001 году.

Целью исследования является оценка системных коррупционных рисков, с которыми сталкивается страна и выработка набора рекомендаций о том, как снизить эти риски в будущем. Несмотря на сложности, связанные с комплексной оценкой институтов управления, оценка Национальной Антикоррупционной Системы выявляет ключевые пробелы в правовой базе для противодействия коррупции, а также слабые места в исполнении этих законов и представляет собой дорожную карту для будущих реформ. Затем эти рекомендации могут быть использованы представителями правительства, гражданского общества и частного сектора для продвижения добросовестности в стране.

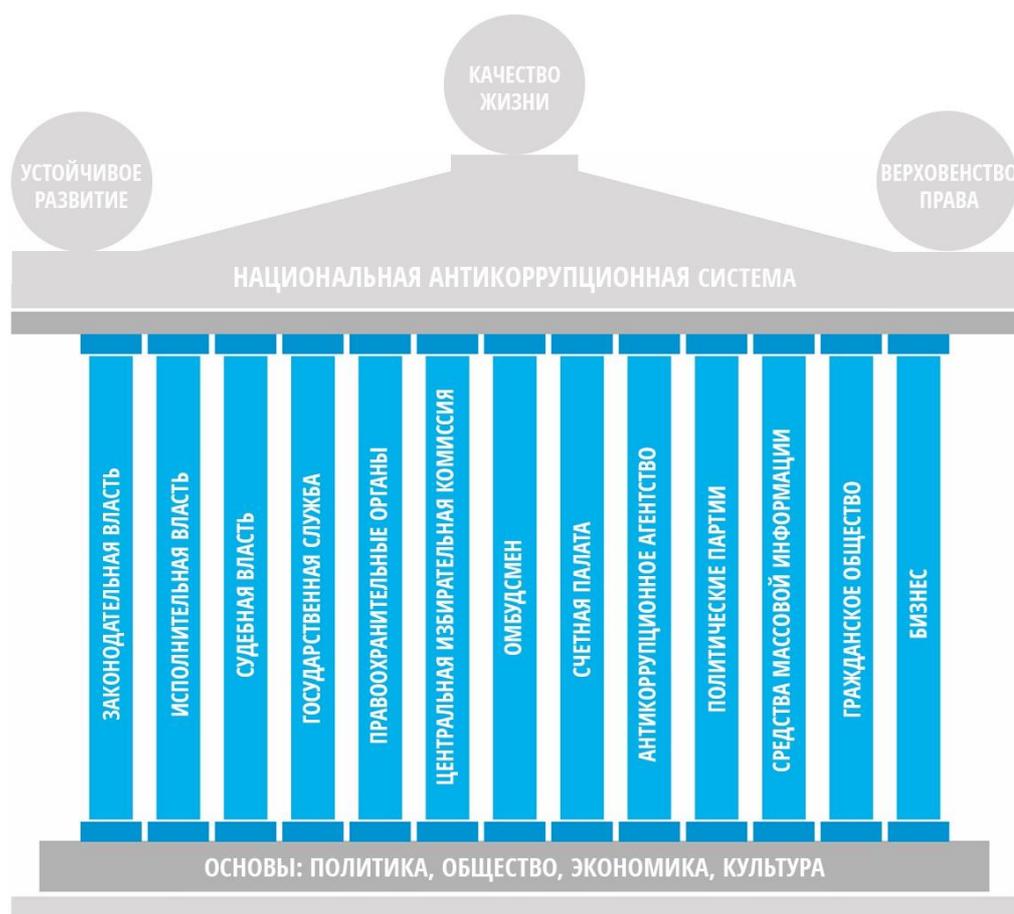
На сегодняшний день оценки проведены более чем в 100 странах. Трансперенси Интернешнл провела несколько оценок в регионе, в том числе в Украине, Грузии и Молдове. Трансперенси Интернешнл начала оценку национальной антикоррупционной системы для Кыргызской Республики в 2019 году.

Исследование сосредоточено на оценке ключевых государственных учреждений и негосударственных субъектов в системе управления страны в отношении (1) их общего потенциала, (2) их внутренних систем и процедур управления и (3) их роли в общей антикоррупционной системе государства. Оценка исследует как формальную правовую основу, так и фактическую институциональную практику каждого компонента (называемых столпами для целей данного исследования). Анализ выявляет несоответствия между официальными положениями и реальностью на местах, показывая, где есть пробелы в антикоррупционной системе.

Трансперенси Интернешнл надеется, что конкретные рекомендации по укреплению прозрачности, подотчетности и добросовестности для ключевых институтов и действующих лиц в стране будут приняты соответствующими органами. Эта оценка также должна предоставить набор критериев надлежащего управления для граждан Кыргызской Республики, чтобы они могли требовать от своего правительства и избранных должностных лиц подотчетности посредством общественного диалога и политического участия, тогда как государственные учреждения могут использовать рекомендации при разработке своих антикоррупционных программ.

II. ОБ ОЦЕНКЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Подход к оценке Национальной Анतिकоррупционной Системы, используемый в этом отчете, предоставляет рамки для анализа как уязвимости отдельно взятой страны к коррупции, так и эффективности национальных усилий по борьбе с коррупцией. Эти рамки охватывают основные институты и субъекты, образующие государство. К ним относятся все ветви власти, государственный и частный сектор, СМИ и гражданское общество («столпы»), как показано на диаграмме ниже). Концепция Национальной Анतिकоррупционной Системы была разработана и продвигается Трансперенси Интернешнл как часть целостного подхода к борьбе с коррупцией. Несмотря на отсутствие готового единого решения для создания эффективной системы предотвращения коррупции, на международном уровне растет консенсус в отношении основных институциональных характеристик, которые лучше всего работают для предотвращения коррупции и продвижения добросовестности.



Оценка Национальной антикоррупционной системы – это мощный инструмент информирования общественности, который дает целостную картину институционального ландшафта страны с точки зрения добросовестности, подотчетности и прозрачности. Сильная и функционирующая национальная антикоррупционная система служит препятствием против коррупции и гарантом подотчетности, в то время как слабая система, как правило, питает системную коррупцию и

порождает множество ошибок в управлении. Проведенная оценка дает не только всесторонний обзор потребностей в реформах, но и глубокое понимание их политической осуществимости. Укрепление национальной антикоррупционной системы способствует лучшему управлению во всех сферах жизни общества и, в конечном итоге, способствует созданию более справедливого общества.

Определения

Определение «коррупции», которое использует Трансперенси Интернешнл, выглядит следующим образом:

«Злоупотребление вверенной властью в личных целях. Коррупцию можно разделить на верхушечную, бытовую и политическую в зависимости от суммы потерянных денег и сектора, в котором она происходит»¹

«Верхушечная коррупция» определяется как «действия, совершаемые на высоком уровне в правительстве, которые искажают политику или функционирование государства, позволяя лидерам извлекать выгоду за счет общественного блага.»² «Бытовая коррупция» определяется как «повседневное злоупотребление доверенной властью государственных чиновников низкого и среднего звена в их взаимодействии с обычными гражданами, которые часто пытаются получить доступ к основным благам или услугам в таких местах, как больницы, школы, полицейские участки и другие учреждения.»³ «Политическая коррупция» определяется как «Манипулирование политикой, институтами и процедурами при распределении финансирования и ресурсов лицами, принимающими политические решения, которые злоупотребляют своим положением для поддержания своей власти, статуса и богатства.»⁴

Цели

Ключевые цели оценки Национальной антикоррупционной системы заключаются в следующем:

- лучшее понимание сильных и слабых сторон Национальной антикоррупционной системы Кыргызской Республики в антикоррупционном сообществе и за его пределами
- Активизация ключевых участников антикоррупционной деятельности в Кыргызской Республике для решения приоритетных областей Национальной антикоррупционной системы

Таким образом, основная цель оценки состоит в том, чтобы оценить эффективность институтов Кыргызской Республики в предотвращении коррупции и борьбе с ней, а также в повышении прозрачности и добросовестности. Кроме того, ожидается, что процесс оценки служит отправной точкой для совместных действий правительства и антикоррупционного сообщества с точки зрения реформирования политики, деятельности по информированию общественности на основе фактов или дальнейшей углубленной оценки конкретных вопросов управления. Эта оценка должна служить основой для ключевых заинтересованных сторон в Кыргызской Республике для продвижения устойчивых и эффективных реформ.

¹ Антикоррупционное руководство на простом языке, Трансперенси Интернешнл, 2009, стр.14.

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/the_anti_corruption_plain_language_guide [accessed 21 December 2020].

² Там же стр.23

³ Там же стр.33

⁴ Там же стр.35.

Методология

В методологии Трансперенси Интернешнл Национальная система неподкупности состоит из 13 компонентов.

ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ УПРАВЛЕНИЯ	АГЕНТСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА	НЕ ИМЕЮЩИЕ ОТНОШЕНИЯ К ПРАВИТЕЛЬСТВУ УЧРЕЖДЕНИЯ
Законодательная власть	Государственная служба	Политические партии
Исполнительная власть	Правоохранительные органы	СМИ
Судебная власть	Орган управления выборами	Гражданское общество
	Омбудсмен	Бизнес
	Высшее ревизионное учреждение	
	Антикоррупционное агентство	

Каждый из 13 компонентов оценивается по трем параметрам, которые необходимы для его способности предотвращать коррупцию:

- общий потенциал с точки зрения ресурсов и независимости
- внутренние системы и процедуры управления с фокусом на то, являются ли институты, входящие в компонент прозрачными, подотчетными и добросовестными
- роль в общей антикоррупционной системе, с упором на то, в какой степени институты, входящие в компонент, выполняют возложенную на них роль в отношении предотвращения коррупции и борьбы с ней

Каждый параметр измеряется общим набором показателей. Оценка исследует для каждого параметра как правовую базу каждого компонента, так и фактическую институциональную практику, тем самым выявляя любые несоответствия между формальными положениями и реальностью на практике.

ПАРАМЕТР	ИНДИКАТОРЫ (ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА)
Потенциал	Ресурсы Независимость
Внутренние системы и процедуры управления	Прозрачность Подотчетность Добросовестность
Роль в общей антикоррупционной системе	Характерные для компонента индикаторы

Исследование не ставит целью предоставить углубленную оценку каждого компонента. Скорее, оно стремится охватить все соответствующие компоненты по широкому ряду показателей, чтобы получить целостное представление о системе. При оценке также рассматривается взаимодействие между компонентами, поскольку слабые места в отдельном институте могут привести к серьезным изъянам для всей системы. Понимание взаимодействия между компонентами помогает определить приоритетные области для реформ.

Для того чтобы учесть важные контекстуальные факторы, оценка включает краткий анализ общих политических, социальных, экономических и культурных условий - «основ», в которых действуют эти 13 компонентов.

ПОЛИТИКА	ОБЩЕСТВО	ЭКОНОМИКА	КУЛЬТУРА
----------	----------	-----------	----------

Оценка Национальной антикоррупционной системы - это инструмент для качественного исследования. Она руководствуется набором «оценочных листов индикаторов», разработанным Трансперенси Интернешнл. Они состоят из «оценочного вопроса» по каждому показателю, сопровождаемого дополнительными направляющими вопросами и инструкциями по выставлению оценок. Следующие ниже оценочные и направляющие вопросы о ресурсах, доступных судебной власти на практике, служат лишь одним примером этого процесса:

КОМПОНЕНТ	Судебная власть
НОМЕР ИНДИКАТОРА	3.1.2
НАЗВАНИЕ ИНДИКАТОРА	Ресурсы (практика)
ОЦЕНОЧНЫЙ ВОПРОС	В какой степени судебная система имеет адекватный уровень финансовых ресурсов, персонала и инфраструктуры для эффективной работы на практике?
НАПРАВЛЯЮЩИЕ ВОПРОСЫ	Достаточен ли бюджет судебной системы для того, чтобы выполнять свои обязанности? Как это бюджет распределяется? Кто распределяет его? Как устанавливаются оклады на практике (вышестоящими судьями, Конституцией, законом)? Является ли уровень заработной платы судей и прокуроров адекватным или же он настолько низкий, что есть серьезные экономические причины для коррупции? Соизмерима ли заработная плата судей с заработной платой практикующих юристов? Адекватно ли количество вспомогательного персонала, библиотечных ресурсов и современного компьютерного оборудования для судей? Стабильны ли человеческие ресурсы? Имеются ли возможности обучения для персонала? Достаточно ли тренингов для улучшения знаний судей о законах, судебных навыках, включая управление судами и рассмотрение дел, подготовке решений и конфликте интересов?
МИНИМАЛЬНАЯ ОЦЕНКА (1)	Существующие финансовые, человеческие и инфраструктурные ресурсы судебной системы минимальны и совершенно недостаточны, чтобы эффективно выполнять свои обязанности.
СРЕДНЯЯ ОЦЕНКА (3)	Судебная система имеет некоторые ресурсы. Тем не менее, существует значительный недостаток в ресурсах, который ведет к определенной степени неэффективного

	выполнения своих обязанностей.
МАКСИМАЛЬНАЯ ОЦЕНКА (5)	Судебная система имеет адекватную ресурсную базу для эффективного выполнения своих обязанностей.

Направляющие вопросы, используемые Transparency International во всем мире, были разработаны для каждого индикатора путем изучения передового международного опыта, а также с использованием нашего собственного опыта использования существующих инструментов оценки для каждого из соответствующих компонентов, а также путем получения информации от (международных) экспертов по соответствующим институтам. Эти оценочные листы индикаторов служат руководством для оценки Кыргызской Республики, но, где это уместно, ведущий исследователь добавил вопросы или оставил некоторые вопросы без ответа, поскольку не все аспекты относятся к национальному контексту. Полный набор инструментов с информацией о методологии и оценочными листами доступен на веб-сайте Transparency International.⁵

Чтобы ответить на направляющие вопросы, исследовательская группа опиралась на четыре основных источника информации: национальное законодательство, другие отчеты и исследования, интервью с ключевыми экспертами и письменные анкеты. Другие источники включали достоверные отчеты национальных организаций гражданского общества, международных организаций, правительственных органов, аналитических центров и научных кругов.

Чтобы получить более глубокое представление о текущей ситуации, по каждому компоненту были опрошены как минимум два ключевых информатора - по крайней мере, один представлял оцениваемый компонент и один эксперт в той же отрасли, но извне компонента. Кроме того, было опрошено больше ключевых информаторов, представляющих отрасли. Также были проинтервьюированы профессионалы, обладающие опытом в более чем одной отрасли, чтобы получить комплексное представление.

Система оценок

Хотя исследование является качественным, числовые оценки присваиваются для обобщения информации и выявления основных слабых и сильных сторон антикоррупционной системы. Оценки присваиваются по 100-балльной шкале с шагом 25 баллов, включая пять возможных значений: 0, 25, 50, 75 и 100. Оценки не позволяют читателю потеряться в деталях и способствуют осмыслению системы в целом, не фокусируя внимание только на отдельные его части. Баллы показателей усредняются на уровне параметров, а баллы по трем параметрам усредняются, чтобы получить общий балл для каждого компонента, который дает обобщенное описание надежности системы в целом.

ОЧЕНЬ СИЛЬНЫЙ	81-100
СИЛЬНЫЙ	61-80
СРЕДНИЙ	41-60
СЛАБЫЙ	21-40
ОЧЕНЬ СЛАБЫЙ	0-20

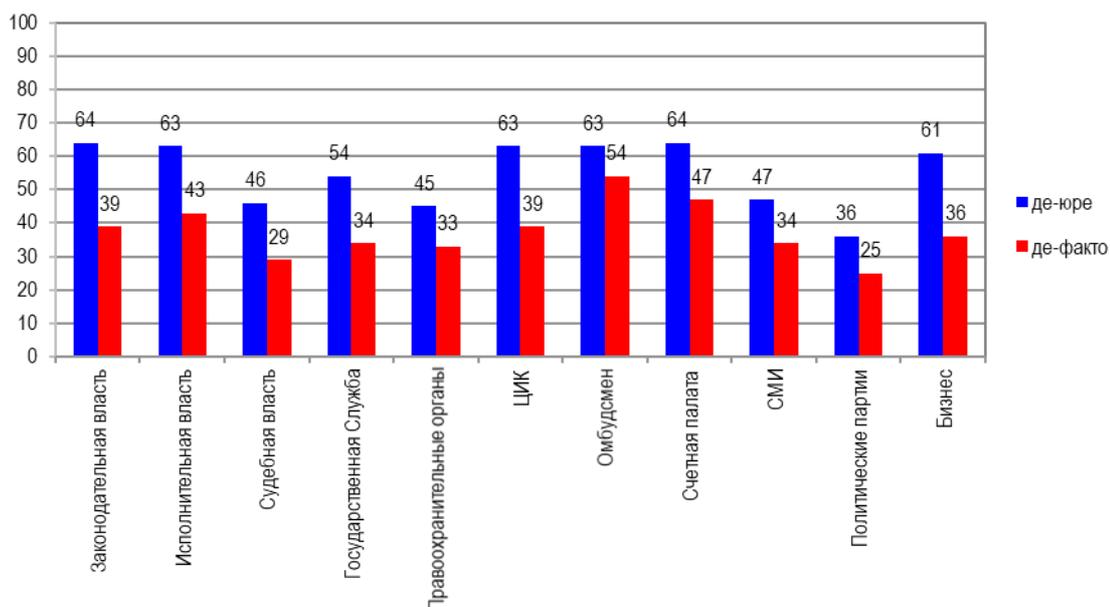
Оценки не подходят для межстрановых рейтингов или других количественных сравнений из-за различий в источниках данных среди стран, применяющих методологию оценки, и из-за отсутствия международного рецензирующего совета, который бы мог обеспечить сопоставимость оценок.

⁵ www.transparency.org/policy_research/nis/methodology.

III. КРАТКИЙ ОБЗОР

Общая картина оценки исследования по всем институтам наглядно представлена в диаграмме:

Диаграмма компонентов НАС: средняя оценка баллов де-юре и де-факто



Согласно диаграмме, семь из одиннадцати рассмотренных институтов, получили средние показатели чуть более 50 баллов в де-юре оценке (оценка нормативно правовой базы для противодействия коррупции): Законодательная власть и Счетная палата – 64 балла, Исполнительная власть, ЦИК и Омбудсмен по 63 балла, Бизнес – 61 балл, Государственная служба – 54 балла. Остальные четыре получили менее 50 баллов: СМИ – 47 баллов, Судебная власть – 46 баллов, Правоохранительные органы – 45 баллов и Политические партии – 36 баллов.

В части де-факто оценки (оценка фактической институциональной практики) средний показатель выше 50 баллов оказался только у института Омбудсмана – 54 балла, все остальные получили менее 50 баллов: Счетная палата – 47 баллов, Исполнительная власть – 43 баллов, Законодательная власть и ЦИК по 39 баллов, Бизнес сектор – 36 баллов, Государственная служба и СМИ по 34 балла, Правоохранительные органы – 33 балла. Наименьшие показатели получили Судебная власть – 29 баллов и Политические партии – 25 баллов.

В целом все институты имеют невысокие баллы как де-юре, так и де-факто, анализ выявил несоответствие между законодательством и практикой во всех институтах, что свидетельствует о том, что многие правовые положения страны не выполняются как следует и последовательно.

Устранение существующих пробелов между законом и практикой является еще одной серьезной проблемой. Существование больших различий между законом и практикой, в некоторых случаях, предполагает слабость (или отсутствие) надлежащих механизмов мониторинга и подотчетности.

Кыргызстану еще предстоит создать эффективный механизм, позволяющий контролировать применение положений о борьбе с коррупцией и механизмов честности на практике.

Создание такого механизма, который смог бы усилить Национальную Антикоррупционную Систему, должно стать главной задачей антикоррупционной политики и реформ в области управления в Кыргызстане в ближайшие несколько лет.

Основные компоненты НАС

Законодательная власть (Жогорку Кенеш - далее Парламент) имеет более сильные индикаторы де-юре по ресурсам и независимости, на практике же Парламент очень политизирован и в большей степени зависим от вертикали власти. Несмотря на то, что Парламент является наиболее открытым органом благодаря тому, что сессии Парламента освещаются по телевидению и радио, определенная информация размещается на сайте, имеется множество проблем такие как: некоторые неудобства сайта, которые отметили журналисты, публичные слушания законопроектов не являются обязательными и отсутствие форм прямой социальной подотчетности Жогорку Кенеш перед гражданами.

Существуют проблемы с точки зрения работы механизмов честности в Парламенте, поскольку многие депутаты предоставляли недостоверную информацию в своих декларациях об активах. Так, по данным сайта factcheck.kg, портала «Декларант» и других СМИ были опубликованы фамилии чиновников и депутатов, которые не указали в своих декларациях свой бизнес. Также журналисты Economist.kg отметили, что еще у 45 депутатов имеется бизнес.

Независимость Исполнительной власти имеет низкий индикатор на практике, где за 30 лет политической самостоятельности в Кыргызстане сменилось 32 премьер-министров. Бесконечные отставки с огромным количеством сменяющих друг друга премьер-министров привели к стагнированию реформ, подрыву преемственности, которая в конечном счете приводит к низкой эффективности реализации государственных программ.

Прозрачность и подотчетность правительства не гарантируется на практике. Несмотря на то, что 2019 год был назван Годом Цифровизации, согласно исследованию редакции Kaktus.media «подавляющее большинство государственных сайтов являются невостребованными и большинство сайтов государственных ведомств, которые, по идее, должны быть эффективным инструментом для распространения информации и коммуникации с населением, не выполняют своих функций».

Портал «Открытый бюджет» подвергается многочисленной критике, который имеет множество проблем, такие как устаревшая информация, удаление открытых данных по исполнению бюджета, а также трудный поиск агрегированных данных на сайте Министерства Финансов. Также в рамках нашего исследования, ТИ Кыргызстан при использовании портала «Открытый Бюджет» и веб-сайта Министерства Финансов сталкивался с многократными изменениями бюджета различных отраслей, в связи с чем, в ходе исследования приходилось корректировать информацию.

Публичные слушания по инициативе органов исполнительной власти, по мнению журналистов и гражданского общества, практически не проводятся, хотя на официальном сайте Правительства имеется раздел «Общественное обсуждение НПА», где можно только ознакомиться с проектами законов, постановлений и распоряжений Правительства, а внести какие-либо предложения не представляется возможным, обратной связи с общественностью нет.

Согласно индикаторам, Судебная власть имеет наименьший балл в сфере независимости, где сам процесс формирования Совета по отбору судей содержит элементы субъективизма и зависим от политиков. Законодательство не содержит каких-либо положений, требующих от судов или Совета судей активно информировать общественность о некоторых важных аспектах своей деятельности (судебную статистику, судебные записи, протоколы, и т.д.).

В настоящее время поэтапно внедряется автоматизированная система по всей стране. Но, согласно инструкции для того чтобы ознакомиться с записями судебных заседаний, необходимо наличие оснований для ознакомления; технические и организационные условия. Данные ограничения ставят под сомнение возможности ознакомления в районных и городских судах, где даже судебные заседания проходят в кабинетах судей из-за отсутствия свободных помещений.

Подотчетность судей не обеспечивается должным образом на практике, так как они часто не дают обоснования по своим решениям в ходе судебного разбирательства. Независимость же и беспристрастность органа, рассматривающего жалобы, остается под вопросом. Жалобы физических и юридических лиц на действия судей возвращаются заявителям без должного изучения и обоснования, либо отклоняются по противоречивым основаниям. Если санкции все-таки налагаются, они не всегда соразмерны нарушениям и избирательны.

На практике, способность судебной власти эффективно осуществлять надзор за работой исполнительной власти подрывается отсутствием независимости. Так, по мнению эксперта, который подал более 100 исков на действия различных ветвей власти, в том числе исполнительной власти, выиграть иск очень трудно в силу сознания, укрепившегося менталитета судей, которые всегда действуют по традиции с оглядкой на исполнительную власть.

Независимость Государственной Службы от политического влияния пока еще не наблюдается. Имеется нарушение принципа меритократии при принятии без конкурса в Администрацию Президента, а также действует особый порядок набора без конкурса на целый ряд административных должностей. Лица, занимающие политические и высшие государственные должности, не проходят конкурс, а назначаются президентом, спикером парламента, премьер-министром и другими руководителями госорганов. Объем ресурсов, выделяемых на государственный сектор в Кыргызстане, не является адекватным и зарплаты многих государственных служащих остаются низкими и неконкурентоспособными по сравнению с частным сектором.

Несмотря на принятые законы «О конфликте интересов» и "О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях", они не предусматривают эффективного механизма реализации. На практике, работники государственного сектора очень редко сообщают о нарушениях закона, а закон «О конфликте интересов» не в полной мере соответствует международным стандартам, поскольку не охватывает видимый конфликт интересов. Данный закон будет работать в полной мере только при разработке удовлетворительной административно-правовой и уголовно-правовой структурах, а также необходимо тщательно отрегулировать процесс дисквалификации и увольнения в случае нарушения закона для чего требуется полный и подробный перечень причин для воздержания и увольнения.

Несмотря на проводимые проверки по декларациям, прослеживается недоверие об эффективности проверочного механизма деклараций, который усугубляется тем, что в стране имеются родственно – клановые отношения, где имущество чиновников записывается на родственников, поэтому решение проблемы видится в сдаче деклараций всех жителей Кыргызстана.

В системе государственных закупок в 2014 году был официально запущен портал государственных закупок zakurki.gov.kg, по которому процесс государственных закупок был перенесен в онлайн-режим: от планирования закупок до заключения договоров. Однако большинство опрошенных бизнес компаний, участвующих в тендерах, сообщили о том, что официальный портал государственных закупок неудобный для пользователя, недоработанный и медленно загружает необходимые данные. В то время, как все тендерные объявления публикуются и размещаются на веб-сайте, трудно получить полную информацию о заключенных и выполненных договорах, поскольку вывешиваются только усеченные проекты договоров, заключенные на основании проведенных тендеров, хотя в законе имеется требование о публикации договоров. На практике не хватает квалифицированных специалистов в области госзакупок, идет "отток" специалистов, потому что покупающие организации не могут удерживать обученных специалистов по причине низких заработных плат, а также

многочисленных проверок, где, например, один и тот же проведенный тендер могут проверить 5 (пять) различных органов, как АКС ГКНБ КР, Финполиция, МВД, Генеральная прокуратура КР, Счетная палата.

Реформирование Правоохранительных органов проводится вот уже более 20 лет, тем не менее, особого прогресса не наблюдается. Так, например, процесс назначения и увольнения Генерального прокурора подвергается критике, так как ключевую роль играют политические органы - Президент и Парламент. Как в Конституции, так и в законе КР о прокуратуре также отсутствует исчерпывающий перечень оснований для досрочного освобождения Генерального прокурора с должности.

В феврале 2020 года Постановлением Правительства был принят пакет документов касающиеся проведения конкурса, формирование резерва кадров в правоохранительных органах. Несмотря на, что в состав комиссии могут быть включены представители гражданского общества, эксперты и т.д., решение о структуре и составе комиссии принимается руководителем соответствующего правоохранительного органа, который проводит конкурс, причем пять членов комиссии уже определены по закону и они являются подчиненными данного руководителя. Таким образом, органы внутренних дел остаются среди ведомств, осуществляющих комплектование штата на основе практически единоличных решений руководителей.

Механизм разрешения жалоб по мнению граждан, которые подавали жалобы, работает плохо, по которому вышестоящий орган отсылает заявления и жалобы в нижестоящий орган и так происходит «по кругу», поэтому многие граждане, не получив удовлетворительного решения, обращаются непосредственно к Президенту. На заседании Совета безопасности 8 февраля 2018 года, президент С. Жээнбеков отметил, что за последние два года в адрес президента страны поступило более 5,5 тысяч обращений на неправомерные действия работников правоохранительных, надзорных и судебных органов.

По мнению экспертов, органы внутренних дел не подотчетны перед населением, так как отчитываются только по вертикали власти. В соответствии с результатами Индекса доверия, проводимого Национальным статистическим комитетом, уровень доверия населения Министерству внутренних дел в 2019 году составил - 23%. По мнению экспертов гражданского союза "За реформы и Результат", работники милиции не соблюдают этический кодекс, также по результатам проведенного исследования по "Общественной Безопасности", большое количество граждан не чувствуют, что милиция относится к ним с уважением и справедливо, также 68,6% - более двух третей жертв, несмотря на серьезность преступлений не сообщили о преступлениях в милицию, что говорит о недоверии и нежелании связываться с милицией.

Центральная избирательная комиссия обладает необходимыми полномочиями для решения любых вопросов, относящихся к подготовке и проведению выборов, тем не менее, на практике независимыми наблюдателями и экспертами по выборам, отмечается некоторая несамостоятельность ЦИК.

Законодательная база по прозрачности и подотчетности ЦИК прописана хорошо, хотя на практике имеются различные нарушения основных принципов работы, таких как открытость, коллегиальность и справедливость.

Так, например, во время наблюдения за выборами президента в 2017 году, основными проблемами стали проведение заседаний ЦИК позже намеченного срока, несвоевременное опубликование повестки заседаний, не всегда прозрачный процесс принятия решений, а также длительный процесс принятия решений от коллегиального обсуждения и коллегиального решения до подписания. По мнению экспертов и гражданского общества, в целом, избирательные комиссии довольно редко удовлетворяют жалобы участников избирательного процесса, и не считают необходимым рассматривать и давать отдельную оценку в каждом спорном случае.

Несмотря на публикации сведений о денежных средствах избирательных фондов кандидатов, не публикуются данные об источниках поступления денежных средств.

Институт Омбудсмана не имеет полной независимости, где допускается досрочное прекращение полномочий Омбудсмана, в случае неодобрения ежегодного доклада Парламентом. К сожалению данный термин “в случае неодобрения ежегодного доклада” является какой то абстрактной, неопределенной формулировкой, у которой нет четких критериев.

Закон «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» содержит четкую процедуру работы с заявлениями и жалобами граждан, у Омбудсмана имеются достаточно широкие полномочия гарантированные законом.

К сожалению, на практике имеются факты воспрепятствования деятельности Акыйкатчы (Омбудсмана) КР разными органами и игнорирования требований законодательства Кыргызской Республики. Эффективность исследований Омбудсмана подрывается нежеланием некоторых государственных органов действовать в соответствии с его рекомендациями, не все органы обеспечивают исчерпывающие и обоснованные ответы на его предложения и рекомендации, касающиеся нарушений.

Счетная палата Кыргызстана является полноправным участником бюджетного процесса и имеет право проводить внешний аудит формирования и исполнения бюджетов субъектов бюджетной системы Кыргызской Республики. В соответствии с Лимской декларацией, принятой Конгрессом Международной организации высших органов аудита в 1977 году, нормы обеспечивающие независимость Счетной палаты должны быть закреплены в Конституции страны, в Кыргызстане же нормы независимости закреплены в специальном Законе и Конституция таких норм не содержит. Независимость определенная в Законе не излагает степень независимости Счетной палаты в деталях. Так, в нем не учитываются три вида независимости: функциональная, финансовая и операционная, согласно принципам Мексиканской декларации о независимости Высших органов аудита.

В настоящее время годовой план проверок и соответственно список объектов, которые планируется проверять не публикуются на сайте, поэтому неизвестно, все ли отчеты о результатах аудита размещаются на сайте.

Согласно Бюджетному кодексу, Счетная палата в области регулирования бюджетных правоотношений имеет исключительное право проводить финансовый аудит и аудит эффективности.

По стандартам ИНТОСАИ предусмотрены 3 вида аудитов: финансовый аудит, аудит эффективности и аудит соответствия. В настоящее время Счетная палата в основном проводит такие аудиты в пилотном режиме. С точки зрения экспертов, Счетная палата еще не готова для осуществления аудита эффективности, поскольку проведение исследований и сбора данных из репрезентативной выборки, анализа данных требуют очень больших ресурсов и Счетная палата пока не обладает необходимым потенциалом, средствами и знаниями для проведения аудита эффективности.

Кыргызстан имеет в основном либеральные законы, регулирующие создание и деятельность организаций средств массовой информации, но на практике СМИ являются менее независимыми, прозрачными и подотчетными. Степень независимости варьируется в зависимости от различных видов средств массовой информации. Печатные СМИ, радио и интернет-издания в принципе работают свободно. Прозрачность телевизионных и печатных собственников остается главной проблемой, в то время как отсутствие эффективных механизмов саморегулирования породили проблемы с точки зрения подотчетности СМИ. СМИ Кыргызстана редко занимаются журналистскими расследованиями из-за недостаточного объема ресурсов, преследований журналистов, а также слабым аналитическим потенциалом в регионах. Средства массовой информации, в целом, предоставляют общественности различные виды мнений, но и его способность обеспечить объективное освещение политических событий подрывается глубокой политической поляризацией и, следовательно, медиа-ландшафтом.

Согласно исследованию Фридом Хаус, свобода СМИ в Кыргызстане сильно пострадала в 2017 году в результате судебных исков и обременительных штрафов, наложенных на средства массовой информации, которые критически отзывались о президенте. К сожалению, подачи исков должностными лицами о защите чести и достоинства в отношении СМИ и журналистов продолжаются. Давление на СМИ усугубляется отсутствием независимой судебной системы, поскольку даже в постановлении Пленума Верховного суда указано, «что при определении размера компенсации морального вреда суды должны учитывать характер и содержание публикации, степень распространения недостоверных сведений и другие заслуживающие внимание обстоятельства, при этом должны учитываться требования разумности и справедливости». Суды же, не учитывая требования разумности и справедливости, удовлетворили поданные многомиллионные иски о защите чести и достоинства в отношении СМИ, журналистов и правозащитников. Хотя при рассмотрении других дел о взыскании морального вреда, даже суммы компенсаций, присуждаемых судами родственникам погибших граждан существенно меньше. Удовлетворение судами многомиллионных исков показывает, что «в правоприменительной практике нормы законодательства судебными органами не всегда соблюдаются».

Правовая система Кыргызстана содержит положения по созданию и функционированию политических партий и гарантии от вмешательства государства в деятельность политических партий. Однако норма о гарантиях от внешнего вмешательства в деятельность политических партий на практике крайне неэффективна и подрывает эффективную политическую конкуренцию. У политических партий отсутствуют эффективные процедуры внутреннего демократического управления, так как большинство партий являются вождистскими.

Что касается прозрачности и подотчетности политических партий, то нормативно-правовая база в Кыргызстане не предусматривает четкие и всеобъемлющие процедуры раскрытия информации относительно доходов и расходов партии. Финансовая деятельность партий в некоторой степени открыта лишь во время избирательного периода, которая на практике подвергается критике. Так, например, конституционный закон “О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР”, закон “О выборах депутатов местных кенешей” и закон “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР” не обязывают ЦИК публиковать окончательные финансовые отчеты политических партий, что ограничивает прозрачность финансирования избирательной кампании.

Правовая база Кыргызстана является достаточно благоприятной для открытия Бизнеса, хотя закрытие бизнеса из-за имеющихся лазеек в законодательстве происходит сложно, что наиболее часто приводит к коррупционным проявлениям. Отсутствие независимой судебной системы, защиты от необоснованного вмешательства государственных органов и нарушения прав собственности зачастую подрывают независимость бизнес сектора.

Антикоррупционные механизмы бизнес - сектора не обеспечиваются в достаточной мере как на законодательном уровне, так и на практике. Требования о прозрачности прописаны в законодательстве только для сферы банковской деятельности и для участников фондового рынка. От предприятий, которые торгуют на фондовой бирже, требуется периодическое раскрытие информации в форме годового отчета и аудиторского заключения к нему. Сайт “Открытый бюджет” позволяет отследить суммы отчисленных налогов в бюджет по идентификационному номеру налогоплательщика.

К сожалению в стране высокий уровень теневой экономики и поскольку, Кыргызстан является страной, где преобладает малый и средний бизнес, большая часть которого находится в тени, очень сложно внедрять новые механизмы честности и прозрачности. Все попытки, предпринимаемые государством по внедрению механизмов честности, увеличению прозрачности и сокращению теневой экономики в настоящее время не дали ожидаемых результатов.

IV. ОБЗОР СТРАНЫ: ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

Основы Национальной Антикоррупционной Системы в Кыргызской Республике

Поскольку Национальная Антикоррупционная Система имеет глубокие корни в общем социальном, политическом, экономическом и культурном контексте страны, ниже представлен краткий анализ странового контекста для лучшего понимания того, как эти контекстные факторы влияют на систему в целом. Существует четыре различные «основы» системы: политико-институциональные основы, социально-политические основы, социально-экономические основы и социально-культурные основы.

Политико-институциональные основы

Оценка: 25

НАСКОЛЬКО ПОЛИТИЧЕСКИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В СТРАНЕ ПОДДЕРЖИВАЮТ ЭФФЕКТИВНУЮ НАЦИОНАЛЬНУЮ АНТИКОРРУПЦИОННУЮ СИСТЕМУ?

В Конституции Кыргызстана прямо не указывается система правления, но в закрепленных Конституцией нормах содержатся признаки президентско - парламентского правления, то есть смешанного. (Более подробно описано в главе «Законодательная власть»)

В рейтинге Индекс демократии The Economist Intelligence Unit,⁶ за 2019 году Кыргызстан занял 101 место из 165 стран и набрал 4,89 балла. В новом рейтинге за 2020 год, страна набрала 4,21 балла и опустилась со 101-го на 107-е место с 4,21 баллами. Согласно данному рейтингу, Кыргызстан включен в категорию стран с гибридным политическим режимом. Авторы рейтинга отмечают, что «неудавшиеся парламентские выборы в октябре 2020 года еще больше усугубили неуклонную эрозию демократических принципов. Несмотря на то что Кыргызстан является единственным неавторитарным государством в Центральной Азии, сейчас республика приближается к авторитаризму».

Основные политические и гражданские права граждан, а также почти все демократические институты, обеспечивающие эти права, изложены в правовой базе Кыргызстана, однако в применении этих прав на практике имеются большие недостатки.

Freedom house отнес Кыргызстан к категории «частично свободных стран» по уровню свободы степени соблюдения прав и гражданских свобод с 39 баллами из 100 возможных, по уровню политических прав у республики - 12 баллов из 40, а уровень гражданских свобод — 27 из 60 баллов.⁷

⁶ <https://infographics.economist.com/2020/democracy-index-2019/map.html>,
https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/#mktoForm_anchor

⁷ <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2020>

Свобода слова полностью гарантируется Конституцией, но на практике имеется множество случаев ограничения свободы выражения мнения, нападения на СМИ и ограничений в работе журналистов. Тем более свобода СМИ в Кыргызстане сильно пострадала в 2017 году в результате судебных исков и обременительных штрафов, наложенных на средства массовой информации, которые критически отзывались о президенте. К сожалению, иски к журналистам на сегодняшний день до сих пор не прекращаются.

В Кыргызстане зарегистрировано 254 политических партий,⁸ хотя из них только несколько партий являются более-менее активными в политической жизни страны. Политическим партиям не хватает авторитета, культуры демократии, прозрачности, подотчетности и ответственности внутри самих партий, а также их низкая вовлеченность влияют на способность политических партий выполнять руководящую или оппозиционную роль. Партии в основном концентрируются вокруг одного лидера, а не вокруг политических программ. Точно так же власть принятия решений сосредоточена в руках самих лидеров, а партийная система отличается авторитарным стилем. Отсюда частая смена партийных списков, где многие депутаты перебегают из одной партии в другие. Их связи с гражданами слабы и не отвечают общественным интересам. Последние октябрьские парламентские выборы 2020 года ознаменовались массовым подкупом избирателей провластными партиями, в результате чего в стране сменилась власть.

Права человека страдают от большого количества нарушений. Так, например, безнаказанность за применение пыток и недозволенного обращения остается нормой. В период введенных в марте ограничительных мероприятий в связи с Covid-19 власти закрыли доступ в места задержания и заключения для адвокатов и наблюдателей из Национального центра по предупреждению пыток. По официальным данным, предоставленным фонду по борьбе с пытками "Голос свободы", за первые пять месяцев 2020 года было зарегистрировано 68 заявлений о пытках.⁹ В Индексе верховенства права – 2020, Кыргызстан занял 87-е место из 128.¹⁰

Социально-политические основы

Оценка: 50

НАСКОЛЬКО ВЗАИМООТНОШЕНИЯ СРЕДИ СОЦИАЛЬНЫХ ГРУПП И МЕЖДУ СОЦИАЛЬНЫМИ ГРУППАМИ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМОЙ В СТРАНЕ ПОДДЕРЖИВАЮТ ЭФФЕКТИВНУЮ НАЦИОНАЛЬНУЮ АНТИКОРРУПЦИОННУЮ СИСТЕМУ?

Согласно Конституции, Кыргызская Республика уважает и обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, права и свободы человека.¹¹ Общество в Кыргызстане в основном различается по этническим, языковым и социально-экономическим группам. Общая численность населения Кыргызстана по данным на 2020 год составляет - 6523529¹² По данным на начало 2019 года занимает 108-е место в списке стран по численности населения, этнос кыргызы составляет большинство населения (73,3 %), следующие, узбеки (14,7 %), русские (5,6 %), дунгане (1,1 %), уйгуры (0,9 %), таджики (0,9 %) и другие.

Кыргызстан граничит с Казахстаном, Узбекистаном, Таджикистаном и Китаем. К сожалению, в течение последних десятилетий постоянно происходят приграничные конфликты с Узбекистаном и Таджикистаном из-за незавершенности процессов демаркации и делимитации границ, воды, земли, которые иногда приводят к человеческим жертвам. Каждая новая власть не разрабатывала действенные решения и не проявляла настойчивость и последовательную политическую волю в решении приграничных вопросов. К тому же приграничные районы считаются наиболее бедными в стране.

⁸ <http://minjust.gov.kg/ru/news/view/id/2766/>

⁹ <https://www.hrw.org/world-report/2021>

¹⁰ https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/RUSSIAN_Kyrgyz%20Republic%20-%202020%20WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%20Country%20Press%20Release.pdf

¹¹ Конституция КР от 27 июня 2010 года (в редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года N 218) (ч. 1 ст. 16)

¹² <http://www.stat.kg/ru/opendata/category/312/>

Значительный социально-экономический разрыв сохраняется среди городского и сельского населения. Происходит массовая миграция, рабочей силы из сельских районов в города и другие страны. Сельское население очень сильно зависит от денежных переводов членов семьи из-за границы. По официальным данным МВД России, в 2019 году в России официально на миграционном учете состояли более 1 млн 55 тысяч кыргызстанцев. И если учитывать, что около 20 тысяч из них – это студенты и туристы, то число кыргызских мигрантов в РФ перевалило за миллион.¹³ Ежегодно объём денежных переводов, отправляемых физическими лицами в Кыргызстан составляет примерно 2 миллиарда долларов США. Согласно данным Национального Банка КР по итогам 2020 года чистый приток денежных переводов физических лиц в страну составил 1,9 млрд долларов США.¹⁴ По итогам 2019 года чистый приток денежных переводов физических лиц, осуществляемых через системы денежных переводов, составил 1,9 млрд долларов США (2,1 млрд долларов США – в 2018 году)¹⁵. Во время пандемии COVID-19 доходы от трудовой деятельности в домохозяйствах сократились на 37 процентов, от продажи продукции личного подсобного хозяйства - на 16 процентов, денежные переводы из-за границы снизились на 16 процентов.¹⁶

Кыргызстан всегда называли «островком демократии», но со временем мировая общественность перестала видеть страну, в которой развивается демократия. По сравнению с другими соседними странами, гражданское общество развивается и играет роль посредника между различными слоями общества и органами государства. НПО и журналисты более-менее активно следят за реализацией программ государственной политики, обязательств перед международными структурами, в частности за процессом принятия решений и прозрачностью. Тем не менее, правительство страны несколько раз предпринимало попытки принять поправки в законодательство о неправительственных организациях, направленные на ужесточение требований к финансовой отчетности гражданских групп. В ходе майских общественных слушаний 2020 года представители ООН и Евросоюза в Кыргызстане высказались против принятия этого законопроекта. Деятельность НПО отражается в различных СМИ, эксперты неправительственного сектора принимают активное участие в общественных дебатах, однако граждане воспринимают их в основном как отдельных экспертов, а не как представителей социальных групп.

Женщины по-прежнему недостаточно представлены на всех руководящих должностях, будь то государственный или частный сектор, за исключением гражданского общества и социальной сферы. Так, например, в Парламенте число депутатов Жогорку Кенеша составляет 120, 20 из которых женщины.¹⁷ Хотя норма в конституционном законе КР гласит, что при определении списка кандидатов в ЖК политическая партия обязана учесть представительство не более 70 процентов кандидатов одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций.¹⁸ При формировании списков кандидатов в городские кенешы политические партии обязаны учесть представительство не более 70 процентов лиц одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политической партии, не должна превышать двух позиций.¹⁹

Социально-экономические основы

Оценка: 25

НАСКОЛЬКО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СТРАНЫ ПОДДЕРЖИВАЕТ ЭФФЕКТИВНУЮ НАЦИОНАЛЬНУЮ АНТИКОРРУПЦИОННУЮ СИСТЕМУ?

¹³ <https://rus.azattyk.org/a/trudoviye-migranty-stali-menshe-otpravlyat-deneg-v-kyrgyzstan/30413819.html>

¹⁴ https://www.nbkr.kg/all_news.jsp?lang=RUS&news_type=news-main

¹⁵ <https://www.nbkr.kg/DOC/17042020/00000000054456.pdf> (стр. 13)

¹⁶ <http://www.stat.kg/ru/news/okolo-54-procentov-domohozyajstv-respubliki-zayavili-o-snizhenii-dohodov-iz-za-pandemii-covid-19/> итоги выборочного обследования о влиянии пандемии COVID-19

¹⁷ <https://platforma.kg/our-priorities/election/skolko-deputatov-zhenshhin-v-parlamente-kyrgyzstana/>

¹⁸ Конституционный закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ч. 3 ст. 60)

¹⁹ Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года N 98 (ч. 7 ст. 49)

Не имеющая выхода к морю, большая часть территории которого занята горами, Кыргызская Республика является одной из немногих стран с доходом ниже среднего уровня в регионе Европы и Центральной Азии.

После обретения независимости в 1991 году страна испытывала политическую и социальную нестабильность. Слабое управление и укоренившаяся коррупция стали основными факторами напряжения, которые лежали в основе политических и социальных потрясений в 2005, 2010 годах и 2020 гг.

По данным Всемирного банка, по объему ВВП Кыргызстан находится на 142 месте среди 203 стран. Объем внутреннего валового продукта Кыргызстана составляет 8 млрд 355 млн долларов США или 590 млрд сомов в национальной валюте, в пересчете на душу населения страны на каждого гражданина приходится по 1200 долларов. Если сравнить Кыргызстан с другими центрально азиатскими странами, то Казахстан занял 54 место, Узбекистан – 81.²⁰

В 2019 году объем ВВП в текущих ценах составил 590,0 млрд сомов, увеличившись в реальном выражении на 4,5 процента (в 2018 году прирост составлял 3,8 процента).²¹

По предварительным данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, по итогам первого полугодия 2020 года спад ВВП сложился на уровне 5,3 процента (в январе-июне 2019 года был рост на 6,4 процента). Основным поддерживающим фактором экономики был прирост производства предприятий по разработке месторождения «Кумтор» на 10,2 процента. Без учета предприятий по разработке месторождения «Кумтор» снижение ВВП составило 6,9 процента (в январе-июне 2019 года – прирост на 2,2 процента). Дефлятор ВВП сложился положительным в размере 2,7 процента, что на 6,1 п.п. выше аналогичного показателя первого полугодия 2019 года.²²

Согласно официальной статистике, уровень бедности на 2018 год составил 22,4% и снизился на 3,2% по сравнению с 2017 годом - 25,6%.²³ Среднемесячная заработная плата за 2018 год в пределах 16427 сом, за предыдущий год 15670 сом, разница которого составила на 757 сом.²⁴ К сожалению, номинальная заработная плата не обеспечивает достойного уровня жизни. Социальная защита населения неадекватна из-за очень низких пенсий и пособий, основанных на минимальном уровне жизни. Согласно официальной статистике, уровень безработицы в 2019 году составил 5,5% процентов, что на 0,7 % меньше прошлого года (2018 год – 6,2%).²⁵ Однако уровень безработицы, особенно среди молодежи в регионах, достаточно высок.

Экономику страны сейчас составляют денежные переводы трудовых мигрантов, добывающая отрасль, товарооборот на рынках «Дордой» и «Кара-Суу», продажа электроэнергии соседним странам. В последние годы увеличивается внешний долг страны. Государственный долг по итогам первого полугодия 2020 года составил 362,8 млрд сомов или 4,8 млрд долларов США и вырос на 13,6 процента по сравнению с концом прошлого года.²⁶

Еще один из важных показателей – рейтинг развития человеческого потенциала, по которому Кыргызстан находится среди стран с показателем ниже среднего на 122-м месте среди 189 стран.²⁷

Очень многие бизнесмены жалуются, что не создаются благоприятные условия для предпринимателей. По результатам рейтинга Doing Business Всемирного банка, который

²⁰ <https://rus.azattyk.org/a/30812890.html>

²¹ <https://www.nbkr.kg/DOC/17042020/000000000054456.pdf> (стр.8-9)

²² <https://www.nbkr.kg/DOC/22022021/000000000056247.pdf> (стр. 10)

²³ <http://www.stat.kg/ru/opendata/category/120/>

²⁴ <http://www.stat.kg/ru/opendata/category/112/>

²⁵ <http://www.stat.kg/ru/opendata/category/113/>

²⁶ <https://www.nbkr.kg/DOC/22022021/000000000056247.pdf> (стр.14)

²⁷ <http://hdr.undp.org/en/2019-report>

исследует условия, созданные для предпринимательства, Кыргызстан в 2020 году занял 80 место. По сравнению с прошлыми годами страна опустилась на десять строчек вниз.²⁸

Средняя продолжительность жизни мужчин Кыргызстана на начало 2019 года составила 67,4 года, а продолжительность жизни женщин - 75,6 года.²⁹ Инвестиции в сферу здравоохранения по-прежнему недостаточны из-за низкого экономического развития. По Индексу Образования за 2020 год, Кыргызстан находится на 70 месте из 189 стран по которому индекс составил - 0.730.³⁰ В стране высокие показатели грамотности взрослого населения³¹ и охвата населения образованием³². Охват образованием в начальных, основных и средних общеобразовательных организациях 98,8%.³³ На начало 2018/2019 учебного года в республике действовало 2265 дневных общеобразовательных организаций. За последние пять лет численность учащихся в них увеличилась на 21 процент и составила 1 млн. 268 тыс. человек. Тем не менее, молодежь легально или нелегально уезжает за границу, как жить, так и учиться. Доля государственных расходов на образование составляла в среднем от 21 до 24 процентов за последние 5 лет³⁴ и финансирование образования все еще недостаточно. К сожалению, низкие зарплаты на рынке труда Кыргызстана создают препятствия для экономической интеграции и человеческого развития.

Социально-культурные основы

Оценка: 25

НАСКОЛЬКО ЭТИКА, НОРМЫ И ЦЕННОСТИ, ПРЕОБЛАДАЮЩИЕ В ОБЩЕСТВЕ ПОДДЕРЖИВАЮТ ЭФФЕКТИВНУЮ НАЦИОНАЛЬНУЮ АНТИКОРРУПЦИОННУЮ СИСТЕМУ?

В Кыргызской Республике народные обычаи и традиции, не ущемляющие права и свободы человека, поддерживаются государством. Соответствующие дополнения о развитии языка и культуры были внесены в Конституцию референдумом от 11 декабря 2016 года.

У кыргызов хорошо развиты родоплеменные связи. Родословные группы или происхождение не были уничтожены в советские времена, скорее родство было сохранено и включено в советское государство и экономические структуры (колхоз и совхоз). В постсоветском контексте системы родства продолжали процветать и функционировать в результате национальных проектов государственного строительства и отсутствия сильного государства, способного противостоять группам родства. Кроме того, введение новых избирательных процессов под эгидой демократии также способствовало укреплению родственных сетей. Поскольку политические институты были слабыми, для того, чтобы стороны мобилизовали людей и заручились поддержкой, был необходим родственник аргумент.³⁵

К сожалению, Кыргызстан является нестабильной страной и многие эксперты, и политики винят в этом трайбализм и клановость. «Суть клановой политики состоит в конкуренции за доступ к ограниченным ресурсам между различными кланами в рамках кыргызского общества. В борьбе

²⁸ <https://russian.doingbusiness.org/ru/rankings> <http://bpi.kg/kyrgyzstan-zanyal-80-e-mesto-v-rejtinge-doing-business-2020/>

²⁹ <http://www.stat.kg/ru/news/v-kyrgyzstane-sokrashaetsya-chislo-rannih-brakov/>
<http://www.stat.kg/ru/statistics/gendernaya-statistika/> Ожидаемая продолжительность жизни по полу и территории (строка 27) <http://www.stat.kg/ru/publications/sbornik-zhenshiny-i-muzhchiny-kyrgyzskoj-respubliki/>

³⁰ <https://gtmarket.ru/ratings/education-index#kyrgyzstan>

³¹ <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/96f08785-4102-4037-9650-bfe7315eaa68.pdf> (таблица 3.3 стр. 18) (по данным интегрированного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы; в процентах)

³² <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/96f08785-4102-4037-9650-bfe7315eaa68.pdf> (таблица 6.1 стр.32) (в процентах к численности населения в возрасте 7-24 лет)

³³ <http://www.stat.kg/media/publicationarchive/96f08785-4102-4037-9650-bfe7315eaa68.pdf> (таблица 6.5 стр.36) (в процентах к соответствующей возрастной группе)

³⁴ <http://www.stat.kg/ru/news/den-znaniy-cifry-i-fakty9/>

³⁵ Aksana Ismailbekova, Informal Governance and Corruption - Transcending the Principal Agent and Collective Action Paradigms Kyrgyzstan Country Report

за перенаправление государственных политических и экономических активов в свои сети кланы истощают ресурсы государства»³⁶.

Большинство граждан проявляет минимальный интерес к политике. Интерес более – менее проявляется в период между избирательными кампаниями, где граждане выражают свои политические требования. Большинство обычных граждан, особенно в регионах, относятся к политике как к сфере, далекой от их жизни и бесполезной для их деятельности. Так, например, на вопрос «Знакомы ли вы с работой местных депутатов», 66% населения ответили, что «нет».³⁷ Но радует, то, что в последние годы, благодаря усовершенствованным технологиям, средствам массовой информации и телекоммуникациям, кыргызское общество стало более социально осведомленными - если не всегда социально вовлеченным. Доступ к глобальным социальным сетям, таким как Instagram и Facebook (очень популярные в стране), Twitter (менее популярный), а также частично LinkedIn и YouTube (с самым быстрым и непосредственным охватом) в значительной степени способствует повышению осведомленности людей, особенно молодежи, о социально-политическом, экономическом и культурном контексте, в котором действует страна.

Индекс доверия населения к государственным органам, ведомствам, службам и т.д. является очень низким, где, например, за второе полугодие 2020 года доверие к МВД составляет всего лишь 20,1 баллов, Министерству Финансов – 18,9 баллов, Министерству экономики – 15,5 баллов, Министерству здравоохранения – 25,4, Государственной налоговой службе – 20,8 баллов, а у Государственной таможенной службы – минус 16,1 баллов.³⁸ 79% молодежи считает, что политики не слышат их потребности и идеи.³⁹

В целом обобщая данный раздел, можно утверждать, что к сожалению, в Кыргызстане правовые институты и неформальные социальные нормы почти не работают как ограничители коррупционного поведения.

³⁶ Йохан Энгвалл «Государство как инвестиционный рынок: осмысление коррупции в Кыргызстане».

³⁷ https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

³⁸ <http://www.stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/>

³⁹ https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

V. ПРОФИЛЬ КОРРУПЦИИ

Коррупция остается одной из главных проблем, угрожающих экономическому росту и развитию Кыргызской Республики. Несмотря на то, что с момента обретения независимости в 1991 году произошли три насильственных смены власти, одной из основных причин которых заявлялась укоренившаяся в государстве коррупция, она все еще остается источником серьезной озабоченности для населения. Политические и бизнес-элиты вступают в сговор за фасадом политической конкуренции и колонизируют как государственный аппарат, так и секторы экономики. Захват государства и регулирующих органов является одной из основных причин широко распространенной коррупции на всех уровнях государственного управления, включая политические институты. Однако высокая толерантность к коррупции в обществе также существенно способствует ее процветанию.

В Индексе восприятия коррупции Transparency International за 2020 год Кыргызская Республика набрала 31 балл из 100, заняв 124 место среди 180 стран⁴⁰. Согласно последним общенациональным опросам общественного мнения, коррупция является второй важнейшей проблемой после безработицы, вызывающей обеспокоенность у населения (54 процента и 67 процентов соответственно). Девяносто два процента населения считает, что коррупция является либо «большой» или «очень большой» проблемой в Кыргызстане. Еще 72 процента опрошенных заявили, что правительство не прилагает достаточных усилий для решения этой проблемы.⁴¹

В Кыргызской Республике процветает как мелкая, так и крупномасштабная коррупция. Барометр глобальной коррупции⁴² Transparency International и другие исследования⁴³ показывают, что политические партии, законодательные органы, полиция, государственные служащие и судебные органы воспринимаются гражданами как сильно затронутые коррупцией, а 38 процентов людей, столкнувшихся с вымогательством вынуждены были дать взятку.

Коррупция в Кыргызской Республике стала основой государственного устройства, превратив государство в подобие инвестиционного рынка, на котором политики и бизнесмены вкладывают средства для получения личной выгоды. Права на проведение проверок, арест людей, выдачу лицензий, легализацию документов и вынесение судебных приговоров реализуются в обмен на неофициальные платежи и выгоды. Права на выработку и принятие политических решений также преобразуются в экономическую прибыль⁴⁴. Кроме этого, получение государственных должностей связано, с социальными и культурными аспектами, касающимися клановых, земляческих и родоплеменных связей, лояльности и взаимных обязательств⁴⁵.

Разнообразие проявлений коррупции отраженных в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, охватывающее - хищение или незаконное присвоение собственности государственным должностным лицом, торговлю влиянием, злоупотребление служебным положением, незаконное обогащение, взяточничество, отмывание доходов от преступлений, сокрытие, воспрепятствование правосудию, политическую коррупцию, покровительство, кумовство, nepotизм и протекционизм - присутствуют в Кыргызстане и представляют собой предсказуемые, регулярные и устоявшиеся нормы поведения в государстве и многочисленные публикации средств массовой информации подтверждают это.

⁴⁰ <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/kgz>

⁴¹ <https://www.iri.org/resource/kyrgyzstan-poll-shows-concerns-over-corruption-unemployment>

⁴² <https://www.transparency.org/en/gcb>

⁴³ <https://www.iri.org/resource/kyrgyzstan-poll-shows-concerns-over-corruption-unemployment>

⁴⁴ <https://isdpc.eu/publication/state-investment-market-kyrgyzstan-comparative-perspective/>

⁴⁵ <https://baselgovernance.org/publications/informal-governance-and-corruption-transcending-principal-agent-and-collective-3>

В последние годы были приложены усилия по развитию расследовательской журналистики и появилось множество публикаций на тему коррупции и незаконного обогащения чиновников. Однако в результате журналисты были подвергнуты давлению в виде вызовов на допросы⁴⁶, и судебных исков о возмещении вреда,⁴⁷ что в свою очередь привело к цензуре в отношении критических публикаций о политиках и чиновниках.

Не смотря на относительно недавнюю, третью по счету насильственную смену власти и заявления о приоритетности борьбы с коррупцией, соблюдение принципов неотвратимости наказания и соразмерности наказания все еще вызывают вопросы общественности. Деятельности по предупреждению коррупции предпочитается преследование.

⁴⁶ https://kaktus.media/doc/404195_glavnogo_redaktora_gazety_azia_nus_vyzvali_na_dopros_v_voennyu_prokyratyry.html

⁴⁷ <https://kg.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/190/KYRGYZ-REPUBLIC-2018-HUMAN-RIGHTS-REPORT-1.pdf>

VI. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

С 2000 года органы государственной власти, организации гражданского общества, международные доноры и другие заинтересованные стороны приняли ряд мер для решения проблемы коррупции в Кыргызской Республике, но большинство из них были не очень эффективными.

Антикоррупционная деятельность органов государственной власти

Большинство мер, которые были приняты государственными органами, носили формальный характер и ограничивались принятием программных документов и законов, внесением антикоррупционных законопроектов на рассмотрение парламента, созданием новых органов по борьбе с коррупцией и координации политики, а также обучением должностных лиц, ответственных за борьбу с коррупцией. Однако наиболее важные антикоррупционные реформы не были реализованы, а исполнение законов годами остается неудовлетворительным [см.: Судебная система, Государственный сектор, Правоохранительные органы].

Были предприняты некоторые усилия по совершенствованию национального законодательства, касающегося борьбы с коррупцией. В частности, в 2003-2005 году парламент принял так называемый антикоррупционный «пакет» законов, который включал законы «О борьбе с коррупцией», «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих политические, специальные государственные и муниципальные политические должности», «О государственной службе», «Об административных процедурах» и, также была принята первая антикоррупционная стратегия и создан антикоррупционный орган. В 2005 году Кыргызская Республика в числе первых ратифицировала Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН). Указом Президента в 2001 году было утверждено Положение об основах этики государственных служащих Кыргызской Республики

Положительным моментом стало принятие парламентом ряда других законов, прямо или косвенно связанных с противодействием коррупции, таких как Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» (2006), Закон «О государственных закупках» (2004), Закон «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» (2003), Закон «О статусе судей» (2008). [см.: Законодательная власть, судебная власть, государственный сектор].

Однако многие из этих законодательных актов впоследствии были признаны утратившими силу вследствие неэффективности и вместо них были приняты новые законодательные акты схожей направленности. Так были приняты: Закон «О противодействии коррупции» (2012), Закон «Об основах административной деятельности и административных процедурах» (2015), Закон «О государственных закупках» (2015), Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (2016), Закон «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» (2017), Закон «О конфликте интересов» (2017), Закон «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях» (2019). Также в Уголовный кодекс (2012) была введена статья, криминализирующая незаконное обогащение, которая сохранилась в новом Уголовном кодексе принятом в 2019 году.

Также не удостоившись статуса закона, в 2006 году был наконец утвержден постановлением новоиспеченного Совета по государственной гражданской и муниципальной службе Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики.

Антикоррупционная стратегия также претерпела несколько пересмотров в 2009, в 2012 и наконец в 2020 году. Разработка этих стратегий была далека от процесса с вовлечением многих заинтересованных сторон, поскольку зачастую ее проект не был обнародован, не говоря уже о всенародном/всестороннем обсуждении. Особо отличилась в этом плане последняя стратегия принятая в 2020 году, о разработке которой не было иной информации кроме как упоминание во время встреч секретаря Совета безопасности и президента в мае и сентябре 2020 года. Окончательный же вариант стратегии стал доступен только через некоторое время после его утверждения и критики относительно отсутствия к нему доступа.

О необходимости противодействия коррупции также отмечалось и в других стратегиях государства: Национальной стратегии устойчивого развития на период 2013-2017 годы, Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы, Программе развития на период 2018-2022г и др. В этих стратегиях безосновательно ставятся цели по стремительному улучшению позиций Кыргызской Республики в международных рейтингах. Так, одной из целей является вхождение в число первых 50 стран в Индексе восприятия коррупции, однако при существующем положении дел это выглядит весьма проблематичным в обозримом будущем. В целом в стране очень низкий уровень правовой грамотности и правовой культуры, что отражается на адекватном исполнении нормативно правовых актов.

В рамках антикоррупционной деятельности органы государственной власти также предприняли некоторые попытки улучшить координацию антикоррупционной политики. Например, в 2015 году Правительством была введена должность уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления, на которую возложен широкий спектр функций в области предотвращения коррупции. Тем не менее институт уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции не смог стать форпостом/помощником в борьбе с коррупцией, в частности из-за зависимости уполномоченных от руководителя государственного органа в котором они работают, а также весьма низкого потенциала самих уполномоченных, обусловленного издержками системы отбора на должность зависимой от руководителя государственного органа.

Вопросы координации антикоррупционной деятельности со стороны государства все еще до конца не урегулированы. В 2006 году, на волне первой революции, было создано первое специализированное антикоррупционное агентство – Национальное агентство по предупреждению коррупции, которое было призвано осуществлять функции централизованной координации антикоррупционной деятельности. Однако уже через некоторое время стало ясно, что антикоррупционная деятельность не в интересах новых властей, что отразилось во всестороннем ограничении деятельности агентства и частой смене его руководства. В итоге агентство было закрыто ввиду неэффективности в 2010 году после второй революции.

В 2011 году пришедшая в результате очередной революции власть создала новое антикоррупционное агентство – Антикоррупционную службу при Государственном комитете национальной безопасности, наиболее закрытом государственном органе, что в корне противоречит принципам функционирования антикоррупционных агентств. Антикоррупционная служба не выполняет ни координирующих, ни превентивных функций и занимается только преследованием коррупционных преступлений.

Кроме этого, имеется ряд государственных органов, имеющих антикоррупционные функции. В соответствии с законом “О противодействии коррупции” (2012), органы прокуратуры координируют деятельность правоохранительных, фискальных и других государственных органов Кыргызской Республики, органов государственного управления и местного самоуправления по вопросам борьбы с коррупцией, а Министерство юстиции Кыргызской Республики осуществляет распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции среди населения. Генеральная прокуратура в соответствии с законом “О ратификации Конвенции ООН против коррупции” (2005), является еще и центральным национальным органом, ответственным за реализацию этой Конвенции. Секретариат Совета безопасности Кыргызской Республики, в свою очередь, является органом ответственным за координацию действий по реализации Государственной антикоррупционной стратегии.

Выявлению и устранению причин коррупции в государственных органах должны были содействовать общественные советы при государственных и муниципальных органах. Создание таких советов было предусмотрено указом Президента Кыргызской Республики “О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом” (2011) и далее закреплено законом “Об общественных советах государственных органов” (2014). К сожалению, на сегодняшний день, большинство общественных советов работают формально.

Антикоррупционная деятельность гражданского общества, бизнеса и внешних игроков

ОГО проводят ряд мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией в государственном секторе. В частности, пропагандистские кампании НПО по борьбе с коррупцией в судебной системе, сфере образования, государственных закупок и реформы регулирования способствовали принятию указов президента, постановлений правительства и других решений государственных органов.

Многие НПО и гражданские активисты участвуют в работе экспертных групп, созданных органами государственной власти для разработки стратегических документов и законопроектов, или даже разрабатывают некоторые правовые акты по собственной инициативе. НПО проводят исследования по коррупционным рискам в различных сферах, финансированию политических партий и выборов, лоббированию и другим вопросам. ОГО также предоставляют экспертные заключения по законопроектам, разрабатывают концепции и правовые акты, связанные с реформой судебной системы, участием общественности в формировании политики, реформированием государственной службы и т. д. Благодаря деятельности ОГО был разработан новый Закон о свободе информации и принят парламентом в 2006 году.

Государством предпринимались некоторые попытки демонстрации усилий по институционализации участия гражданского общества в анти-коррупционной деятельности государства путем создания Антикоррупционного совета при Министерстве экономики и позднее Антикоррупционного форума при правительстве. Однако эти площадки оказались не жизнеспособными, тем более, что правительство избегало вовлечения наиболее активных представителей гражданского общества.

Антикоррупционная деятельность бизнеса довольно узкая. На практике бизнес-сектор не активно взаимодействует с правительством по вопросам борьбы с коррупцией. Нет известных эффективных примеров такого сотрудничества и нет известных примеров, когда бизнес-ассоциации публично призывали бы правительство бороться с коррупцией, исключая призывы к уменьшению проверочных механизмов в отношении бизнеса.

Деловой сектор в Кыргызской Республике также не охотно взаимодействует с гражданским обществом в борьбе с коррупцией. Нет эффективных примеров совместных инициатив бизнеса и гражданского общества по борьбе с коррупцией или бизнеса, оказывающего финансовую поддержку инициативам гражданского общества, направленным на борьбу с коррупцией.

Пожалуй единственным примером антикоррупционной деятельности бизнеса может служить Хартия Бизнес против коррупции инициированная Торгово-промышленной палатой Кыргызской Республики в 2013 году к которой присоединились порядка 20 субъектов. Ни один из субъектов бизнеса не присоединился к Глобальному договору ООН, включая крупнейшие предприятия Кыргызской Республики и ведущие бизнес-ассоциации.

СМИ в Кыргызской Республике вносят свой вклад в борьбу с коррупцией посредством журналистских расследований (например, кыргызское бюро радио Свобода, КЛООП Медиа и др.), а также ограниченных аналитических статей (например, информационное агентство Кабар Азия).

Внешние субъекты помогают Кыргызской Республике в разработке правовой базы и создании институциональных механизмов для борьбы с коррупцией, например: Антикоррупционная сеть ОЭСР разрабатывает рекомендации и проводит мониторинг обязательств Кыргызской Республики взятых в рамках этой инициативы; USAID предоставляет техническую и

финансовую помощь в модернизации судебной системы; Всемирный банк, Азиатский банк развития и Еввропейский банк реконструкции и развития предоставляют финансирование в сфере улучшения государственных закупок. Европейский союз также выделяет средства на поддержку антикоррупционных проектов.

При поддержке донорских организаций в течение нескольких лет проводились тренинги для государственных служащих и уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления [см. : Государственный сектор], а также проводилось обучение судей и прокуроров (многие из этих тренингов были организованы проектом Совета Европы финансируемым Европейской комиссией и USAID).

VII. НАЦИОНАЛЬНАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СИСТЕМА

1. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Парламент Кыргызской Республики - является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.

Законодательная власть занимает важное место в национальной антикоррупционной системе Кыргызстана в силу своих полномочий осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти.

На основании проведенной оценки, очевидно, что законодательный орган пока не в полной мере может использовать инструменты парламентского контроля, прописанные в законе, главным образом из-за ограничения независимости и политизации парламента в сторону президента, а также недостаточной прозрачности и подотчетности перед населением о своей деятельности.

Следует отметить и положительные стороны, где в целом, правовые положения, регулирующие деятельность законодательного органа, являются адекватными, как и наличие ресурсов и работы в плане повышения прозрачности в практической деятельности Парламента.

Общий балл: 53/100

ИЗМЕРЕНИЕ	ИНДИКАТОР	ДЕ-ЮРЕ	ДЕ-ФАКТО
Потенциал 75/100	Ресурсы	100	75
	Независимость	100	25
Управление 46/100	Прозрачность	75	50
	Подотчетность	50	25
	Механизмы честности	50	25
Роль 38/100	Надзор за исполнением	50	
	Правовые реформы	25	
Средний балл		64	39

Структура и организация

В Кыргызстане с апреля 1990 года по сентябрь 1994 года работал Верховный Совет Киргизской ССР двенадцатого созыва, оставшийся в народной памяти как «легендарный парламент». С мая 1993 года, после принятия новой Конституции, законодательный орган кыргызского государства стал называться Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (далее Парламент). Настоящий законодательный орган имеет 120 мест, однопалатный корпус, который избирается каждые пять лет по партийным спискам.

В настоящее время VI созыв Парламента состоит из 6 партий, таких как "СДПК" - 38 мест, "Республика - Ата Журт" - 28 мест, "Кыргызстан" - 18, "Онугуу - Прогресс" - 13, "Бир - Бол" - 12 и "Ата - Мекен" - 11. Общие принципы работы Парламента изложены в Конституции Кыргызской Республики, в то время как более конкретные правила приведены в парламентских правилах по процедурам. Конституция гласит, что - Парламент Кыргызской Республики - является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.⁴⁸ Руководство Парламента состоит из Спикера (Торага) и его заместителей.

Парламент состоит из девяти постоянных комитетов,⁴⁹ по отдельным вопросам могут формироваться временные депутатские комиссии.⁵⁰ Депутаты Парламента объединяются во фракции. Парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в Парламенте и имеющая более половины депутатских мандатов.⁵¹ Парламентской оппозицией считаются фракция или фракции, не входящие в состав парламентского большинства и объявившие о своей оппозиции по отношению к нему. В общей сложности сегодня в парламенте Кыргызстана имеются шесть фракций.⁵²

До середины апреля 2018 года коалиция большинства, сформированная 3 ноября 2016 года, объединяла в себе три фракции: СДПК, «Кыргызстан» и «Бир Бол» и состояла из 67 депутатов. Изменения в Парламенте произошли после того, как депутаты выразили вотум недоверия правительству С. Исакова, тогда к коалиции большинства присоединилась вторая по численности парламентская фракция «Республика-Ата-Журт», в количестве – 28 депутатов.⁵³ В настоящее время коалиция большинства имеет 95 мест в Парламенте из 120 депутатов, в оппозиции остаются только фракции «Ата-Мекен» и «Онугуу-Прогресс».

РЕСУРСЫ (ДЕ-ЮРЕ) – 100

Обеспечивается ли законодательный орган адекватными финансовыми, человеческими и инфраструктурными ресурсами для эффективного выполнения своих обязанностей?

Правовая база содержит соответствующие положения, направленные на обеспечение доступа к необходимым финансовым, человеческим и материально-техническим ресурсам в Парламенте.

В соответствии с законом,⁵⁴ материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности Парламента и его органов осуществляет соответствующее структурное подразделение Парламента, которое разрабатывает проект бюджета Парламента на следующий бюджетный год и направляет до 1 июля текущего года в Министерство финансов. В годовом бюджете Парламента предусматриваются отдельные статьи расходов на обеспечение деятельности Парламента, в том числе на обеспечение деятельности депутатов (предоставление жилья, машин, оплата командировок и др.). Для осуществления функций Парламента создается резервный фонд Спикера, формируемый в соответствии с требованиями законодательства о бюджетном праве, объем которого составляет не более 0,02 процента по каждому резервному фонду от утвержденных расходов республиканского бюджета (без учета суммы резервного фонда).⁵⁵ Информация об использовании резервных фондов прилагается к отчету об исполнении республиканского бюджета и подлежит обязательному опубликованию на официальном сайте.

⁴⁸ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 70 п. 1)

⁴⁹ <http://www.kenesh.kg/ru/committee/list/34>

⁵⁰ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 76)

⁵¹ Там же (ст. 70 ч. 3)

⁵² <http://www.kenesh.kg/ru/fraction/33/fraction-list>

⁵³ <http://www.kenesh.kg/ru/news/show/5318/soglashenie-fraktsiy-uchastnits-koalitsii-parlamentskogo-bolyshinstva-zhogorku-kenesha-kirgizskoy-respubliki-o-vhozhdanii-v-sostav-koalitsii-parlamentskogo-bolyshinstva-parlamentskoy-fraktsii-respublika-ata-zhurt>, <https://ru.sputnik.kg/politics/20180419/1038748723/frakciya-koaliciya-bolshinstvo.html>, https://kaktus.media/doc/373222_bystro_i_pochti_edinoglasno_kak_parlament_vyrazil_nedoverie_pravitelstvy.html

⁵⁴ Закон КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 163)

⁵⁵ Бюджетный кодекс КР от 16 мая 2016 года № 59 (ст. 25 ч. 2, 6)

Согласно Закону «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР»,⁵⁶ работа депутатов Парламента, а также расходы, связанные с парламентской деятельностью, оплачиваются за счет государственного бюджета. Депутаты Парламента не могут получать, какую бы то ни было, иную оплату, кроме оплаты за творческую деятельность.

Организация работы Парламента осуществляется Аппаратом и Управлением делами Парламента, которые обеспечивают депутатов служебными помещениями, необходимыми канцелярскими и техническими средствами, средствами связи, а также транспортным обслуживанием. Депутаты обеспечиваются социально-бытовыми условиями, рабочими помещениями и персональными местами в зале заседаний Парламента. Депутаты Парламента вправе иметь помощников и консультантов, деятельность которых регламентируется Положением о помощниках и консультантах депутатов Парламента.⁵⁷ Также депутаты обеспечиваются специальной литературой по законопроектной работе, необходимыми справочными материалами и периодическими изданиями и на весь срок полномочий им выдается дипломатический паспорт.

Спикер распоряжается средствами, выделенными Парламенту, согласно утвержденному бюджету и смете расходов Парламента, а также обеспечивает подготовку проекта сметы расходов Парламента и, не позднее, чем за 3 месяца до окончания бюджетного года, представляет его на рассмотрение Парламента. Не позднее чем через 1,5 месяца после окончания бюджетного года Спикер и его заместитель, ведающий финансово-хозяйственными вопросами, представляют Парламенту информацию о расходах Парламента за истекший год по форме, согласованной с Координационным советом, которая рассматривается с заключением внутреннего аудита. Комитет Парламента по вопросам, отнесенным к его ведению, вносит Спикеру на основе сессионного плана работы предложения к проекту бюджета Парламента на следующий год.⁵⁸

Парламент из числа депутатов образует комитеты, а также временные комиссии, формирует их составы, при этом председателями комитетов по вопросам бюджета и правопорядка являются представители парламентской оппозиции.⁵⁹

РЕСУРСЫ (ДЕ-ФАКТО) – 75

В какой степени законодательный орган располагает достаточными ресурсами для выполнения своих обязанностей на практике?

Согласно исследованию «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности»,⁶⁰ численность депутатов за 15 лет развития парламентаризма выросла в 3,4 раза - с 35 депутатов в 1995 году до 120 депутатов с 2010 года. Соотношение заработных плат парламентариев к ВВП на душу населения в Кыргызстане является весьма высоким по сравнению с другими странами мира: почти в 10 раз больше, чем в Испании, в 3 раза выше, чем в Японии, и в 1,3 раза выше, чем в Индии, почти в два раза выше, чем в Грузии и Украине. Парламент сам занимается формированием законодательной базы по всем вопросам, в том числе и парламентским бюджетом, который формируется в соответствии с требованиями законодательства о бюджетном праве. Здесь, эксперты указывают на безграничную монополию Парламента.⁶¹

На официальном сайте Парламента публикуются повестки дня заседаний Парламента,⁶² его фракций⁶³ и комитетов.⁶⁴ Если говорить о своевременности опубликования повестки дня, то при

⁵⁶ Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года № 267 (ст. 30)

⁵⁷ Там же (ст. 29)

⁵⁸ Закон КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 20 ч. 1 п.п. 18-19, ч. 4, ст. 29 ч. 1 п. 16)

⁵⁹ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 76 ч. 1)

⁶⁰ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности», (стр. 29 раздел 4.1, стр. 36-37 раздел 4.6, стр. 76 раздел 8), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

⁶¹ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 46 раздел 5.1.), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

⁶² <http://kenesh.kg/ru/article/list/31>

⁶³ <http://kenesh.kg/ru/links/32/list>

исследовании сайта были выявлены разные временные промежутки, так повестки заседаний Парламента размещаются в среднем за 6-7 дней, заседания фракций – за 1-2 дня, повестки дня заседаний комитетов за 5-6 дней до проведения заседания, но есть повестки, которые публикуются и за один день до заседания.

Начиная с первого созыва Парламента КР растет доля расходов бюджета на Парламент в номинальном объеме к ВВП с 0,18% в I созыве (1995-2000 годы) до 0,22% в III (2005-2007 годы) и 0,20% в V созыве (2010-2015 годы). «Снижение расходов было лишь однажды, в IV созыве (2007-2010 годы) - 0,16%, однако это было связано с тем, что страна почти полгода жила без парламента. Анализ проиндексированных расходов бюджета на Парламент показывает, что, в целом, начиная с 2005 года расходы на содержание и обеспечение деятельности одного депутата выросли в 1,2 раза - с 2 621,5 тыс. сомов в 2005 году, до 3 043,4 тыс. сомов в 2011 году».⁶⁵

По мнению большинства опрошенных ключевых респондентов, финансовые ресурсы, выделяемые для обеспечения беспрепятственного функционирования Парламента, являются достаточными. Бюджет Парламента – один из самых больших среди государственных организаций, которые имеются в стране. С точки зрения одного из экспертов,⁶⁶ есть сомнения в правильности его использования по существу, так как примерно одна треть бюджета Парламента должна быть посвящена законотворческой деятельности, а большую часть финансовых ресурсов Парламента необходимо расходовать на исполнение своих контрольных функций, на согласование законотворчества, общественные слушания законопроектов, анализ востребованности того или иного закона и изучение лучшей международной практики.

В парламенте имеется 9 комитетов до 15 человек в каждом и отдел экспертиз. Весной 2016 года ПРООН в сотрудничестве с отделом экспертиз Парламента провели работу по унификации стандартов экспертиз, что позволяет провести одну единую комплексную экспертизу законопроектов, включающую в себя все пять видов экспертиз, более оптимизированную и упорядоченную, тем самым, исключая многочисленное дублирование, что также экономит время и ресурсы. Данная методика проведения единой экспертизы уже разработана для Парламента, вопрос только в ее принятии и утверждении.

К сожалению, в Парламенте имеется дефицит хорошо подготовленных, квалифицированных специалистов, профессиональных экспертов. Многие ранее обученные эксперты ушли из Парламента, и те, кто остался, не совсем подходят для этой работы.⁶⁷ По мнению самих депутатов и экс депутатов,⁶⁸ штат слишком раздут, и многие сотрудники не имеют необходимых навыков и квалификации, вследствие чего из-за нехватки специалистов Парламент обращается за внешней помощью к экспертам. Потенциал кадров аппарата Парламента нуждается в усилении и улучшении их подбора. Как и все другие органы, Парламент не избежал трайбализма и родственных связей в подборе кадров.

По мнению журналистов, в аппарате Парламента работают в основном квалифицированные кадры старой закалки, которые составляют костяк, их осталось порядка 100 человек, на котором и держится весь Парламент. Молодые же специалисты не идут работать в аппарат, поскольку необходим опыт работы с законопроектами, аналитические навыки, и заработная плата у них небольшая.

Согласно отчету⁶⁹ по мониторингу Парламента V созыва, "средства, расходуемые на принятие одного постановления и закона Парламента, показывают, что, начиная с первого созыва, растет

⁶⁴ <http://kenesh.kg/ru/links/20/list>

⁶⁵ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности (стр. 31 раздел 4.2.), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

⁶⁶ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой

⁶⁷ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой, интервью с экспертом Т. Ибраимовым, Центр политико-правовых исследований

⁶⁸ Интервью с депутатами и экс-депутатами Парламента

⁶⁹ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 34, стр. 75 раздел 8) <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

«себестоимость» каждого нормативно-правового акта, издаваемого депутатами. В частности, если на разработку и принятие одного постановления I созывом Парламента тратилось 101,6 тыс. сомов, то депутаты V созыва выполняли эту работу в 5 раз дороже – 501,4 тыс. сомов. В то же время, принятие одного закона за этот же период подорожало в 6,3 раза и достигло 3 046,3 тыс. сомов».

НЕЗАВИСИМОСТЬ (ДЕ-ЮРЕ) – 75

В какой степени законодательный орган независим и свободен от других институтов власти согласно законам КР?

В Конституции КР не определена форма правления, но, по мнению депутатов и различных экспертов, форма правления в стране является парламентско-президентской.

Парламент Кыргызстана в основном свободен от подчинения других институтов власти. Конституция содержит ряд положений, направленных на защиту независимости законодательной власти.

В соответствии с Конституцией КР,⁷⁰ Парламент может принять решение о самороспуске. Решение о самороспуске может быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Парламента. При этом Президент в пятидневный срок со дня самороспуска Парламента назначает досрочные выборы, которые должны быть проведены не позднее 45 дней со дня назначения досрочных выборов.

В соответствии с Законом,⁷¹ Президент вправе назначить досрочные выборы в Парламент, помимо самороспуска Парламента, в случае, если Парламентом в установленные Регламентом порядке и сроки не будет утверждена программа, определены структура и состав Правительства, а также, если Премьер-министр воспользуется своим правом не чаще двух раз в год ставить перед Парламентом вопрос о доверии Правительству, и в случае отказа Парламентом в доверии Правительству, Президент в течение 5 рабочих дней принимает решение об отставке Правительства, либо назначает досрочные выборы в Парламент.

Созыв внеочередной сессии Парламента осуществляет Спикер по предложению не менее одной трети депутатов, а также по предложению Президента или Правительства. Заседание Парламента правомочно при условии присутствия на нем большинства от общего числа депутатов.⁷²

В соответствии с Регламентом, Парламент в начале нового созыва принимает стратегию развития Парламента и при необходимости вносит в нее изменения. Парламент нового созыва не позднее 3 месяцев со дня формирования комитетов и комиссий, а также не позднее 1 октября следующей очередной сессии утверждает сессионный план работы по реализации представительной, законодательной и контрольной функций. Парламент вправе досрочно включать в повестку дня заседания проекты законов, рассмотренные в комитетах.

Согласно законодательству,⁷³ Парламент сам избирает из своего состава тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов Спикера, также избирает его заместителей. Из числа депутатов Парламент сам определяет количество комитетов, вопросы их ведения, а также временные комиссии и формирует их составы.

⁷⁰ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 78), Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 142)

⁷¹ Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 143), Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 86 ч. 1)

⁷² Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 77 ч. ч. 3-4), Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 20 ч. 1 п. 6, ст. 34 ч. 4)

⁷³ Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст.ст. 42-43, 75)

Для изучения отдельных вопросов и проведения парламентских расследований Парламент создает временные комиссии. Предложение о создании комиссии вправе внести фракции или комитеты, оно не подлежит рассмотрению Координационным советом.⁷⁴

Правовое, организационное, документационное, информационное и иное обеспечение деятельности Парламента, его органов и структур осуществляет Аппарат, структура которого утверждается Парламентом по представлению Спикера.⁷⁵ Назначение и освобождение от должности сотрудников Аппарата производятся в соответствии с законодательством о государственной службе.⁷⁶ Руководитель Аппарата назначается Спикером.⁷⁷ По представлению Руководителя Аппарата, Спикер назначает его заместителей. Руководители структурных подразделений Аппарата и их заместители назначаются и освобождаются от должности распоряжением Спикера по представлению Руководителя Аппарата.

Депутаты Парламента пользуются определенным иммунитетом от судебного преследования. А именно, привлечение депутата к уголовной ответственности допускается только с согласия Парламента, большинством голосов от общего числа депутатов Парламента, за исключением случаев совершения особо тяжких преступлений.⁷⁸ Отказ Парламента дать согласие на привлечение депутата Парламента к уголовной ответственности является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу в отношении данного депутата.⁷⁹

Депутат Парламента не может подвергаться преследованиям за высказываемые им в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования в Парламенте.⁸⁰ Также депутат Парламента не может быть задержан или арестован, подвергнут обыску, личному досмотру по основаниям, предусмотренным уголовно-процессуальным законодательством, кроме случая, совершения им особо тяжкого преступления. Жилье, служебное помещение, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписка, средства связи, а также документы, принадлежащие депутату Парламента, не подлежат досмотру и обыску.⁸¹

НЕЗАВИСИМОСТЬ (ДЕ-ФАКТО) – 25

В какой степени законодательный орган свободен от подчинения других ветвей власти на практике?

С юридической точки зрения, независимость Парламента защищена в значительной степени, но его фактическая независимость вызывает большие сомнения.

Независимость депутатов Парламента V-созыва, по мнению депутатов,⁸² была более эффективной, чем парламентариев VI-созыва. При наличии коалиции большинства, должна быть оппозиция – и это нормальное явление. Но в настоящее время, оппозиция является разрозненной и неконструктивной, которая придерживается соглашательской, конъюнктурной позиции.

⁷⁴ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 33), Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 76 ч.1)

⁷⁵ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст.ст. 159-160)

⁷⁶ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 160), Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 3), Положение «О порядке поступления на государственную гражданскую службу в Аппарат и Управление делами Жогорку Кенеша КР в особом (внеконкурсном) порядке», утв. постановлением Жогорку Кенеша КР г. Бишкек, от 30 июня 2016 года № 833-VI (п. 3.1.)

⁷⁷ Положение «Об Аппарате Жогорку Кенеша КР», утв. распоряжением Спикера Жогорку Кенеша КР от 27 февраля 2012 года № 38-ОД (п. 4.1.)

⁷⁸ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 72 ч. 1), Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 24 ч. 3)

⁷⁹ Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 28 ч. 6)

⁸⁰ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 72 ч. 1), Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 139-140), Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 24 ч.1)

⁸¹ Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 24 ч. 2)

⁸² Интервью с депутатами Парламента

По мнению экспертов и депутатов,⁸³ Парламент очень политизирован и в большей степени зависим от вертикали власти и по содержанию является всё ещё советской структурой, поэтому отсутствует баланс ветвей власти, где доминирует Президент и его аппарат, который формирует парламентское большинство, фракции, те в свою очередь формируют Правительство, что вызывает «круговую поруку» и вертикаль власти. Примеров вмешательства внешних субъектов в деятельность законодательного органа, по их мнению, довольно много, например, последние поправки в Конституцию, которые ещё больше дисбалансируют все ветви власти и усиливают вертикаль власти. В Заключении Венецианской комиссии⁸⁴ по проекту «О внесении изменений в Конституцию КР» отмечалось, что "предложенные изменения могут оказать негативное влияние на баланс власти путем усиления полномочий исполнительной ветви и ослабления полномочий законодательной и, в еще большей степени судебной ветви".

В апреле 2018 года депутаты Парламента вынесли вотум недоверия правительству, в результате чего правительство ушло в отставку. Преподаватель политологии Международного университета в Центральной Азии А. Алымбаева отметила, что такая "молниеносная смена правительства показала зависимость Парламента от Президента".⁸⁵ Другими примерами вмешательства в деятельность депутатов со стороны исполнительной власти, по мнению экспертов и депутатов,⁸⁶ являются преследования отдельных депутатов в политических интересах, со стороны органов ГКНБ, Генеральной прокуратуры, МВД. В отдельных случаях, по их мнению, это обоснованно, поскольку известно, что многие депутаты замешаны в коррупционных делах, но в некоторых случаях носит политический оттенок, и бывает достаточно сложно определить, где правда, а где ложь. Преследование отдельных депутатов Парламента, часто носит политический мотив, то есть возникает вопрос справедливости и равного отношения ко всем депутатам, где одних привлекают к ответственности, а других почему-то нет.

Что касается судебной ветви власти, то она никаким образом не вмешивается в деятельность Парламента, так как для этого у неё нет ни полномочий, ни функций. Конституционная палата в пределах своей компетенции может признать какой-либо законодательный акт Парламента неконституционным, но такое случается редко. Скорее Парламент, по мнению экспертов,⁸⁷ больше вмешивается в деятельность судебной ветви власти, пытаясь влиять на приговоры и решения, используя «телефонное право», причём начиная с момента отбора судей.

По мнению эксперта Г. Маматкеримовой, лучшее разделение ветвей власти было по Конституции 2010 года, когда Парламенту были предоставлены самые широкие полномочия. К сожалению, за все это время Парламент не смог использовать в полном объеме все имеющиеся возможности, потратив силы на разные «политические баталии». Поправки в Конституцию, внесённые от 2016 года, расширяют полномочия исполнительной власти, куда относится и Президент.

Большинство законопроектов инициирует законодательная власть. По мнению экспертов,⁸⁸ в Кыргызстане депутаты активно инициируют проекты законов, причём законов принимается примерно раз в 30 больше, чем в любой другой стране Бенилюкса. Например, в других демократических странах, исполнительная власть занимает лидирующую позицию в разработке законов, по сравнению с законодательной властью, так как у исполнительной власти имеются

⁸³ Интервью с экспертом Э. Ногойбаевой; интервью с экспертом, председателем правления Центра политико-правовых исследований Т.Р. Ибраимовым, https://kaktus.media/doc/415676_v_predlagaemyh_popravkah_k_trem_kodeksam_nashli_shirokoe_pole_dlia_zloyopotrebleniya_analiz.html

⁸⁴ Заключение Венецианской комиссии по проекту «О внесении изменений в Конституцию КР» (стр. 6 п. 16 раздел IV) <http://www.osce.org/ru/odihr/313196?download=true>

⁸⁵ <https://rus.azattyk.org/a/29186240.html>

⁸⁶ Интервью с экспертом Э. Ногойбаевой, интервью с экспертом Т.Р. Ибраимовым, Центр политико-правовых исследований, интервью с депутатами Парламента

⁸⁷ Интервью с экспертом Э. Ногойбаевой; интервью с экспертом Т.Р. Ибраимовым, Центр политико-правовых исследований

⁸⁸ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой, интервью с экспертом Э. Ногойбаевой, интервью с экспертом, аналитиком, председателем правления Центра политико-правовых исследований Т.Р. Ибраимовым

ресурсы, специализированные министерства, такие как Министерство юстиции, и другие структуры, кадры, отраслевые специалисты, которые на постоянной основе должны заниматься разработкой проектов законов. Депутат Н.В. Никитенко⁸⁹ отметила, что "в нашей стране примерно 60% законопроектов принимается Парламентом и 40% - Правительством, при этом, часто инициативы законопроектов дублируются, качество самих законов страдает, как и качество их исполнения".

ПРОЗРАЧНОСТЬ (ДЕ-ЮРЕ) – 75

В какой степени законодательство гарантирует то, что общественность может получать актуальную и своевременную информацию о деятельности и процессах по принятию решений законодательного органа?

В соответствии с Конституцией, сессии Парламента осуществляются в форме заседаний, которые должны проводиться открыто, если характер рассматриваемых вопросов не требует проведения закрытых заседаний.

Пресс-служба Парламента должна проводить аудио- и видеозапись всех официальных мероприятий Парламента и обеспечивать хранение этих материалов в архиве в течение пяти лет. Журналисты средств массовой информации имеют право ознакомиться с записями и получать их копии, кроме записей закрытых заседаний.⁹⁰ Журналисты, аккредитованные пресс-службой Парламента, могут производить собственную аудио-, видеозапись на заседаниях и иных открытых официальных мероприятиях. Государственные теле- и радиовещательные учреждения обязаны обеспечивать распространение соответствующих телевизионных и радио программ в полном объеме согласно утвержденной сетке вещания, не позднее чем через двадцать часов с момента совершения следующих событий: обращений и заявлений Парламента, трансляция которых предусмотрена Парламентом; открытия первого заседания Парламента; заседаний Парламента, за подробное освещение которых проголосовало большинство депутатов.⁹¹

Освещение деятельности Парламента обеспечивается путем трансляции заседаний по телевидению и радио, через иные государственные СМИ, а также через сайт Парламента. Граждане и представители гражданского общества имеют право присутствовать на открытых заседаниях Парламента и его органов в порядке, предусмотренном положением, утверждаемым Парламентом.⁹²

Кроме того, государственные теле- и радиовещательные учреждения должны включать в информационные программы сообщения о важнейших решениях и действиях Парламента по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией КР.⁹³ В свою очередь, Правительство должно обеспечивать трансляцию и ретрансляцию информационных программ о деятельности Парламента на всей территории Кыргызской Республики.

Протоколы открытых заседаний Парламента, комитетов и комиссий, а также отдельных заседаний фракций по их решению должны размещаться на сайте и передаваться в библиотеку Парламента, как того требует Регламент. Фракции, комитеты, комиссии и депутаты должны иметь свободный доступ к оригиналам стенограмм и протоколам заседаний Парламента и его органов. Отредактированные стенограммы открытых заседаний Парламента в недельный срок со дня окончания заседания должны быть переданы в читальный зал и размещаться на официальном сайте Парламента.⁹⁴

⁸⁹ Интервью с депутатом Парламента VI-созыва Н.В. Никитенко – фракция «Ата Мекен»

⁹⁰ Закон КР "О порядке освещения деятельности Жогорку Кенеша КР в государственных средствах массовой информации" от 13 июня 2007 года N 86 (ст. 3)

⁹¹ Там же (ст. 4)

⁹² Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша КР" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 156 ч.ч. 1-5), Положение «О порядке присутствия граждан и представителей юридических лиц на открытых заседаниях Жогорку Кенеша КР и его органов», утв. постановлением ЖК КР от 23 апреля 2014 года № 3989-V

⁹³ Закон КР "О порядке освещения деятельности Жогорку Кенеша КР в государственных средствах массовой информации" от 13 июня 2007 года N 86 (ст. 5)

⁹⁴ Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша КР" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст.ст. 37, 96, ст. 96 п. 3)

Депутат Парламента вправе выступать по вопросам своей депутатской деятельности по государственным каналам теле- и радиовещания и в государственных печатных изданиях в порядке, предусмотренном Законом.⁹⁵

Решения Парламента принимаются на заседаниях путем голосования депутатов и оформляются постановлениями.⁹⁶ Результаты регистрации и поименного голосования депутатов должны размещаться на сайте Парламента не позднее 2 рабочих дней. При проведении тайного голосования с использованием электронной системы, результаты каждого этапа голосования отображаются в виде обобщенного результата голосования, при этом поименные списки в память компьютера не заносятся.

Сессионный и ежемесячный планы работы Парламента принимаются постановлением и должны размещаться на сайте Парламента не позднее 3 дней со дня принятия. Материалы по вопросам повестки дня заседаний должны предоставляться депутатам не позднее, чем за 3 дня до заседания Парламента, за исключением случаев, установленных Регламентом.⁹⁷ Но, закон не требует публиковать повестки дня сессий и слушаний в комитетах.

Ежегодно в последней декаде июня Спикер должен представить Парламенту отчет о деятельности Парламента за сессионный период. Заместители Спикера должны представить Парламенту ежегодный отчет по вопросам своего ведения. Парламент заслушивает ежегодные отчеты: председателей комитетов Парламента - не позднее 1 октября; Спикера о своей деятельности - не позднее 1 октября и отчет о расходах Парламента за истекший год - не позднее 15 февраля; Координационного совета по результатам внутреннего аудита - не позднее 15 февраля. Отчеты направляются в комитеты не позднее, чем за один месяц до их рассмотрения на заседании Парламента.⁹⁸

Закон⁹⁹ требует, чтобы сайт Парламента содержал постоянно обновляемую информацию о Парламенте, деятельности его органов и структур, утвержденные планы работ, статистическую, аналитическую информацию и материалы, электронные версии проектов законов, постановлений с сопроводительными документами, отчетов, заключений, справок, поступивших и рассматриваемых в комитетах, протоколы, стенограммы открытых заседаний и т.д.

ПРОЗРАЧНОСТЬ (ДЕ-ФАКТО) – 50

В какой степени общественность может получить актуальную и своевременную информацию о деятельности и процессах принятия решений законодательного органа на практике?

Парламент является наиболее открытым органом благодаря тому, что сессии парламента передаются по телевидению и радио, работу Парламента освещают журналисты, определенная информация размещается на сайте. В целом, общественность имеет свободный доступ к информации о деятельности парламента, хотя в некоторых случаях, Парламент не в состоянии своевременно предоставлять определенные виды информации в установленные сроки.

По мнению эксперта,¹⁰⁰ система сдержек и противовесов внутри самого Парламента действовала и действует до сих пор в разных масштабах, то становясь сильнее, то ослабевая, но присутствовала всегда. Большой уровень прозрачности Парламент показал после принятия Конституции 2010 года, поскольку в Парламент V-созыва пришли партии в результате “большой битвы”, так как на тот момент не было верховной власти, которая могла бы использовать административный ресурс и привести в Парламент свои “карманные партии”.

⁹⁵ Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 17 ч. 4), Закон КР «О порядке освещения деятельности Жогорку Кенеша КР в государственных средствах массовой информации» от 13 июня 2007 года N 86 (ст. 6)

⁹⁶ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 77 ч. 5)

⁹⁷ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 42 ч. 4, ст. 43 ч. 7)

⁹⁸ Там же (ст.ст. 20 ч.3, 22 ч.5, 101)

⁹⁹ Там же (ст. 158)

¹⁰⁰ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой

На сегодняшний день, Парламент располагает базой данных законопроектов, которая позволяет людям найти нужные проекты законов, а также имеется свое радио,¹⁰¹ веб-сайт, парламентское телевидение.¹⁰²

Согласно исследованию «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности»,¹⁰³ уровень информированности самих депутатов о бюджетной политике Парламента является недостаточным, где, например, сведения о заработных платах парламентариев недоступны не только для населения, но и для самих народных избранников. Не дали результатов и обращения по этому поводу правозащитников в суд. В получении информации о заработной плате депутатов в рамках данного исследования отказано на всех уровнях, хотя в международной практике эти данные являются открытыми, их размещают на сайтах парламентов. "Пока Парламент Кыргызстана не является прозрачным для самих депутатов, ни для общества, он так и не станет примером открытости и прозрачности для других ветвей власти". О размере заработной платы можно составить примерное представление на основании отрывочных публикаций СМИ.¹⁰⁴

По мнению журналистов,¹⁰⁵ хотя Парламент и является достаточно открытым органом, на практике нелегко получить нужную информацию о деятельности законодательного органа и его комитетов. Это связано с тем, что сайт Парламента недостаточно удобен для пользователей, информация плохо скомпонована и не обновляется своевременно, нет теговой системы (*HTML – теги - это специальные символы разметки языка HTML, позволяющие визуально оформлять содержимое веб-сайтов*), хотя имеется поисковая строка и линейка ссылок для быстрого перехода. На сайте размещена не вся информация о деятельности Парламента, его комитетов и фракций, а лишь выборочно, например, нет стенограмм парламентских слушаний, конференций, семинаров с участием общественности. Даже по посещаемости депутатами пленарных заседаний информацию на сайт выставляют спустя неделю, когда уже нет надобности в ней, очень трудно пофамильно проследить информацию по каждому депутату. Большие сложности возникают по законопроектам, поправкам в законы, где невозможно проследить за тем, кто и какие поправки внес и отсутствуют ссылки на сам закон. Журналистам приходится самим сверять по буквам новую и старую редакции законов, что занимает много времени, также невозможно получить нормального комментария по законопроекту от депутатов-инициаторов.

Почти все опрошенные журналисты, высказываются о сложности получения информации по сайту, который после обновления стал ещё запутанней, не совсем удобным для пользователей. Обновленный сайт, по их мнению, не содержит того объёма законопроектов, который имелся на старом сайте. К примеру, при подготовке материала проекта закона "О государственных наградах" пришлось искать его длительное время, учитывая, что депутаты принимали ещё при V-созыве, затем при VI-созыве Парламента и не было известно, что его отклонили в третьем чтении. База данных законопроектов сильно хромает, где зачастую журналисты не находят нужные законопроекты и не всегда все проекты публикуются. Иногда законопроект вывешивают только в день слушания, особенно по международным договорам, грантовым и кредитным вопросам. Ранее, на старом сайте при нажатии на определённый закон, выходили все редакции этого закона, то есть существовал весь архив. На обновленном сайте имеется ненужное дублирование информации по повесткам дня комитетов, что затрудняет поиск, где также невозможно найти повестку дня по датам. На всё это затрачивается много времени. Журналисты не могут заранее получить информацию о приглашенных лицах на заседание

¹⁰¹ Вещает в диапазоне частоты для г. Бишкека – FM 90,2

¹⁰² Закон КР «О порядке освещения деятельности Жогорку Кенеша КР в государственных СМИ» от 13 июня 2007 года N 86 (ст. ст. 1, 3, 4), Положение «О Кыргызском национальном информационном агентстве "Кабар"» утвержденном Указом Президента КР от 22 декабря 2001 года № 375, Постановление ЖК КР «О телевещании заседаний Жогорку Кенеша КР в прямом эфире» от 3 мая 2017 года № 1553-VI, Постановление Законодательного Собрания ЖК КР «О порядке освещения работы Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР» от 27 декабря 1995 года 3 N 279-1

¹⁰³ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 45-46 раздел 5.1., стр. 76 раздел 8) <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukeneshe-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

¹⁰⁴ https://kaktus.media/doc/368886_zarplata_depytatov_oklad_nadbavki_socpaket_i_chno_s_progylishkami.html, https://24.kg/obschestvo/101470_zarplata_deputata_jogorku_kenesha_bez_nadbavok_v55_raza_vyishe_sredney_pensii/, https://24.kg/vlast/74843_styidlivyie_deputaty_kkie_privilegii_est_unarodnyih_izbrannikov/

¹⁰⁵ Интервью с журналистами

комитета или фракции, кто является докладчиком, кто их замещает, хотя для депутатов эта информация предоставляется, а журналисты остаются вне ведения.

Лишь небольшая часть журналистов придерживается другого мнения, отмечая, что парламентский сайт после его обновления содержит достаточно информации для общественности, где имеются биографические данные по каждому депутату и законопроекты, которые выкладываются на сайт, где они находятся на протяжении месяца.

В Кыргызстане публичные слушания законопроектов не являются обязательными. Проекты НПА, непосредственно затрагивающие интересы граждан и юридических лиц, кроме проектов нормативных правовых актов, вытекающих из решения Конституционной палаты Верховного суда КР, подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа. В случае отсутствия у нормотворческого органа официального сайта и в случаях, предусмотренных законом, опубликование таких нормативных правовых актов должны производиться в средствах массовой информации.¹⁰⁶ Проекты законов публикуются в разделе «Законопроекты» на сайте¹⁰⁷ Парламента, но, по мнению представителей гражданского общества, представить свои замечания затруднительно, публичные слушания проводятся лишь по отдельным законопроектам, в основном по инициативе гражданского общества или международных организаций.¹⁰⁸

Бюджет законодательного органа публикуется на веб-портале «Открытый бюджет».¹⁰⁹ На том же портале публикуются детализированные сведения по расходам на заработную плату всего Парламента, служебные поездки, услуги связи, транспортные услуги, услуги охраны, машины и оборудования, приобретение товаров и услуг, коммунальные услуги и др. Однако, балансовые отчеты о расходах не публикуются.

По данным исследования,¹¹⁰ депутаты оценили по 5-балльной шкале (где 1 - минимальная оценка, 5 - максимальная) мероприятия по финансовому управлению бюджетом Парламента на 2,9 балла, что недотягивает до оценки «удовлетворительно».

Все отчеты сессий должны стенографировать, имеется отдел по работе со стенограммами Парламента, однако на сайте Парламента эти стенограммы не размещаются, хотя Регламент подразумевает размещение на официальном сайте Жогорку Кенеша. Доступ к стенограммам свободен только для депутатов, а для всех остальных - затруднен и можно получить только по письменному запросу. По мнению журналистов, сами депутаты не отчитываются ни перед кем, у них свободный мандат даже перед своими избирателями, и по регионам они отчитываются по желанию. Имеется только отчет по количеству принятых законопроектов, хотя качество многих законов оставляет желать лучшего. Записи о голосовании иногда публикуются на сайте, но не своевременно, особенно относительно поименного голосования.

Согласно опросу Международного республиканского института (International Republican Institute)¹¹¹ за 2019 год, на вопрос «Насколько вы информированы о работе парламента, принимаемых им законах или других решениях», 65% респондентов ответили, что не информированы, 19% в основном информированы и только 8% респондентов полностью информированы, 24% - не знали, что ответить, либо не ответили на данный вопрос. По вопросу о наличии необходимых знаний по функционированию парламента для того, чтобы взаимодействовать с ним эффективно, только 15% респондентов ответили, что знают, 70% респондентов не знают и 15% - не знали, что ответить, либо не предоставили ответ.

¹⁰⁶ Закон КР «О НПА КР» от 20 июля 2009 года № 241 (ст. 22)

¹⁰⁷ <http://www.kenesh.kg/ru/draftlaw/all/6>

¹⁰⁸ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kyrgyzstan-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf> Отчет ОЭСР

«Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 3-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции, от 24.03.2015 года (стр. 31)

¹⁰⁹ http://budget.okmot.kg/ru/exp_vedom/index.html Портал «Открытый бюджет» Министерства финансов КР

¹¹⁰ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 77 раздел 8, стр. 42 раздел 5.1.)

<http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

¹¹¹ https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

Во время сессий, парламентских слушаний по важным и актуальным вопросам общественность может присутствовать, но выступать и высказывать свои мнения они не могут. Для этого людям необходимо заранее записываться, т.к. в Парламенте существует пропускная система, допустимое количество мест для общественности согласно Положению должно быть не более 10ти - на заседаниях органов Жогорку Кенеша и не более 20ти - на заседаниях Жогорку Кенеша,¹¹² а также СМИ, помимо мест самих депутатов. Парламент имеет почтовый адрес для электронных обращений kattar@kenesh.kg и специальный отдел писем¹¹³ и приёма граждан, который принимает обращения и запросы граждан. Однако этот отдел не отслеживает каждый полученный запрос, поскольку отсутствует система для отслеживания, нет положений, контролирующих ответы депутатов на запросы граждан. В результате, Парламент либо отвечает на запросы, либо нет, сроки ответов – тоже на усмотрение каждого депутата.¹¹⁴

Подотчетность (де-юре) – 50

В какой степени законодательный орган отчитывается и несет ответственность в своей деятельности?

Конституционная палата Верховного суда осуществляет конституционный контроль и обладает полномочиями признавать неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции.¹¹⁵

Проект закона о внесении изменений в Конституцию подлежит направлению в Конституционную палату Верховного суда для дачи заключения. Постановление Парламента об отклонении проекта закона о назначении референдума может быть обжаловано в Конституционную палату Верховного суда.¹¹⁶

Процедуры Парламентского Регламента¹¹⁷ содержат ряд положений, требующих от депутатов отчитываться перед своими избирателями. Депутаты могут организовывать прием избирателей, рассматривать их предложения, заявления, ходатайства; проводить собрания, конференции, встречи, "круглые столы", семинары, совещания, заседания, в том числе выездные, дни открытых дверей и другие мероприятия; проводить парламентские слушания по законопроектам и общественно значимым вопросам, информировать избирателей и СМИ о состоянии работы с обращениями граждан и работы фракции в Парламенте.

Взаимодействие депутатов с избирателями в большей степени идет через фракции, которые ответственны за организацию деятельности своих членов по работе с избирателями и исполнению представительской функции депутатов Жогорку Кенеша.¹¹⁸

Правовые положения, касающиеся консультаций с общественностью по законодательным вопросам, являются недостаточными. Консультации с общественностью в процессе законодательной работы являются формальными, но не обязательными.

В законодательной базе не прописаны механизмы отзыва депутатов по невыполнению добросовестно своей работы, а равно и ответственности, что снижает уровень подотчетности самих депутатов.

Не существует специального механизма по рассмотрению жалоб на решения и действия Парламента или его отдельных депутатов, но они могут быть оспорены в рамках судебной системы.

¹¹² Положение «О порядке присутствия граждан и представителей юридических лиц на открытых заседаниях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и его органов», утв. постановлением ЖК КР от 23 апреля 2014 года № 3989-V

¹¹³ <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/42/poryadok-rassmotreniya-elektronnih-obrashteniy-postupivshih-po-elektronnoy-rochte>

¹¹⁴ Интервью с депутатами и экс-депутатами Парламента

¹¹⁵ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 97 чч. 1, 6)

¹¹⁶ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 64 ч. 2, ст. 66 ч. 4)

¹¹⁷ Там же (ст. 151-152)

¹¹⁸ Там же (ст. 152)

Должность депутата Парламента является высшей политической государственной должностью законодательной власти,¹¹⁹ на которую распространяется действие Закона «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности».¹²⁰ Депутаты обязаны представлять декларацию о доходах и об имуществе, принадлежащем ему и его близким родственникам на праве собственности, в срок и порядке, предусмотренном законодательством КР.¹²¹

Подотчетность (де-факто) – 25

В какой степени законодательный орган и его члены отчитываются и отвечают за свои действия на практике?

Правовая база,¹²² не требует от народного избранника отчитываться перед государственными органами и общественностью, перед своими избирателями. Однако, как отмечалось в разделе «прозрачность - де-факто» настоящего доклада, законодательный орган, как правило, хорошо информирует общественность о своей деятельности, в частности, через СМИ, через веб-сайт. Кроме того, один раз в год Спикер отчитывается перед Парламентом, это событие освещается в СМИ.

Реальная активность депутатов перед общественностью возрастает в преддверии выборов, когда проводятся пиар - кампании перед избирателями. По мнению депутатов и экс - депутатов,¹²³ парламентарии начинают общаться с избирателями активно во время избирательных кампаний и гораздо меньше после избирательного процесса, хотя некоторые депутаты на добровольной основе предоставляют отчеты о проделанной работе в конце года, прилагают некоторые усилия обратной связи перед своими избирателями. К сожалению, не проводится достаточная работа по проведению консультаций, дебатов, встреч с общественностью по проектам законодательства в регионах.

По мнению журналистов, сами депутаты практически не проявляют активности в отношении встреч с общественностью, консультаций по каким-либо вопросам, напротив, общественность сама инициирует такие встречи с подачи информации журналистами по актуальным вопросам, по важным законопроектам.

Согласно исследованию «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности»,¹²⁴ депутаты располагают свободным мандатом, который исключает возможность их отзыва. Этот факт указывает на отсутствие законодательной основы для подотчетности Парламента населению. «У населения нет реальных рычагов давления на недобросовестных депутатов. Как следствие, кандидат в депутаты имеет главной целью любыми обещаниями пройти в парламент, при этом выполнение обещаний не является для него целью».

Указанные в исследовании данные, подтверждают высказывания журналистов, что ни перед государственными органами, ни перед избирателями депутаты не отчитываются, поскольку обладают свободным мандатом. Лишь в конце отчетного года спикер Парламента предоставляет отчет о проделанной работе, после чего проводит итоговую пресс-конференцию для журналистов. Прямые трансляции заседаний Парламента регулярно осуществляются по телевидению, а также систематически транслируются по радио на тринадцати частотах FM и вещает практически по всем регионам страны, радиозаписи различных заседаний Парламента и его органов ежедневно размещаются на сайте.¹²⁵ Журналисты отмечают, что на практике не

¹¹⁹ Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 1 п. 2)

¹²⁰ Законом КР «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» от 2 августа 2017 года № 164 (ст. 1)

¹²¹ Кодекс депутатской этики от 20 июня 2008 года N 548-IV (глава 8 ч. 4)

¹²² Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223, Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 декабря 2008 года N 267

¹²³ Интервью с депутатами и экс-депутатами Парламента

¹²⁴ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 72, раздел 8), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenes-sh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

¹²⁵ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 72, раздел 8), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenes-sh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

было случаев открытого обсуждения жалоб граждан на депутатов, которые возможно, по их мнению, происходят на закрытых от СМИ заседаниях Комитета по этике.

В 2019 году популярное издание «Кактус. Медиа» отправило запросы 120 депутатам по следующим вопросам: 1) какое количество законопроектов они разработали; 2) куда ездили на встречу с избирателями; и 3) какие заграничные командировки они совершили. На данный запрос ответили всего лишь 18 депутатов.¹²⁶

Согласно опросу Международного республиканского института (International Republican Institute)¹²⁷ за 2019 год, на вопрос «Знаете ли вы, как подать апелляцию в парламент или конкретному члену парламента, чтобы высказать свое мнение», 66% респондентов ответило, что не знает, 15% - знает процесс частично и только 13% ответило, что знает.

В исследовании «Система подотчетности власти в КР»¹²⁸ указывается «об отсутствии форм прямой социальной подотчетности¹²⁹ Жогорку Кенеш перед гражданами, за исключением нормы об обращениях и проведения парламентских слушаний, которая связана с системой выборов депутатов Жогорку Кенеша, а именно, с формированием Жогорку Кенеша по партийным спискам. Вследствие этого, подотчетность Жогорку Кенеша перед гражданами является опосредованной и осуществляется через политические партии». Поэтому взаимодействие Жогорку Кенеша с гражданами в большей степени идет не напрямую, а через фракции в Парламенте. В данном исследовании средний индекс подотчетности в паре «Граждане - Жогорку Кенеш Кыргызской Республики» присвоено - 33%.

По мнению депутатов,¹³⁰ жалобы на депутатов чаще подаются не гражданами, а самими парламентариями, нередко депутаты судятся между собой, либо судятся со СМИ. Что касается иммунитета депутатов, то для лишения депутата его иммунитета создаются специальные комиссии, проводятся депутатские расследования с целью отделить «политическое» от самого преступления.

Декларации о доходах и расходах, депутаты Парламента ежегодно подают в Государственную налоговую службу. (См.подробнее раздел «Государственная служба»)

Механизмы честности (де-юре) – 50

Насколько хорошо прописаны механизмы честности на законодательном уровне для депутатов законодательного органа?

Правовая база содержит некоторые положения о механизмах честности в Парламенте. (См.подробнее раздел «Государственная служба») Также существует Кодекс депутатской этики, где есть положения, обязывающие Парламент в решении этических вопросов.

В кодексе Депутатской Этики прописываются правила и взаимоотношения депутатов. Им запрещено получать от третьих лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за осуществление действий или бездействия, связанных с исполнением должностных полномочий.¹³¹

Депутатам Парламента запрещается совмещать депутатскую деятельность с иной государственной или муниципальной службой, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета

¹²⁶ https://kaktus.media/doc/388038_kaktus.media_otpravil_120_zaprosov_depytatom_jogorky_kenesha_vot_chno_iz_eto_go_vyshlo.html

¹²⁷ https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

¹²⁸ «Система подотчетности власти в КР», Институт Политики Развития, (стр. 16, 17) dpi.kg › library › download

¹²⁹ Социальная подотчетность подразумевает непрерывный процесс влияния граждан непосредственно на лиц, облеченных властными полномочиями путем проведения социального аудита (народного контроля), доступа к информации, публичных обсуждений, общественных слушаний, акций протеста, демонстраций, журналистских расследований, мониторинга услуг, жалоб, обращений и т. п.

¹³⁰ Интервью с депутатами Парламента

¹³¹ Кодекс депутатской этики от 20 июня 2008 года N 548-IV (глава 1 ч. 5, глава 8 ч. 6)

коммерческой организации, но могут заниматься научной, педагогической и иной творческой деятельностью.¹³²

Нарушение депутатом требований Кодекса депутатской этики рассматривается на заседании Комитета по этике и регламенту Парламента по инициативе членов комитета или поступившей в комитет письменной жалобе. Комитет в течение 30 календарных дней должен дать ответ по поступившей жалобе.¹³³

В соответствии с Кодексом депутатской этики,¹³⁴ депутаты не вправе лоббировать какой-либо вопрос в Парламенте за материальное вознаграждение. Если на обсуждение выносится вопрос, в котором депутаты были или могут быть в дальнейшем лично заинтересованы, они обязаны заявить об этом до начала обсуждения на заседании Парламента, депутатской фракции, комитета и временной комиссии. Депутаты Парламента не могут использовать предоставленную государственными органами и должностными лицами официальную служебную информацию для извлечения личной выгоды.

Из Регламента¹³⁵ следует, что в случае возникновения конфликта интересов, депутат обязан вести себя в соответствии с Кодексом депутатской этики и других норм соответствующего законодательства. До начала рассмотрения любого вопроса или в ходе его рассмотрения на заседании Парламента, комитета, комиссии депутат, имеющий к данному вопросу личный интерес, обязан поставить в известность председательствующего на заседании о конфликте интересов, и самоустраниться от дальнейшего обсуждения вопроса и голосования. В случае нарушения депутатом этих положений, комитет, ведающий вопросами регламента, должен представить соответствующее заключение на рассмотрение Парламента.

В июне 2018 года вступил закон "О конфликте интересов" и описание соответствующего механизма смотрите подробнее в разделе «Государственная служба» данного отчета.

Механизмы честности (де-факто) – 25

В какой степени обеспечиваются механизмы честности на практике?

Существующий Кодекс депутатской этики, по мнению депутатов,¹³⁶ имеет слабое влияние на депутатов, на практике родственные связи сохраняются и не соблюдается конфликт интересов. Сам закон "О конфликте интересов" согласно отчету Стамбульского плана четвертого раунда, "не предусматривает эффективного механизма его реализации", так как при принятии "убрали ограничительные нормы на принятие решений там, где потенциально участвуют родственники, что может порождать конфликт интересов".¹³⁷ (См.подробнее раздел «Государственная Служба»)

Согласно исследованию,¹³⁸ в Парламенте наблюдается тенденция роста удельного веса чиновников и бизнесменов, который в V созыве достиг почти двух третьих – 62%. «Это свидетельствует о том, что даже после двух, так называемых, «демократических революций, в Кыргызстане продолжается процесс бюрократизации и олигархизации власти». По мнению исследователей «высокий удельный вес чиновников и богатых предпринимателей делает Парламент глухим к народным чаяниям, а депутаты-бизнесмены и чиновники довольно часто занимаются лоббированием своих интересов». Что касается VI созыва, то редакция Kaktus.media изучила количество чиновников и бизнесменов в Парламенте, по которому более

¹³² Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 72 ч. 2), Кодекс депутатской этики от 20 июня 2008 года N 548-IV (глава 8 ч. 3), Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 5)

¹³³ Кодекс депутатской этики от 20 июня 2008 года N 548-IV (глава 10)

¹³⁴ Кодекс депутатской этики от 20 июня 2008 года N 548-IV (глава 9)

¹³⁵ Закон КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 33 ч.ч. 1, 9, 10, ст. 144 ч.ч. 1-4)

¹³⁶ Интервью с депутатами Парламента

¹³⁷ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (стр. 32) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

¹³⁸ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности (стр. 25 раздел 3.5.), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukeneshe-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

73% оказались бизнесмены и чиновники.¹³⁹ При опросе различных экспертов, многие выразили обеспокоенность об отсутствии в парламенте ученых, специалистов и экспертов в различных областях, в результате чего, по их мнению, страдает качество принимаемых законов.

Согласно исследованию IRI, 67% респондентов считают Парламент коррумпированным, 22% затруднились ответить, и только 2% ответили, что Парламент не является коррумпированным.¹⁴⁰

По результатам мониторинга четвертого раунда Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией,¹⁴¹ рекомендуется обновить Кодекс депутатской этики, а также обеспечить эффективный контроль за его исполнением. В отчете отмечается, что «кодекс явно устарел и не отражает новых требований законодательства и общества. Нет никакой системы обучения членов парламента требованиям этики и эффективной системы контроля за выполнением кодекса.»

О наличии конфликта интересов в Парламенте также отмечают эксперты и сами депутаты,¹⁴² где назначение депутатами своих близких родственников и знакомых на должности помощников, консультантов и другие должности, к сожалению, стало нормой и не вызывает осуждения другими депутатами.

В Кыргызстане нет законодательного закрепления института лоббизма и процедур лоббистской деятельности. Депутаты считают, что поскольку нет закона по лоббированию, то и нет требования по раскрытию контактов с лоббистами и на практике все инициаторы законопроектов являются лоббистами.

Надзор за исполнением (де-юре и де-факто) – 50

В какой степени законодательный орган обеспечивает эффективный контроль за деятельностью исполнительной власти?

Конституция устанавливает общие полномочия Парламента в отношении надзора за исполнением. Те же полномочия более подробно изложены в процедурах парламентского Регламента.

В соответствии с Конституцией, одной из главных ролей Парламента является контроль за работой исполнительной власти. Парламент утверждает программу деятельности Правительства, определяет его структуру и состав, принимает решение о доверии Правительству, выражает ему недоверие, заслушивает ежегодные отчеты Премьер-министра. Правительство подотчетно Парламенту и ответственно перед ним в пределах, предусмотренных Конституцией КР. Спикер, фракция, комитет или группа депутатов вправе инициировать вопрос о направлении парламентского запроса руководителям государственных органов, органов местного самоуправления и др. Премьер-министр вправе принимать участие на открытых и закрытых заседаниях комитета.¹⁴³

В исследовании «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности»,¹⁴⁴ который проводил оценку Парламента V-созыва, было высказано, об "отсутствии закона о парламентском контроле, который бы определил круг полномочий и критерии оценки деятельности каждого исполнительного органа власти." В данном исследовании приводится анализ использования парламентом различных форм контроля, где были определены основные

¹³⁹ https://kaktus.media/doc/383621_schitaem_bazarkomov._kto_po_professii_depytaty_jogorky_kenesha.html

¹⁴⁰ https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

¹⁴¹ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Кыргызская Республика (стр. 41) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

¹⁴² Интервью с депутатами, а также с аналитиком, председателем правления Центра политико-правовых исследований Т. Ибраимовым

¹⁴³ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 70 ч. 1, ст. 74 ч. 3 п.п. 1, 3, 4, ч. 6 п. 3, ст. 76 ч. 1-2, ст. 85 ч. 1), Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 3 ч. 1 п. 6, 14, ст. 27 ч. 11, ст. 110-111, ст. 104-105, ст. 123)

¹⁴⁴ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 39-40, раздел 4.7), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukeneshe-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

проблемы, такие как «неясность целей проводимого контроля, стихийный подход, отсутствие индикаторов контроля/оценки, слабое взаимодействие комитетов при осуществлении контроля, а также конфликт интересов членов комитета с курируемыми ведомствами», что является актуальным и по сей день. Также, в экспертном обсуждении по теме парламентского контроля за сектором безопасности¹⁴⁵ представители организации "Гражданский союз" отметили, что «в целом, у нас в законодательстве нет понятия, что значит парламентский контроль. То есть каждый депутат, отдельно взятый юрист могут оценивать его по-своему».

Закон¹⁴⁶ гласит, что для осуществления парламентского контроля, Парламент вправе проводить парламентское расследование. Все государственные органы и должностные лица обязаны оказывать содействие временной комиссии по парламентскому расследованию.

Временная комиссия по парламентскому расследованию, в случае выявления факта правонарушения, вправе поставить вопрос перед государственным органом или должностным лицом о пресечении правонарушения либо возбуждении уголовного дела, административного или дисциплинарного производства. Все решения комиссии принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов комиссии. Заключение временной комиссии по парламентскому расследованию должно размещаться на сайте Парламента и публиковаться в газете "Эркин Тоо".

По мнению экспертов и журналистов,¹⁴⁷ эффективность депутатских комиссий по расследованию, зависит от профессионализма членов этих комиссий, которым необходимо в сжатые сроки провести выяснение обстоятельств дела. Есть комиссии, которые работают хорошо, но есть и те, которые создают много «шума», а затем безрезультатно завершают свою работу.

С точки зрения другого эксперта,¹⁴⁸ в данное время, специализированные комитеты Парламента так же, как и депутатские комиссии, при осуществлении своих функций надзора над исполнительной властью, никакие решения не принимают самостоятельно и независимо.

В соответствии с Законом,¹⁴⁹ Парламент осуществляет контроль исполнения республиканского бюджета через комитеты и комиссии, а также через поручения Счетной палате. Комитеты Парламента вправе рассматривать текущее исполнение республиканского бюджета по вопросам своего ведения не более четырех раз в год. По итогам рассмотрения вопросов текущего исполнения бюджета Парламент по предложению комитета может поручить Счетной палате подготовку специальных отчетов об исполнении республиканского бюджета. Парламент может запросить отчеты Счетной палаты об аудите эффективности использования средств государственными органами, органами местного самоуправления, юридическими лицами с участием государственных органов, органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов, и другие отчеты об аудите.

В исследовании¹⁵⁰ по мониторингу Парламента V-созыва говорится, что за все время существования парламентаризма в Кыргызстане, парламент отчитывается о результатах своей работы только количеством принятых законов, постановлений и проведенных заседаний, что актуально и для Парламента VI-созыва. "За этот период он ни разу не предпринимал попытку разработки критериев эффективности расходования бюджетных средств, с целью оптимизации бюджета, никогда не проводился комплексный анализ эффективности постатейных расходов Парламента".

¹⁴⁵ <https://www.reforma.kg/post/ekspertnoe-obsuzhdenie-parlamentskij-kontrol-za-sektorom-bezopas/>

¹⁴⁶ Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша КР" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст.ст. 106, 109)

¹⁴⁷ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой, https://kaktus.media/doc/405777_imitacia_byrnoy_deiatelnosti_razbor_depytatskih_komissiy_po_skandalnym_temam.html

¹⁴⁸ Интервью с экспертом Э. Ногойбаевой

¹⁴⁹ Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша КР" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 102)

¹⁵⁰ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности (стр. 73, раздел 8), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukeneshe-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

В Конституции Кыргызстана предусмотрена процедура импичмента. В конституционные полномочия Парламента входит принятие решения о выражении доверия и о выражении недоверия Правительству. Парламент в порядке, предусмотренном Конституцией, также вправе выдвигать обвинение против Президента и принимать решение об отрешении Президента от должности.¹⁵¹

Президент может быть привлечен к уголовной ответственности после отрешения его от должности. Президент может быть отрешен от должности только на основании выдвинутого Парламентом обвинения в совершении преступления, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления. Решение Парламента об отрешении Президента от должности должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Парламента, не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения против Президента. Если в этот срок решение Парламента не будет принято, обвинение считается отклоненным.¹⁵² Но на практике, данные механизмы не являются жизнеспособными, так как Генеральный прокурор назначается и освобождается Президентом КР с согласия Парламента (Жогорку Кенеша), что означает о том, что Генеральный прокурор вряд ли может выдвинуть обвинения в отношении Президента. Также сам Парламент, как было указано выше является политизированным и не имеет достаточных рычагов независимости.

Законодательный орган, при наличии фактов и большинства в Парламенте, по мнению эксперта,¹⁵³ имеет полномочия по импичменту. Во времена А. Акаева ряд депутатов устно высказывались об импичменте, но, ни разу эта процедура не реализовывалась. По мнению бывшего министра юстиции М. Кайыпова,¹⁵⁴ раньше нормы импичмента были более проще, но после ряда референдумов процедуры были усложнены, такие как "требование о необходимости дачи заключения Генеральным прокурором, о внесении инициативной группы вопроса в повестку дня, где депутатская комиссия в обязательном порядке должна вынести заключение о том, что преступление имело место". По его мнению, "Генпрокурор может дать и отрицательное заключение, потому что не может поступить так с Президентом, который его назначил", и чтобы данная процедура работала, "необходимо принятие отдельного закона".

Парламент избирает членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, членов Счетной палаты: одну треть состава - по представлению Президента, одну треть - парламентского большинства и одну треть - парламентской оппозиции; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом; избирает и освобождает Омбудсмана; и дает согласие на привлечение их к уголовной ответственности. Президент из числа избранных Парламентом членов назначает Председателя Счетной палаты и освобождает его согласно Конституции КР и закона. В свою очередь ЖК КР освобождает председателя и членов Счетной палаты, а также ЦИК большинством голосов от числа присутствующих, но не менее чем 50 голосами депутатов.¹⁵⁵

Однако, как считают многие эксперты, процесс назначения Омбудсмана, руководителей Счетной Палаты, ЦИК – это абсолютная политика. Все полномочия по их назначению распределены по партиям. Так, в процессе выдвижения кандидатур на руководящие должности большую роль играют президентские назначения.¹⁵⁶

Что касается государственных контрактов, непосредственно осуществлять контроль государственных закупок, отдельно от утверждения бюджета и рассмотрения отчетов об исполнении бюджета Парламент не может. Главу Департамента назначает и освобождает

¹⁵¹ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 74 ч. 3 п.п. 3-4, ч. 7), Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша КР" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 3 ч.1 п.36)

¹⁵² Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 67), Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша КР" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 136)

¹⁵³ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой

¹⁵⁴ <https://rus.azattyk.org/a/28134386.html>, статья - Кайыпов: Процедура импичмента довольно сложная

¹⁵⁵ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 74 ч. 4 п.п. 4-7, ст. 64 ч. 5 п. 4), Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. ст.124 ч. 4, 125)

¹⁵⁶ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой, журналистами и др.

Премьер-министр по представлению Министра финансов КР, в то время как Парламент не играет никакой роли в этом процессе.¹⁵⁷ Парламент может косвенно наблюдать за государственными контрактами через высший орган аудита - Счётную палату, которая подотчетна законодательной власти. Депутаты также могут получать информацию из Департамента по государственным закупкам при Министерстве финансов КР с использованием своего права на получение информации от исполнительной власти.

Правовые реформы (де-юре и де-факто) – 25

В какой степени законодательные вопросы по борьбе с коррупцией и добросовестного управления являются приоритетными в стране?

В последние годы Парламент Кыргызстана принял ряд законов и законодательных поправок, направленных на снижение уровня коррупции и повышение эффективности управления, только не всегда в соответствии с международными стандартами и требованиями. В 2005 году Парламент Кыргызстана ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции.¹⁵⁸ Тем не менее, нельзя сказать, что Парламент активно контролирует их реализацию на практике.

В июне 2012 года Парламентом был принят Закон "О противодействии коррупции",¹⁵⁹ в соответствии с которым,¹⁶⁰ Парламент обеспечивает рассмотрение и принятие законов по вопросам противодействия коррупции. Также, Парламент должен определять обоснованность и целесообразность государственных расходов и осуществлять парламентский контроль за эффективностью использования бюджетных средств, направленных на финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности по противодействию коррупции.

В сфере декларирования в 2004 году был принят 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». Данный закон утратил силу в связи с принятием закона КР "О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности" от 2 августа 2017 года.

В июне 2014 года Парламент утвердил Государственную целевую программу «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2014-2017 годы».¹⁶¹ 26 февраля 2020 года Постановлением ЖК КР № 3575-VI утверждена Государственная целевая программа "Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы". Несмотря на принятие данных программ, судебную систему постоянно критикуют за плохое проведение реформ. Согласно Барометру Мировой Коррупции¹⁶² - судебная система занимает 2 место по уровню коррупции среди государственных органов.

В феврале 2015 года Парламентом был принят Закон «О государственных закупках».¹⁶³ Закон детализирует процедуры государственных контрактов и сделок с рядом важных вопросов, в том числе конфликта интересов, процедур мониторинга и прозрачности закупок. С 2013 года начал свою работу портал государственных закупок <http://zakupki.gov.kg>, где закупающие организации

¹⁵⁷ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 9), Положение «О Департаменте государственных закупок при Министерстве финансов КР», утв. постановлением Правительства КР от 3 февраля 2014 года N 68 (п. 10)

¹⁵⁸ Закон КР "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, подписанной 10 декабря 2003 года» от 6 августа 2005 года N 128

¹⁵⁹ Постановление ЖК КР о принятии Закона КР «О противодействии коррупции» от 28 июня 2012 года N 2153-V

¹⁶⁰ Закон КР «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года N 153 (ст. 6 п. 2, ст. 17)

¹⁶¹ Государственная целевая программа «Развитие судебной системы КР на 2014-2017 годы», http://sot.kg/wpcontent/uploads/sites/4/2018/01/2014.06.25_gosudarstvennaya_celeevaya_programma_utverzhdennyi_variant_v_zhk_kr_russkiy_variant.pdf

¹⁶² file:///C:/Users/User/Downloads/2016_GCB_ECA_EN.pdf

¹⁶³ Постановление Жогорку Кенеша КР от 18 февраля 2015 года № 4809-V, Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года за № 72

размещают свои планы закупок на период не менее года, что является положительным шагом.¹⁶⁴ (см. подробнее «Государственная служба»)

Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»¹⁶⁵ принят в апреле 2016 года. Данный закон определяет антикоррупционные механизмы, в том числе конфликт интересов, на государственной гражданской службе и муниципальной службе. В июне 2018 года вступил в силу закон "О конфликте интересов" принятый Парламентом 7 декабря 2017 года, но как отмечалось выше, данный закон не соответствует международным стандартам.

За последнее время Парламентом в рамках судебной реформы приняты и введены 7 кодексов и ряд законов. В том числе Уголовный Кодекс, Уголовно - Процессуальный кодекс, Административно - процессуальный Кодекс, Гражданско – процессуальный Кодекс и т.д. Из них 5 кодексов уголовного блока, предусматривающие гуманизацию законодательства, и 2 закона вступили в силу с 1 января 2019 года.¹⁶⁶ Но приведение в соответствие других законов затянулось, правительство запоздало с разработкой поправок, внесло их на рассмотрение Парламента в срочном порядке. В новых кодексах выявлен ряд ошибок и сложностей в работе с ними, создана комиссия для внесения поправок.¹⁶⁷ Нареканиям так же подверглись размеры штрафов,¹⁶⁸ которые впоследствии были пересмотрены.¹⁶⁹

Нововведения вызвали большую критику кыргызстанцев, поскольку документы содержали путаницу. Чиновники признали, что есть проблемы и необходимо корректировать кодексы.¹⁷⁰ В новой редакции кодексов переработано практически всё. Экспертная рабочая группа отметила, что «изменения не точечные, а скорее системные. Например, в гражданско-процессуальном кодексе пересмотрели сроки обжалования судебных актов. Изменили также порядок исполнения судебных решений».¹⁷¹

Перед летними каникулами в июне 2020 года, депутаты приняли пакет из 148 поправок в уголовное законодательство. Юристы и правозащитники раскритиковали данные нормы, так как имеются много противоречивый и широкое поле для злоупотреблений.¹⁷²

По мнению эксперта,¹⁷³ курс на борьбу с коррупцией взял и продвигает в большей степени Совет Безопасности. Поскольку, борьба с коррупцией в Кыргызстане имеет репрессивный характер (фискальные органы, налоговые органы, финансовая полиция, ГКНБ и др.), то этим вопросом занимается вертикаль власти. На сегодняшний день, исполнительная власть, как и законодательная, полностью находятся под влиянием Президента и не являются самостоятельными институтами.

Несмотря на большое количество принятых законов по борьбе с коррупцией в стране, по мнению большинства экспертов, чиновников и депутатов, вся проблема в том, что многие важные законы недостаточно хорошо реализуются, так как не соответствуют международным

¹⁶⁴ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 3-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции, от 24.03.2015 года (стр. 7) <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kyrgyzstan-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>, Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года за № 72 (ст. 12) <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kyrgyzstan-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>, <http://zakupki.gov.kg/popp/>

¹⁶⁵ Постановление Жогорку Кенеша КР 21 апреля 2016 года № 474-VI, Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75

¹⁶⁶ <http://kabar.kg/news/v-2018-godu-v-kr-vstupiat-v-silu-5-novykh-kodeksov-i-2-zakona/>, <http://slovo.kg/?p=102044>, <https://kg.akipress.org/news:1412548/>

¹⁶⁷ <https://rus.azattyk.org/a/29678929.html>,

https://kaktus.media/doc/385597_teper_bydyt_ispravliat_sozdadyt_komissiu_dlja_vneseniia_popravok_v_novye_kodeksy.html

¹⁶⁸ <https://ru.sputnik.kg/society/20190101/1042698060/kyrgyzstan-shtraf-narushenie-zakon.html>

¹⁶⁹ <https://ru.sputnik.kg/society/20190301/1043553023/kyrgyzstan-kodeksy-bezopasnyj-gorod.html>,

<https://ru.sputnik.kg/analytics/20190112/1042819515/kyrgyzstan-shtraf-kodeks-narusheniya.html>

¹⁷⁰

https://24.kg/obschestvo/106836_redkiy_sluchay_deputaty_priznali_svoyu_vinu_vspeshke_prinyatiya_novykh_kodeksov/

¹⁷¹ <http://www.ktrk.kg/post/10655/ru>

¹⁷² https://24.kg/vlast/157312_popravki_vugolovnoe_zakonodatelstvo_yuristy_protiv_deputaty_z/,

https://kaktus.media/doc/415676_v_predlagaemyh_popravkah_k_trem_kodeksam_nashli_shirokoe_pole_dlja_zloypotrebleniy_analiz.html

¹⁷³ Интервью с экспертом Э. Ногойбаевой

стандартам, другие же законы и вовсе не исполняются, также Парламент не выполняет на деле свои контрольные функции надлежащим образом. Так, по Индексу Восприятия Коррупции,¹⁷⁴ Кыргызстан с 2012 года получает не больше 30 баллов из 100, что говорит о том, что страна входит в число высоко коррумпированных стран.

Согласно исследованию по мониторингу Парламента,¹⁷⁵ «политическая коррупция в Парламенте также коррелирует с административным вмешательством государства в экономические отношения, и является важным звеном коррупции в исполнительной и судебной власти.

Рекомендации

1. Несмотря на законодательно прописанные механизмы независимости Жогорку Кенеша, необходимо усиление независимости на практике.
2. Внедрить унифицированные стандарты экспертиз по проведению единой комплексной экспертизы законопроектов, включающую в себя все пять видов экспертиз.
3. Улучшить набор и ротацию кадров аппарата Парламента.
4. Усилить прозрачность законодательной власти путем постоянной публикации на сайте Парламента стенограмм Парламентских слушаний, публикации повесток дня сессий и слушаний в комитетах, а также о размерах заработной платы.
5. Разработать специальный механизм по рассмотрению жалоб на решения и действия Парламента или его отдельных депутатов, с последующей публикацией результатов на сайте Жогорку Кенеша КР.
6. Несмотря на принятие Жогорку Кенешем в конце 2019 года «Концепции применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенешем Кыргызской Республики», в самой Концепции необходимо усилить ответственность участников рабочей группы, проводившей оценку, если рассмотренный ранее в предыдущем периоде закон или государственная программа вновь попадают на рассмотрение. Также хотелось бы, чтобы принятая концепция реализовывалась эффективно на практике, а не оставалась формальным документом.
7. Усилить потенциал самих депутатов, экспертов для разработки законопроектов в соответствии с международными стандартами, так как многочисленные законы не соответствуют международным стандартам, в связи с чем они не исполняются, либо являются формальными.
8. Разработать законопроект в соответствии с международными стандартами по регулированию лоббистской деятельности (деятельности о лоббировании), для уточнения механизмов по исключению лоббирования личных или коммерческих интересов, и прописать все необходимые механизмы для его эффективной реализации. Тем самым повысится соблюдение конфликта интересов и этического поведения депутатов в Парламенте.
9. Рекомендуем партиям, которые намерены представлять на выборах кандидатов в депутаты ЖК или кандидатов в депутаты местных кенешей и городов, разрабатывать и утверждать партийные списки до начала участия в выборах и предоставлять их электорату. Требуется внесение дополнения в пункт 4 статьи 30 конституционного закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» о включении списка кандидатов в депутаты в избирательный бюллетень.

¹⁷⁴ <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

¹⁷⁵ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности (стр. 66-67), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

2. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Согласно Конституции,¹⁷⁶ исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляют Правительство, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства и местные государственные администрации. Правительство является высшим органом исполнительной власти Кыргызской Республики и возглавляется Премьер-министром. Правительство состоит из Премьер-министра, вице-премьер-министров, министров и председателей государственных комитетов.

Структура Правительства включает в себя 12 министерств и 4 государственных комитета.

С 1991 года структура правительства Кыргызстана менялась более 10 раз. Кроме того, 31 раз менялся глава кабинета. В среднем смена премьер-министра проходила в КР каждые 11 месяцев.¹⁷⁷

Исполнительная власть является не самой сильной ветвью власти в Кыргызстане, даже после внесения поправок в Конституцию, где главным посылом изменений было усиление функций Премьер-министра. Согласно мнению эксперта, участвовавшего в различных исследованиях государственного сектора, имеется "неопределенность, смешивание, избыточность функций министерств, государственных комитетов, служб, агентств, инспекций и фондов, органов местного самоуправления, что ведет к нарушению компетенции, дублированию полномочий и порождает проблемы в государственном управлении. Отсутствие разделения регулятивных, контрольных и политических функций создает организационные основы для неэффективной работы государственных органов власти и управления, и зарождения коррупции".¹⁷⁸ Кыргызстан имеет обширные правила неподкупности для исполнительных должностных лиц, но испытывает недостаток создания и функционирования механизмов для их реализации.

Общий балл: 51/100

ИЗМЕРЕНИЕ	ИНДИКАТОР	ДЕ-ЮРЕ	ДЕ-ФАКТО
Потенциал 50/100	Ресурсы		50
	Независимость	75	25
Управление 54/100	Прозрачность	75	50
	Подотчетность	75	50
	Механизмы честности	50	25
Роль 50/100	Менеджмент в государственном секторе		50
	Правовая система исполнительной власти		50
Средний балл		63	43

Ресурсы (де-факто) - 50

Имеет ли исполнительная власть достаточные ресурсы для эффективного выполнения своих обязанностей?

¹⁷⁶ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года, (раздел пятый, ст. 83)

¹⁷⁷ https://kaktus.media/doc/391846_kak_izmenenie_stryktyry_pravitelstva_vliialo_na_strany_s_1991_goda.html

¹⁷⁸ <http://www.center.kg/article/33>, статья Н. Садыкова, руководителя Аналитического центра "Институт конституционной политики"

В Национальной стратегии устойчивого развития, разработанной на период 2013-2017 годы¹⁷⁹ отмечалось, что «кадровый потенциал государственного управления и местного самоуправления остается слабым. Профессионализм, компетентность и нравственно-ценностные ориентиры определенной части государственных и муниципальных служащих не соответствуют предъявляемым требованиям». В свою очередь, указывалось о необходимости «повышения потенциала кадров, создания единой базы данных и системы стимулирования профессионального роста работников государственного и муниципального управления, а также на законодательном уровне регламентировать механизм ротации управленческих кадров в целях исключения коррупционных и трайбалистских проявлений».

На сегодняшний день проблема профессиональных кадров в исполнительной власти остается актуальной. По мнению чиновников,¹⁸⁰ существует большая текучесть кадров, зачастую вследствие низкой заработной платы, которая в среднем составляет 12-14 тысяч сомов и отсутствия соответствующих условий труда. В результате частой сменяемости Правительства, не сохраняется институциональная память и, в целом, престиж государственной службы находится не на высоком уровне.

Что касается технических ресурсов, то в центральном аппарате исполнительной власти обеспечение относительно достаточное, чего нельзя сказать о территориальных подразделениях, где имеется нехватка того или иного современного оборудования для осуществления своей деятельности.¹⁸¹

Объем финансирования органов исполнительной власти Кыргызстана за последние несколько лет немного увеличился. Так, например, в Аппарате Правительства бюджет на 2019 год по сравнению с 2014 годом возрос на 26527,14 тыс. сомов, в Министерстве юстиции на 82423,94 тыс. сомов, спецсредства увеличились на 2782,48 тыс. сомов, бюджет Министерства здравоохранения вместе со спецсредствами увеличился на 2236318,94 тыс. сомов, в Министерстве образования отмечается повышение бюджета на 12866312,8 тыс. сомов, включая спецсредства.¹⁸²

НАИМЕНОВАНИЕ ГОСОРГАНА	БЮДЖЕТ 2014 ГОД (ТЫС. СОМОВ)		БЮДЖЕТ 2019 ГОД (ТЫС. СОМОВ)	
	БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА	СПЕЦИАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА	БЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА	СПЕЦИАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА
Аппарат Правительства	210 203,56		236730,7	
Министерство юстиции	108 540,36	39 717,52	190964,3	42500,0
Министерство здравоохранения	2 366 299,76	704 564,37	4602618,7	1207800,0
Министерство образования	13 945 680,11	2 256 638,85	26811992,9	4375759,6

Независимость (де-юре) - 75

Насколько исполнительная власть независима согласно законодательству КР?

Согласно Конституции Кыргызской Республики,¹⁸³ Правительство Кыргызстана подотчетно Парламенту и ответственно перед ним в пределах, предусмотренных основным законом государства. Парламент по инициативе одной трети от общего числа депутатов Парламента

¹⁷⁹ Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, утв. Указом Президента КР от 21 января 2013 года № 11, глава 2.6

¹⁸⁰ Интервью с чиновниками различных министерств и аппарата правительства КР

¹⁸¹ Интервью с чиновниками различных министерств и аппарата правительства КР

¹⁸² Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы» от 26 декабря 2018 года № 112

¹⁸³ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст. 85 п.п. 1-3, 6, 7)

может рассмотреть вопрос о выражении недоверия Правительству. После выражения недоверия Правительству, Президент вправе принять решение об отставке Правительства либо не согласиться с решением Парламента. В случае если Парламент в течение 3х месяцев повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, Президент отправляет Правительство в отставку.

Фракция, имеющая более половины депутатских мандатов, или коалиция фракций с ее участием в течение 25 рабочих дней со дня первого заседания Парламента нового созыва выдвигает кандидата на должность Премьер-министра, которая вносит в Парламент программу, структуру и состав Правительства. Президент в трехдневный срок издает указ о назначении Премьер-министра и остальных членов Правительства.¹⁸⁴

Если коалиция фракций утрачивает статус парламентского большинства, это влечет за собой отставку Правительства и формирование его нового состава.¹⁸⁵

Премьер-министр может поставить перед Парламентом вопрос о доверии Правительству, но не чаще двух раз в год. В случае отказа Парламентом в доверии Правительству, Президент в течение 5 рабочих дней принимает решение об отставке Правительства либо назначает досрочные выборы в Парламент.¹⁸⁶

Независимость (де-факто) - 25

В какой степени исполнительная власть независима на практике?

За 29 лет политической самостоятельности в Кыргызстане сменилось 31 премьер-министров, 31-й премьер – министр М. Абылгазиев занимал должность с 20 апреля 2018 - по июнь 2020 года. За последние несколько лет отставки премьер-министров происходили наиболее часто. После революции 2010 года в стране сменилось десять премьеров. Бывали времена, когда глава кабинета министров в лучшем случае работал 1 год, хотя были и более короткие сроки.

К сожалению, «правительство Кыргызстана не отличается постоянством. Регулярные отставки, бесконечная вереница премьер-министров, смена названий министерств и ведомств - отличительные черты кыргызского кабинета министров. Частые смены руководящих чиновников в кабмине подрывают преемственность программ и снижают доверие населения к правительству».¹⁸⁷ Так, например, за последние пять лет главы министерства экономики менялись пять раз, примерно с такой же скоростью менялись министры юстиции и министерства транспорта и дорог.¹⁸⁸

С точки зрения заслуженного юриста М. Укушова,¹⁸⁹ по Конституции,¹⁹⁰ главная роль в формировании Правительства и системы исполнительной власти отводится Премьер-министру и можно предположить, «что он «единолично» назначает руководителей министерств, ведомств, глав местных государственных администраций и т.д., в связи с чем, создается иллюзия, что сократились функции и полномочия главы государства». В действительности, анализ полномочий Президента, закрепленных в основном законе, показывает, что "ни одно полномочие главы государства не было передано Премьер-министру или Жогорку Кенешу". Если парламентское большинство возглавляет фракция политической партии Президента, то в руках главы государства концентрируется максимально возможная по Конституции политическая власть, следовательно, Парламент, Премьер-министр и Правительство «теряют» свою «силу» и самостоятельность. "Только в том случае, если у главы государства не будет «своей» влиятельной парламентской фракции, либо его партия не пройдет в Жогорку Кенеш, тогда он «теряет» свою силу. В этом случае, Премьер-министр, у которого в Парламенте будет

¹⁸⁴ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 84 п.п. 1, 5)

¹⁸⁵ Там же (ст. 84 п. 7)

¹⁸⁶ Там же (ст. 86 п. 1)

¹⁸⁷ <https://kloop.kg/blog/2019/05/30/hotite-rabotat-v-pravitelstve-stanovites-ministrom-chrezvychajnyh-situatsij-vosem-neizvestnyh-faktov-o-smenah-kabmina-kyrgyzstana/>

¹⁸⁸ <https://ru.sputnik.kg/infographics/20200217/1047094739/kyrgyzstan-ministerstvo-perestанovka-rukovodstvo-vlast.html>

¹⁸⁹ <http://center.kg/article/146> - М. Укушов, заслуженный юрист Кыргызской Республики

¹⁹⁰ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 84 п.п. 1-4)

присутствовать «своя» влиятельная парламентская партия, будет доминировать в государственном управлении".¹⁹¹

Прозрачность (де-юре) - 75

В какой степени законодательные положения обеспечивают прозрачность в деятельности исполнительной власти?

Законодательные правовые механизмы по обеспечению прозрачности государственного бюджета, активов исполнительных должностных лиц, заседаний Правительства являются вполне адекватными.

Закон¹⁹² требует предоставления официальной информации посредством ее обнародования на сайте государственного органа или органа местного управления в Интернете или на ином сайте. Дополнительно могут быть предусмотрены иные способы доступа к официальной информации. Обнародованию подлежат нормативные правовые акты с соблюдением порядка и сроков публикации; информация о текущих решениях и официальных событиях госорганов и органов МСУ; информационные разъяснения по принятым социально значимым решениям, в том числе НПА, возлагающие новые обязанности на граждан, юридических лиц, устанавливающие или усиливающие ответственность; ежегодные доклады госорганов и органов МСУ о результатах работы; ежегодные отчеты госорганов и органов МСУ о результатах мониторинга и оценки эффективности и результативности НПА, а также отчеты о реализации государственных программ; тексты судебных актов, вынесенных в установленной форме по существу дела и иные информационные материалы.

Согласно Конституционного закона «О Правительстве Кыргызской Республики»,¹⁹³ Правительство должно информировать граждан через средства массовой информации о вопросах, предстоящих рассмотрению на своих заседаниях, и принятых по ним решениях. Видео - и аудиозапись открытого заседания Правительства должны публиковаться в полном объеме, без сокращения, на официальном сайте Правительства либо на общедоступных видео порталах с обязательным размещением ссылок на официальный сайт Правительства в течение 2 рабочих дней после проведения заседания. При невозможности публикации видео - или аудиозаписи заседания Правительства в установленный срок, Аппарат Правительства должен представить информацию о сроке, в течение которого будет опубликована запись. Записи закрытых заседаний хранятся в Правительстве с соблюдением режима секретности. На заседаниях Правительства имеет право принимать участие Президент.

В соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»,¹⁹⁴ Правительство является нормотворческим органом, наделённым правом принимать и издавать нормативные правовые акты в виде постановления на основе и во исполнение нормативных правовых актов, имеющих более высокую юридическую силу. По иерархии нормативных правовых актов Постановления Правительства расположены на седьмом месте.

Чиновники исполнительной власти обязаны представлять в порядке, установленном Законом «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности», декларацию, содержащую сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах, принадлежащих им и их близким родственникам. Начиная с 2018 года, декларации предоставляются в Государственную налоговую службу (ГНС).¹⁹⁵

¹⁹¹ <http://center.kg/article/146> - М. Укушов, заслуженный юрист Кыргызской Республики

¹⁹² Закон КР "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР" от 28 декабря 2006 года N 213 (ст. 16)

¹⁹³ Конституционный закон КР «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года N 85 (ст. 14 п.п. 8, 8-1, ст. 30 п. 1)

¹⁹⁴ Закон КР «О нормативных правовых актах КР» от 20 июля 2009 года N 241 (ст.ст. 4 п. 1, 5-7, 27-28), Конституционный закон КР «О Правительстве КР» от 18 июня 2012 года N 85 (ст. 17)

¹⁹⁵ Закон КР «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» от 2 августа 2017 года N 164 (ст. 1, 3, 4 ч. 1, 6 ч. 1 п. 3)

Согласно Бюджетного кодекса,¹⁹⁶ уполномоченный государственный орган обязан размещать на своем официальном сайте бюджетные документы в течение 15 дней после их утверждения (одобрения) в установленном порядке, при этом должна быть обеспечена доступность в соответствии с Законом "О доступе информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики".¹⁹⁷ Опубликованию подлежат: основные направления фискальной политики; проект республиканского бюджета; гражданский бюджет; закон о республиканском бюджете; полугодовой обзор исполнения республиканского бюджета; отчет Счетной палаты об аудите исполнения республиканского бюджета; утвержденный годовой отчет об исполнении республиканского бюджета; ежемесячные отчеты об исполнении бюджета. Сведения о текущем состоянии государственного долга КР должны быть открытыми и подлежат размещению на официальном сайте уполномоченного государственного органа. Утвержденные в установленном порядке отчеты об исполнении бюджета подлежат публикации в течение месяца после их утверждения.

В конце каждого года утверждается республиканский бюджет на следующий год, регулируемый отдельным законом, так в декабре 2018 года был принят Закон «О республиканском бюджете КР на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы».¹⁹⁸

Прозрачность (де-факто) - 25

В какой степени деятельность исполнительной власти работает прозрачно на практике?

2019 год в Кыргызстане был назван Годом развития регионов и цифровизации.¹⁹⁹ На наш взгляд редакция Kaktus.media провела интересное исследование об эффективности работы государства по цифровизации и действительно ли правительство стало более открытым. Редакция Kaktus.media изучила официальные сайты министерств и ведомств, полномочных представительств правительства по областям, а также других госорганов (всего 43 объекта), чтобы понять, насколько качественно они предоставляют информацию о своей деятельности и услугах. Оказалось, что у шести областей (Чуйская, Джалал-Абадская, Таласская, Ошская, Баткенская и Иссык-Кульская) отсутствуют веб - сайты. Из всех изученных сайтов, только 18 госсайтов из 37 постоянно обновляют информацию. Анализ посещаемости государственных сайтов показывает, что они не пользуются популярностью среди населения. Многие госсайты Кыргызстана вовсе не адаптированы для мобильных устройств. Данных о том, сколько государственных средств тратится непосредственно на сайты, редакции найти не удалось. Однако за два года (2017-2018 гг.) из госбюджета на информационные технологии потрачено 91,23 млн. сомов. Таким образом, подавляющее большинство государственных сайтов являются невостребованными и «большинство сайтов государственных ведомств, которые, по идее, должны быть эффективным инструментом для распространения информации и коммуникации с населением, не выполняют своих функций».²⁰⁰

По мнению журналистов,²⁰¹ которые непосредственно освещают работу Правительства, процедуры и положения Правительства практически не переводятся на упрощенный язык и являются трудными для понимания простых граждан, официальные документы большие по объему, содержат много непонятных, «канцелярских» слов. Если говорить о государственных кредитах, о проекте бюджета страны и других цифрах, размещенных на сайтах министерств и ведомств в виде таблиц, то сами сотрудники министерств признавались в трудности их понимания. Данные по государственному долгу публикуют с опозданием на 2 месяца, связывая это с особенностями подсчета, где цифры указывают без сравнения динамики в сторону увеличения или уменьшения госдолга, что является малоинформативным для обычных граждан.

¹⁹⁶ Бюджетный кодекс КР от 16 мая 2016 года N 59 (ст. 125 п.п. 1, 5, 6)

¹⁹⁷ Закон КР "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики" от 28 декабря 2006 года N 213

¹⁹⁸ Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы» от 26 декабря 2018 года № 112

¹⁹⁹ Указ Президента КР «Об объявлении 2019 года Годом развития регионов и цифровизации страны» от 11 января 2019 года УП № 1

²⁰⁰ https://kaktus.media/doc/401809_cifrovizaciia_kyrgyzstana:_ojidanie_i_realnost._sayty_kotorye_nikomny_ne_nyjny.html

²⁰¹ Интервью с журналистами

Бюджет Правительства публикуется на портале «Открытый бюджет»,²⁰² который представляет собой автоматизированную систему предоставления данных по доходам и расходам республиканского и местных бюджетов в сети Интернет. Данные представлены в разрезе министерств и ведомств, территориальных подразделений и по индивидуальным получателям. В отчете ОЭСР²⁰³ отмечается, что «обновление портала производится автоматически в режиме online, путем извлечения данных из информационной системы Центрального казначейства Министерства финансов КР. На сайте Минфина размещается подробная информация о республиканском бюджете, включающая сведения о бюджете Правительства».²⁰⁴ Тем не менее, в СМИ указываются множественные недоработки портала «Открытый бюджет», такие как устаревшая информация, удаление открытых данных по исполнению бюджета, а также трудный поиск агрегированных данных на сайте Министерства Финансов.²⁰⁵ В Минфине Кыргызстана прокомментировали, что портал «Открытый бюджет» интегрирован с системой казначейства, в связи с чем, данные портала не обновляются, официальный сайт Министерства финансов временно перестал полноценно функционировать в середине августа 2019 года из-за серверных перегрузок. Министерство финансов уверило, что ключевые бюджетные документы полностью восстановлены.²⁰⁶ Но, изучив данные сайты, можно сказать, что в настоящее время на сайте «Открытый бюджет» инфографика по долгу КР не изменена и датируется июнем 2018 года. Выборочно проверено несколько ведомств по произведенным расходам и полученным доходам за 2019 год, но опубликованной информации нет и выдает ошибку. Уточнить информацию о расходах или доходах непосредственно на сайте Центрального казначейства Минфина КР²⁰⁷ не представилось возможным в связи с тем, что при подключении к сайту выдает ошибку. Также в рамках нашего исследования, ТИ Кыргызстан при постоянном использовании портала «Открытый Бюджет» и веб-сайта Министерства Финансов сталкивался с многократными изменениями бюджета различных отраслей, в связи с чем, нами неоднократно переписывались цифры бюджета в нашем исследовании, и создавало путаницу и неопределенность.

По результатам оценки Международного бюджетного партнерства (МБП), Индекс прозрачности бюджета Кыргызской Республики²⁰⁸ в 2019 году составил 63 балла из 100. В рекомендациях данного отчета отмечено о необходимости своевременно публиковать пересмотренные и обновленные оценки в онлайн-обзоре за полугодие, включать в отчет на конец года макроэкономическую и информацию о долге, а также улучшать полноту годовых отчетов.

Согласно интервью с чиновниками Правительства, ежегодно проводятся бюджетные слушания, куда приглашается гражданский сектор. Также, имеется межведомственная комиссия по стимулирующим грантам для органов местного самоуправления, куда входят представители гражданского общества для того, чтобы избежать проявления коррупционных рисков, правда, по их мнению, имеются нарекания по исполнению на региональном уровне. Тем не менее, согласно Индексу открытости бюджета, показатель "участие общественности" получил 33 балл из 100 и для дальнейшего расширения участия общественности в бюджетном процессе рекомендовано усилить механизмы для привлечения любой организации гражданского общества или представителей общественности, которые желают участвовать и активно взаимодействовать с уязвимыми и недопредставленными сообществами напрямую или через представляющие их организации гражданского общества.

²⁰² <https://budget.okmot.kg/ru/>

²⁰³ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Кыргызская Республика (стр. 134) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

²⁰⁴ <http://minfin.kg/ru/novosti/novosti/odobreny-osnovnye-napravleniya-fiskalnoy-politiki-.html>,

<http://minfin.kg/ru/novosti/novosti/2018-zhyldyn-byudzhedinin-dolbooru-ortocho-aylyk-a.html>,

<http://minfin.kg/ru/novosti/novosti/2018-zhylga-respublikalyk-byudzheti-zhana-2019-202.html>,

<http://minfin.kg/ru/novosti/otchety-po-ispolneniyu-byudzheta/polugodovoy-obzor--ispolneniya-byudzheta.html>,

<http://minfin.kg/ru/novosti/novosti/v-minfine-kr-proshli-obshchestvennye-slushaniya-po-.html>,

<http://minfin.kg/ru/novosti/godovoy-otchet-ob-ispolnenii-byudzheta.html>

²⁰⁵ <https://knews.kg/2019/09/05/pochemu-stremyatsya-udalit-otkrytye-dannye-po-byudzhetu-kyrgyzstana-v-god-tsifrovizatsii/>

²⁰⁶ <https://knews.kg/2019/09/09/v-minfine-kyrgyzstana-otvetili-pochemu-ischezayut-dannye-s-portala-otkrytyj-byudzheta/>

²⁰⁷ www.kazna.gov.kg

²⁰⁸ <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/kyrgyz-republic>

Заседания Правительства и другие мероприятия анонсируются через различные средства массовой информации, но видео - и аудиозапись открытых заседаний Правительства в полном объеме, без сокращения, на самом деле не публикуются. На сайте Аппарата Правительства имеются краткие видеоролики выступления Премьер – министра,²⁰⁹ хотя публикуется информация в виде пресс-релизов, некоторые из них представлены с кратким видео.²¹⁰ По этому поводу, чиновники²¹¹ пояснили, что правительственный сайт требует модернизации и не обладает достаточной мощностью для трансляции заседаний в полном объеме, в связи с чем, они размещают их на канале «You Tube». Следует отметить, что на официальном сайте не указана ссылка на «You Tube», где можно ознакомиться с содержанием тех или иных заседаний Правительства, но есть ссылки на соцсети «Одноклассники», «В Контакте», «Твиттер», «Фейсбук», «Телеграмм» и «Вотсап».

Государственные служащие подают декларации о доходах в Государственную налоговую службу (ГНС) – Единую налоговую декларацию (ЕНД). (См.подробнее раздел «Государственная служба»).

Подотчетность (де-юре) - 75

В какой степени члены исполнительной власти отчитываются и отвечают за свои действия на законодательном уровне?

Основные правила, регулирующие надзор за деятельностью исполнительной власти изложены в Конституции²¹² и конституционном Законе «О Правительстве Кыргызской Республики».²¹³

Правительство подотчетно Парламенту и ответственно перед ним в пределах, предусмотренных Конституцией и конституционным Законом.²¹⁴ Премьер-министр руководит Правительством и несет персональную ответственность за его деятельность перед Парламентом.²¹⁵ Премьер-министр ежегодно не позднее 15 мая представляет в Парламент отчет о работе Правительства за предыдущий год в рамках выполнения программы Правительства, в том числе об исполнении республиканского бюджета.²¹⁶ Правительство, министерства, государственные комитеты и административные ведомства, к которым обращены запросы депутатов Парламента, обязаны предоставить ответ в срок, установленный законодательством.²¹⁷

В свою очередь, Правительство имеет постоянного представителя в Парламенте, который несет персональную ответственность за обеспечение реализации конституционных полномочий Правительства в Парламенте, путем регулярного взаимодействия с ним. Постоянный представитель назначается на должность и освобождается от должности Премьер-министром и осуществляет свои полномочия под его непосредственным руководством.²¹⁸

В законодательстве прописано о взаимодействии Правительства с гражданским обществом, которое должно осуществлять общественное обсуждение законопроектов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, обеспечивая их публикацию на официальном Интернет-портале Правительства, до направления на рассмотрение в Парламент.²¹⁹ Правительство обязано проводить встречи с представителями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами с целью обсуждения и выработки рекомендаций, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина,

²⁰⁹ <https://www.gov.kg/ky/post/s/kyrgyz-okmtnn-apta-ichindegi-maanil-ish-charalary-video>, <https://www.gov.kg/ru/post/s/premer-ministr-too-ken-zhana-energetika-tarmaktary-zhergilikt-ekonomikanyn-sshnd-maanil-rol-oynoyt>, <http://www.gov.kg/?p=52922&lang=ru>, <http://www.gov.kg/?p=41299&lang=ru>

²¹⁰ <http://www.gov.kg/?cat=16&lang=ru>

²¹¹ Интервью с чиновниками различных ведомств и Аппарата Правительства КР

²¹² Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года, (раздел пятый)

²¹³ Конституционный закон КР «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года N 85

²¹⁴ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст. 85 п.п. 1-3, ст. 89), Конституционный закон КР «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года N 85 (ст. 12 п. 1)

²¹⁵ Конституционный закон КР «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года N 85 (ст. 18 п. 2)

²¹⁶ Там же (ст. 12 п. 2, ст. 32 п. 4)

²¹⁷ Там же (ст. 32 п. 6)

²¹⁸ Там же (ст. 32 п. 2)

²¹⁹ Там же (ст. 40 ч. 2)

а также содействовать представителям гражданского общества, осуществляющим мониторинг деятельности Правительства и подчиненных ему органов исполнительной власти по данным вопросам.

Согласно Закону «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»,²²⁰ если проекты нормативно правовых актов Правительства непосредственно затрагивают интересы граждан и юридических лиц, а также регулируют предпринимательскую деятельность, то эти проекты подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте²²¹ нормотворческого органа, либо опубликования в СМИ. Правительство обязано, при этом, обнародовать всю информацию, имеющую отношение к предмету обсуждения. Срок общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов составляет не менее одного месяца.

Бюджетный Кодекс²²² также предусматривает общественные бюджетные слушания для изучения общественного мнения, получения предложений, рекомендаций и принятия решений с учетом интересов населения. Материалы к общественным бюджетным слушаниям должны публиковаться на официальном сайте за 10 дней до проведения общественных бюджетных слушаний.

Согласно Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»,²²³ государственный гражданский служащий несет дисциплинарную, административную, материальную и уголовную ответственность в случаях установления или подтверждения факта совершения дисциплинарного проступка, для чего проводится служебное расследование.

В соответствии с Законом²²⁴ «О противодействии коррупции», государственные и муниципальные служащие, включая лиц, занимающих политические, специальные и высшие административные должности государственной и муниципальной службы, относятся к субъектам коррупционных правонарушений.

Также, должностным преступлениям в Уголовном кодексе²²⁵ посвящена целая глава по 13-ти статьям преступлений, включая коррупцию.

Согласно Бюджетного кодекса,²²⁶ Правительство самостоятельно отвечает по обязательствам, возникшим в связи с несбалансированностью соответствующего бюджета. Руководители государственных органов ответственны за обеспечение соблюдения требований бюджетного законодательства КР. Также, должностные лица государственных органов, ответственные за своевременное поступление ресурсов в доходную часть бюджета и их расходование, в случае нарушения финансовой дисциплины и невыполнение должностных обязанностей несут ответственность, предусмотренную законодательством КР. При выявлении фактов нарушения финансовой дисциплины Счетная палата, а также уполномоченный государственный орган вносят Президенту, в Парламент и Правительство предложения об освобождении от занимаемых должностей должностных лиц органов государственной власти, по вине которых допущены нарушения.

Правительство вправе вносить в Счетную палату предложения о необходимости проведения аудиторских проверок в государственных и иных органах. Постановления Счетной палаты по итогам аудиторских проверок представляются в Правительство.²²⁷

Конституционная палата Верховного суда имеет право признать неконституционными законы и иные нормативные правовые акты органов исполнительной власти, в случае их противоречия Конституции. Установление Конституционной палатой неконституционности законов и иных

²²⁰ Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года N 241 (ст. 22, 23)

²²¹ Официальный сайт Правительства Кыргызской Республики www.gov.kg

²²² Бюджетный кодекс КР от 16 мая 2016 года N 59 (ст. 127)

²²³ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года N 75

(ст. 33 п.п. 1, 3, 8, ст.ст. 34-37)

²²⁴ Закон КР «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года N 153 (ст. 4)

²²⁵ Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года №19 (глава 44, ст.ст. 319-331),

²²⁶ Бюджетный кодекс КР от 16 мая 2016 года N 59 (ст. 130 п.п. 1-3)

²²⁷ Конституционный закон КР «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года N 85 (ст. 36)

нормативных правовых актов или их положений обязывает соответствующие государственные органы и должностных лиц привести в соответствие с Конституцией и актами Конституционной палаты, изданные ими нормативные правовые акты, основанные на них.²²⁸

В соответствии с Законом,²²⁹ к проекту нормативного правового акта, вносимому Правительством субъекту, прилагается, помимо других документов, справка-обоснование, которая должна содержать цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия данного НПА. Также, Правительство, как нормотворческий орган, на постоянной основе должно проводить мониторинг²³⁰ и оценку принятых им нормативных правовых актов с целью выявления эффективности и результативности их действия, для чего должны привлекаться независимые эксперты и представители гражданского общества.

Подотчетность (де-факто) - 50

В какой степени осуществляется контроль над исполнительной властью на практике?

Исполнительная власть в лице Премьер-министра ежегодно представляет отчет о деятельности Правительства в Парламент, в соответствии с требованиями Закона.²³¹ Кроме того, практически еженедельно в Парламент вызываются члены правительства на различные совещания комитетов и фракций, что иногда, по мнению некоторых членов правительства, сильно мешает их основной работе.

Аудит в органах исполнительной власти проводит Счетная палата, которая является аудитором всех государственных и муниципальных предприятий, организаций и учреждений Кыргызской Республики, ежегодно представляя в Парламент Отчет²³² по исполнению республиканского и местного бюджетов, а также Отчет²³³ о деятельности Палаты, как того требует закон.²³⁴ Результаты аудиторской деятельности Счетной палаты размещаются на официальном сайте.²³⁵

Что касается регулярности проверок органов исполнительной власти, то аудит Счетной палатой проводится в ключевых министерствах и ведомствах один раз в год, в органах МСУ – один раз в два года. В отношении других госорганов, проверки осуществляются согласно годовым и квартальным планам, утвержденным на заседании Совета Счетной палаты, по постановлениям правоохранительных органов, на основании писем министерств и административных ведомств, заявлений и жалоб граждан, с учетом поручений Президента и Парламента, а также предложений председателя Счетной палаты, аудиторов, руководителей управлений центрального аппарата и руководителей территориальных подразделений.²³⁶

Публичные слушания по инициативе органов исполнительной власти, по мнению журналистов и гражданского общества, практически не проводятся, хотя на официальном сайте Правительства имеется раздел «Общественное обсуждение НПА», где можно ознакомиться с проектами законов, постановлений и распоряжений Правительства и внести какие-либо предложения возможно только по указанным электронным почтам соответствующих госорганов. Постановления и распоряжения Правительства размещаются довольно поздно, также требуется большое количество времени для поиска необходимого документа.

²²⁸ Конституционный закон КР «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» от 13 июня 2011 года N 37 (ст.ст. 4, 51, 52 п. 2, ст. 53)

²²⁹ Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года N 241 (ст. 24-25, 31, 33-1)

²³⁰ Постановление Правительства КР от 23 марта 2015 года N 139 "Об утверждении Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства КР" (п.п. 10-15)

²³¹ <http://www.gov.kg/?m=20180614&lang=ru>, <http://www.gov.kg/?p=115287&lang=ru>, <http://www.kenesh.kg/ru/news/show/2915/zhogorku-keesh-okmottun-2016-zhildagi-atkargan-ishi-zhonundo-otchettu-kanaattandirarlik-dep-tapti>

²³² <http://esep.kg/images/docs/2018/01/otchet-rb-sa-2016.pdf>

²³³ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2017 год,

http://esep.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=29&Itemid=139&lang=ru

²³⁴ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст.ст. 3, 4, 31-39)

²³⁵ http://esep.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=26&Itemid=136&lang=ru

²³⁶ Тургунбекова Э., эксперт по государственному аудиту, Общее руководство «О порядке проведения аудита Счетной палатой КР и ее территориальными подразделениями», утв. постановлением Совета счетной палаты КР от 23 июля 2008 года № 01-9/33, глава III.

На некоторых сайтах Министерств,²³⁷ размещена информация об итогах мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики. К сожалению, согласно опросу журналистов и гражданского общества, по данным отчетам не понятно насколько эффективно проводится мониторинг и анализ оценки эффективности НПА Правительства КР.

На запросы и обращения граждан органы исполнительной власти стараются отвечать в течение 14 рабочих дней, как указано в законе, однако разные министерства и ведомства реагируют по-разному. По мнению журналистов, очень часто министерства и ведомства отвечают на запросы чисто формально и не раскрывают сути запроса.

Механизмы честности (де-юре) - 50

Существуют ли механизмы, которые обеспечивают неподкупность для членов исполнительной власти?

Правовая база Кыргызстана содержит определенные правила по обеспечению неподкупности должностных лиц исполнительной ветви власти, однако механизмы реализации этих правил недостаточны.

Механизмы честности для государственных должностных лиц, в том числе членов исполнительной власти, изложены в Законе «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»,²³⁸ в законе «О противодействии коррупции», в законе «О конфликте интересов» и в Кодексе этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики.²³⁹ Первый устанавливает общие правила поведения, в то время как положения последних являются более подробными. (См. подробнее раздел «Государственная служба»)

Кодекс этики обязывает государственных и муниципальных служащих не выходить за рамки должностных полномочий, не допускать преобладания личных и партийных интересов над интересами общества и государства, а также незамедлительно информировать руководство и соответствующие органы о ставших ему известными фактах нарушения законодательства Кыргызской Республики.²⁴⁰

Служащий обязан способствовать недопущению коррупции на службе.²⁴¹ В случаях, когда служащему становятся известны факты коррупционного проявления со стороны других служащих, он обязан незамедлительно сообщить об этом в письменной форме руководителю, а также уполномоченным по противодействию в указанной сфере правоохранительным органам. В тоже время, руководитель органа обязан обеспечить защиту служащего, сообщившего о фактах проявления коррупции, вплоть до обращения в правоохранительные органы.

Поведение служащих на предмет соответствия нормам этики и правилам поведения оценивается Комиссией по этике.²⁴² Соблюдение принципов и норм этики служащим является обязательным условием при прохождении им службы и учитывается при продвижении на службе, проведении оценки, формировании резерва кадров.²⁴³

Механизмы честности (де-факто) - 25

В какой степени обеспечиваются механизмы честности для членов исполнительной власти на практике?

Министерство здравоохранения, Министерство экономического развития и торговли, Министерства транспорта и коммуникаций, Министерства промышленности энергетики и

²³⁷ <http://mineconom.gov.kg/ru/monitormpa>, <http://www.minfin.kg/ru/novosti/pravovaya-kultura-naseleniya-/5789>, <https://mvd.gov.kg/index.php/rus/explore/normative-base/314-informatsiya-ob-itogakh-provedennogo-podrazdeleniyami-mvd-kyrgyzskoj-respubliki-monitoringa-i-otsenki-effektivnosti-normativnykh-pravovykh-aktov-pravitelstva-kyrgyzskoj-respubliki>

²³⁸ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75

²³⁹ Кодекс этики государственных и муниципальных служащих КР от 19 августа 2016 года №43

²⁴⁰ Там же (ст. 5)

²⁴¹ Там же (ст. 8)

²⁴² Там же (ст. 17)

²⁴³ Там же (ст. 3)

топливных ресурсов, Министерство по делам молодежи²⁴⁴ имеют собственные кодексы этики служащих, также действует Кодекс этики государственных и муниципальных служащих КР.²⁴⁵

Степень же их эффективности вызывает сомнение, так как Кодекс чести не имеет достаточной силы в нашем обществе. К сожалению, поведение чиновников невозможно регулировать только законами. Есть сферы жизни, которые не подпадают под действие уголовного кодекса или кодексов о проступках или нарушениях, но, тем не менее, находятся под пристальным взглядом граждан. Нарушение этики, морали, порядочности в случаях с госслужащими должны быть достаточным основанием для принятия мер. В таком случае кодекс стал бы реально действующим инструментом поддержания госслужащих в хорошей моральной форме.

В СМИ можно часто увидеть нарушение этических принципов чиновников. Так, например, не этическое поведение полномочного представителя правительства в Чуйской области, где полномочный представитель ответил журналисту, что не будет отвечать на вопросы, потому как ему не нравится внешний вид.²⁴⁶

Эффективность законодательства в сфере "О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях", «О конфликте интересов» смотрите подробнее в разделе «Государственная служба»

Менеджмент в государственном секторе (де-юре и де-факто) - 50

В какой степени исполнительная власть привержена и участвует в разработке надлежащего управления?

Кыргызстан имеет ряд правовых положений, касающихся управления исполнительной власти государственного сектора. Хотя в первую очередь Парламент ответственен по определению и утверждению программы деятельности Правительства – государственной политики в сфере государственной службы.

Согласно Закона,²⁴⁷ систему управления государственной гражданской службой составляют: Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе; уполномоченный государственный орган по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы; статс-секретари государственных органов; службы управления персоналом государственных органов либо уполномоченное лицо по вопросам управления персоналом.

Для подготовки предложений, связанных с развитием отраслей экономики или сфер государственного управления, разработки проектов решений Правительства и рассмотрения разногласий по ним, а также для выполнения отдельных поручений Правительства могут создаваться комиссии и рабочие группы Правительства.²⁴⁸ Аппарат Правительства образуется для обеспечения деятельности Правительства, осуществления координации, мониторинга и контроля за выполнением принятых им решений, за деятельностью органов исполнительной власти по реализации их целей и задач.

Для осуществления оценки деятельности и повышения ответственности руководителей государственных органов исполнительной власти и органов МСУ, постановлением Правительства КР²⁴⁹ были утверждены: методика оценки деятельности госорганов и органов МСУ; положение об «Индексе доверия населения» к деятельности государственных органов и

²⁴⁴ <https://online.toktom.kg/Toktom/DocumentList/Page?documentListId=432e81c0-0080-412d-90c9-bda0770ea4d5&page=0&nameFtsExpr=%D1%8D%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD>

²⁴⁵ Кодекс этики государственных и муниципальных служащих КР от 19 августа 2016 года № 43.

²⁴⁶ https://24.kg/vlast/119839_vlast_ismi_hamstvo_kak_obrazets_kyrgyzskogo_chinovnika/

²⁴⁷ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года N 75 (ст. 5)

²⁴⁸ Конституционный закон КР «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года N 85 (ст.ст. 15, 16)

²⁴⁹ Постановление Правительства КР «Об оценке деятельности государственных органов исполнительной власти КР, мэрий городов Бишкек, Ош и их руководителей, полномочных представителей Правительства КР в областях» от 17 июня 2016 года № 329

органов МСУ; типовая анкета по определению уровня доверия населения к деятельности госорганов и органов МСУ Кыргызской Республики.

Стоит отметить, что согласно индексу доверия, за 2019 год,²⁵⁰ шесть министерств - Министерство здравоохранения -17,0, Министерство экономики КР - 20,6, Министерство финансов КР - 22,2, Министерство внутренних дел КР - 23,0, Министерство транспорта и дорог КР - 24,6, Министерство юстиции КР - 26,5, имеют очень низкие индексы доверия.

В соответствии с Конституционным законом²⁵¹ при министерствах, государственных комитетах и административных ведомствах в целях взаимодействия государственного органа и гражданского общества по повышению прозрачности процедур принятия и реализации решений могут создаваться общественные советы. В состав общественных советов входят представители некоммерческих организаций, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества из сфер, соприкасающихся с деятельностью государственного органа. (см. подробнее раздел «Государственная служба» - Сотрудничество с общественными институтами)

Конституционный закон²⁵² предусматривает участие Правительства в реализации внутренней и внешней политики государства, в утверждении концепции и программы развития в реализацию программы Правительства; в обеспечении проведения бюджетно-финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной, внешнеэкономической, налоговой и таможенной политики, в осуществлении мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью; в разработке и представлении Парламенту республиканского бюджета и в обеспечении его исполнения; в представлении Парламенту отчета об исполнении республиканского бюджета и др.

Правовая система исполнительной власти – 50

Насколько эффективно приоритизируются механизмы подотчетности и борьбы с коррупцией перед обществом в стране исполнительной властью?

Впервые в Кыргызстане Закон «О борьбе с коррупцией» был принят в марте 2003 года, который утратил силу с введением закона «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года № 153. Также были приняты ряд антикоррупционных Программ и Планов. Вышеуказанные положения были направлены на выявление, предупреждение и пресечение коррупционных правонарушений, привлечение виновных лиц к ответственности, а также определяли правовые и организационные основы борьбы с коррупцией.

В 2005 году была принята Государственная стратегия борьбы с коррупцией в КР²⁵³ - программный документ антикоррупционной политики. В 2009 году была принята Национальная стратегия борьбы с коррупцией в КР и план действий по ее реализации на период 2009 – 2011 годы. Затем 11 марта 2009 года принят Указ Президента КР УП №155 «О Национальной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике»²⁵⁴, утверждающий Национальную стратегию²⁵⁵ и план действий²⁵⁶ по ее реализации. Этим же указом указ ПКР от 21 июня 2005 года признан утратившим силу.

В целях реализации Указа²⁵⁷ Президента КР "О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции", Правительством был

²⁵⁰ <http://www.stat.kg/ru/indexs-doveriya-naseleniya/> Средний индекс доверия за 2019 год – 27,8

²⁵¹ Конституционный закон КР «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года N 85 (ст. 25 п. 6)

²⁵² Там же (ст. ст. 4, 10, ст. 11)

²⁵³ Государственная стратегия борьбы с коррупцией в КР, утвержденная Указом исполняющего обязанности Президента КР от 21 июня 2005 года N 251

²⁵⁴ Указ Президента КР «О Национальной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике» от 11 марта 2009 года УП № 155 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4810?cl=ru-ru>

²⁵⁵ Национальная стратегия борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4813?cl=ru-ru>

²⁵⁶ План действий по реализации Национальной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике на 2009-2011 годы. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4810?cl=ru-ru>

²⁵⁷ Указ Президента КР "О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции" от 2 февраля 2012 года N 26

утвержден План мероприятий государственных органов КР по противодействию коррупции на 2019-2021 годы.²⁵⁸ Однако, Государственная стратегия и разработанные Планы к ним вызывает много критики в плане формальности, слабой реализации, что подтверждается тем, что Кыргызстан пока не добился значительного снижения уровня коррупции.

При получении данных о совершении коррупционных правонарушений, органы по координации деятельности в области противодействия коррупции должны передавать их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

Правительство распределяет основные функции и задачи между органами исполнительной власти, осуществляющими противодействие коррупции. Генеральный прокурор и уполномоченные им прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность государственных органов, органов государственного управления по вопросам борьбы с коррупцией, осуществляют сбор и анализ информации о состоянии коррупции в системе государственного управления, оценивают эффективность принимаемых мер, степень исходящих от коррупции угроз национальной безопасности, в случае необходимости вносят соответствующие предложения на рассмотрение секретариата Совета Безопасности КР.

Министерство юстиции, через средства массовой информации или через Интернет-ресурсы должно осуществлять правовую пропаганду, расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции среди населения, тем не менее, данная пропаганда протекает в вялотекущем режиме. Государственные органы и их должностные лица обязаны информировать органы прокуратуры и уполномоченные подразделения по противодействию коррупции о ставших им известными фактах несоблюдения государственным или муниципальным служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей.

В 2015 году Постановлением Правительства было утверждено Типовое положение²⁵⁹ об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики.

Министерство Финансов в 2019 году²⁶⁰ утвердило План мероприятий по противодействию коррупции на 2020 год²⁶¹ на основании утвержденного Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2019-2021 годы²⁶² в соответствии с Указом Президента КР.²⁶³

15 сентября 2015 года, распоряжением Правительства Кыргызской Республики за № 454-р утверждено положение об Антикоррупционном совете при Правительстве КР для обеспечения эффективного диалога между государственными органами и гражданским обществом по вопросам противодействия коррупции. К сожалению, данный совет работал формально и какой-либо информации о деятельности Антикоррупционного совета в открытых источниках не имеется. В 2018 году распоряжением правительства КР за № 427-р одобрено положение о возобновлении Антикоррупционного совета при правительстве КР в новой редакции. В феврале 2019 года распоряжением премьер-министра КР за № 81 утвержден состав Антикоррупционного совета при правительстве КР. Насколько эффективно работает обновленный совет, нам пока сказать трудно, так как в открытых источниках, кроме утверждения состава совета, информации нет.

²⁵⁸ План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2019-2021 годы утвержденный постановлением Правительства КР от 13 сентября 2019 года № 474

²⁵⁹ Постановление Правительства КР от 16 сентября 2015 года № 642 «Об утверждении Типового положения об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики»

²⁶⁰ Приказ министерства финансов КР №135 от 9 декабря.2019 года

²⁶¹ <http://www.minfin.kg/ru/novosti/borba-s-korrupsiey/vedomstvennye-plan-y-v-sfere-protivodeystviya-korru/plan-meropriyatiy-po-protivodeystviyu-korrupsii-m6230> план

²⁶² План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2019-2021 годы утвержденный постановлением Правительства КР от 13 сентября 2019 года № 474

²⁶³ Указ Президента КР "О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции" от 2 февраля 2012 года № 26

Несмотря на все принимаемые меры по противодействию коррупции, согласно исследованию IRI,²⁶⁴ большая половина населения страны - 66% считает, что правительство Кыргызстана прилагает недостаточно усилий для борьбы с коррупцией, 25% считает, что правительство прилагает достаточно усилий, и 9% не смогли ответить на данный вопрос. В 2017 году 74% населения Кыргызстана считали самой большой проблемой - коррупцию, а в 2018 году уже 81% населения.

Рекомендации

1. Усилить независимость и преемственность исполнительной власти, так как частые смены руководящих чиновников в кабмине подрывают преемственность программ и снижают доверие населения к правительству.
2. Провести анализ функций министерств, государственных комитетов, служб, агентств, инспекций и фондов, органов местного самоуправления для идентификации проблем дублирования полномочий и смешивания своих функций.
3. Проработать механизмы по разделению регулятивных, контрольных и политических функций, которое создает организационные основы для неэффективной работы государственных органов власти и управления, и зарождения коррупции.
4. Усилить кадровый потенциал госслужащих путем улучшения конкурсного отбора, системы стимулирования профессионального роста работников государственного и муниципального управления и повышения заработной платы.
5. Улучшить технические ресурсы в территориальных подразделениях исполнительной власти.
6. Усилить технические параметры государственных сайтов для эффективного распространения информации и коммуникации с населением. С целью повышения информативности и усиления доступа к информации населения, необходимо официальные документы, процедуры и положения Правительства переводить на упрощенный язык.
7. Своевременно обновлять сайт «Открытый бюджет».
8. Реализовывать на практике конституционный закон «О Правительстве Кыргызской Республики», где Правительство должно информировать граждан через средства массовой информации о вопросах, предстоящих рассмотрению на своих заседаниях, и принятых по ним решениях. Видео - и аудиозапись открытого заседания Правительства должны публиковаться в полном объеме, без сокращения, на официальном сайте Правительства либо на общедоступных видео порталах с обязательным размещением ссылок на официальный сайт Правительства в течение 2 рабочих дней после проведения заседания.
9. Проводить на практике публичные слушания по инициативе органов исполнительной власти, которые практически не проводятся. Улучшить механизмы обратной связи с общественностью на официальном сайте Правительства по разделу «Общественное обсуждение НПА». Постановления и распоряжения Правительства размещать своевременно, а также улучшить поисковый сервис.
10. Улучшить и сделать понятным документ об итогах мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики, который вывешивается на сайтах Министерств, так как не совсем понятно для простых граждан и журналистов, насколько эффективно проводится мониторинг и анализ оценки эффективности НПА Правительства КР.
11. Для предоставления информации, исчерпывающего характера, исключающего необходимость повторного обращения заинтересованного лица, необходимо усилить на практике исполнение пункта 3 статьи 11 Закона «О доступе к информации, находящейся в

²⁶⁴ https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», пункта 49 Типовой инструкции по делопроизводству в Кыргызской Республике.

12. Разработать новую эффективную и реализуемую Государственную стратегию борьбы с коррупцией в Кыргызстане, так как Кыргызстан, так и не добился значительного снижения уровня коррупции.

13. Министерству юстиции эффективно осуществлять правовую пропаганду, расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции и реализовывать через средства массовой информации или через Интернет-ресурсы среди населения.

3. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА

Кыргызстан имеет ряд правовых норм, направленных на обеспечение независимости судебной власти. Тем не менее, на практике, судебная власть страдает от чрезмерного влияния, оказываемого исполнительной властью и прокуратурой во время рассмотрения дел, а также случаев, когда интересы политического руководства находятся под угрозой. Недостаточный уровень судебной независимости также подрывает его способность осуществлять надзор в отношении исполнительной власти. Положительной стороной является то, что бюджетное финансирование судебной власти значительно возросло за последние годы, в результате чего произошли улучшения в плане зарплат, инфраструктуры и оборудования. В настоящее время внедряется автоматизация бизнес-процессов в судопроизводстве АИС (автоматизированная информационная система). Верховный суд, Конституционная палата имеют свои веб-сайты, но местные суды не имеют своих сайтов. Имеется единый сайт act.sot.kg, где должны публиковаться решения судов и отражаться статистика публикации судебных актов, но, к сожалению, это делается не всеми судами, иногда со значительными задержками и выборочно.

В таблице ниже представлены значения показателей, которые обобщают оценку потенциала судебной власти, системы ее внутреннего управления и роли в антикоррупционной системе Кыргызской Республики. Последующая часть этого раздела представляет качественную оценку для каждого индикатора.

Общий балл: 38/100

ИЗМЕРЕНИЕ	ИНДИКАТОР	ДЕ-ЮРЕ	ДЕ-ФАКТО
Потенциал 50/100	Ресурсы	75	50
	Независимость	50	25
Управление 38/100	Прозрачность	50	25
	Подотчетность	50	25
	Механизмы честности	50	25
Роль 25/100	Надзор		25
	Преследование коррупции		25
Средний балл		46	29

Структура и организация

Судебная система Кыргызской Республики состоит из Верховного суда и местных судов. В составе Верховного суда действует Конституционная палата.²⁶⁵

Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам и осуществляет пересмотр судебных актов местных судов по обращениям участников судебного процесса.²⁶⁶

Конституционная палата Верховного суда является органом, осуществляющим конституционный контроль. Конституционная палата Верховного суда рассматривает на соответствие Конституции законы и иные нормативные правовые акты; дает заключение о

²⁶⁵ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 93)

²⁶⁶ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 96)

конституционности не вступивших в силу международных договоров; дает заключение к проекту закона об изменениях в действующую Конституцию.²⁶⁷

Местные суды включают суды первой и второй инстанции. Суды второй инстанции осуществляют пересмотр судебных актов первой инстанции.²⁶⁸

Отбор кандидатур на вакантные должности судей всех судов осуществляется Советом по отбору судей Кыргызской Республики.²⁶⁹ Состав Совета формируется, по одной трети состава соответственно: из судей, избранных Советом судей Кыргызской Республики, представителей гражданского общества, избранных парламентским большинством и парламентской оппозицией Жогорку Кенеша и составляет 9 членов.²⁷⁰ Отобранные кандидаты на должности судей местных судов утверждаются Президентом. Кандидаты на должности судей Верховного Суда представляются Президентом в Жогорку Кенеш для утверждения.²⁷¹

Органами судейского самоуправления в Кыргызской Республике являются съезд судей, Совет судей и собрание судей. Съезд судей является высшим органом судейского самоуправления. Совет судей является выборным органом судейского самоуправления, действующим в период между съездами судей и осуществляющим защиту прав и законных интересов судей, контроль за формированием и исполнением бюджета судов, организацию обучения и повышения квалификации судей. Собрание судей является первичным органом судейского самоуправления.²⁷² При Совете судей действует Дисциплинарная комиссия, которая рассматривает вопросы о дисциплинарной ответственности судей и вносит предложения о досрочном освобождении судей от занимаемой должности, а также дает согласие на привлечение судьи к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке и временное отстранение судьи от должности.²⁷³ Дисциплинарная комиссия состоит из 9 членов и формируется Президентом, Жогорку Кенешем и Советом судей по одной трети состава комиссии соответственно.²⁷⁴

Потенциал и ресурсы (де-юре) - 75

В какой степени обеспечивается достойная заработная плата и условия труда судей на законодательном уровне?

Конституцией гарантировано, 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 судебной властью самостоятельно и по согласованию с исполнительной и законодательной ветвями власти включается в республиканский бюджет.²⁷⁵

Контроль за формированием и исполнением бюджета судов осуществляет Совет судей, а также и другие органы в соответствии с законодательством Кыргызской Республики:

- Конституционная палата Верховного суда самостоятельно разрабатывает проект бюджета на очередной финансовый год, который включается в бюджет без изменений и представляется Совету судей. Конституционная палата самостоятельно распоряжается денежными средствами, предусмотренными бюджетом для финансирования Конституционной палаты.²⁷⁶
- Верховный суд разрабатывает проект бюджета на очередной финансовый год в части, касающейся финансирования Верховного суда.

²⁶⁷ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 97)

²⁶⁸ Закон КР "О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах" от 18 июля 2003 года (ст. 28)

²⁶⁹ Закон КР "О Совете по отбору судей Кыргызской Республики" от 13 июня 2011 года (ст. 1)

²⁷⁰ Закон КР "О Совете по отбору судей Кыргызской Республики" от 13 июня 2011 года (ст. 4)

²⁷¹ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 74 и ст. 94)

²⁷² Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 102)

²⁷³ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 95) и Закон КР "О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики" от 28 июля 2017 года (ст. 3)

²⁷⁴ Закон КР "О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики" от 28 июля 2017 года (ст. 4)

²⁷⁵ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 98) и Бюджетный кодекс КР от 16 мая 2016 года (ст. 92)

²⁷⁶ Закон «О Конституционной палате Верховного суда КР» от 13 июня 2011 года (ст. 54)

- Судебный департамент при Верховном Суде разрабатывает проект бюджета на очередной финансовый год в части, касающейся финансирования местных судов, по заявкам каждого из местных судов.²⁷⁷

Проекты бюджетов Верховного суда и местных судов, обсуждаются и утверждаются Советом судей, выносятся на согласование Правительства и обсуждение Жогорку Кенеша.

Правительство должно включить в проект республиканского бюджета предложения Совета судей без изменений и в случае наличия разногласий прилагает свое заключение. Председатель Совета судей непосредственно участвует в обсуждении проекта республиканского бюджета в Жогорку Кенеше.

В соответствии с Бюджетным кодексом при формировании бюджета на соответствующий год, объем расходной части бюджета судебной системы может быть ниже утвержденных показателей предыдущего года только с согласия Совета судей. Секвестрование бюджетных средств, предусмотренных законом на финансирование судебной системы в текущем финансовом году, также допускается только с согласия Совета судей.²⁷⁸ При этом, в законе «О Верховном Суде Кыргызской Республики и местных судах»²⁷⁹ говорится, что уменьшение размера бюджетных средств, предусмотренных законом на финансирование Верховного суда и местных судов в текущем финансовом году, не допускается, а смета расходов Конституционной палаты при утверждении республиканского бюджета не может быть уменьшена по сравнению с предыдущим финансовым годом,²⁸⁰ что говорит о противоречии в нормах этих законодательных актов.

В 2014 году была утверждена Правительством и одобрена Жогорку Кенешем Государственная целевая программа "Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2014-2017 годы" (далее ГЦП) которая предполагала обеспечение как минимум 2%-ой доли от расходной части бюджета на финансирование судебной системы поэтапно с 1%, начиная с 2014 года до 2% к 2017 году.²⁸¹

Постановлением ЖК КР утверждена Государственная целевая программа "Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы", где также, как и в предыдущей программе прописывается одной из основных задач - достижение финансовой независимости судебной системы. В данном документе в разделе «финансирование судебной системы обозначены 3 пункта по обеспечению достаточного финансирования судебной ветви власти: 1) Обеспечение как минимум двухпроцентной доли расходной части бюджета на финансирование судебной системы (в т.ч. повышение оплаты труда судей и работников аппарата судов), поэтапно. 2) Исключение влияния исполнительной ветви власти при определении размеров и условий оплаты труда судей и работников аппарата судов и 3) Исключение влияния исполнительной ветви власти в процессе формирования бюджета судебной системы, исключение установления "контрольных цифр".²⁸²

То есть те задачи, которые были прописаны в Государственной целевой программе по развитию судебной системы КР на 2014-2017 годы, обозначены и в программе "Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы", что говорит о нереализованности данной проблематики и по сегодняшний день. Одним из важнейших показателей результативности мероприятий Целевой программы следует назвать установление процентной доли бюджета судебной системы.

²⁷⁷ Закон «О Верховном суде КР и местных судах» от 18 июля 2003 года (ст. 37 п.п. 2-4, 7)

²⁷⁸ Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года (ст. 92, 107)

²⁷⁹ Закон «О Верховном суде КР и местных судах» от 18 июля 2003 года (ст. 37, п. 6)

²⁸⁰ Закон «О Конституционной палате Верховного суда КР» от 13.06.2011 года № 37 (ст. 54)

²⁸¹ Утверждена Постановлением Правительства КР от 19 марта 2014 года № 174 и одобрена Постановлением Жогорку Кенеша КР от 25 июня 2014 года № 4267-V

²⁸² Государственная целевая программа «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы» (стр.15)

В Конституции имеются положения об обеспечении судей социальными, материальными и иными гарантиями их независимости.²⁸³ В соответствии с действующим законодательством, условия оплаты труда судей определяются Президентом²⁸⁴ по предложению Совета судей и размер оплаты труда судей не может быть уменьшен в период пребывания их в должности.²⁸⁵ Однако законодательство не предусматривает автоматического регулирования ставок заработной платы с учетом инфляции.

Негативной стороной является то, что закон не гарантирует участия местных судов (за исключением Верховного суда и Конституционной палаты ВС КР) в составлении и распределении своего бюджета. Проект бюджета местных судов готовится Судебным Департаментом в Совет судей²⁸⁶ и по закону прямо не требуется согласования с местными судами.

Имеется отдельный указ Президента, устанавливающий размеры доплат судьям за квалификационные классы,²⁸⁷ которые присваиваются им в зависимости от занимаемой должности, стажа работы в должности судьи, качества осуществления правосудия, безупречного поведения. Квалификационные классы присваиваются судьям Президентом по представлению Совета судей.²⁸⁸

По конституционному закону²⁸⁹ условия оплаты труда судей определяются Президентом по предложению Совета судей и размер оплаты труда судей не может быть уменьшен в период пребывания их в должности. Указ Президента²⁹⁰ устанавливает ставки окладов для всех судей и других государственных служащих, однако это правовое положение не доступно для всех граждан, отсутствует в базе данных информационно-правовой системы, где наложен гриф «для служебного пользования – ДСП». Есть отдельный Указ Президента, устанавливающий размеры доплат судьям за квалификационные классы.²⁹¹ Однако эти Указы не предусматривают автоматического регулирования ставок заработной платы с учетом инфляции.

Что касается системы оплаты труда сотрудников судебного департамента при Верховном суде КР, аппаратов областных судов и приравненных к ним судов, аппаратов районных судов и приравненных к ним судов, Высшей школы правосудия при Верховном суде КР, то осуществляется согласно Постановлению Правительства КР от 1 марта 2017 года № 131,²⁹² приложения 10 п.26, которая регулирует оплату труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики.

Согласно Конституции КР судья обеспечивается соответственно его статусу социальными, материальными и иными гарантиями его независимости.²⁹³

Индексация заработной платы судей не проводится. Нет законов, предусматривающих автоматическое регулирование ставок заработной платы с учетом инфляции.

Контроль за формированием и исполнением бюджета судов осуществляет Совет судей, а также и другие органы в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Бюджет судов

²⁸³ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 94)

²⁸⁴ Указ Президента КР от 01.08.2000 года УП № 196 (ДСП) документ под грифом «для служебного пользования», не имеется в свободном доступе

²⁸⁵ Конституционный Закон КР «О статусе судей КР » от 9 июля 2008 года N 141 (ст. 32)

²⁸⁶ Закон КР «О Верховном Суде КР и местных судах» от 18 июля 2003 года (ст. 37, п.п.2-4,7)

²⁸⁷ Указ Президента КР от 26.02.2003 г. № 63 Приложение 2

²⁸⁸ Конституционный Закон КР «О статусе судей КР » от 9 июля 2008 года N 141 (ст. 8-10)

²⁸⁹ Конституционный Закон КР «О статусе судей КР» от 9 июля 2008 года N 141 (ст. 32)

²⁹⁰ Указ Президента КР от 01 августа 2000 года УП № 196 (ДСП)

²⁹¹ Приложение 2 к Положению «о дисциплинарной ответственности судей КР» утв. Указом Президента КР от 26 февраля 2003 г. № 63

²⁹² Постановление Правительства КР от 1 марта 2017 года № 131 «Об оценке деятельности и условиях оплаты труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики»

²⁹³ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 94)

Кыргызской Республики исполняется Правительством Кыргызской Республики в соответствии с республиканским бюджетом, утвержденным Парламентом.²⁹⁴

Потенциал и ресурсы: (де- факто) - 50

В какой степени судебная система имеет адекватный уровень финансовых источников, штат и инфраструктуру для выполнения эффективной работы на практике?

Финансирование судебной системы увеличивается с каждым годом, в период с 2012 по 2018 годы оно выросло почти в четыре раза с 396,4 млн. до 1 622,6 млн. сомов. Однако оно все еще меньше уровня определенного ГЦП на 2014-2017 год и фактически составляет менее 1% от расходной части государственного бюджета.²⁹⁵ Более того, правительством была предпринята попытка²⁹⁶ уменьшить долю финансирования судебной системы в государственном бюджете определенную ГЦП, но предложение было отклонено²⁹⁷ Жогорку Кенешем. Так как ГЦП на 2014-2017 год не было исполнено по пункту увеличения процентного соотношения от расходной части государственного бюджета, увеличение бюджета до 2% включено в ГЦП на 2019-2022 год.²⁹⁸

Формирование бюджета также проходит с нарушением действующего законодательства: Министерство финансов устанавливает контрольные цифры (предельный показатель бюджетных средств, на основании которого осуществляется формирование расходов бюджетных учреждений) для бюджета судебной системы и затем еще осуществляет секвестризацию запланированных Советом судей в рамках этих контрольных цифр средств.²⁹⁹

Несмотря на увеличение за последние годы заработной платы судей, судьи все еще считают ее невысокой, особенно с учетом инфляции. Хотя заработная плата судей значительно ниже заработка самых высокооплачиваемых юристов-практиков, она относительно выше чем у других государственных служащих.³⁰⁰ В целом, по мнению судей, их труд недоплачен, при том, что они перегружены работой.³⁰¹

Зарплата сотрудников аппаратов судов продолжает оставаться на очень низком уровне из-за чего происходит «постоянная текучесть кадров, которая наихудшим образом сказывается на деятельности судов. В аппаратах судов сотрудники после приобретения опыта работы в суде, из-за низкого размера заработной платы, вынуждены искать работу либо трудоустроившись на более высокооплачиваемую».³⁰²

Распределение нагрузки по регионам в судебной системе неравномерное, некоторые суды, перегружены из-за большого количества рассматриваемых дел. Судьи в таких судах рассматривают в 2 и более раза больше дел, чем судьи менее загруженных судов.³⁰³

Многие суды не имеют надлежащую инфраструктуру, оборудование и число вспомогательного персонала. По мнению некоторых судей, суды низшего уровня, не всегда получают достаточное финансирование из-за их ограниченной роли в разработке своих собственных бюджетов.³⁰⁴

Скорость Интернета во многих, подключенных к сети судах остается очень низкой, около трети судов не имеют доступа в Интернет.³⁰⁵ Количество компьютеров, и другой офисной техники

²⁹⁴ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 102 ч. 2 абзц. 3), Закон «Об органах судейского самоуправления КР» от 20 марта 2008 года N 35 (ст.9 ч.2), Бюджетный кодекс от 16 мая 2016 года (ст. ст. 70, 92, 103, 107)

²⁹⁵ Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2018 год и прогнозе на 2019-2020 годы» Приложение 5.

²⁹⁶ Постановление Правительства КР от 27 июля 2015 года № 535

²⁹⁷ Постановление Жогорку Кенеша КР от 13 января 2016 года N 185-VI

²⁹⁸ Проект Государственной целевая программа «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы» (стр.15)

²⁹⁹ Материалы бюджетных слушаний проекта бюджета судебной системы на 2016 год от 26 июня 2015 г. <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2015/09/Programmny-j-byudzhet.pdf>

³⁰⁰ Интервью с судьями

³⁰¹ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kyrgyzstan-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>

³⁰² Проект Государственной целевая программа «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы», стр. 7-8

³⁰³ <http://www.jogorku.sot.kg/sites/default/files/images/2017.pdf> Бюллетень ВС КР 2017 (1) стр.151 и 169

³⁰⁴ Интервью с судьями местного суда

недостаточно, большинство судей используют литературу на бумажных носителях. Судьям не всегда своевременно доступна специальная литература, новые издания об изменениях в законодательстве и текущей практике других судов, необходимую литературу судьи покупают сами.³⁰⁶

Учебный центр судей преобразован в Высшую школу правосудия при Верховном суде, осуществляющим повышение квалификации судей, работников аппаратов судов и уполномоченного органа, обучение претендентов на должности судей местных судов. В проекте ГЦП «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы» отмечается «необходимость дальнейшего укрепления потенциала Высшей школы правосудия, устранение зависимости от донорской помощи и об отсутствии постоянного штата профессорско-преподавательского состава, отсутствие соответствующих учебных стандартов и программ, а также о необходимости разработки и исполнения специальных программ повышения квалификации судей, работников аппаратов судов и судебных исполнителей. Данные недостатки, скорее всего, приводят к «недостаточному уровню квалификации и компетенции отдельных судей и работников судебной системы».³⁰⁷

Независимость: (де-юре) - 50

В какой степени судебная система независима на законодательном уровне?

Независимость судебной системы гарантируется Конституцией,³⁰⁸ которая гласит, что судьи независимы и подчиняются только Конституции и законам. Никто не вправе требовать от судьи отчета по конкретному судебному делу. Давление на судей и вмешательство в их работу запрещено³⁰⁹ и являются наказуемым деянием.³¹⁰

Однако нет отдельных правовых норм, направленных на защиту судей от неправомерного влияния, когда в течение всего времени судебного разбирательства, заинтересованным лицам, государственным служащим и политическим деятелям запрещено участвовать в любых коммуникациях с судьями общих судов, которые нацелены повлиять на исход процесса и подорвать независимость и беспристрастность судьи.

Полномочия Верховного Суда закреплены в Конституции и могут быть изменены только через конституционную поправку, которая требует большинства голосов в Парламенте либо инициативы не менее 300 тысяч избирателей.³¹¹

Отбор кандидатур на вакантные должности судей всех судов осуществляется Советом по отбору судей Кыргызской Республики (более подробно обсуждается в разделе о структуре и организации).³¹² Процесс формирования Совета по отбору судей содержит элементы субъективизма и зависит от политиков. Так, например, для усиления прозрачности процесса отбора судей, в Совет включили представителей гражданского общества, которые отбираются Парламентом, но к сожалению сам процесс отбора подвергся большой критике, где эксперты и гражданское общество обвинили в непрозрачном и непонятном отборе по которому отсутствовали критерии отбора. Что касается мнения самого судейского корпуса, то в проекте Государственной целевой программы «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы», указывается о том, что сам состав Совета по отбору судей «не соответствует рекомендациям международных органов и экспертов (Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия), Киевской конференции по вопросам независимости

³⁰⁵ <http://e-sot.kg/2016/09/09/spisok-sudov-gde-net-intereneta/>

³⁰⁶ Интервью с судьями

³⁰⁷ Проект Государственной целевой программы «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы», (стр. 22)

³⁰⁸ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 94)

³⁰⁹ Конституция КР, УПК КР, ГПК КР и Конституционный закон «О статусе судей КР» запрещают вмешательство в деятельность по осуществлению правосудия.

³¹⁰ Уголовный Кодекс КР от 1 октября 1997 года (ст. 332)

³¹¹ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 114 п. 1)

³¹² Закон КР «О Совете по отбору судей КР» от 13 июня 2011 №40 (ст. 5, 6)

судебной власти в странах Восточной Европы, Северного Кавказа и Центральной Азии), которые предлагают, чтобы "значительное число судей" входило в состав специальных органов для отбора судей»,³¹³ а не одной трети.

Судьи Верховного суда, в том числе Конституционной палаты Верховного суда, избираются Парламентом по представлению Президента, основанному на предложении Совета по отбору судей, с учетом гендерного представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола.³¹⁴ Судьи местных судов назначаются Президентом по представлению Совета по отбору судей.³¹⁵ Но сам процесс отбора и назначения судей на должности содержит элементы субъективизма.

Судьи Верховного суда избираются до предельного возраста, установленного Конституцией; судьи Конституционной палаты Верховного суда - в первый раз сроком на 7 лет, а в последующем - до достижения предельного возраста, установленного Конституцией.³¹⁶ Судьи местных судов назначаются в первый раз сроком на 5 лет, а в последующем - до достижения предельного возраста.³¹⁷

Судьи всех судов Кыргызской Республики несменяемы. Они занимают свои должности и сохраняют свои полномочия в пределах конституционного срока. Судья не может быть досрочно освобожден или отстранен от должности либо его полномочия не могут быть приостановлены или прекращены не иначе, как в порядке и по основаниям, установленным Конституцией и конституционным Законом.³¹⁸

Судьи обладают правом неприкосновенности и не могут быть задержаны или арестованы, подвергнуты обыску или личному досмотру, кроме случаев, когда были застигнуты на месте совершения преступления.³¹⁹ Решение по вопросу о возбуждении уголовного дела в отношении судьи принимается Генеральным прокурором. Привлечение судьи к уголовной ответственности допускается с согласия Дисциплинарной комиссии при Совете судей по представлению Генерального прокурора.³²⁰

В случае нарушения требований безупречности судья освобождается от должности по предложению Дисциплинарной комиссии при Совете судей. Судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда освобождаются от должности досрочно большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по представлению Президента на основании решения Дисциплинарной комиссии при Совете судей. Судья местного суда досрочно освобождается от должности Президентом по предложению Дисциплинарной комиссии при Совете судей.³²¹ Судья вправе обжаловать решение Дисциплинарной комиссии в судебном порядке.³²²

Независимость (де-факто) – 25

Насколько судебная система независима на практике и работает без вмешательства со стороны правительства или других субъектов?

Несмотря на законодательство, гарантирующее независимость, зависимость судебной власти от других ветвей власти в Кыргызстане осталась по сей день. Так, в проекте Государственной целевой программы «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы» отмечается, что судебная система продолжает оставаться зависимой от законодательной и исполнительной ветвей власти и нормы Конституции Кыргызской Республики и уголовного

³¹³ Проект Государственной целевой программы «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы» (стр. 7)

³¹⁴ Конституционный закон «О статусе судей КР» от 9 июля 2008 года N 141 (ст. 15, 21-1, 22)

³¹⁵ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 94 п. 8)

³¹⁶ Конституционный закон «О статусе судей КР» от 9 июля 2008 года N 141 (ст. 15)

³¹⁷ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 94 п. 8)

³¹⁸ Конституционный закон «О статусе судей КР» от 9 июля 2008 года N 141 (ст. 13)

³¹⁹ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 94 п. 2)

³²⁰ Конституционный закон «О статусе судей КР» от 9 июля 2008 года N 141 (ст. 30 п.1-2)

³²¹ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 95 п. 2)

³²² Административно-процессуальный кодекс КР от 25 января 2017 №13 (гл. 21)

законодательства об ответственности за вмешательство в деятельность судей по отправлению правосудия носят декларативный характер.³²³

Всемирный экономический форум оценивает независимость судебной системы Кыргызской Республики 3,1 балла из 7 возможных и ставит на 102 место из 137 стран, участвовавших в исследовании.³²⁴ Рейтинг Кыргызстана в категории «Организация и независимость судебной системы» международного исследования «Страны переходного периода» снизился с 6,0 в 2010 году до 6,5 в 2018 (1=высший балл, 7=низший балл). Реформа судебного сектора, начатая после изменения режима 2010 года, не способствовала повышению независимости судебной системы или уменьшению коррупции. Судебный сектор продолжает служить интересам политических элит и выборочно осуществлять судебное преследование критиков правительства или чрезмерно откровенных лидеров общества.³²⁵

По результатам исследования о деятельности судебной системы в рамках борьбы с коррупцией,³²⁶ 24% судей указали на давление со стороны законодательной власти, 29% со стороны исполнительной власти, 16% - судебного начальства. Аналогично в исследовании «Судебная реформа в Кыргызстане» отмечено, что «судьи особенно уязвимы в отношении с Президентом и его аппаратом, депутатами Жогорку Кенеша, председателями судов, прокурорами». Отсутствие применения статьи 317 УК на практике «свидетельствует о не востребованности уголовной ответственности как инструмента, гарантирующего независимость судебной власти».³²⁷

Согласно результатам исследования GIZ, процесс отбора продолжает оставаться чрезвычайно политизированным и подверженным влиянию Парламента и его политических партий и не способен проверить профессиональные качества кандидатов в судьи. Назначение судей зависит от Аппарата Президента. Судьи переизбираются снова после окончания «испытательного срока» на общих основаниях без учета заслуг.³²⁸

В самой работе судейского состава согласно опросам самих судей и исследованию «Судебная реформа в Кыргызстане»,³²⁹ отмечены следующие проблемы внутренней зависимости судей от председателей судей несмотря на трехлетнее избрание без права на повторное переизбрание. Во-первых, так как «законодательство страны не содержит исчерпывающего перечня полномочий председателя суда, председатели судов имеют влияние в решении вопросов получения или повышения квалификационного класса, премирования, награждения, зарубежных командировок, ротации и переназначения судей». Во-вторых, председатели судов играют ключевую роль при распределении дел, которая, к сожалению, должным образом не автоматизирована³³⁰ по сей день. В-третьих, в пункте 3 части 1 статьи 12 Закона «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики» от 28 июля 2017 года прописывается право председателей судов обращаться с представлениями на действия и бездействия судьи в Дисциплинарную комиссию при Совете судей. По закону «О статусе судей Кыргызской Республики»,³³¹ отмена или изменение судебного акта не влекут дисциплинарной ответственности судьи, если при этом не были допущены грубые нарушения закона. Но «при отсутствии четких критериев, определяющих степень грубости нарушения закона, любая отмена решения может произвольно трактоваться председателями как грубое нарушение закона, вменяться в вину судье для инициирования лишения его должности». Таким образом, «право председателя обращаться с представлением в Дисциплинарную комиссию является для судей постоянным «дамкловым мечом», существенным инструментом влияния председателя на судей» Из-за этого судьи опасаются выносить самостоятельные решения по резонансным

³²³ Проект Государственной целевая программа «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы» (стр. 20)

³²⁴ World Economic Forum, Global Competitiveness Report <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>

³²⁵ Freedom House, Nations in Transit, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/kyrgyzstan>

³²⁶ Исследование деятельности судебной системы в рамках борьбы с коррупцией, стр.37 – SIAR research&consulting

³²⁷ <http://center.kg/article/225>, Исследование «Судебная реформа в Кыргызстане»

³²⁸ Обзор о честности и неподкупности судебных органов, GIZ 2016 (стр. 28-32)

³²⁹ <http://center.kg/article/225>, Исследование «Судебная реформа в Кыргызстане»

³³⁰ (на сегодняшний день только в Верховном суде имеется автоматизированное распределения дел)

³³¹ Закон КР «О статусе судей Кыргызской Республики» (ст. 28 ч. 3)

делам, предпочитая не отходить от указаний свыше, и даже по своей инициативе согласовывают решения с председателем или с вышестоящим судом, либо с «кураторами» из других ветвей власти».³³²

Безграничный доступ к судьям также представляет угрозу судебной независимости. Судьям сложно избегать нежелательных встреч со сторонами судебного процесса или другими заинтересованными лицами, поскольку каждый имеет доступ к кабинету судьи. Только в одном здании суда во всей стране, расположенном в г. Бишкек, условия для отправления правосудия приближены к международным стандартам.

Несмотря на законодательно прописанную ответственность, в практике отсутствует наказуемость за давление на судей. Давление на судебную систему со стороны законодательной и исполнительной властей, и со стороны судей широко распространённая практика.³³³ Как фактор постоянного политического давления можно рассматривать введение не существовавшей до этого должности официального представителя Президента в Конституционной палате.³³⁴

Глава Венецианской комиссии высказался о недостаточности гарантий независимости судей в Кыргызстане, в своем заявлении³³⁵ относительно увольнения в 2015 году судьи Конституционной палаты, заявившей о давлении со стороны представителя Президента в Конституционной палате.

Процессуальные нормы в дисциплинарном производстве могут не соблюдаться в угоду властей.³³⁶ Судьям не всегда гарантируется справедливое судебное разбирательство, отсутствуют средства правовой защиты от их отстранения от должности судьи. Слишком часто используется процедура досрочного освобождения от должности судьи, которая зачастую не соответствует принципу соразмерности наказания.³³⁷

Ситуации с досрочным освобождением судей, также является большой проблемой, так как отсутствие гарантий у судей в сохранении своей должности, в продлении своих полномочий на второй срок вынуждает их быть зависимыми от членов Совета судей, от сотрудников Аппарата Президента и депутатов Парламента, что в результате может стать причиной досрочного освобождения от должности и может стать прямым последствием излишней независимости определенного судьи.³³⁸

Согласно мнению судей: «процедура по освобождению судей согласно законодательству, имеет много ступеней, но на практике носит политический характер, поэтому данная процедура должна быть более детально и четко прописана. Например, в западных демократических странах, процедура освобождения проходит очень длительный процесс».³³⁹ В дисциплинарной комиссии и в Совете Судей работают такие же судьи, а в целом, когда вся судебная система является зависимой, то и процесс освобождения не может носить в целом объективный характер.

Несмотря на заявленный мораторий на изменения Конституции до 2020 года, властями неоднократно предпринимаются попытки внесения поправок в Конституцию в числе которых предложения по ограничению функций Конституционной палаты. В итоге принятых в декабре 2016 года поправок в Конституцию введен ряд норм, ослабляющих независимость судебной ветви власти (освобождения с должности судьи осуществляется по предложению дисциплинарной комиссии при Совете судей или Совета судей в случаях, предусмотренных

³³² <http://center.kg/article/225>, Исследование «Судебная реформа в Кыргызстане»

³³³ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kyrgyzstan-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>

³³⁴ Указом Президента КР от 4 декабря 2018 года № 243 утверждено «Положение о постоянном представителе Президента КР в Конституционной палате Верховного суда КР»

³³⁵ <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2044>

³³⁶ Интервью с экс – судьей Конституционного суда Кларой Сооронкуловой

³³⁷ Обзор о честности и неподкупности судебных органов, GIZ 2016 (стр. 16)

³³⁸ Интервью с судьями

³³⁹ Интервью с судьями

Конституцией и конституционным законом³⁴⁰, в прежней версии было предложение от Совета судей), так как дисциплинарная комиссия формируется Президентом, Жогорку Кенешем и Советом судей Кыргызской Республики по одной трети состава комиссии соответственно³⁴¹. Тем самым, усилены позиции Президента и Жогорку Кенеша в решении вопроса об отстранении судей от должности.

Прозрачность: (де – юре) - 50

Насколько хорошо законодательно прописано о том, что общественность может получать соответствующую информацию о деятельности и процессах принятия решений в судебной системе?

Действующее законодательство содержит ряд требований, направленных на обеспечение прозрачности судебных разбирательств, но, в некоторых случаях, содержит положения для создания ограничений для доступа, которыми можно злоупотребить.

Конституция гласит, что судебные заседания должны быть открытыми, в то время как закрытые заседания могут проводиться только в случаях, когда это специально разрешено законом.³⁴² Судебные постановления открытых заседаний также должны быть публичными, и подлежат размещению в Государственном реестре судебных актов.³⁴³ Суды обязаны протоколировать судебные заседания или производить запись заседаний и предоставлять их сторонам по запросу.³⁴⁴ Кино - и фотосъемка, видеозапись, прямая радио - и телетрансляция судебного заседания допускаются с разрешения суда,³⁴⁵ хотя другая статья этого же кодекса³⁴⁶ прописывает, что кино - и фотосъемка, видеозапись, прямая радио - и телетрансляция в ходе судебного разбирательства допускаются по разрешению суда с учетом мнений лиц, участвующих в деле. Эти действия не должны мешать нормальному ходу судебного заседания, осуществляться на указанных судом местах в зале судебного заседания и могут быть ограничены во времени.

Суды должны размещать на своих официальных сайтах и обязаны обнародовать информацию, включающую: тексты нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность суда, и иных актов, регулирующих вопросы внутренней деятельности суда; требования, предъявляемые к форме и содержанию документов, используемых при обращении в суд, и (или) образцы этих документов, порядок представления указанных документов и т.д. Кроме этого, на официальном сайте суда, а в случае его отсутствия на официальном сайте Верховного суда КР, требуется размещать информацию о всяком вмешательстве в деятельность судьи по осуществлению правосудия, в том числе путем оказания давления на судью в любой форме, подкупа, угроз, а также иных форм внепроцессуального обращения.³⁴⁷ Также судьи обязаны предоставлять ежегодные декларации о доходах в уполномоченный орган по делам государственной службы.³⁴⁸

Согласно Закона «О Верховном суде и местных судах»³⁴⁹ официальным изданием Верховного суда является "Бюллетень Верховного суда Кыргызской Республики", в котором публикуется информация о заседаниях пленума Верховного суда, его постановления с разъяснениями по вопросам судебной практики, решения судебных коллегий, обзоры судебной практики, анализ судебной статистики и другие материалы.

³⁴⁰ Конституция КР от 27 июня 2010 года в редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218 (п. 2, 4 ч. 3 ст. 64)

³⁴¹ Закон КР «О Дисциплинарной комиссии при Совете судей КР» от 28 апреля 2017 года № 147 (ч. 1 ст. 4)

³⁴² Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 99)

³⁴³ Закон КР "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР" от 28 декабря 2006 года N 213 (ст. 18¹)

³⁴⁴ ГПК КР от 25 января 2017 (гл. 22) и УПК КР от 2 февраля 2017 года (ст. 272)

³⁴⁵ Гражданский процессуальный кодекс КР от 25 января 2017 года N 14 (ст. 13)

³⁴⁶ Гражданский процессуальный кодекс КР от 25 января 2017 года N 14 (ст. 160 п. 4)

³⁴⁷ Закон КР "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР" от 28 декабря 2006 года N 213 (ст. 20¹)

³⁴⁸ Конституционный закон «О статусе судей КР» от 9 июля 2008 года N 141 (ст. 5-1 ч 1 п. 5) и Закон КР «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» от 02 августа 2017 г. (ст. ст. 1, 5);

³⁴⁹ Закон КР «О Верховном суде и местных судах» от 18 июля 2003 года № 153 (ст. 24)

В то же время, законодательство не содержит каких-либо положений, требующих от судов или Совета судей активно информировать общественность о некоторых важных аспектах своей деятельности (судебную статистику, судебные записи, протоколы, и т.д.). Информация о судебных вакансиях должна быть опубликована через официальную газету и интернет сайт Совета по отбору судей,³⁵⁰ но нет аналогичных требований для публикации сведений о назначениях, ротации и увольнениях.

Имеется интернет портал www.act.sot.kg, где в соответствии с Инструкцией о порядке публикации судебных актов и заседаний Верховного суда и местных судов должны публиковаться судебные акты, за исключением некоторых категорий дел.

К сожалению законодательно не прописано о том, что вся информация судебной системы должна находиться на сайтах судов. Существует пробел, как отсутствие четкой законодательной регламентации,³⁵¹ обязывающей суды разработать собственные сайты и вывешивать на них всю соответствующую информацию.

Неадекватное материально-техническое обеспечение сегодняшних судов, является причиной отсутствия интернет-сайтов местных судов, что, в свою очередь, ведет к закрытости судебных органов от общества.

Лица, участвующие в деле, или любое заинтересованное лицо, присутствующие на открытом судебном заседании, имеют право фиксировать письменно или с помощью средств звукозаписи ход судебного разбирательства. Кино- и фотосъемка, видеозапись, прямая радио и телетрансляция судебного заседания допускаются с разрешения суда.³⁵²

Прозрачность (де-факто) - 25

В какой степени общественность имеет доступ к судебной информации и ее деятельности на практике?

Доступ к судебным заседаниям обеспечивается на практике, но отсутствие достаточного количества залов, надлежащего оборудования в залах судебных заседаний часто затрудняет для посетителей возможность участия в процессах и ведения записей. Судебные решения не всегда своевременно доступны.

Судебные разбирательства, как правило, открыты для общественности и средств массовой информации, но часть судебных заседаний по гражданским делам, а иногда и по уголовным (по преступлениям небольшой тяжести) проводится в кабинетах судей, и не все желающие могут присутствовать на них. Также часто из-за расстояния между присутствующими и судьей плохая слышимость, отсутствуют микрофоны – все это небольшие, но существенные проблемы, которые подрывают ценность открытого судопроизводства.

Верховный суд и некоторые другие суды проводят аудио-видео фиксации и протоколировании судебных заседаний в залах заседаний судов. В настоящее время поэтапно внедряется автоматизированная система по всей стране.³⁵³ Согласно инструкции³⁵⁴ для того, чтобы ознакомиться с записями судебных заседаний, суд учитывает: наличие оснований для ознакомления; технические (наличие свободных средств компьютерной техники и организационные (наличие свободных и оборудованных помещений в суде, выделение времени сотрудников аппарата суда для сопровождения ознакомления, временные затраты и т.д.) Данные ограничения ставят под сомнение возможности ознакомления в районных и городских судах, где даже судебные заседания проходят в кабинетах судей из-за отсутствия свободных помещений. В июне месяце 2019 года вышла статья³⁵⁵ о запрете использования записи

³⁵⁰ Конституционный закон «О статусе судей КР» от 9 июля 2008 года N 141 (ст. 18)

³⁵¹ К примеру, в РФ существует Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации", обязывающий суды иметь собственные функционирующие сайты.

³⁵² Гражданский процессуальный кодекс КР от 25 января 2017 года N 14 (ст. 13 п. 2)

³⁵³ https://www.vb.kg/doc/376792_vse_skazannoe_v_sydah_teper_bydet_fiksirovatsia_v_video_i_aydioformate.html

³⁵⁴ Инструкция по использованию Системы аудио -, видеofиксации судебных заседаний и предоставлению материалов судебных заседаний участникам процесса и их представителям

³⁵⁵ <http://sadanbekov.kg/мои-статьи/для-чего-оборудованы-суды-средствам>

участниками процесса ссылаясь на то, что ведется запись в судебном заседании и на запрос предоставить запись судебного заседания (по инструкции в течении 3 дней) осталось проигнорированной. В судах, где еще не внедряется данная система, особенно в регионах имеются сложности с оформлением и своевременной выдачей протоколов сторонам для ознакомления.³⁵⁶

Также, как описано выше, в судебной системе внедряется автоматизация бизнес-процессов в судопроизводстве АИС (автоматизированная информационная система).³⁵⁷

Существуют смешанные доказательства относительно доступности судебных решений. Верховный суд, Конституционная палата имеют веб-сайты, но местные суды не имеют своих сайтов. Имеется единый сайт,³⁵⁸ где должны публиковаться решения судов и отражаться статистика публикации судебных актов. На данном сайте можно ознакомиться с некоторыми вынесенными судебными актами (к сожалению, это делается не всеми судами,³⁵⁹ иногда со значительными задержками и выборочно), узнать дату заседания (историю заседаний), состояние и статус дела, а также данные судьи докладчика, адрес и контактные данные суда. Многие журналисты жалуются, что данный сайт работает непоследовательно и не публикуются все судебные решения.³⁶⁰

Информация о бюджете судебной системы является доступной для общественности через сайт министерства финансов. Сайт Совета по отбору судей³⁶¹ работает в штатном режиме, освещается информация о предстоящих конкурсах, графики проведения, об имеющихся вакансиях и итогах конкурсов. Представлены вопросы, требования к кандидатам, анкета.

Подотчетность (де – юре) - 50

В какой степени подотчетна судебная система?

Правовая база содержит обширные положения, касающиеся жалоб и дисциплинарных санкций в отношении судей. По закону, судьи обязаны объяснять причины своих решений. Негативной стороной является то, что судьи пользуются чрезмерно высоким уровнем иммунитета от судебного преследования, который простирается на все виды преступлений.

Существует подробная формальная процедура для жалоб и дисциплинарных мер в отношении судей установленная законодательством. Любой человек или организация имеют законное право подать жалобу на судью в Дисциплинарную комиссию при Совете судей. Такие жалобы могут быть поданы председателями Верховного суда или местных судов на судей соответствующего или нижестоящего суда. На признанных виновными в дисциплинарных нарушениях судей могут налагаться различные меры, в том числе предупреждения, замечания, выговоры, или досрочное освобождение судьи от занимаемой должности.³⁶² Независимость Дисциплинарной комиссии, в какой-то степени, может быть подорвана тем, что ее состав по одной трети формируется Президентом, Жогорку кенешем и Советом судей. Члены комиссии, назначенные Президентом и Жогорку Кенешем, вместе будут составлять большинство, необходимое для решения дисциплинарных вопросов, касающихся судей, что вызывает обеспокоенность в плане независимости судебных органов и принципа разделения властей.³⁶³

Также имеется Положение³⁶⁴ о дисциплинарной ответственности судей, где указано, что право возбуждения дисциплинарного производства принадлежит также: - председателям районных и приравненных к ним судов в отношении судей соответствующего суда; - председателям

³⁵⁶ Интервью с участниками судебных процессов.

³⁵⁷ <http://wp-sot.sot.kg/wp-content/uploads/sites/4/2019/07/AIS-Suda.pdf>

³⁵⁸ <https://act.sot.kg>

³⁵⁹ 1) <http://www.koom.kg/index.php?act=material&id=4100>, 2) многие журналисты не могут найти некоторые решения на данном сайте.

³⁶⁰ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

³⁶¹ Сайт Совета по отбору судей <http://otbor.sot.kg/>

³⁶² Конституционный закон «О статусе судей КР» от 9 июля 2008 года N 141 (ст. 28)

³⁶³ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)025-e)

³⁶⁴ Положение о дисциплинарной ответственности судей КР от 26 февраля 2003 года № 63 (п. 4)

областных и приравненных к ним судов в отношении председателей, судей соответствующего областного и приравненного к нему суда, а также председателей и судей соответствующих районных и приравненных к ним судов; - Председателю Верховного суда Кыргызской Республики в отношении судей Верховного суда КР, председателей и судей местных судов КР; - Председателю Конституционного суда Кыргызской Республики в отношении судей Конституционного суда Кыргызской Республики; - Президенту Кыргызской Республики или уполномоченному им органу в отношении председателей, их заместителей и судей Кыргызской Республики; - Председателю Национального совета по делам правосудия при Президенте Кыргызской Республики в отношении судей любого ранга. Постановление о возбуждении дисциплинарного производства в течении трех рабочих дней направляется с необходимыми материалами на рассмотрение в соответствующую квалификационную коллегия судей. В разделе «Независимость» - де факто, данное право указано в качестве риска, который является существенным инструментом влияния председателя на судей. Поэтому высказываются предложения о «наделении председателей судов правом возбуждения вопроса перед собранием судей о необходимости обращения в дисциплинарную комиссию в отношении судьи, но окончательное решение принимать на собрании судей, на основе обсуждения, исключая субъективизм и пристрастность».³⁶⁵

Судьи по закону должны предоставлять основания по своим решениям в различных делах. Например, в Уголовно-процессуальном кодексе, как в действующем, так и утратившим силу с 1 января 2019 года, прямо указано, что решение по уголовным делам должно быть «законным и обоснованным».³⁶⁶ Административно-процессуальный кодекс также требует от судов объяснить причины по их решениям.³⁶⁷ Гражданский процессуальный кодекс позволяет судье не предоставлять причины своих решений, если иск признан ответчиком, но содержит требования о «законности и обоснованности решения».³⁶⁸

Подотчетность судей потенциально может быть подорвана тем, что судьи пользуются чрезмерно высоким уровнем иммунитета от судебного преследования.

Подотчетность (де - факто) - 25

В какой степени судебная система отчитывается и отвечает за свои действия на практике?

Подотчетность судей не обеспечивается должным образом на практике, так как они часто не дают обоснования по своим решениям в ходе судебного разбирательства. Независимость и беспристрастность органа, рассматривающего жалобы, остается под вопросом. Большое количество жалоб относительно работы судей предполагает, что возможно легко подавать их на практике, хотя они не всегда обрабатываются в прозрачной манере.

Адвокаты и прокуроры недовольны низким качеством выносимых судебных решений и приговоров, часто они не содержат четких объяснений причин, почему судом одни доказательства приняты во внимание, а другие – нет, нет надлежащего толкования и мотивации выводов. Судебные решения и приговоры не выдаются своевременно сторонам. Имеются проблемы с ведением и своевременным предоставлением протоколов судебных заседаний.³⁶⁹

Санционирование судей производится больше по заявлениям представителей государственных органов. Жалобы физических и юридических лиц на действия судей возвращаются заявителям без должного изучения и обоснования, либо отклоняются по противоречивым основаниям. Дисциплинарная комиссия зачастую не приводит какой-либо аргументации, мотивировки принимаемых решений. Налагаемые Дисциплинарной комиссией санкции иногда не соразмерны и избирательны.³⁷⁰ По сведениям Дисциплинарной комиссии от

³⁶⁵ <http://center.kg/article/225>, Исследование «Судебная реформа в Кыргызстане»

³⁶⁶ Уголовно-процессуальный кодекс КР от 30 июня 1999 года N 62 (ст. 310) утратил силу и УПК КР от 2 февраля 2017 года № 20 (ст. 335)

³⁶⁷ Административно-процессуальный кодекс КР от 25 января 2017 года № 13 (ст. 172)

³⁶⁸ Гражданский процессуальный кодекс КР от 25 января 2017 года № 14 (ст. 199)

³⁶⁹ Интервью с адвокатами и прокурорами в 7 регионах Кыргызстана

³⁷⁰ Материалы мониторинга заседаний Дисциплинарной комиссии Институтом общественного анализа за 2015-2018 годы www.koom.kg

28 июня 2019 года, с октября 2017 года 161 судей привлечено к дисциплинарной ответственности по итогам служебного расследования Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики.³⁷¹ Из-за отсутствия официальной статистической сводки на официальном сайте происходит путаница в сведениях. В одном источнике³⁷² за первое полугодие 2019 года применено 59 дисциплинарных взысканий, из которых: 41 предупреждений; 13 замечаний; 2 выговора; 2 раза дано согласие на привлечение к уголовной ответственности и один раз досрочное освобождение от занимаемой должности. В другом, со ссылкой на пресс-службу ВС КР, за весь 2019 год по 50 жалобам применено дисциплинарное взыскание, по 32 вынесены предупреждения, по 11 - замечания, по 5 - выговоры. Досрочно освобождены от должности двое судей, трое привлечены к уголовной ответственности, из 863 обращений рассмотренных дисциплинарной комиссией при Совете судей.³⁷³

Нет доступной информации о любых усилиях, направленных на защиту заявителей. (См.подробнее «Государственная служба»)

Механизмы честности (де – юре) – 75 (50)

Насколько хорошо прописаны на законодательном уровне механизмы честности для судей и работников судебной системы?

Кыргызстан имеет определенные правила, касающиеся честности судей, хотя некоторые из этих правил недостаточно конкретны, и нет никаких правил, которые ограничивают вхождение судей в частный сектор после отставки.

Если на судебном процессе одна сторона является родственником, либо если судья ранее участвовал по тому же делу в качестве судьи, прокурора, эксперта, специалиста, переводчика, представителя, секретаря, а также, если имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в его беспристрастности, то имеются положения об отводе и самоотводе судьи. А именно, согласно процессуальному праву³⁷⁴ стороны могут оспорить беспристрастность судей, как в уголовных, так и гражданских делах, и судьи обязаны взять самоотвод. Тем не менее, в суде 1 инстанции решение по заявлению об отводе судьи, как правило, принимает то лицо, которое подлежит отводу и в случае несогласия с решением обжаловать его можно только после вынесения решения по существу основного дела. Жалоба (представление) об отводе судьи подается одновременно с апелляционной жалобой на решение суда по уже рассмотренному делу. В АПК КР определение по вопросу об отводе и самоотводе отдельно не обжалуется, но доводы могут быть включены в апелляционную, кассационную жалобу.³⁷⁵

Так же судьи не могут участвовать в производстве по делу также в случаях, если имеются иные обстоятельства, дающие основание полагать, что они лично, прямо или косвенно заинтересованы в исходе данного дела.³⁷⁶

Этическое поведение судей в Кыргызстане регулируется Кодексом чести судьи,³⁷⁷ который устанавливает этические стандарты поведения судьи в профессиональной и внесудебной деятельности, обязательные для каждого действующего судьи Кыргызской Республики, а также для судей в отставке, соответственно их статусу. В Кодексе приводятся принципы поведения судьи и обязанности по соблюдению этих принципов, а также ответственность за нарушение требований Кодекса. В сравнении с предыдущими Кодексами текст проекта более детализирован, полнее и шире раскрывает нормы поведения. В Новый Кодекс чести, принятый на XI съезде судей, 11 марта 2019 года введены новые понятия, такие как: «близкие лица»,

³⁷¹ <http://sot.kg/post/161-sudej-privlecheno-k-distiplinarnoj-otvetstvennosti-po-itogam-sluzhebnogo-rassledovaniya-distiplinarnoj-komissii-pri-sovete-sudej-kyrgyzskoj-respubliki>

³⁷² <http://www.koom.kg/index.php?act=material&id=4830>

³⁷³ 24.kg/obschestvo/140814-skolko-sudej-nakazali-rasskazali-vidistiplinarnoy-komissii/

³⁷⁴ УПК КР – ст. 65-70; ГПК КР – ст. 19-20, 22-24; АПК КР – ст. 20-25.

³⁷⁵ ГПК КР – ст. 23, 24; УПК КР – ст. 70; АПК КР – ст. 24.

³⁷⁶ УПК КР – ст. 65; ГПК КР – ст. 19; АПК КР – ст. 20

³⁷⁷ Кодекс чести судьи, принят на XI съезде судей Кыргызской Республики 11 марта 2019 г.

«конфликт интересов», «личный (частный) интерес (заинтересованность)», «внепроцессуальные обращения» и другие.³⁷⁸

Закон «О статусе судей», а также Закон «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» содержат положения о честности судей. Судьи обязаны предоставлять ежегодные декларации о доходах, расходах, обязательствах и имуществе в Государственную Налоговую Службу.

Судьям запрещено занимать должность в любом предприятии или участвовать в любой оплачиваемой деятельности, кроме педагогической, научной, экспертной и творческой деятельности. Судья не вправе выезжать в служебные командировки за пределы Кыргызской Республики за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, международными договорами Кыргызской Республики или договоренностями на взаимной основе кыргызских судов с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями. Судьи не могут состоять в партиях и выступать в поддержку или против какой-либо политической партии. Никаких ограничений для судей работать в частном или государственном секторе по окончании судейской трудовой деятельности не существует.

В дополнение к этим законам, существует Кодекс чести судьи, принятый съездом судей. Документ требует от судей, среди прочего, оставаться беспристрастными и быть уверенными, что их решения принимаются не под влиянием политических интересов или общественного мнения. Судьям запрещается участвовать в какой-либо деятельности, которая может поставить под сомнение объективность, независимость и беспристрастность судов и самих судей. Судья не вправе требовать или принимать любые подарки, помощь в любой форме, если это связано с исполнением им должностных обязанностей.³⁷⁹

Законодательство в отношении конфликта интересов и других механизмов честности смотрите в разделе «Государственная служба».

Механизмы честности (де – факто) – 25

В какой степени работают механизмы честности на практике?

Судьи осведомлены о существующих правилах механизмов честности, этики и взяточничества. Однако чрезмерное влияние исполнительной ветви власти на судебную (более подробно обсуждается в разделе о судебной независимости) может, порой подрывать способность судей придерживаться требований механизмов честности.

Судьи и кандидаты в судьи обязаны проходить обучение о существующих правилах этики/честности и соответственно, осведомлены о них. Однако имеется много нареканий со стороны участников судебных процессов относительно неэтичного поведения судей во время судебных заседаний, такие как грубость, непунктуальность и предвзятость.³⁸⁰

Жалобы физических и юридических лиц на действия судей часто возвращаются заявителям без должного изучения и обоснования, либо отклоняются по противоречивым основаниям (более подробно в разделе о подотчетности). Если санкции все-таки налагаются, они не всегда соразмерны нарушениям и избирательны.³⁸¹

Стороны по делу могут заявлять отвод и оспаривать беспристрастность судей, однако, законодательно были внесены изменения в процессуальные кодексы о том, что обжаловать отклоненный отвод судьи стороны вправе лишь по результатам рассмотрения основного дела совместно с решением суда в апелляционной жалобе, т.е. судья, которому выразили

³⁷⁸ <http://sot.kg/post/sostoyalsya-xi-sezd-sudej-kyrgyzskoj-respubliki>

³⁷⁹ Кодекс чести судьи, принят на XI съезде судей Кыргызской Республики 11 марта 2019 года

³⁸⁰ Интервью с адвокатами, участниками судебных процессов.

³⁸¹ Материалы мониторинга заседаний Дисциплинарной комиссии Институтом общественного анализа за 2015-2018 годы www.koom.kg

недоверие, продолжает рассматривать дело, если он сам в этом заинтересован, отклонив заявленный отвод. Многие адвокаты не согласны с таким положением и даже обжаловали эту норму кодекса (в действующем УПК КР данная норма предусмотрена в статье 70 ч.4.) о признании не соответствующей Конституции КР – в Конституционную палату Верховного суда КР. Данная норма была признана не противоречащей ч. 1 ст. 40 Конституции КР.³⁸² Однако институт отвода судьи является одним из инструментов, обеспечивающих вынесение законных и обоснованных решений, гарантией объективности исследования фактической стороны дела, реализации таких демократических принципов уголовного процесса, как законность, состязательность, объективность и справедливость. Поэтому судья, в беспристрастности которого имеются легитимные основания для сомнения, должен быть всякий раз отведен от рассматриваемого им дела. Причем, не должно быть никаких препятствий субъективного или объективного характера для достижения этой цели.³⁸³

В целом недостаток независимости судебных органов (обсуждается в разделе о судебной независимости) вызывает опасения относительно способности судей, сохранить беспристрастность под влиянием прокуратуры и исполнительной власти. Всякий раз, когда Правительство/власть имеет сильный интерес в исходе судебного разбирательства, судьи вынуждены принимать решения, которые работают против закона, что развращает всю судебную систему.³⁸⁴ По данным исследования IRI,³⁸⁵ 83% населения страны считают судебную систему коррумпированной, и не коррумпированной считает всего лишь 1%.

Судьи предоставляют декларации о доходах, расходах, обязательствах и имуществе в соответствии с требованиями закона, и они доступны на веб-сайте Государственной Налоговой Службы, но проверочные механизмы вызывают большие сомнения и подвергаются критике со стороны экспертов и гражданского общества (см. в разделе «Государственная служба»).

Надзор - 25

В какой степени судебная власть обеспечивает эффективный надзор над исполнительной властью?

Судебная система имеет значительные правовые полномочия по надзору за деятельностью исполнительной власти. Тем не менее, они не применяются эффективно на практике из-за влияния исполнительной власти на судебную власть.

Правовая база обеспечивает судебную систему соответствующими полномочиями в плане исполнительского надзора. Конституционная палата Верховного суда может рассмотреть соответствие законов, иных нормативных правовых актов, в том числе решений Президента и Правительства Конституции.³⁸⁶ Конституция³⁸⁷ и Гражданский кодекс³⁸⁸ гарантируют право граждан на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей.

На практике, способность судебной власти эффективно осуществлять надзор за работой исполнительной власти подрывается отсутствием независимости. Так, по мнению эксперта,³⁸⁹ который подал более 100 исков на действия различных ветвей власти, в том числе исполнительной власти, выиграть иск очень трудно в силу сознания, укрепившегося менталитета судей, которые всегда действуют по традиции с оглядкой на исполнительную власть. Если есть основания о том, что государство проигрывает, то судьи не рассматривают

³⁸² <https://online.toktom.kg/Toktom/140244-0> и Решение Конституционной палаты ВС КР от 18 января 2017 года <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2017/01/66.-Abekov-A.-resh.-ot-18.01.17..pdf>

³⁸³ Там же. Особое мнение судей Айдарбековой Ч.А. и Осконбаева Э.Ж.

³⁸⁴ <https://www.bbc.com/kyrgyz/kyrgyzstan-44000489>;

https://kaktus.media/doc/374429_politika_otpisok_kak_otvechaut_na_obrasheniia_k_jeenbekovy_ego_podchinennye.htm

³⁸⁵ https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

³⁸⁶ Конституционный закон КР «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» от 13 июня 2011 года N 37 (ст. 4)

³⁸⁷ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 39)

³⁸⁸ Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года N 15, часть 1 (ст. 15)

³⁸⁹ Интервью с Токтакуновым Н. – Партнерская группа «Прецедент»

данный вопрос, мотивируя тем, что это политический вопрос. По мнению других экспертов, если граждане или компании судятся с государственными органами, то, скорее всего они проиграют, так как не в состоянии противостоять мощной государственной машине. Даже когда суды выносят решения против правительственных органов, их исполнение может стать проблематичным.

Существуют действительные сомнения относительно настоящей приверженности кыргызского руководства к укреплению надзорной роли судебной системы. Исполнительная власть в настоящее время имеет больше возможностей, чтобы влиять на судебную систему, поскольку традиция независимости судебной системы не укоренилась еще в кыргызском обществе.³⁹⁰

Преследование коррупции - 25

В какой степени судебная система привержена борьбе с коррупцией с помощью прокуратуры и других видов деятельности?

Судебная система реформируется вот уже много лет, где главными направлениями по реформированию стали принятие новых законов «О Конституционной палате», «О судебном самоуправлении», «О Совете по отбору судей», «Об утверждении структуры местных судов и штатной численности судей местных судов». Были приняты две Государственные целевые программы «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2014-2017 годы» и на «2019-2022 годы».

Принят План по противодействию коррупции в судебной системе Кыргызской Республики на 2018 – 2020 годы, хотя в данном плане не указаны измеримые индикаторы, по которым можно было бы увидеть какие-либо результаты по исполнению либо неисполнению данных пунктов.³⁹¹

Согласно многочисленным документам, исследованиям и различным интервью судебная реформа приняла затяжной характер, по которому цели и задачи не могут реализоваться в полной мере. Остро стоят вопросы о «зависимости судей, коррупции и низкого качества правосудия»,³⁹² возможно, поэтому вовлеченность судебной системы в реализацию Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики весьма ограниченная и формальная. Также взаимодействие судебной системы с другими государственными структурами весьма слабое.

Очень много критики по проведению судебной реформы было высказано президентом С. Жеенбековым. Так, например, на XI Курултае судей президент обозначил несколько проблем,³⁹³ такие как цифровизация, ужесточение отбора судей, отсутствие отдачи при повышении финансирования судебной системы и укреплении материально-технической базы, а также затягивание сроков рассмотрения дел назвал «плачевным явлением».

Согласно Барометру Мировой Коррупции, за 2016 год судебная система считается одной из самых коррумпированных органов.³⁹⁴

В средствах массовой информации имеется множество публикаций негативного характера о работе судебной системы в целом. Так, например, одна из опубликованных статей в СМИ³⁹⁵ ярко показывает характер нашего правосудия, по которому в 2015 году руководитель одного из районного управления ГРС в служебном кабинете избил и несколько раз выстрелил в подчиненного из травматического пистолета. Суд признал виновным руководителя в совершении преступления, предусмотренного статьей 105 Уголовного кодекса КР "Умышленное причинение менее тяжкого вреда здоровью", с лишением свободы на 3 года, но в связи с применением объявленной амнистии был освобожден от наказания. В августе 2018 года в ходе

³⁹⁰ IDLO Исследование деятельности судебной системы в рамках борьбы с коррупцией Rfp-190-2016 (стр.36)

³⁹¹ <http://sot.kg/post/plan-po-protivodejstviyu-korruptsii-v-sudebnoj-sisteme-kyrgyzskoj-respubliki-na-2018-2020-gody>

³⁹² <http://center.kg/article/225>, Исследование «Судебная реформа в Кыргызстане»

³⁹³ <https://kloop.kg/blog/2019/03/11/bochka-meda-s-lozhkoj-degtya-cto-skazal-zheenbekov-o-sudebnoj-sisteme-kyrgyzstana-pereskaz/>

³⁹⁴ <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>

³⁹⁵ https://kaktus.media/doc/394292_chinovnik_strelial_v_podchinennogo_kak_ego_nakazali_ostorojno_foto_postradavsh_ego.html

встречи президента С. Жээнбекова с населением в Кочкор-Ате пострадавший обратился к главе государства с просьбой взять на контроль данное уголовное дело, после чего в итоге в суде первой инстанции обвиняемый получил 9,5 лет лишения свободы уже по статье "Покушение на убийство." Значит, если бы потерпевший не обратился бы к Президенту, то обвиняемый вряд ли бы понес такое наказание.

Судебной системой не ведется отдельной и всесторонней статистики по коррупционным преступлениям. Но на сайте Верховного суда,³⁹⁶ в статье заместителя председателя Верховного суда на координационном совещании по вопросам противодействия коррупции отмечается, что в 2017 году по статье 303 УК «коррупция» суды первой инстанции Кыргызстана рассмотрели 4 дела в отношении 16 лиц, в 2018 году по статье «коррупция» было рассмотрено 8 уголовных дел в отношении 40 лиц. «Из них в отношении 14 лиц были вынесены обвинительные приговоры, в отношении 3 лиц были вынесены оправдательные приговоры».

Рекомендации

1. Необходимо разработать сайты местных судов либо на сайте Верховного суда КР создать страницы соответствующих судов, где следует публиковать сведения о назначениях, ротации и увольнениях, судебную статистику, судебные записи, протоколы, результаты реагирования на вмешательство в деятельность судьи по осуществлению правосудия, в том числе путем оказания давления на судью в любой форме, подкупа, угроз, а также иных форм внепроцессуального обращения, ставки окладов для всех судей, требования, предъявляемые к форме и содержанию документов, используемых при обращении в суд, и (или) образцы этих документов, порядок представления указанных документов и т.д. Рекомендуем закрепить четкой законодательной регламентацией о публикации этих сведений в законе КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР».
2. В Конституционном законе КР «О статусе судей КР» прописать нормы по ограничению и контролю за коммерческой деятельностью после выхода в отставку судей, а также предусмотреть в Положении «о порядке выхода, пребывания и прекращения пребывания судьи Кыргызской Республики в отставке» нормы, ограничивающие участие отставных судей, в частном секторе и бизнесе на срок не менее трех лет и прописать допустимые виды деятельности.
3. Исключить из части 4 статьи 160 ГПК КР ограничительные условия на осуществление кино и фотосъемки, видеозаписи участниками судебного процесса.
4. Для устранения риска прямого влияния председателя суда на судей через право возбуждения дисциплинарного производства в отношении судей соответствующего суда, необходимо в статье 12 Закона КР «Дисциплинарной комиссии при Совете судей Кыргызской Республики» и в статье 36 Закона КР «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» прописать наделение председателей судов правом возбуждения вопроса о необходимости обращения в дисциплинарную комиссию в отношении судьи перед собранием судей и окончательное решение принимать на собрании судей, на основе обсуждения, которое могло бы исключить субъективизм и пристрастность.
5. В Конституции КР статья 40 гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, но часть 9 статьи 30 Конституционного закона КР «О статусе судей КР», где указано что, решение Дисциплинарной комиссии при Совете судей о даче согласия на привлечение судьи к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, обжалованию не подлежит, противоречит норме конституции. В связи с чем, рекомендуем привести в соответствие с Конституцией часть 9 статьи 30 Конституционного закона КР «О статусе судей КР».

³⁹⁶ <http://sot.kg/post/v-2018-godu-po-dolzhnostnym-prestupleniyam-osuzhdeno-302-cheloveka-verhovnyj-sud>

6. Так как в суде 1 инстанции решение по заявлению об отводе судьи принимает то лицо, которое подлежит отводу и в случае несогласия с решением обжаловать его можно только после вынесения решения по существу основного дела, необходимо законодательное изменение правового механизма по отводу судьи, где в случаях, когда вопрос об отводе судьи в суде 1 инстанции, или всего состава судей в иных судах, рассматривают другие судьи того же суда в разумный срок. Также должна быть предусмотрена возможность опротестовать решение об отказе в отводе судьи, не дожидаясь вынесения решения по делу.

7. Рекомендуем усилить независимость судебной системы путем изменения формирования состава совета по отбору судей, где в состав входило бы большее число судей, так как, к сожалению, действующая норма не соответствует рекомендациям международных организаций и экспертов. Кроме того, 1/3 гражданского сектора от Жогорку Кенеша необходимо выбирать прозрачно с обсуждением в медийном пространстве.

8. Разработать четкие механизмы ответственности судей за несоблюдение норм процессуального законодательства, в том числе за затягивание судебного процесса, уточнить какой временной промежуток следует считать разумным сроком (к примеру, разумный срок судопроизводства, предусмотренный ГПК РФ). Предусмотреть, в том числе ответственность за несвоевременность выдачи судебного акта.

9. Устранить противоречия прописанные в статьях 92, 107 Бюджетного кодекса, где при формировании бюджета на соответствующий год, объем расходной части бюджета судебной системы может быть ниже утвержденных показателей предыдущего года только с согласия Совета судей и статьей 37 закона «О Верховном Суде Кыргызской Республики и местных судах», где прописано, что уменьшение размера бюджетных средств, предусмотренных законом на финансирование Верховного суда и местных судов в текущем финансовом году, не допускается, а смета расходов Конституционной палаты при утверждении республиканского бюджета не может быть уменьшена по сравнению с предыдущим финансовым годом.

10. Усилить и укрепить потенциал Высшей школы правосудия при Верховном суде путем разработки соответствующих учебных стандартов и программ, а также уменьшить зависимость от донорской помощи. Необходимо также каждые несколько лет проводить профессиональную объективную оценку деятельности судей, включая: а) профессиональную компетенцию (знание закона, умение вести судебный процесс, способность написания обоснованных решений); б) личную компетенцию (способность справляться с нагрузкой и принимать решения, внутренняя самооценка и открытость к новым технологиям и использованию судейского опыта); в) общественную компетенцию (навыки по ведению переговоров и примирению сторон, уважение к сторонам, этическоморальные качества).

11. Усилить независимость судей путем гарантий по соблюдению дисциплинарного производства и уменьшения позиций Президента и Жогорку Кенеша в решении вопроса об отстранении судей от должности. Разработать детальные и четко прописанные механизмы освобождения судей, так как судьям не всегда гарантируется справедливое судебное разбирательство, отсутствуют средства правовой защиты от их отстранения от должности судьи в угоду властей.

12. Усилить техническое оснащение судов для того чтобы участники судебных процессов могли беспрепятственно знакомиться с записями судебных заседаний. Исключить пункт 34 из «Инструкции по использованию Системы аудио - видеофиксации судебных заседаний и предоставлению материалов судебных заседаний участникам процесса и их представителям» устанавливающий ограничение по которому, для того чтобы ознакомиться с записями судебных заседаний, суд должен учитывать технические (наличие свободных средств компьютерной техники и организационные (наличие свободных и оборудованных помещений в суде), выделение времени сотрудников аппарата суда для сопровождения ознакомления, временные затраты и т.д.

13. Усилить подотчетность судей путем предоставления должным образом на практике обоснований по своим решениям в ходе судебного разбирательства, в соответствии с УПК КР

от 2 февраля 2017 года № 20 (ст. 335), АПК КР от 25 января 2017 года № 13 (ст. 172), ГПК КР от 25 января 2017 года № 14 (ст. 199).

14. Усилить прозрачность и подотчетность Дисциплинарной комиссии, так как жалобы физических и юридических лиц на действия судей возвращаются заявителям без должного изучения и обоснования, либо отклоняются по противоречивым основаниям. Дисциплинарная комиссия зачастую не приводит какой-либо аргументации, мотивировки принимаемых решений. Налагаемые Дисциплинарной комиссией санкции иногда не соразмерны и избирательны.

4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР

Объем ресурсов, выделяемых на государственный сектор в Кыргызстане, не является адекватным и зарплаты многих государственных служащих остаются низкими и неконкурентоспособными по сравнению с частным сектором. В то же время, независимость госслужащих не защищена должным образом и слабо работают механизмы подотчетности. Несмотря на передачу функций по декларированию госслужащих в Государственную Налоговую Службу, необходимо улучшение проверочных механизмов в сфере декларирования доходов и расходов госслужащих. Также необходимо улучшение законодательства в сфере конфликта интересов и защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, а также исполнение их на практике. К сожалению, государственная служба не вовлечена в какие-либо значительные усилия по образованию в вопросах коррупции и не сотрудничает должным образом с гражданским и частным сектором.

Существующая система государственных закупок содержит важные антикоррупционные гарантии, но не всегда эффективно выполняется на практике, о чем говорят постоянные скандалы с проведенными тендерами на просторах средств массовой информации.

Закон о государственной службе не приводит перечень государственных органов, составляющих государственную службу Кыргызской Республики, можно предположить, что к ним относятся парламент, аппарат президента, правительство, министерства и ведомства, государственные агентства, государственные службы и органы местного самоуправления и др.

В таблице представлены индикаторы оценки, обобщающие оценки государственного сектора с точки зрения его потенциала, внутреннего управления и роль в системе неподкупности. Остальная часть этого раздела представляет собой качественную оценку по каждому показателю.

Общий балл: 42/100

ИЗМЕРЕНИЕ	ИНДИКАТОР	ДЕ-ЮРЕ	ДЕ-ФАКТО
Потенциал 33/100	Ресурсы		25
	Независимость	50	25
Управление 42/100	Прозрачность	75	50
	Подотчетность	50	25
	Механизмы честности	50	25
Роль 50/100	Государственное образование	50	
	Сотрудничество с общественными учреждениями, организациями ГО и частных учреждений в предотвращении коррупции	50	
	Снижение коррупционных рисков путем неподкупности в Государственных закупках	50	
Средний балл		54	34

Структура и организация

Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», принятый 30 мая 2016 года определяет общее понятие «государственной службы», как профессиональную служебную деятельность граждан Кыргызской Республики в государственных органах. Отдельно выделяется «государственная гражданская служба» - как вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан в государственных органах по осуществлению на постоянной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики. «Муниципальная служба» - определяется, как профессиональная служебная деятельность граждан в органах местного самоуправления по осуществлению на постоянной основе задач, функций и властных полномочий.

Законом установлены критерии отнесения к политическим и административным должностям, по признаку наличия полномочий по политико-определяющим решениям и действие закона распространяется на служащих, занимающих административные должности на государственной гражданской службе и муниципальной службе.

Систему управления государственной гражданской службой составляют:

- Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе;
- Уполномоченный государственный орган по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы, в муниципальной службе - руководители аппаратов органов местного самоуправления городов и ответственные секретари айыл окмоту;
- Статс-секретари государственных органов;
- Службы управления персоналом государственных органов либо уполномоченное лицо по вопросам управления персоналом.

Государственная кадровая служба³⁹⁷ (ГКС) является уполномоченным органом по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы, в обязанности которой входят разработка, реализация и обеспечение устойчивого функционирования единой государственной кадровой политики в Кыргызской Республики. ГКС возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом.

Ресурсы (де - факто) - 25

В какой степени государственная служба имеет адекватные ресурсы, чтобы эффективно исполнять свои обязанности?

Бюджет Государственной Кадровой Службы в 2017 году составил - 55 551,78 тыс. сомов, в 2018 году - 73 714,61 тыс. сомов, что на 18 162,83 тыс. сомов больше, чем в 2017 году.³⁹⁸

В целом финансирование в государственном секторе по-прежнему является недостаточным и распределяется неравномерно. Вполне вероятно, что низкий уровень оплаты труда часто отпугивает квалифицированных специалистов для поступления на государственную службу. Некоторые государственные органы получают достаточное количество ресурсов, в то время как финансирование многих ведомств, а также органов местного самоуправления является небольшим.

В 2017 году Министерство Финансов совместно с Государственной кадровой службой и Министерством Труда и социального развития провело исследование рынка заработных плат в частном секторе и существующей системы оклада с другими выплатами и надбавками всех должностей государственной и муниципальной служащих, по которому "заработная плата является все еще низкой и неконкурентоспособной."³⁹⁹

³⁹⁷ Положение о Государственной кадровой службе Кыргызской Республики, утв. указом Президента КР от 30 сентября 2013 года № 198

³⁹⁸ https://budget.okmot.kg/ru/exp_vedom/index.html

³⁹⁹ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, (стр.30) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

Согласно Постановлению Правительства КР "Об оценке деятельности и условиях оплаты труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики",⁴⁰⁰ установлена минимальная базовая ставка в размере 5000 сомов, которая является основанием для расчета должностных окладов государственных и муниципальных служащих. К этим расчетам прибавляются надбавки за классный и специальный чин, дипломатический ранг, а также предусмотрены процентные надбавки за выслугу лет к должностным окладам, в зависимости от стажа работы в размере от 5% до 40%, также могут выплачиваться премии по результатам деятельности государственного органа с учетом оценки деятельности служащего. Самым интересным моментом является то, что Министерство Финансов, Минэкономразвития, Счетная Палата, а сейчас и Министерство Юстиции имеют привилегированные положения и к данным расчетам не относятся.⁴⁰¹ В целом же, средняя заработная плата госслужащих является недостаточной для надлежащего уровня жизни, если учитывать, что прожиточный минимум для населения Кыргызстана во II квартале 2020 года составил 5478 сом.⁴⁰²

Существует разница в зарплате между рядовыми государственными служащими и руководителями, где ситуация меняется в зависимости от чина и выслуги лет.

В законе «О государственной службе и муниципальной службе»⁴⁰³ предполагается мотивация – материальная и нематериальная. Материальная мотивация служащих основывается на единой системе оплаты труда, которая основывается на иерархии должностей, определяемой реестром должностей, и оценке деятельности служащего. Зарплата включает в себя должностной оклад и надбавки. В законе также предписывается материальная помощь для решения социально-бытовых вопросов служащим, в том числе в виде предоставления жилья, из средств государственного бюджета и индексации заработной платы госслужащих.⁴⁰⁴ На практике же государственным служащим очень трудно получить жилье в связи с дефицитом бюджета страны.

С целью дополнительного стимулирования служащих государственный орган применяет систему нематериальной мотивации, которая включает следующие виды поощрений: объявление благодарности; награждение ведомственными и другими наградами; присвоение внеочередного классного чина по результатам оценки служащего в рамках одной группы должностей и т.д. Меры поощрения к служащему применяются руководителем государственного органа,⁴⁰⁵ поэтому на практике все зависит от руководителя.

Портал электронных услуг – единая точка доступа физических и юридических лиц к информации о госуслугах, предоставляемых ведомством. Данный сайт⁴⁰⁶ состоит из двух разделов: информационного и интерактивного, в первом можно навести справки, а во втором подать заявку на получение услуги. На момент запуска, портал располагал предоставлением всего 14-ти услуг, разделенных на пять блоков: паспорт, семья и дети, регистрация адреса, недвижимость, а также транспорт. На сегодняшний день портал предоставляет уже 160 услуг состоящий из 21 блока.⁴⁰⁷ Единый реестр государственных услуг, утвержденный Постановлением Правительства КР, включает на данный момент 373 услуги (из них, 149 бесплатные, 223 – платные).⁴⁰⁸

Несмотря на все положительные процессы проводимые государством, эффективное предоставление государственных услуг затрудняется тем, что многие учреждения по-прежнему

⁴⁰⁰ Постановление Правительства КР «Об оценке деятельности и условиях оплаты труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики» от 1 марта 2017 года № 131 (п.п. 2-3, приложения 2-8)

⁴⁰¹ Тарбинский О.С. - зам. директора Государственной кадровой службы КР

⁴⁰² <http://stat.kg/media/files/cc033c5b-b5b0-463b-a1d0-7cb145d38d8d.pdf>

⁴⁰³ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 31)

⁴⁰⁴ https://24.kg/obschestvo/40039_dostupnoe_jile_gde_chasche_dayut_ipoteknyiy_kredit/

⁴⁰⁵ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 32)

⁴⁰⁶ <https://grs.gov.kg/ru/news/904-GRS-zapustila-portal-elielectronnykh-uslug.html>

⁴⁰⁷ <https://e.gov.kg/catalog>, каталог услуг

⁴⁰⁸ Единый реестр государственных услуг, оказываемых государственными органами и их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями, утв. Постановлением правительства КР от 10 февраля 2012 года № 85

получают недостаточное финансирование. Далеко не все госорганы могут предоставлять услуги в электронном виде, особенно в сельских районах республики, где отсутствует качественная интернет-связь и элементарные бытовые и материальные условия для обслуживания населения. В государственных органах недостаточно квалифицированных кадров, для оказания качественных услуг, по большей части из-за несоответствия высокой нагрузки и низкой заработной платы служащих.

Независимость (де-юре) – 50

В какой степени независимость государственного сектора отражена в законодательстве?

В соответствии с Конституцией,⁴⁰⁹ организация и порядок деятельности государственных органов, а также гарантии их независимости определяются законами «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»,⁴¹⁰ не допускается политическое, религиозное влияние и неправомерное вмешательство в деятельность служащих, а также запрещает государственным служащим создавать, участвовать или содействовать в какой-либо форме деятельности политических партий, общественных объединений и религиозных организаций, в связи со своей служебной деятельностью и в служебное время.

Согласно Закону,⁴¹¹ поступление на государственную гражданскую службу осуществляется на конкурсной основе. Конкурс должен обеспечивать равный доступ граждан Кыргызской Республики к государственной гражданской службе. При проведении конкурсов конкурсной комиссией должна производиться видеозапись и аудиозапись собеседования. Результаты открытого конкурса должны сообщаться участникам непосредственно после его завершения.

Также, предусматривается и особый (внеконкурсный) порядок назначения на отдельные административные должности. Правила поступления в особом порядке на отдельные административные должности государственной гражданской службы устанавливаются Президентом, Парламентом, Правительством и Верховным судом, соответственно.⁴¹²

Закон⁴¹³ также прописывает перечень законных оснований для увольнения государственных служащих и защиту от произвольных решений. Основаниями для увольнения служащего являются, например, недостаточная квалификация, подтвержденная результатами оценки, непредставление декларации о доходах, имущества либо представление заведомо недостоверных или неполных данных, непринятие своевременных действий по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, неоднократное или грубое нарушение требований Кодекса этики и т.д.

Государственная Кадровая Служба разработала перечень коррупционных рисков в своей службе, где организация и проведение тестирования кандидатов на замещение вакантных административных государственных и муниципальных должностей обозначена в качестве потенциального риска на высоком уровне, по которому имеется допустимость сговора при проведении тестирования с участниками тестирования с государственными органами и органами местного самоуправления. Также прием, назначение, перевод, ротация персонала, конкурсы, оценка деятельности, награждение сотрудников почетными званиями, грамотами, ценными подарками и формирование национального резервов кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы перечислены в качестве существующих коррупционных рисков на среднем уровне.⁴¹⁴

⁴⁰⁹ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст. 109)

⁴¹⁰ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г № 75 (ст. 4 п. 8, ст. 22 ч. 1 п. 7)

⁴¹¹ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г № 75 (ст. 23 ч. 1, 4, 9, 12)

⁴¹² Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г № 75 (ст. 24)

⁴¹³ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г № 75 (ст. 47, ст. 48 ч. 1)

⁴¹⁴ https://mkk.gov.kg/contents/view/id/65/pid/64#collapse2_2

Правила, касающиеся профессиональной беспристрастности работников государственного сектора, прописаны в Кодексе этики государственных и муниципальных служащих КР.⁴¹⁵ Служащему запрещается использовать свое служебное положение в целях решения вопросов, которые непосредственно затрагивают личные интересы самого служащего и его близких родственников.⁴¹⁶

В системе управления государственной службой существует Совет по государственной гражданской и муниципальной службе, являющийся коллегиальным органом, в состав которого входят, помимо остальных, по одному представителю парламентского большинства, парламентской оппозиции и Президента, определяемые сроком на один год. В полномочия Совета входит формирование стратегии развития государственной гражданской службы, дача заключений в виде рекомендаций, при инициировании проектов законов в сфере государственной гражданской службы, а также рассмотрение жалоб на неправомерные действия статс-секретарей и назначение служебных расследований.⁴¹⁷

Равным образом, Государственная кадровая служба КР,⁴¹⁸ как уполномоченный орган по делам государственной гражданской и муниципальной службы, должна в числе остальных полномочий, обеспечивать права и законные интересы служащих. Решение о применении дисциплинарного взыскания, в том числе по вопросу увольнения, может быть обжаловано служащим в Государственной кадровой службе, а в случае несогласия с решением уполномоченного государственного органа – в суде.⁴¹⁹

В свою очередь, сотрудники государственного сектора могут обращаться в профсоюзные и другие органы с целью защиты своих прав, разрешения споров, связанных со службой, имеют право на защиту от преследования со стороны руководителя, а также на обжалование неправомерных действий должностных лиц в суде.

Независимость (де-факто) - 25

Насколько государственные служащие свободны от внешнего вмешательства в своей деятельности?

К сожалению, на практике слабо применяются правовые механизмы обеспечения независимости государственных служащих. В целях предотвращения практики влияния на кадровую политику была введена должность статс-секретаря в госорганах.⁴²⁰ Статс-секретари государственных органов призваны сохранять устойчивость и работоспособность аппарата государственного органа.

Тем не менее, по мнению опрошенных госслужащих, ситуация зависит от руководителя, который приходит на службу. На практике имеется множество примеров, когда сотрудники меняются после смены руководства. Так, например, экс-глава Государственной кадровой службы, Н. Момуналиев,⁴²¹ в своей статье "Государственная служба КР за 25 лет независимости: История развития и перспективы», отмечает, что "со сменой первого руководителя в государственных органах наступала некая пауза, работники вместо работы, погружались в состояние выжидания очередного всплеска увольнений. Часто случалось, что новый руководитель по-своему проводил кадровую политику, имели место такие явления, как назначение своих людей, по просьбе и т.д."

⁴¹⁵ Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики от 19 августа 2016 г № 43 (ст. 3)

⁴¹⁶ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г № 75 (ст. 22 ч. 1 п. 10)

⁴¹⁷ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г № 75 (ст. 5 ч. 1, п. 1, ч. 2 п. 1, ст. 6 ч. 4 п. 1, 3, 4 ч. 6)

⁴¹⁸ Положение о Государственной кадровой службе Кыргызской Республики, утв. Указом Президента КР от 30 сентября 2013 г № 198

⁴¹⁹ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г № 75 (ст. 7 ч. 1, 3 п. 28, ст. 35 ч. 1)

⁴²⁰ Положение «О статс-секретаре государственного органа Кыргызской Республики», утв. Постановлением Правительства КР от 29 декабря 2016 года № 707

⁴²¹ Момуналиев Н.С., занимал должность директора Государственной кадровой службы Кыргызской Республики с 13.04.2016 г. – 26.08.2017 г. <http://www.mkk.gov.kg/news/view/idnews/32> (сайт ГКС до обновления)

Поступление на государственную службу осуществляется путем проведения конкурсного отбора. Конкурсная комиссия формируется руководством органа из числа сотрудников и принимает решение о рекомендации на назначение на вакантную должность конкурсанта, набравшего наивысший балл. Стоит отметить, что пользуются большим спросом те позиции, которые обладают разрешительными и контролирующими функциями и по которым, все-таки имеются коррупционные риски. Как отмечается в Альтернативном отчете Стамбульского плана действий,⁴²² несмотря на прозрачные процедуры проведения конкурсов, прописанные в законодательстве, на практике они реализуются формально. Прозрачность и беспристрастность остается на низком уровне, несмотря на включение в состав конкурсной комиссии внешних экспертов, отмечается наличие коррупционной составляющей и субъективизма при проведении собеседования, имеет место «проталкивание своих людей». О наличии коррупционных рисков при проведении тестирования также опубликовано на сайте Государственной Кадровой Службы в перечне коррупционных рисков.⁴²³

В аналитической записке НИСИ⁴²⁴ о конкурсном отборе госслужащих отмечаются недостатки, такие как «отсутствие проверки общих и профессиональных знаний, умений и навыков кандидатов; отсутствие единых критериев оценки практических заданий; а также неструктурированных интервью».

Также в четвертом раунде мониторинга Стамбульского плана отмечается "серьезное нарушение принципа меритократии при принятии без конкурса в Администрацию Президента".⁴²⁵ Особый порядок набора без конкурса действует также на целый ряд административных должностей.⁴²⁶

Лица, занимающие политические и высшие государственные должности, не проходят конкурс, а назначаются президентом, спикером парламента, премьер-министром и другими руководителями госорганов.

По мнению опрошенных госслужащих, руководители подразделений государственной службы обладают некоторыми дискреционными полномочиями, к примеру, когда квартальная оценка деятельности служащего проводится непосредственным руководителем, по итогам которой выставляется годовая оценка. Впрочем, при несогласии служащего с оценкой руководителя, он имеет право обратиться в апелляционную комиссию, с указанием обоснованных причин несогласия и дополнительных сведений о своей деятельности за отчетный период.⁴²⁷ Оценка деятельности госслужащих проводится с 2017 года, вместо аттестации, и включает систему материальной и нематериальной мотивации служащих.⁴²⁸

Государственные служащие могут подать жалобу в государственный орган уполномоченному по делам коррупции, где создается рабочая группа по расследованию, но их решения носят только рекомендательный характер. Также, госслужащие могут обратиться в судебные органы и обжаловать неправомерные действия должностных лиц.

Основными видами правонарушений на государственной службе согласно отчету Генеральной прокуратуры, за 2017 год являются: проведение конкурса на замещение вакантных государственных должностей с нарушением их процедуры, принятие на государственную службу граждан без проведения конкурса и не соответствующих квалификационным

⁴²² Альтернативный Отчет по реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в КР, 2016 г (стр. 26)

⁴²³ https://mkk.gov.kg/contents/view/id/65/pid/64#collapse2_2

⁴²⁴ Национальный Институт Стратегических Исследований «Улучшение подбора и отбора кадров на госслужбе через современное управление человеческими ресурсами», Аналитическая записка, 2016

⁴²⁵ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, (стр. 28, 29) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

⁴²⁶ Закон «О Государственной гражданской службе и муниципальной службе», (ст. 24)

⁴²⁷ Положение о порядке проведения оценки деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики, утв. Постановлением Правительства от 1 марта 2017 года № 131 (гл. 2 п.п. 10-11, гл. 3 п. 26)

⁴²⁸ <http://knews.kg/2017/05/v-kyrgyzstane-vmesto-attestatsii-gossluzhashhie-prohodyat-otsenku-deyatelnosti/>

требованиям, незаконное наложение дисциплинарных взысканий, несвоевременное и неполное предоставление государственными и муниципальными служащими сведений о доходах.⁴²⁹

Прозрачность (де-юре) - 75

В какой степени законодательство обеспечивает информационную прозрачность в управлении финансовыми, человеческими и информационными ресурсами государственного сектора?

Существует ряд положений по обеспечению прозрачности государственной службы, но они охватывают не все аспекты, связанные с прозрачностью госсектора и не всегда публикуются определенные виды информации.

Закон⁴³⁰ «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» устанавливает порядок поступления на госслужбу согласно которому, наем должен проводиться на основе открытого конкурса, который объявляется при наличии вакантной должности, путем размещения информации о проведении конкурса в газете и на веб-сайте Государственной кадровой службы либо других официальных средствах массовой информации, а также на веб-сайте государственного органа в течение 10 рабочих дней, после образования вакантной должности. Результаты открытого конкурса должны сообщаться участникам, сразу по его завершению.

Лица, замещающие или занимающие государственные и муниципальные должности, обязаны ежегодно представлять декларацию, содержащую сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах, принадлежащих им и их близким родственникам за отчетный год в Кыргызской Республике и за ее пределами, а также основания получения доходов и понесенных расходов. До 2018 года декларации предоставлялись в Государственную Кадровую Службу и, начиная с 2018 года, декларации подаются в Государственную Налоговую Службу (ГНС) для проверки полноты и достоверности информации в декларациях. Госслужащие теперь подают только одну декларацию в ГНС, в которой должны быть отражены расходы, доходы, имущество, финансовые обязательства госслужащих и их родственников. Одним из новых требований является заполнение и подача Единой Налоговой Декларации госслужащими в электронном варианте, что должно значительно облегчить не только процедуру заполнения и подачи декларации, но и ее обработку. Декларация представляется в электронном виде, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным годом, в орган налоговой службы по месту жительства в соответствии с его паспортными данными.⁴³¹

Органы налоговой службы должны вести учет декларантов и представленных ими деклараций, которые должны изучать и анализировать сведения, указанные в декларации; представлять ежегодно до 1 октября информацию об итогах представления деклараций Президенту, в Парламент и Правительство; публиковать в официальном бюллетене и на ведомственном сайте сводные сведения о доходах, расходах и имуществе лиц, замещающих политические, специальные, высшие административные государственные должности и политические и высшие административные муниципальные должности, а также их близких родственников, за исключением лиц, замещающих административные государственные должности, деятельность которых связана с обеспечением национальной безопасности.⁴³² Несмотря на принятие закона о декларировании доходов с 2004 года, механизмы законодательства в сфере верификаций деклараций работали очень слабо. Поэтому, решением Совета Безопасности «Об актуальных мерах по борьбе с коррупцией в судебных, надзорных и правоохранительных органах» от 13.02.2018 года Правительству было рекомендовано внедрить механизмы проверки деклараций о доходах и расходах сотрудников судебных, надзорных и правоохранительных органов и членов их семей путем принятия ими обязательства о раскрытии сведений, составляющих

⁴²⁹ <https://www.prokuror.kg/files/docs/2018/07/otchet-generalnogo-prokurora-kyrgyzskoj-respubliki-o-sostoyanii-zakonnosti-v-kyrgyzskoj-respublike-v-2017-godu-i-o-prodelannoj-organami-prokuratury-rabote-po-ejo-ukrepleniyu-2.pdf> (стр. 6)

⁴³⁰ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г № 75 (ст. 23 ч. ч. 1, 6, 9-14)

⁴³¹ Закон КР «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» от 2 августа 2017 года N 164 (ст. 5 ч. 1)

⁴³² Закон КР «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» от 2 августа 2017 года N 164 (ст. 6 ч. 1 п.п. 1-6, п. 7 пп. б)

банковскую, налоговую, таможенную тайны. 29 июня 2018 года принято постановление Правительства КР N 305, тем не менее, эксперты по мониторингу Стамбульского плана не смогли проанализировать данное постановление, и было непонятно, как оно будет выполняться на практике.⁴³³

Правила управления общественными информациями изложены в Законе "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР",⁴³⁴ где указано, что каждому гарантируется право доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов МСУ, которая должна быть общедоступна.

Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан»⁴³⁵ также регулирует права граждан на обращение лично или через своего представителя в органы государственной власти, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок.

Государственные органы должны обнародовать доклады о своей деятельности за отчетный период, основные статистические показатели по таким направлениям, как расходование бюджетных средств, источники и объемы налоговых поступлений в республиканский бюджет и местные бюджеты, объем производства и потребления по отдельным секторам рынка, объем внутренних и внешних инвестиций, борьбой с преступностью, здравоохранение, миграция населения, экология и другие важнейшие направления деятельности. Официальная информация должна предоставляться посредством ее обнародования на сайте государственного органа или органа МСУ в интернете или на ином сайте в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Дополнительно могут быть предусмотрены иные способы доступа к официальной информации.⁴³⁶

Непосредственный доступ к документам и материалам государственных органов и органов местного самоуправления должен обеспечиваться посредством фондов официальной информации государственных органов и органов МСУ, библиотечных фондов официальной информации и сайтов в интернете.⁴³⁷

Нормативно правовая база содержит ряд положений, касающихся прозрачности государственных закупок.⁴³⁸ Уполномоченным органом по государственным закупкам является Департамент государственных закупок при Министерстве финансов КР, который обязан обеспечить открытость и гласность процедур закупок включая публикацию рассмотренных жалоб на веб-портале государственных закупок. На веб-портале государственных закупок должны публиковаться содержание объявления о конкурсе, протокол вскрытия конвертов с конкурсными заявками, размещаться информация о заключенном договоре, протокол процедур закупок и информация о результатах конкурса, за исключением электронных закупок, где протоколы формируются и размещаются на веб-портале системой автоматически. Закупающая организация должна размещать информацию о заключенном договоре на веб-портале государственных закупок.

Прозрачность (де-факто) - 25

Насколько положения о прозрачности в управлении финансовыми, человеческими и информационными ресурсами эффективно исполняются на практике в государственном секторе?

⁴³³ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

⁴³⁴ Закон КР "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики" от 28 декабря 2006 года N 213 (ст. 3, ст. 30 ч. 1, ст. 33)

⁴³⁵ Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года N 67 (ст. 4 ч. 1)

⁴³⁶ Закон КР "О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики" от 28 декабря 2006 года N 213 (ст. 18 ч. 2, ст. 16)

⁴³⁷ Там же (ст. 22)

⁴³⁸ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 1)

На сайте Государственной кадровой службы (ГКС) размещается информация относительно деятельности ГКС, открытых вакансий, планов работы и их исполнение, результаты тестирования, статистические данные. Бюджет Государственной Кадровой Службы публикуется на Портале «Открытый Бюджет»,⁴³⁹ что касается сведений о заработной плате, системе бонусов государственных служащих, такими данными сайт не располагает, и эта информация не является общедоступной. В то же время, имеется заметный прогресс в сфере государственных закупок и вакансий в государственном секторе. Также, вакантные места размещаются не только на сайте, но и печатаются в газете, которая распространяется в регионах, что позволяет усилить доступ к информации о конкурсном отборе в регионах.⁴⁴⁰

На 1 декабря 2019 года в базу данных налоговой службы поступило 59018 налоговых деклараций от государственных и муниципальных служащих. Это на 9330 деклараций больше по итогам 2017 года. Рост числа деклараций обусловлен в основном увеличением деклараций, представленных со стороны депутатов местных кенешей. ГНС обработала и проанализировала 56609 деклараций о доходах и расходах государственных и муниципальных служащих за 2018 год, что на 10165 деклараций больше по сравнению с результатами анализа ЕНД по итогам 2017 года. В том числе проверены 1349 деклараций должностных лиц, занимающих политические, специальные и главные административные должности. За различные нарушения, в том числе несвоевременное представление или непредставление декларации, а также представление декларации с недостоверными сведениями в органы прокуратуры для дачи юридической оценки переданы сведения и заключения в отношении 14374 должностных лиц, занимающих государственные и муниципальные должности.⁴⁴¹

В свою очередь, в результате проверок деклараций за 2018 год Генеральная Прокуратура сетовала на то, что не может применить административное наказание, так как согласно новому Кодексу "О нарушениях" (который действует с 1 января 2019 года) нет понятия категории "должностное лицо", в результате чего «если раньше можно было оштрафовать нерадивого чиновника в 10 тыс. сомов или отстранить от должности, то сейчас данная норма отсутствует».⁴⁴² Несмотря на данный пробел в Кодексе, в законе⁴⁴³ имеется статья о «прекращении службы по инициативе государственного органа, органа местного самоуправления», по которому применяется данная статья за непредставление декларации о доходах, имуществе и обязательствах либо представление заведомо недостоверных или неполных данных, правда распространяется данный закон только на служащих, занимающих административные должности на государственной гражданской службе и муниципальной службе.

Несмотря на проводимые проверки по декларациям, по мнению многих опрошенных экспертов, прослеживается недоверие об эффективности проверочного механизма деклараций, который усугубляется тем, что в стране имеются родственно – клановые отношения, где имущество чиновников записывается на родственников, поэтому решение проблемы видится в сдаче деклараций всеми жителями Кыргызстана.

В СМИ по данным сайта factcheck.kg и портала «Декларант» были опубликованы фамилии чиновников и депутатов, которые не указали в своих декларациях свой бизнес.⁴⁴⁴ Также журналисты Economist.kg отметили, что еще у 45 депутатов имеется бизнес.⁴⁴⁵

В отчете четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, отмечаются некоторые сомнения об эффективной работе ГНС по декларациям,⁴⁴⁶

⁴³⁹ https://budget.okmot.kg/ru/exp_vedom/index.html

⁴⁴⁰ Газета - «Мамлекеттик жана Муниципалдык Кызмат»

⁴⁴¹ https://kaktus.media/doc/403322_gns_peredala_v_organy_prokurytry_14_374_materiala_po_deklaraciiam_gosslyjashih.html

⁴⁴² https://kaktus.media/doc/390671_genprokurytura_ne_mojet_privlekat_k_otvetstvennosti_gosslyjashih_za_deklaracii_intervu.html

⁴⁴³ Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», (ст.47)

⁴⁴⁴ <http://factcheck.kg/ru/post/251>,

https://kaktus.media/doc/403510_kompaniia_jeny_depytata_alimbekova_stroit_shikarnye_jilye_kompleksy_no_v_deklaracii_ee_net.html, https://24.kg/vlast/124135_spiker_jogorku_kenesha_tri_goda_skrival_otnalogovikov_biznes_jenyi/,

⁴⁴⁵ <https://knews.kg/2019/09/05/zhurnalisty-economist-kg-rastsenili-zayavlenie-deputata-strokovoj-kak-klevetu-i-domysly/>

указывая на то, что "налоговая служба по роду своей деятельности преследует задачи пополнения бюджета, и задачи конфликта интересов или незаконного обогащения ей не свойственны." Также, проверку деклараций должностных лиц считают сомнительным "при отсутствии электронных реестров и баз данных, которые были бы доступны проверяющему органу в режиме межведомственного взаимодействия, а не по принципу запрос - ответ". В настоящее время ГНС имеет доступ только к базам данных Государственной Регистрационной Службы. Неблагоприятной тенденцией является и то, что согласно опросу общественного мнения, International Republican Institute⁴⁴⁷ – 64% респондентов в Кыргызстане считают Налоговую Службу коррумпированной. Согласно Индексу доверия Национального Статистического Комитета⁴⁴⁸ КР за 2020 год, доверие к Государственной Налоговой Службы составляет всего 20,8%.

Содержание самой публикуемой декларации на веб-сайте ГНС по сравнению с самим документом единой налоговой декларацией, которую должны заполнять государственные служащие и сдавать в ГНС, на веб-сайте публикуется только усеченная часть. В Грузии, Латвии и Эстонии, например, наоборот публикуется большая часть заполняемой декларации.

Что касается государственных закупок, то разработка электронной системы началась в июле 2013 года, а в июне 2014 был официально запущен портал⁴⁴⁹ государственных закупок zakupki.gov.kg, по которому процесс государственных закупок был перенесен в онлайн-режим: от планирования закупок до заключения договоров.

Согласно рейтингу, Transparent Public Procurement Rating,⁴⁵⁰ Кыргызстан получил 65,9%. По мнению эксперта,⁴⁵¹ прозрачность государственных закупок остаётся проблематичной из-за усечённости этого Портала. С марта 2018 года доступен новый дизайн веб-портала госзакупок, но к сожалению сайт во многом недоработан до конца и является сложным для использования. Большинство опрошенных бизнес компаний, участвующих в тендерах, сообщили о том, что официальный портал государственных закупок неудобный для пользователя, недоработанный и медленно загружает необходимые данные. При заполнении заявок, портал электронных закупок зависает и не хватает времени для заполнения заявок в связи с чем, приходится заново заходить на сайт по данному тендеру, особенно в таких тендерах, когда покупающая организация разделяет товар по отдельным лотам. В то время, как все тендерные объявления публикуются и размещаются на веб-сайте, трудно получить полную информацию о заключенных и выполненных договорах, поскольку вывешиваются только усечённые проекты договоров, заключённые на основании проведённых тендеров, хотя в Законе⁴⁵² имеется требование о публикации договоров. На самом деле нет информации, как заключался договор и на каких условиях, какие изменения были внесены в него, также нет возможности провести тендер на консультационные услуги поскольку нет конкурсной документации. Объём аналитической информации, предоставляемой порталом электронных закупок не полный, в модуле плана закупок невозможно определить, что планируют приобрести покупающие организации, у большинства ведомств нет опубликованного плана закупок, хотя имеется требование Закона. Согласно отчету ОЭСР четвертого раунда Стамбульского плана, было предложено доработать положения Закона о госзакупках о дополнении при планировании с требованием способа закупки, об обжаловании планирования закупок в отношении предлагаемых процедур.⁴⁵³

Подотчетность (де - юре) - 50

⁴⁴⁶ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, (стр. 36 – 37) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

⁴⁴⁷ https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

⁴⁴⁸ <http://www.stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/>

⁴⁴⁹ <http://zakupki.gov.kg/popp/view/services/blackList/list.xhtml>

⁴⁵⁰ <https://www.tpp-rating.org/page/eng/country/kyrgyzstan>

⁴⁵¹ Интервью с экспертом по госзакупкам Сайной Абдымомуновой

⁴⁵² Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. ст. 32, 47 ч. 8, 51 ч. 2)

⁴⁵³ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, (стр. 148) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

В какой степени законодательство в государственном секторе обеспечивает отчетность работников и ответственность за свои действия?

По механизмам подотчетности в Кыргызстане имеется нормативно – правовая база, которая, к сожалению, не доработана должным образом.

20 декабря 2018 года в Парламенте Кыргызстана был принят закон "О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях" и в январе 2019 года подписан Президентом. Закон направлен на защиту прав и свобод граждан, обеспечение защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования, устанавливает правовые и организационные основы защиты данных лиц. Также предусмотрено, что лицу, сообщившему о коррупционном правонарушении, выплачивается вознаграждение от возмещенной суммы коррупционного правонарушения. Порядок выплаты вознаграждения должен устанавливаться Правительством КР,⁴⁵⁴ но, к сожалению, на июль месяц 2020 года документы, устанавливающие данный порядок еще не приняты.

Некоторые положения относительно заявителей о коррупции по должностным преступлениям изложены в законе «О противодействии коррупции»,⁴⁵⁵ где одним из основных принципов противодействия коррупции является обеспечение безопасности граждан, оказывающих содействие в борьбе с правонарушениями, связанными с коррупцией. Часть 4 статьи 9 того же закона гласит, что госслужащий или муниципальный служащий, уведомивший работодателя, органы прокуратуры или другие госорганы о фактах склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими госслужащими коррупционных правонарушений, непредставления либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений в декларации, находится под защитой государства, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Закон гарантирует защиту лиц, оказывающих содействие в борьбе с коррупцией, устанавливая информацию о заявителе – государственной тайной, и возможность представления сведений, только по письменным запросам государственных органов.

Существовавшая до недавнего времени «Государственная программа обеспечения безопасности свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства на 2014-2016 годы», утратила силу в январе 2018 года.⁴⁵⁶ В новой редакции Уголовно – процессуального кодекса КР, в принципе также как и в старом, детализируются вопросы защиты лиц, содействующих правосудию, но, он не разрешил всех существующих проблем, касающихся защиты участников уголовного судопроизводства. Также в новом УПК введено новое процессуальное действие: депонирование показаний. В УПК КР предусмотрено основание, порядок и последствия этого действия.⁴⁵⁷

Кыргызская Республика ратифицировала в 2016 году Соглашение о защите участников уголовного судопроизводства, подписанное в городе Минск.⁴⁵⁸

Процедуры рассмотрения жалоб изложены в Законе «О порядке рассмотрения обращений граждан»,⁴⁵⁹ где, каждый гражданин имеет право обращаться лично или через своего представителя в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок.

Письменное или электронное обращение подлежит обязательной регистрации в течение одного рабочего дня с момента поступления в госорган, орган МСУ и рассматривается в течение 14

⁴⁵⁴ Закон КР «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях», (ст. 11, п. 3)

⁴⁵⁵ Закон КР «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года N 153 (ст. 3 п. 10)

⁴⁵⁶ Государственная программа утратила силу в соответствии с постановлением Правительства от 22 января 2018 г. № 49

⁴⁵⁷ Уголовно-процессуальный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 20, (ст. ст. 5, 10, 13, 25, 198-201, 281, глава 26 ст. ст. 198-201)

⁴⁵⁸ Закон КР «О ратификации Соглашения о защите участников уголовного судопроизводства, подписанного 28 ноября 2006 года в городе Минск» от 23 января 2016 года № 11

⁴⁵⁹ Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года N 67 (ст. 4 ч. 1, ст. ст. 6, 6-1, 7)

рабочих дней со дня регистрации. Тем не менее, хотя Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» предусматривает ответственных лиц, но, к сожалению, в то же время, не указывает какое наказание понесет это лицо за несвоевременность или непредставление ответа.

Закон⁴⁶⁰ также предоставляет гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением, согласно которому запрещается преследование гражданина либо его близких в связи с его обращением в государственный орган или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или в целях восстановления или защиты прав, свобод и законных интересов.

Что касается государственных закупок, то протесты и жалобы рассматриваются в соответствии с законом «Государственных закупках».⁴⁶¹ При возникновении споров, разногласий между сторонами процедур государственных закупок участники конкурса имеют право подать жалобу через веб-портал государственных закупок на любом этапе процедуры закупок в независимую межведомственную комиссию, которая создается Правительством и состоит из представителей министерств, государственных комитетов, ведомств и общественности, сертифицированных специалистов в области государственных закупок. В свою очередь, споры между поставщиками и покупающей организацией, а также решения покупающей организации, независимой межведомственной комиссии могут обжаловаться в суде общей юрисдикции в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики.

Заключение должностным лицом заведомо невыгодного для государства контракта (договора), а равно осуществление таким должностным лицом государственной закупки, причинившие крупный ущерб и особо крупный ущерб, Уголовный кодекс⁴⁶² признает уголовным преступлением.

При получении данных о совершении коррупционных правонарушений, органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке. Закон⁴⁶³ приводит ряд правонарушений, создающих условия для коррупции, в результате действия или бездействия государственных и муниципальных служащих. При совершении служащими, какого-либо из указанных правонарушений, если оно не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет наложение дисциплинарного взыскания, включая освобождение от занимаемой должности с последующим увольнением с государственной и муниципальной службы.

В новой редакции Уголовного кодекса КР⁴⁶⁴ должностным преступлениям посвящена целая глава по 13 статьям, где субъектом преступления является должностное лицо.

Конституция⁴⁶⁵ гарантирует право граждан на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей.

Также, Гражданский кодекс⁴⁶⁶ предоставляет каждому гражданину право на судебное обжалование ненормативных актов государственного органа или органа местного самоуправления, если нормативный акт не соответствует законодательству и нарушает гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица. Причем, все убытки, причиненные в результате незаконных действий или бездействия государственных органов, органов МСУ или должностных лиц этих органов, граждане и юридические лица вправе взыскать с государственного органа, в соответствии с Гражданским

⁴⁶⁰ Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года N 67 (ст. 11)

⁴⁶¹ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. ст. 48-49, ст. 50)

⁴⁶² Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 19 (ст. 322)

⁴⁶³ Закон КР «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года N 153 (ст. 6 ч., 1ст. 14 ч. 1, ст. 14 ч. 2)

⁴⁶⁴ Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 19, глава 44 ст. ст. 319-331

⁴⁶⁵ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 39)

⁴⁶⁶ Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года N 15, часть 1 (ст. 12)

кодексом.⁴⁶⁷ За причиненный ущерб в результате виновного и противоправного поведения служащего государственного органа, он несет материальную ответственность.⁴⁶⁸

Согласно закону «О внутреннем аудите» и постановлению Правительства,⁴⁶⁹ в государственных органах и учреждениях создаются службы внутреннего аудита, для проведения аудита внутри объекта, с целью обеспечения достоверности и целостности финансовой и управленческой информации. Закон «О внутреннем аудите» распространяет свое действие на министерства, государственные комитеты, административные ведомства, иные государственные органы, иные органы исполнительной власти, органы системы государственного социального страхования и пенсионного обеспечения, органы местного самоуправления. Перечень объектов внутреннего аудита, которые обязаны иметь службу внутреннего аудита, определяется Правительством⁴⁷⁰ и на сегодняшний день в него входят 30 государственных органов и учреждений страны.

Счетная палата осуществляет аудит составления и исполнения республиканского и местных бюджетов, внебюджетных средств, использования государственной и муниципальной собственности.⁴⁷¹ (см. подробнее раздел "Счетная Палата").

В состав Совета по государственной гражданской службе – высшего органа управления государственной гражданской службой, также входят представители парламентского большинства и парламентской оппозиции, которые определяются Парламентом. Также, руководитель Государственной кадровой службы, назначаемый Президентом, имеет право участвовать в заседаниях Парламента, Правительства и других государственных органов по вопросам, входящим в компетенцию уполномоченного государственного органа.⁴⁷²

Сотрудники государственного сектора могут обращаться в суд, обжаловать неправомерные действия должностных лиц, обращаться в профсоюзные и другие органы с целью защиты своих прав, разрешения споров, связанных со службой, также имеют право на защиту от преследования со стороны руководителя. Решение о применении дисциплинарного взыскания, в том числе по вопросу увольнения, может быть обжаловано служащим в уполномоченном государственном органе, а в случае несогласия с решением уполномоченного государственного органа – в суде.⁴⁷³

Подотчетность (де-факто) - 25

В какой степени работники государственного сектора должны отчитываться и отвечать за свои действия на практике?

Ответственность учреждений государственной службы и служащих, как правило, эффективно обеспечивается за счет деятельности прокуратуры, судебной системы и высшего органа финансового контроля. В то же время механизмы внутреннего аудита не охватывают весь государственный сектор.

Государственные учреждения проверяются Счетной палатой в соответствии с требованиями закона. Деятельность Счетной палаты ограничивается инспекцией соблюдения соответствующих законов и бюджетов, в то время как соответствие аудита финансовых систем,

⁴⁶⁷ Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года N 15, часть 1 (ст. 15)

⁴⁶⁸ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 36 ч. 1-8)

⁴⁶⁹ Закон КР «О внутреннем аудите» от 26 января 2009 года № 25 (ст. 4, 12 п. 1), Постановление Правительства КР «О создании служб внутреннего аудита в государственных органах и учреждениях, органах местного самоуправления Кыргызской Республики» от 13 марта 2009 года № 177 <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/59741?cl=ru-ru#p1>

⁴⁷⁰ ПЕРЕЧЕНЬ государственных органов и учреждений, органов местного самоуправления КР, в которых должны быть созданы службы внутреннего аудита (Приложение 1), <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/59741?cl=ru-ru#p1>

⁴⁷¹ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 107), Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года № 59 (ст. 72), Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года N 117 (ст. 2)

⁴⁷² Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 5, 6 ч. 1, 3, 4, 6, ст. 7 ч. 1-2)

⁴⁷³ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г № 75 (ст. 20 ч. 1. п. 12, 18, 20, ст. 35 ч. 1)

внутреннего контроля и внутреннего аудита не выполняется.⁴⁷⁴ В то же время, Счетная палата выявляет и публикует в СМИ⁴⁷⁵ серьезные нарушения в ряде государственных учреждений.

Что касается защиты заявителей о коррупции, то в четвертом раунде мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией указывается, что «на данный момент эффективная защита разоблачителей отсутствует и действующее законодательство содержит только общие рамки для защиты свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства».⁴⁷⁶

В отчете МВД, в составе сводного отчета по плану выполнения Государственной стратегии антикоррупционной политики (ГСАП) на 2015-2017 годы,⁴⁷⁷ было отмечено о провале в построении эффективных механизмов госзащиты участников уголовного судопроизводства, где отмечалось, что «несмотря на предпринимаемые меры, ускорить темпы скорейшего построения системы государственной защиты участников уголовного судопроизводства не представляется возможным, ввиду отсутствия должной поддержки со стороны государства, отсутствия финансовых средств на обеспечение безопасности защищаемых лиц, а также возможности привести в соответствие организационно-штатную структуру Управления государственной защиты МВД КР и обеспечение необходимой материально-технической базой».

На практике, работники государственного сектора очень редко сообщают о нарушениях закона. Так, например, из отчета Министерства юстиции⁴⁷⁸ следует, что в журнал учета фактов склонения сотрудников к совершению коррупционных правонарушений, за весь период 2017 года была внесена только 1 запись по обращению сотрудника МЮ. В 2018 году пресс – секретарь Государственной инспекции по экологической и технической безопасности опубликовала в социальной сети информацию о систематических финансовых и кадровых нарушениях, устроила митинг против коррупции в приемной главы ведомства после чего была уволена.⁴⁷⁹ Так как данное дело получило огласку в СМИ, в аппарате Президента была создана комиссия по изучению данных вопросов, в результате чего комиссия постановила, что решение об увольнении было принято с нарушением действующего законодательства, а указанные в обращении по нарушениям закона частично подтвердились.⁴⁸⁰ В ноябре 2019 года старший офицер Ошского областного управления погранслужбы Т. Аланов провел пресс-конференцию, на которой рассказал о коррупции в ведомстве. Через некоторое время офицер заявил об угрозах по телефону от неизвестных людей, а также гонениях со стороны руководства.⁴⁸¹ Погранслужба в свою очередь назвала его поступок неэтичным и нарушающим устав, по которому его действия оценит Военная прокуратура. Из данного анализа видно, что сообщают о коррупции единицы, причем с плохими последствиями для себя. При проведении нами опроса, госслужащие заявили, что не хотят сообщать о фактах коррупции из-за боязни мести со стороны руководства и стать изгоями в своем коллективе. Также некоторые госслужащие столкнулись с трудностями, где не смогли определить, являются ли те или иные правонарушения коррупционными.

⁴⁷⁴ Интервью с экспертом Сайной Абдымомуновой

⁴⁷⁵

http://kaktus.media/doc/354177_schetnaia_palata_proverila_foms_vyavila_finansovye_narysheniia_na_11 mln_somov.html

⁴⁷⁶ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, (стр. 40) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

⁴⁷⁷ Сводный отчет Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы (стр. 21)

⁴⁷⁸ Отчет об исполнении плана мероприятий Министерства юстиции КР по противодействию коррупции на 2017 год, <http://minjust.gov.kg/ru/content/893>

⁴⁷⁹ https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_anara_mambetalieva/29450519.html,

https://kaktus.media/doc/378795_gostehinspekciia:_anara_mambetalieva_ystroila_nesankcionirovannyu_sidiachyu_zaba_stovky.html,

https://kaktus.media/doc/378844_yvolennaia_sotrydnica_gosekotehinspekci_nazvala_imena_treh_korruptionerov_v_ved_omstve.html,

https://kaktus.media/doc/380553_press_sekretaria_iz_gostehinspekci_vosstanoviat_v_doljnosti_a_nekotoryh_chinovnikov_yvoliat.html

⁴⁸⁰ https://kaktus.media/doc/380553_press_sekretaria_iz_gostehinspekci_vosstanoviat_v_doljnosti_a_nekotoryh_chinovnikov_yvoliat.html

⁴⁸¹ <https://kloop.kg/blog/2019/12/12/rasskazavshij-o-korruptsii-v-pogransluzhbe-ofitser-obratilsya-k-prezidentu/>

В системе государственной службы, наиболее подвержена коррупционным рискам отрасль госзакупок, где выявляется ежегодно большое количество нарушений.

Относительно жалоб в сфере государственных закупок, по мнению эксперта,⁴⁸² механизм их рассмотрения не совсем эффективен. В Департаменте государственных закупок создана независимая межведомственная комиссия по рассмотрению жалоб и протестов, состоящая из 13 человек (состав не должен превышать пятнадцати человек). Состав Комиссии состоит из трех групп, включающие в себя представителей общественности и сертифицированных специалистов в области государственных закупок: 1) одна треть - лица, являющиеся специалистами в области юриспруденции; 2) одна треть - лица, занимающие должности на государственной или муниципальной службе, а также эксперты и сертифицированные специалисты в сфере государственных закупок; 3) одна треть - представители общественности.

Таким образом, лица работающие в министерствах и ведомствах, с одной стороны, в составе независимой комиссии должны объективно рассматривать жалобы, а, с другой стороны, они могут быть членами Конкурсных комиссий закупающих организаций, что может привести к конфликту интересов. Таким образом, объективность и независимость принятия решений межведомственной комиссией ставится под сомнение.⁴⁸³ Членство в комиссии не оплачивается, её потенциал никто не повышает, некоторые не достаточно квалифицированы, поскольку все прошли лишь программу обучения не менее трех дней. В составе комиссии очень мало специалистов являющихся экспертами в госзакупках. Тем самым данную комиссию сложно назвать независимой.⁴⁸⁴

Механизмы честности (де-юре) - 50

Насколько хорошо прописано законодательство по обеспечению механизмов честности для работников государственного сектора?

Правила неподкупности для государственных должностных лиц содержатся в законах «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»,⁴⁸⁵ «О противодействии коррупции»,⁴⁸⁶ в Кодексе этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики.⁴⁸⁷ В свою очередь, каждый госорган имеет свой кодекс этики.

В Кыргызстане впервые принят Закон «О конфликте интересов»,⁴⁸⁸ в декабре 2017 года, который вступил в силу в июне 2018 года. Несмотря на принятие данного закона, согласно отчету четвертого раунда мониторинга Стамбульского плана, "данный закон не предусматривает эффективного механизма его реализации. Определение конфликта интересов не в полной мере соответствует международным стандартам, поскольку не охватывает видимый конфликт интересов. Также убрали ограничительные нормы на принятие решений там, где потенциально участвуют родственники, что может породить конфликт интересов".⁴⁸⁹ В законе⁴⁹⁰ указывается обязанность заполнять декларацию о личных (частных) интересах при избрании, назначении или утверждении на должность либо при переходе на другую должность. Что касается госслужащих, которые уже работают, то в случае возникновения конфликта интересов, должны только проинформировать своих руководителей. На примере Великобритании можно сказать, что государственные должностные лица должны декларировать свои интересы каждый раз, когда существует личный интерес, который может быть разумно

⁴⁸² Интервью с экспертом по государственным закупкам Сайной Абдымомуновой

⁴⁸³ Интервью с экспертом по государственным закупкам Сайной Абдымомуновой

⁴⁸⁴ ПОЛОЖЕНИЕ о порядке работы независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб и протестов, а также по включению в базу данных ненадежных и недобросовестных поставщиков (подрядчиков) (В редакции приказа Минфина КР от 6 февраля 2018 года № 19-П)

⁴⁸⁵ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 42-43)

⁴⁸⁶ Закон КР «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года N 153 (ст. 9 ч. 5-11)

⁴⁸⁷ Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики от 19 августа 2016 года № 43

⁴⁸⁸ Закон КР «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 года № 206 (11)

⁴⁸⁹ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (стр. 32) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

⁴⁹⁰ Закон «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 года № 206 (11) (ст.24, ч.1, ст.22, ч.2)

рассмотрен другими лицами. В Германии, как и в Великобритании, важно не только избегать любых реальных конфликтов интересов, но также **избегать ощущения о наличии нарушения**, то есть государственное должностное лицо обязано воздерживаться от любой деятельности, которая может **создать ощущение того, что чиновник готов нарушить обязанности и закон**. Сам закон о конфликте интересов будет работать в полной мере только при разработке удовлетворительной административно – правовой и уголовно – правовой структурах.⁴⁹¹ В настоящем же законе имеется только отсылочная норма по которому «за нарушение несут ответственность в соответствии с законодательством КР».⁴⁹² Для того, чтобы закон применялся эффективно, необходимо тщательно отрегулировать процесс дисквалификации и увольнения в случае нарушения закона для чего требуется полный и подробный перечень причин для воздержания и увольнения. И наконец, согласно международным стандартам, закон эффективно может применяться только при хорошей системе выявления и расследования в случае конфликта интересов, а также независимого органа, который должен этим и заниматься. Смогут ли справиться с этой задачей государственные органы, ответственные за реализацию закона "О конфликте интересов", покажет время. Также должна быть система, которая надежно бы защищала информаторов, которая, к сожалению, пока работает очень плохо.

Согласно Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»,⁴⁹³ и Закона «О противодействии коррупции»⁴⁹⁴ служащему запрещается получать в связи с выполнением должностных обязанностей не предусмотренные законодательством вознаграждения (денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. Запрещается заниматься лично или через доверенных лиц предпринимательской деятельностью, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм и т.д.

Госслужащий⁴⁹⁵ не может состоять в органах управления коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных законами, а также, при наличии, гражданства другого государства, он не вправе занимать руководящие должности в государственных органах.

В соответствии с законодательством,⁴⁹⁶ служащий в течение года после прекращения службы не может: в интересах третьих лиц обращаться по месту своей прежней работы по вопросам, которые входили в его компетенцию; действовать от имени физического или юридического лица по делам, входившим в его ведение в период его нахождения на службе. К сожалению, в законодательстве не прописаны нормы по ограничению и контролю за коммерческой деятельностью после ухода с государственной службы. К примеру, в Португалии и Испании в течение двух лет или трех лет (Португалия) после ухода с государственной должности имеется запрет на работу в коммерческую или частную компанию, которая была или продолжает оставаться в контрактных, регуляторных или прямых отношениях с его предыдущей работой. Во Франции существуют очень подробные правила относительно найма гражданских служащих после ухода с государственной должности, а в Великобритании гражданские служащие должны сообщать о любых контактах извне с предложениями о работе.

Статьи преступлений за дачу, за получение взятки, за вымогательство взятки и за посредничество во взяточничестве присутствуют в Уголовном кодексе. Закон «О

⁴⁹¹ Например, немецкая модель выработала детализированную систему дисквалификации и воздержания. В Латвии за нарушение правил о конфликтах интересов предусмотрено наказание в виде тюремного заключения сроком до пяти лет в случае причинения существенного вреда государственным интересам, в Польше наказание предусмотрено в виде заключения сроком до трех лет за недостоверное декларирование интересов, в Великобритании уголовное наказание предусмотрено за нераскрытие информации о заинтересованности членами Парламента Шотландии, Ассамблеи Уэльса и Ассамблеи Северной Ирландии.

⁴⁹² Закон «о конфликте интересов» от 12 декабря 2017 года № 206 (11) (ст.28, ч.1)

⁴⁹³ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 22 ч. 1-2)

⁴⁹⁴ Закон «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года N 153 (ст. 14 ч. 1-2)

⁴⁹⁵ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г № 75 (ст. 22 ч. 4-5)

⁴⁹⁶ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г № 75 (ст. 22 ч. 3)

противодействию коррупции”⁴⁹⁷ относит к правонарушениям такие действия госслужащих, как дарение подарков, предоставление материальных и иных благ, оказание внеслужебных услуг вышестоящим официальным лицам, за исключением символических знаков внимания и сувениров при проведении протокольных и других официальных мероприятий, совершение которых, влечет наложение дисциплинарного взыскания, включая освобождение от занимаемой должности с последующим увольнением с государственной и муниципальной службы, если в них не содержатся признаки уголовно наказуемого деяния.

Закон “О государственных закупках” требует соблюдения основных принципов этики поведения и запрещает всем участникам конкурса быть замешанными в неправомерных действиях, таких как коррупция, мошенничество, сговор и принуждение, указанных в Уголовном кодексе КР. Закупающая организация не может заключать договор или рамочное соглашение о закупках с поставщиком (подрядчиком), учредителем и (или) участниками которых являются лица, занимающие политические государственные, политические муниципальные должности, специальные государственные должности и их близкие родственники. Все участники конкурса не должны быть замешаны в неправомерных действиях, таких как коррупция, мошенничество, сговор и принуждение, указанных в Уголовном кодексе КР.⁴⁹⁸

Механизмы честности (де-факто) - 25

Насколько хорошо работают механизмы честности государственных служащих на практике?

Насколько широко распространена коррупция в государственном секторе Кыргызстана можно судить по данным исследования Барометра Мировой Коррупции, где 38% населения считают, что государственные служащие вовлечены в коррупцию, 27% полагают, что только некоторые из них, 17% - вовлечены все и только 14% считают, что государственные служащие не вовлечены в коррупционную деятельность.⁴⁹⁹

В Государственной стратегии антикоррупционной политики⁵⁰⁰ говорится, «что коррупция стала составной частью механизма государственного управления. Большинство органов государственного управления и государственных учреждений выполняют свои функции исключительно в обмен на законные и незаконные платежи от населения и хозяйствующих субъектов. Государственная служба стала источником незаконных доходов, а не деятельностью на благо общества».

Несмотря на существующие в законодательстве правила неподкупности госслужащих, нередко встречаются случаи нарушения этического поведения работниками государственного сектора. На сайте Госкадровой службы опубликован Реестр⁵⁰¹ лиц, освобожденных с государственной гражданской службы или муниципальной службы по отрицательным основаниям. Реестр содержит данные по 48 лицам на декабрь месяц 2019 года⁵⁰² освобожденных от госслужбы. Также согласно мнению большинства опрошенных респондентов имеется множество случаев нарушения этического кодекса служащими государственного сектора, по которым мало кто подает жалобы в связи с недоверием к госорганам в том, что их проблемы будут решены должным образом.

В соответствии со статьёй 9 Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» государственный или муниципальный служащий обязан в письменной форме уведомлять представителя работодателя, органы прокуратуры, уполномоченный орган в области национальной безопасности или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. Невыполнение данной обязанности является правонарушением, влекущим увольнение с

⁴⁹⁷ Закон «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года N 153 (ст. 14 ч. 1 п. 10, ч. 2)

⁴⁹⁸ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 6 ч. 4, 6, ст. 48 ч. 1, ст. 50 ч. 1, ст. 6, ст.ст. 51-55)

⁴⁹⁹ <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>

⁵⁰⁰ Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики, утв. Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2012 года № 26

⁵⁰¹ <http://www.mkk.gov.kg/contents/view/id/936/pid/64>

⁵⁰² <https://mkk.gov.kg/contents/view/id/936/pid/64>

государственной или муниципальной службы либо привлечение к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. К сожалению, согласно опросу государственных служащих, практически никто не пользуется данными нормами из - за низкого уровня доверия к самой системе.

В свою очередь, для государственных и муниципальных служащих, работников закупающих организаций и членов конкурсной комиссии, Законом⁵⁰³ также установлены правила, касающиеся конфликта интересов, согласно которым им запрещается: оказывать какое-либо влияние на решение в интересах любой из сторон закупок; участвовать в качестве поставщиков (подрядчиков) или быть с ними аффилированным лицом и вообще, быть аффилированным лицом.

По мнению эксперта,⁵⁰⁴ хотя, в тендерной документации и заложены некоторые антикоррупционные положения, как например, запрет на участие в тендерах аффилированных лиц, когда поставщики письменно подтверждают, что они не являются таковыми, не известно, как проверяется достоверность этой информации. По большому счёту аффилированность давно ушла в тень, поскольку на “первых лиц” никто не регистрирует бизнес. Тем не менее, в СМИ часто появляются статьи о сведениях чиновников, депутатов и их близких родственников, владеющих частными компаниями.⁵⁰⁵

Согласно закону,⁵⁰⁶ отдел закупок разрабатывает конкурсную документацию, а конкурсная комиссия согласовывает. На каждый тендер создаётся новый состав комиссии, которая принимает решение и статус которой стал намного выше, чем ранее. Информация о составе комиссии находится в открытом доступе и любой поставщик может это увидеть на сайте в конкурсной документации.

Обучение в государственной сфере по вопросам коррупции - 50

В какой степени проходит обучение и информирование по борьбе с коррупцией в государственном секторе?

В соответствии с Государственной стратегией антикоррупционной политики Кыргызской Республики, утвержденной Указом Президента,⁵⁰⁷ была разработана Программа Правительства по противодействию коррупции на 2012-2014 годы,⁵⁰⁸ далее Постановлением Правительства от 30 марта 2015 года № 170, был утвержден План мероприятий государственных органов КР по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики КР на 2015-2017 годы,⁵⁰⁹ где в соответствии с Государственным заказом,⁵¹⁰ Госкадровая служба КР формирует госзаказ и организует проведение обучения и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Согласно Распоряжению Правительства КР от 09 января 2018 года № 4-р утвержден государственный заказ на 2018 год⁵¹¹ на обучение государственных гражданских служащих и муниципальных служащих КР, которое реализует Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, по которому предусмотрено обучение по теме курсов: «Антикоррупционная политика» для 340 государственных гражданских служащих и муниципальных служащих.

⁵⁰³ Закон КР “О государственных закупках” от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 6)

⁵⁰⁴ Интервью с экспертом Сайной Абдымомуновой

⁵⁰⁵ https://24.kg/vlast/81540_krugom_affilirovannost_kto_izchinovnikov_kyrgyzystana_prodvigaet_svoy_biznes/

⁵⁰⁶ Закон КР “О государственных закупках” от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 10 ч. 2 п.п. 5-6, ч. 3 п. 1)

⁵⁰⁷ Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики, утв. Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2012 года № 26

⁵⁰⁸ Программа Правительства КР по противодействию коррупции на 2012-2014 годы, утв. Постановлением Правительства КР от 30 августа 2012 года № 596 (утратила силу в соответствии с постановлением Правительства КР от 30 марта 2015 года № 170)

⁵⁰⁹ План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы, утв. постановлением Правительства КР от 30 марта 2015 года № 170

⁵¹⁰ Государственный заказ на обучение государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2017 год, утв. распоряжением Правительства КР от 25 января 2017 года № 17-р

⁵¹¹ Государственный заказ на обучение государственных гражданских служащих и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2018 год, утв. распоряжением Правительства КР от 09 января 2018 года № 4-р

Согласно Закона «О противодействии коррупции»,⁵¹² по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента формируются консультативно-совещательные органы в составе представителей органов государственной власти, правоохранительных органов, органов местного самоуправления. Положения этого же закона обязывают Правительство распределять основные функции и задачи между органами исполнительной власти, осуществляющими противодействие коррупции, а Министерство юстиции - осуществлять правовую пропаганду, расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции среди населения через средства массовой информации (СМИ) или через Интернет-ресурсы.

Тем не менее, Правительство в настоящее время не осуществляет какую-либо информационно-просветительскую или образовательную деятельность в области борьбы с коррупцией, ограничивая свои усилия освещением коррупционных преступлений. Таким образом, общественность только получает информацию о репрессивных аспектах политики по борьбе с коррупцией. Одним из возможных объяснений является то, что правительство определяет коррупцию довольно узко, как взяточничество и полностью фокусируется на борьбе с ней путем арестов и дерегулирования.

Почти на всех официальных сайтах государственных органов имеются телефоны доверия, телефоны «горячей линии», адреса электронной почты для обращений граждан. Следует отметить, что окошко «сообщить о коррупции» имеется всего на трех сайтах из 19-ти, это сайты Генеральной прокуратуры, Министерства иностранных дел и на сайте Государственной кадровой службы.

Сотрудничество с общественными институтами, гражданским обществом и частными учреждениями в деле предотвращения/борьбы с коррупцией - 50

В какой степени государственный сектор работает с государственными учреждениями, бизнесом и гражданским обществом в борьбе с коррупцией?

В Кыргызстане имеется закон «Об Общественных советах государственных органов» (ОСГО), принятый 24 мая 2014 года. В 2016 году ОСГО сформированы в 35 государственных органах.⁵¹³ По закону, общественные советы являются одной из форм взаимодействия и сотрудничества общественности с государственными органами.⁵¹⁴ Основными целями ОСГО являются продвижение и обсуждение общественных инициатив, повышение прозрачности и подотчетности государственных органов. В соответствии с законом «Об общественных советах государственных органов», Общественные советы обязаны публиковать ежегодные отчеты о своей деятельности за истекший год на своем официальном веб-сайте. Мониторинг сайта общественных советов государственных органов КР⁵¹⁵ показывает, что большинство общественных ОСГО не публикуют отчеты о своей деятельности, что говорит о формальной работе большинства Советов.

Так, отчеты Общественных советов (ОС) министерств имеются у ОС Министерства здравоохранения, который опубликовал отчет по результатам своей деятельности за 2015-2017 годы,⁵¹⁶ Министерства финансов за 2015 год.⁵¹⁷ Отчеты за 2018 год разместили общественные советы Министерство здравоохранения⁵¹⁸ и Министерство транспорта и дорог,⁵¹⁹ за 2019 год - Министерство экономики.⁵²⁰ Отчеты других ОС за 2016 и 2017 годы на сайте ОСГО не представлены.⁵²¹ ОС Министерства обороны⁵²² свой отчет публиковали лишь единожды в 2013 году за период август-сентябрь 2011 года.

⁵¹² Закон «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года N 153 (ст. 6 п.п. 3, 5)

⁵¹³ http://www.osgo.kg/index.php?act=view_material&id=666

⁵¹⁴ Закон КР «Об общественных советах государственных органов» от 24 мая 2014 года № 74 (ст. 3, ст.4,ст.6)

⁵¹⁵ <http://www.osgo.kg/index.php>

⁵¹⁶ http://www.osgo.kg/index.php?act=ons_report_view&id=9

⁵¹⁷ http://www.osgo.kg/index.php?act=ons_report_view&id=3

⁵¹⁸ http://www.osgo.kg/index.php?act=view_material&id=1223

⁵¹⁹ http://www.osgo.kg/index.php?act=view_material&id=1217

⁵²⁰ <http://www.osgo.kg/>

⁵²¹ <http://www.osgo.kg/index.php?act=os>

Из Общественных советов агентств, только ОС Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве КР⁵²³ и ОС Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР⁵²⁴ обнародовали отчеты за 2016 год. ОС Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта добавил отчет за период сентябрь-декабрь 2018 года.⁵²⁵ Также имеется отчет за 2015 год Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений.⁵²⁶

Среди Общественных советов государственных служб, единственно ОС Государственной регистрационной службы при Правительстве КР разместил обобщенный отчет за 2016 -2018 годы,⁵²⁷ а также активно публикует информацию (протоколы заседания, рекомендации) о своей деятельности.⁵²⁸

Следует отметить, что при работе с сайтом Общественных советов государственных органов ТИ-Кыргызстан столкнулся с трудностями по поиску отчетов, поскольку в разделе «Отчеты ОСГО» информация не обновлялась с 2015 года, также, как и данные по отдельным министерствам и ведомствам,⁵²⁹ и только отчет Министерства экономики за 2019 год размещен в новостной ленте.⁵³⁰

В то же время, общественные советы нередко критикуются в том, что «они не оправдали возложенных надежд», а также «несмотря на деятельность общественных наблюдательных советов, открытость государственных органов не заметна».⁵³¹

На основании Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» Правительство ежегодно разрабатывает и утверждает план законопроектных работ, при разработке которого также должны учитываться обращения и предложения гражданского общества. А также, НПА могут разрабатываться и вне плана законопроектных работ. Данным законом предусмотрено, что общественное обсуждение проекта НПА обеспечивается нормотворческим органом путем обеспечения доступа к тексту документа; принятия, рассмотрения и обобщения предложений, поступающих от участников общественного обсуждения; подготовки итоговой информации по результатам общественного обсуждения.

Как правило, государственные органы осуществляют общественное обсуждение законопроектов путем публикации их на собственных сайтах либо на сайте Правительства, Парламента, где предусмотрена возможность он - лайн комментирования, либо предоставляются контактные данные для обратной связи.

Тем не менее, общественные слушания, например, по внесению изменений в Конституцию не проводились в необходимом объеме, где в обсуждении не смогли принять участие широкие слои населения. При подготовке к референдуму оппозиция подвергла критике законопроекты за то, что по ним не были проведены общественные слушания, в результате чего было создано движение «Референдуму нет».⁵³²

⁵²² http://www.osgo.kg/index.php?act=view_material&id=153

⁵²³ http://www.osgo.kg/index.php?act=ons_report_view&id=1

⁵²⁴ http://www.osgo.kg/index.php?act=ons_report_view&id=7

⁵²⁵ http://www.osgo.kg/index.php?act=view_material&id=1214

⁵²⁶ http://www.osgo.kg/index.php?act=view_material&id=593

⁵²⁷ <https://grs.gov.kg/kg/public-oversight-board/reports/1006-otchiet-obshhchiestviennogho-sovieta-gosudarstvienn/>

⁵²⁸ <http://www.osgo.kg/index.php?act=ons&id=37>

⁵²⁹ <http://www.osgo.kg/index.php?act=os>

⁵³⁰ <http://www.osgo.kg/>

⁵³¹ <https://rus.azattyk.org/a/28928339.html>

⁵³² <https://rus.azattyk.org/a/27983200.htm> "В обсуждении изменений в Конституцию не смогли принять участие широкие слои населения", <https://rus.azattyk.org/a/28020396.html> "Власти заявили о готовности к референдуму"

В какой степени существует эффективная структура для защиты антикоррупционных механизмов по процедурам государственных закупок, включая значимые санкции за ненадлежащее поведение со стороны как поставщиков, так и государственных служащих, а также механизмов подачи и рассмотрения жалоб?

Уполномоченным государственным органом, обеспечивающим регулирование системы государственных закупок, является Департамент государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики (далее - Департамент).⁵³³ Департамент является подведомственным подразделением Министерства финансов, в тоже время, согласно Положению о Департаменте государственных закупок представляет собой самостоятельное юридическое лицо, имеет печать с изображением Государственного герба и своим наименованием на государственном и официальном языках, иные печати, штампы, бланки установленного образца, расчетные счета в системе казначейства. Штатная численность сотрудников Департамента составляет 20 человек (без учета обслуживающего и технического персонала).⁵³⁴ Финансирование деятельности Департамента осуществляется в установленном порядке за счет средств, предусмотренных республиканским бюджетом, а также иных источников, не противоречащих законодательству Кыргызской Республики.⁵³⁵

С точки зрения эксперта,⁵³⁶ в области госзакупок существует коллизия интересов, когда три органа находятся под одним ведомством: Министерство финансов – выделяет деньги на госзакупки, Департамент госзакупок – контролирует госзакупки, а Казначейство – оплачивает заключенные договора по госзакупкам.

При проведении тендера на разных его этапах участвуют разные лица, так, например, техническую документацию готовит отдел закупок, конкурсную комиссию собирает руководитель, конкурсная комиссия проводит оценку, т.е. техническое задание выполняет один отдел, а оценочную деятельность выполняет другой отдел, эти функции разделены, что является хорошим показателем. Но, по мнению эксперта,⁵³⁷ у руководителя имеется право включить в конкурсную комиссию специалиста, который разрабатывал техническую спецификацию, что и происходит очень часто на практике и иногда это приводит к коллизии интересов, т.к. можно сделать спецификацию под определенную “нужную” компанию, хотя отследить в этом коррупционную составляющую крайне сложно.

Закон «О государственных закупках» не содержит прямых положений, чтобы членом конкурсной комиссии, отвечающим за оценочную деятельность, не мог стать сотрудник или тот человек, который занимался подготовкой технического задания тендерной документации.

В Положении⁵³⁸ указано, что для формирования конкурсной документации, в части разработки и оценки технических требований к закупаемым товарам, работам и услугам закупающая организация может привлечь экспертную комиссию или эксперта в соответствующей области, которые проводят оценку технических характеристик на предмет соответствия требованиям конкурсной документации и представляют экспертное заключение. При этом, эксперты не имеют права голоса при принятии решения конкурсной комиссией. Заключение экспертов и экспертной комиссии учитывается конкурсной комиссией в том случае, если оно составлено в пределах требований, предусмотренных конкурсной документацией.

⁵³³ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 9), «Положение о Департаменте государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики», утв. постановлением Правительства КР от 3 февраля 2014 года № 68 (п. 1)

⁵³⁴ Постановление Правительства КР «О Департаменте государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики» от 3 февраля 2014 года № 68

⁵³⁵ «Положение о Департаменте государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики», утв. постановлением Правительства КР от 3 февраля 2014 года № 68 (п. 13)

⁵³⁶ Интервью с экспертом по государственным закупкам Сайной Абдымомуновой

⁵³⁷ Интервью с экспертом по государственным закупкам Сайной Абдымомуновой

⁵³⁸ «Положение о правилах проведения электронных государственных закупок», утв. приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 14 октября 2015 года N 175-п (п.п. 11-12)

Законом предусмотрены уточнения по конкурсной документации и какие-либо изменения. Поставщик может запросить у закупающей организации разъяснения по положениям конкурсной документации, не позднее пяти рабочих дней до истечения окончательного срока представления конкурсных заявок. Закупающая организация не позднее трех рабочих дней должна ответить на такой запрос и разместить информацию с разъяснением по положениям на веб-портале государственных закупок, без разглашения источника запроса.

Также, закупающая организация может вносить изменения технических спецификаций или основных требований в конкурсную документацию, без изменения предмета закупок, путем издания дополнений не позднее трех рабочих дней до истечения окончательного срока представления конкурсных заявок. Информация об изменении конкурсной документации публикуется на веб-портале государственных закупок, с обязательным уведомлением всех участников конкурса и имеет для них обязательную силу.⁵³⁹

Закупающая организация в течение трех рабочих дней должна разместить на веб-портале государственных закупок информацию о произведенном выборе с указанием наименования поставщика либо подрядчика, выигравшего конкурс и цены представленной им заявки. После подписания договора обеими сторонами, закупающая организация в течении пяти рабочих дней должна разместить на веб-портале информацию о заключенном договоре.⁵⁴⁰

Участники конкурса имеют право подать жалобу через веб-портал государственных закупок в независимую межведомственную комиссию на любом этапе процедуры закупок. В свою очередь, споры между поставщиками и закупающей организацией, возникающие при осуществлении процедур закупок, а также решения закупающей организации, независимой межведомственной комиссии, могут быть обжалованы в суде общей юрисдикции.⁵⁴¹

Открытые торги предусмотрены законом «О государственных закупках» в качестве обычной практики. Законодательно уполномоченный государственный орган по государственным закупкам – Департамент государственных закупок, должен обеспечивать открытость и гласность процедур закупок, включая публикацию рассмотренных жалоб на веб-портале государственных закупок. Закупающая организация в присутствии заинтересованных сторон должна проводить вскрытие конвертов с конкурсными заявками, за исключением электронной формы закупок, когда процедура вскрытия производится веб-порталом автоматически. Присутствовать при вскрытии конкурсных заявок разрешается всем желающим, более того, можно производить аудиозапись или видеосъемку.

Эксперт⁵⁴² считает, что открытые торги, осуществляемые основным одноэтапным методом государственных закупок, имеют преобладающую практику, так как это связано с большим количеством проверок. Объявления о предстоящих торгах должны публиковаться в любом случае, даже если покупают товары на малую сумму. Однако, согласно последним изменениям в Законе, предусмотрена норма исключения из Закона закупки до минимальной пороговой суммы без проведения тендера, то есть министерства, ведомства и местное самоуправление может приобретать до 1000,0 тысяч сом, АО может не проводить тендер на сумму до 3000,0 тысяч сом.

Закон «О государственных закупках»⁵⁴³ предусматривает исключения для открытых торгов по государственным закупкам, непосредственно связанных с защитой государственных секретов, закупки Нацбанка, а также закупки связанные с изготовлением персонификацией спецбланков.

⁵³⁹ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 23 п.п. 4-5)

⁵⁴⁰ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 32, ст. 51), «Положение о правилах проведения электронных государственных закупок», утв. приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 14 октября 2015 года N 175-п (п. 56)

⁵⁴¹ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст.ст. 48, 49, ст. 50), ПОЛОЖЕНИЕ о порядке работы независимой межведомственной комиссии по рассмотрению жалоб на действия или бездействия закупающих организаций и включение в Базу данных ненадежных поставщиков (подрядчиков) в ходе проведения государственных закупок от 14 октября 2015 года № 175-п

⁵⁴² Интервью с экспертом Сайной Абдымомуновой

⁵⁴³ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 2 п. 3)

Правовая база Кыргызстана по вопросам государственных закупок обширна и содержит ряд подробных положений, направленных на обеспечение объективности процесса и снижение рисков коррупции. Закон предусматривает введение дополнительных гарантий, такие как электронная система закупок и независимая межведомственная комиссия для рассмотрения жалоб. Однако, существующие процедуры не всегда соблюдаются на практике должным образом.

Закупающая организация разрабатывает конкурсную документацию отдельно на каждый проводимый конкурс, используя стандартные конкурсные документы, утвержденные Правительством.⁵⁴⁴ Также, покупающая организация при проведении государственных закупок устанавливает требования к уровню квалификации поставщиков, указанных в конкурсных документах. При оценке и сравнении конкурсных заявок используются только процедуры и критерии в соответствии с законом и конкурсной документацией. Имеется Методическая инструкция по оценке конкурсной заявки, которая содержит правила, как проводить оценку, и Портал показывает шаги, как они определяли выигравшего поставщика, т.е. любой поставщик может посмотреть, по каким критериям прошёл или не прошёл конкурс поставщик.

По мнению эксперта,⁵⁴⁵ имеются стандартные тендерные документы на товары, работы и услуги, и то не по всем методам, а только на основные методы - одноэтапный метод закупок из пяти существующих методов. Были разработаны единые стандартные документы на все методы закупок, но использование одних и тех же стандартных документов на все методы закупок на практике доставляет много неудобств для покупающих организаций и поставщиков. Также на практике покупающая организация в своей конкурсной документации может выставить такие требования, которые могут подвести к одному определённому поставщику.

Закупающая организация возлагает ответственность за осуществление закупок на один из своих отделов – отдел закупок, и на каждый конкурс отдельно создает конкурсную комиссию.⁵⁴⁶

В состав конкурсной комиссии должны входить не менее трех человек, где согласно закону требуется, чтобы один из членов конкурсной комиссии должен быть специалистом по закупкам, имеющий подтверждающий сертификат. Специалисты же отделов закупок в каждой покупающей организации должны иметь подтверждающие сертификаты. Специалисты отдела закупок покупающей организации, не входящие в конкурсную комиссию, не могут принимать решения при определении победителя конкурса. Конкурсная комиссия покупающей организации создается приказом перед публикацией объявления о проведении конкурса. Специалист по закупкам, имеющий подтверждающий сертификат, может входить в конкурсную комиссию более одного раза, но не может быть членом нескольких конкурсных комиссий одновременно.

Однако на практике не хватает квалифицированных специалистов в области госзакупок, идёт “отток” специалистов, потому что покупающие организации не могут удерживать обученных специалистов по причине низких заработных плат, а также многочисленных проверок, где например, один и тот же проведённый тендер могут проверить пять различных органов, как АКС ГКНБ КР, Финполиция, МВД, Генеральная прокуратура КР, Счётная палата. Специалисты не хотят из-за небольшой зарплаты рисковать тем, что в любое время в отношении них могут быть возбуждены уголовные дела. Следует отметить, что в бюджетных организациях не имеется в штатной структуре отделов закупок, таким образом покупающие организации вынуждены приказом возлагать на существующие отделы дополнительную работу, тем самым увеличивая дополнительные функции, которые не оплачиваются в результате чего отсутствует мотивация качественно выполнять свои функции. Покупаящие организации вынуждены неоднократно обучать новых сотрудников, которые в последующем уходят на более высокую оплачиваемую работу.⁵⁴⁷

⁵⁴⁴ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 10 ч. 2 п. 6), Приказ Министерства финансов КР «Об утверждении нормативных правовых актов в сфере государственных закупок» от 14 октября 2015 года № 175-п, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/200014>

⁵⁴⁵ Интервью с экспертом по государственным закупкам Сайной Абдымомуновой

⁵⁴⁶ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 10)

⁵⁴⁷ Интервью с госслужащими и экспертом Сайной Абдымомуновой

В законе не имеется положений по процедуре надзора за исполнением договоров о государственных закупках, закон не описывает процесс, посредством которого должно контролироваться выполнение контракта по закупкам. К договорам о государственных закупках применяются нормы Гражданского кодекса КР.⁵⁴⁸

На самом деле качество выполняемых работ подрядчиков фактически никто не проверяет, нет процедуры надзора за исполнением заключённых договоров по госзакупкам. На практике не имеется до конца доработанного документа по проверке деятельности в сфере госзакупок, т.е. в этой части существует большой пробел в законе.⁵⁴⁹

Согласно конкурсной документации по госзакупкам, закупающая организация должна иметь свой технический надзор, но примерно у 50% организаций не имеется такого органа, поэтому ответственным органам за контроль системы закупок не хватает потенциала для проведения эффективного надзора. С другой стороны в госорганах, например у Министерства транспорта имеется свой технический надзор – целый штат работников по проверке качества дорог. Получается, что данный госорган сам проводит тендер и сам же себя проверяет, возможно поэтому у нас такое низкое качество дорог.⁵⁵⁰ Также у Госстроя имеется свое Положение, где содержатся правила проведения проверок.

О выявленных недостатках и фактах коррупции при строительстве стратегических дорог не раз упоминается в СМИ,⁵⁵¹ однако, никто не привлекается к ответственности за плохое качество дорог. Согласно рейтингу качества дорог измеряемых в глобальном исследовании "Global Competitiveness Report" за 2019 год, Кыргызстан занял 113-е место из 141 стран.⁵⁵²

Счетная палата является аудитором всех государственных и муниципальных предприятий, организаций и учреждений Кыргызской Республики, соответственно, функция общественного контроля за госзакупками принадлежит Счетной палате. Аудит проведенного конкурса должны проводить аудиторы, (в том числе внутренние), квалифицированные специалисты, имеющие навыки и опыт работы в системе государственных закупок, а также знания нормативных правовых актов и соответствующий сертификат специалиста в области госзакупок и в сфере аудиторской деятельности.

По мнению эксперта,⁵⁵³ Счетная палата проводит проверку экономичности госзакупок, но не проверяет их эффективность, поскольку для этого у сотрудников нет достаточной квалификации в этой сфере и требуется дальнейшее обучение методике оценки эффективности госзакупок. Также, отсутствует инструкция или положение по определению эффективности закупок. Следует рассмотреть вопрос о необходимости публикации проведенных проверок Счетной палатой на Портале госзакупок, для получения полной информации после заключения договоров.

Не допускаются к участию в государственных закупках поставщики и подрядчики в течение двух лет, которые включены в базу данных ненадежных поставщиков.⁵⁵⁴ На веб-портале госзакупок имеется "база данных ненадежных поставщиков".

В законодательстве по госзакупкам предусмотрены такие санкции, как например, штраф, лишение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет для должностных лиц, которые совершили государственные закупки, связанной с уголовными преступлениями – заключили заведомо

⁵⁴⁸ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 51 п. 3), Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года N 15 (часть 1 глава 22, часть 2 глава 48)

⁵⁴⁹ Интервью с госслужащими и экспертом Сайной Абдымомуновой

⁵⁵⁰ Интервью с экспертом по государственным закупкам Сайной Абдымомуновой

⁵⁵¹ <https://rus.azattyk.org/a/27864376.html>, <https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan-roads-construction-and-corruption/29898188.html>

⁵⁵² <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/competitiveness-rankings/#series=EOSQ057>

⁵⁵³ Интервью с экспертом по государственным закупкам Сайной Абдымомуновой

⁵⁵⁴ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 5)

невыгодный контракт для государства, а равно осуществили государственную закупку, причинившие крупный ущерб.⁵⁵⁵

Рекомендации

1. Необходимо увеличить и уравнивать тарифную сетку по заработной плате, так как в целом финансирование в государственном секторе по-прежнему является недостаточным и распределяется неравномерно, заработная плата является все еще низкой и неконкурентоспособной по сравнению с частным сектором.
2. Улучшить проверочные механизмы в сфере декларирования доходов госслужащих. Ранее Правительству было рекомендовано внедрить механизмы проверки деклараций о доходах и расходах сотрудников судебных, надзорных и правоохранительных органов и членов их семей путем принятия ими обязательства о раскрытии сведений, составляющих банковскую, налоговую, таможенную тайны.
3. Закон «О конфликте интересов» носит декларативный характер, поэтому необходимо доработать эффективные механизмы реализации и ответственности.
4. В Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» прописать нормы по ограничению и контролю за деятельностью служащих после ухода с государственной службы. Например, трехлетний запрет на работу в коммерческой или частной компании, которая была или продолжает оставаться в контрактных, регуляторных или прямых отношениях с его предыдущей работой.
5. Государственная служба не вовлечена в какие-либо значительные усилия по обучению в вопросах коррупции и не сотрудничает должным образом с гражданским и частным сектором в данной сфере. Требуется разработать и внедрить систематические курсы по повышению информированности и образования в сфере противодействия коррупции для государственных служащих и гражданского общества.
6. Усилить прозрачность процедур проведения конкурсов на вакантные должности, путем разработки механизмов по проверке общих и профессиональных знаний, умений и навыков кандидатов, единых критериев оценки практических заданий, а также проведение структурированных интервью.
7. Привести в соответствие с международными стандартами Закон КР «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях».
8. Ввести в Закон КР «О государственных закупках» прямые положения о том, что членом конкурсной комиссии, отвечающим за оценочную деятельность, не может стать сотрудник или тот человек, который занимался подготовкой технического задания тендерной документации. Кроме того, исключить право руководителя закупающей организации включать в конкурсную комиссию специалиста, который разрабатывал техническую спецификацию, что и происходит очень часто на практике и иногда приводит к коллизии интересов, так как можно сделать спецификацию под определенную «нужную» компанию.
9. Внести в законодательство о госзакупках дополнение по контролю посттендерной фазы.
10. Улучшить технические параметры государственного вебпортала госзакупок, публиковать в полном объеме договора, пересмотреть формат раскрытия данных прикрепленных поставщиками на портал.

⁵⁵⁵ Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 19 (ст. 322)

5. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Множество статей в СМИ и различные телепередачи постоянно информируют о том, что правоохранные органы Кыргызстана проводят реформы вот уже более 20 лет. Так, например, в период с 1998 по 2016 год было принято 6 программ по реформе милиции, где на практике, ответственности за провалы никто не понес. В своей основе, реформы правоохранных органов проходят не открыто, за исключением послереволюционного времени 2010 года, когда в 2011 году была образована Межведомственная комиссия по разработке проекта Концепции реформирования системы органов внутренних дел Кыргызской Республики в состав которого вошли представители правительства, депутаты Жогорку Кенеша, а также эксперты. Также проект концепций готовило министерство внутренних дел и группа гражданских активистов из сети «Гражданский союз «За реформы и результат». К сожалению, данные реформы не принесли ощутимых результатов, так как действующая милиция не отвечает современным требованиям по эффективному обеспечению безопасности и правопорядка и имеет самый минимальный уровень доверия населения. По мнению эксперта Э. Марат,⁵⁵⁶ «политические лидеры не хотели вносить каких-либо серьезных изменений, потому что многие из них все еще имели выгодные неформальные связи с сотрудниками МВД».

При проведении реформирования правоохранных органов, из органов прокуратуры были выведены следственные функции, за исключением уголовного преследования лиц, имеющих статус военнослужащих, и переданы в Государственный комитет национальной безопасности и Государственную службу по борьбе с экономическими преступлениями.

Что касается достаточности финансирования правоохранных органов, то в силу закрытости (за исключением прокуратуры и ГСПЭБ) невозможно объективно оценить данный индикатор. Единственной оценкой эффективной работы правоохранных органов можно измерить изменением уровня общественного доверия, который в течение многих лет остается крайне низким, также большими проблемами остаются сфера прозрачности и подотчетности этих учреждений.

В таблице, ниже представлены значения показателей, которые обобщают оценку правоохранных органов по обеспечению соблюдения законов с точки зрения их потенциала, внутреннего управления и роли в системе неподкупности Кыргызстана. В этом разделе представлена качественная оценка для каждого показателя.

Общий балл: 42/100

ИЗМЕРЕНИЕ	ИНДИКАТОР	ДЕ-ЮРЕ	ДЕ-ФАКТО
Потенциал 42/100	Ресурсы		50
	Независимость	50	25
Управление 33/100	Прозрачность	50	25
	Подотчетность	50	25
	Механизмы честности	25	25
Роль 50/100	Расследование коррупции	50	

⁵⁵⁶ Reforming the Police in Post-Soviet States: Georgia and Kyrgyzstan

Структура и организация

По определению в Законе КР «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики»⁵⁵⁷ в понятие правоохранительные органы входят: уполномоченный государственный орган в сфере внутренних дел (МВД), уполномоченный государственный орган в сфере борьбы с экономическими преступлениями (ГСБЭП - «Финансовая полиция»), уполномоченный государственный орган в сфере исполнения наказаний (ГСИН), уполномоченный государственный орган в сфере таможенного дела (ГТС), а также уполномоченный государственный орган в сфере национальной безопасности (ГКНБ) и уполномоченный государственный орган в сфере осуществления надзора за исполнением законов (Прокуратура), которые реализуют отдельные правоохранительные функции.

В данном отчете, ТИ Кыргызстан делает упор по проведению оценки деятельности прокуратуры и МВД.

Основные правовые нормы, регулирующие их работу, включены в Конституционный закон КР «Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией Кыргызской Республики», закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», закон КР «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» и закон КР «о Прокуратуре КР».

Прокуратура Кыргызской Республики составляет единую систему, на которую возлагается: возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов, перечень которых определяется конституционным законом, с передачей дел на расследование в соответствующие органы, а также уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих.⁵⁵⁸ Система Прокуратуры состоит из Центрального Аппарата, Военной Прокуратуры, Территориальных подразделений и Специализированных Прокуратур.

Структуру МВД составляют руководство МВД Кыргызской Республики, службы и главные управления МВД КР, управления МВД КР, территориальные подразделения ОВД КР, представители МВД КР за рубежом. В структуре МВД также существовала Служба внутренней безопасности (СВБ) подчинявшаяся непосредственно министру, и в феврале 2013 года была реорганизована на управление (УСБ), которая получила гораздо меньший статус и по которому ее региональные отделы подчиняются напрямую начальникам управления внутренних дел соответствующего региона.

Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве КР состоит из руководства ГСБЭП, центрального аппарата, коллегии и территориальных подразделений.

Ресурсы (де факто) - 50

В какой степени у правоохранительных органов имеется достаточный уровень финансовых ресурсов, кадрового обеспечения и инфраструктура для эффективной работы на практике?

Информация о годовом бюджете правоохранительных органов содержится на портале «Открытый Бюджет».⁵⁵⁹ Бюджет Генеральной и Военной Прокуратур с 2015 по 2018 увеличился на 222480,18 тыс.сомов и составил в 2018 году 691710,88 тыс.сомов и спецсчет 3301,31 тыс.сомов. Бюджет государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями («Финансовая полиция») за этот же период увеличился на 84725,16 тыс.сомов и составил в 2018 году 216 679,42 тыс.сомов. Информация о бюджете Министерства внутренних дел Кыргызстана начиная с 2012 года не публиковался на сайте «Открытый Бюджет». В июне 2020 произведена

⁵⁵⁷ Закон КР «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» от 25 июля 2019 года № 102 (ст. 1)

⁵⁵⁸ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст.104, ч.6)

⁵⁵⁹ //budget.okmot.kg/ru/exp_vedom/index.html (старый сайт), <https://budget.okmot.kg/ru> (новый сайт)

модернизация информационной системы «IS.Казна. Бюджет» с 3 версии на 4 версию, где появились какие то данные по МВД, но эти данные статичны, не меняются с изменениями по времени, выдают одни и те же цифры в независимости от указанного периода, то есть демонстрационная версия пока находится на доработке, и в какой степени бюджет будет открытым в дальнейшем, мы пока не можем сказать. Вопросы МВД регулируются Указом Президента,⁵⁶⁰ который является также недоступным документом и находится под грифом “Для служебного пользования”. Ранее действовало положение о денежном довольствии,⁵⁶¹ но оно утратило силу в соответствии с Постановлением,⁵⁶² которое так же скрыто под грифом “Для служебного пользования”.

Засекреченность бюджета МВД подвергается критике со стороны гражданского общества уже много лет, так как эксперты считают, что разглашение некоторых данных никак не повлияет на работу Министерства внутренних дел, то есть тех данных, которые доступны обществу в других странах. Например, неправительственная организация Гражданский союз «За реформы и результат» высказали мнение, что

*«много говорится о том, что не хватает денег: на бензин, на выезд, на бумагу, на зарплату. А мы откуда знаем? Мы не знаем на самом деле, это знают только они. Почему? Потому что бюджет засекречен, количество сотрудников засекречено. Вдруг по бумагам работают 25 тысяч человек, а фактически только - 15 тысяч. Возможно, зарплата 10 тысяч куда-то уходит. Мы же этого достоверно не знаем. Пока данные не будут рассекречены, гражданское общество не может провести полноценный аудит. То есть куда уходят средства, и вообще хватает ли, или может быть, наоборот слишком много выделяется. Потому что, по словам сотрудников правительства, МВД - единственное министерство, которое получает от бюджета полную сумму. Остальные министерства недополучают от того, что они запрашивают. Также рассекречивание нужно, чтобы понять, насколько один сотрудник работает эффективно на определенном участке. Может быть, где-то не хватает сотрудников, а где-то наоборот их слишком много».*⁵⁶³

Что касается прокуратуры, то в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики за №298 от 22 июня 2018 года утвержден Порядок распределения денежных средств, возмещаемых государству по результатам деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики,⁵⁶⁴ органам прокуратуры будет выделяться из возмещенной государством суммы 30 процентов. Из этой суммы, 91 млн. сомов было направлено на строительство служебного жилья сотрудникам прокуратуры, осуществляющих деятельность в отдаленных регионах республики с тяжелыми условиями труда. Для сотрудников прокуратур Ат-Башинского и Ак-Талинского районов построены 2,3-квартирные служебные дома, которые были сданы в эксплуатацию в ноябре 2018 года. Также, осенью 2018 года состоялась закладка капсулы под строительство нового 3-этажного 24-квартирного служебного дома для сотрудников областной прокуратуры. Церемония открытия проведена в октябре 2019 года.⁵⁶⁵

Заработная плата не является достаточной, особенно в региональных представительствах городов и районов.⁵⁶⁶ К сожалению, риск развития масштабной коррупции увеличивается в случаях, когда условия и оплата труда сотрудников правоохранительных органов далеки от

⁵⁶⁰ Указ Президента КР “Вопросы МВД КР” от 19 июня 2008 года УП № 224

⁵⁶¹ Положение «о денежном довольствии лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Кыргызской Республики» утвержденное Постановлением Правительства КР от 13 июля 1999 года N 389, утратило силу

⁵⁶² Постановление правительства КР от 1 августа 2014 № 513 (ДСП)

⁵⁶³ <https://reforma.kg/post/pravoohranitelnyu-sistemu-nuzhno-prochishat-izvne-i-sozdavat-za/>

⁵⁶⁴ Постановление Правительства КР от 22 июня 2018 года № 298 «Об открытии Единого депозитного счета для учета и аккумулирования денежных средств, поступающих от возмещения ущерба, причиненного государству по уголовным делам об экономических и должностных преступлениях, и утверждении Порядка распределения денежных средств, возмещаемых государству по результатам деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики»

⁵⁶⁵ <https://www.prokuror.kg/news-ru/3996-vo-ispolnenie-ukaza-prezidenta-kyrgyzskoj-respubliki-ot-9-yanvary-2018-goda-ob-ob-yavlenii-2018-goda-godom-razvitiya-regionov-organami-prokuratury-provoditsya-opredelennaya-rabota.html?highlight=>, <https://ru.sputnik.kg/society/20191024/1046052116/kyrgyzstan-batken-prokuror-zdanie.html>

<https://ru.sputnik.kg/society/20191024/1046052116/kyrgyzstan-batken-prokuror-zdanie.html>

⁵⁶⁶ https://24.kg/parlament/10877_zarplata_sotrudnikov_prokuraturyi_kyrgyzstana_sostavlyat_16-17_tyisyach_somov/

нормальных. Во время неформальной встречи с руководителями СМИ, президент С. Жээнбеков также отметил, что "без увеличения заработных плат сотрудникам правоохранительных органов, трудно бороться с коррупцией".⁵⁶⁷

Некоторые источники СМИ⁵⁶⁸ информировали о том, что с 1 января 2020 года увеличилась зарплата на 20-40%, а также появится надбавка в размере 30% от оклада за работу в ОВД. К сожалению, на официальном сайте пресс-релиза или иной соответствующей информации нет, кроме вскользь упомянутой в протоколах общественного совета, ответа пресс – службы МВД «по поводу вопросов о заработной плате и неверно истолкованной информации».⁵⁶⁹ Повышение зарплаты сотрудников исполнено на основе принятого 25 июля 2019 года Закона №102 «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики».

В структуре Генеральной прокуратуры имеется Управление по противодействию коррупции и исполнению законов, состоящее из трех отделов: в сфере экономики и государственного управления; в правоохранительных органах и органах юстиции, иностранных дел и безопасности; в социальной сфере, о детях, соблюдения прав и свобод граждан.

2019 и 2020 годы объявлены Годом развития регионов и цифровизации страны.⁵⁷⁰ Начата реализация проекта "Безопасный город". Запущены автоматизированные информационные системы "Единый реестр проступков и преступлений" и "Единый реестр нарушений". Начаты реформы по электронной фискализации налоговых процедур.

Независимость (де-юре) - 50

В какой степени правоохранительные органы независимы согласно законодательству?

Правовая база содержит некоторые положения, направленные на обеспечение независимости правоохранительных органов.

В соответствии с законом «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» сотруднику запрещается: быть членом политических партий или общественных объединений, преследующих цели политического или религиозного характера; организовывать или участвовать в действиях, препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению служебных обязанностей их сотрудниками, включая забастовки, митинги и иные формы выражения общегражданских прав на мирные собрания; заниматься предпринимательской деятельностью и т.д.⁵⁷¹

Постановлением Правительства КР от 3 февраля 2020 года N 51 "О вопросах организации службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики были утверждены: 1) Положение о порядке проведения конкурса и формирования резерва кадров в правоохранительных органах Кыргызской Республики согласно приложению 1; 2) Положение о порядке формирования резерва кадров на выдвижение и проведения внутреннего конкурса на замещение руководящих должностей в правоохранительных органах Кыргызской Республики согласно приложению 2; 3) Перечень должностей правоохранительных органов Кыргызской Республики, при назначении на которые требуется наличие узкоспециальных знаний и навыков, согласно приложению 3; 4) Перечень должностей правоохранительных органов Кыргызской Республики, на которые могут назначаться лица старше 35 лет, впервые поступающие на службу, согласно приложению 4; также имеется Перечень должностей правоохранительных

⁵⁶⁷ <http://knews.kg/2018/03/zheenbekov-schitaet-cto-bez-uvlicheniya-zarplat-pravoohranitelyam-trudno-borotsya-s-korrupsiej-no-nado/>

⁵⁶⁸ https://kaktus.media/doc/398456_zarplaty_i_pensii_milicionerov_v_zavisimosti_ot_doljnostey_do_i_posle_povysheniia.html, <https://knews.kg/2019/11/01/sooronbaj-zheenbekov-s-1-yanvarya-2020-goda-sushhestvenno-povysitsya-zarplata-militsionerov/>

⁵⁶⁹ <https://mvd.gov.kg/index.php/rus/mass-media/all-news/item/9115-mvd-po-povodu-voprosov-o-zarabotnoj-plate-i-neverno-istolkovannoj-informatsii>

⁵⁷⁰ Указ Президента КР «Об объявлении 2019 года Годом развития регионов и цифровизации страны» от 11 января 2019 года УП № 1, Указ Президента КР «Об объявлении 2020 года Годом развития регионов, цифровизации страны и поддержки детей» от 8 января 2020 года УП № 1

⁵⁷¹ Закон КР «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» от 25 июля 2019 года № 102 (ст. 8)

органов Кыргызской Республики, на которые прием осуществляется без конкурсного отбора, согласно приложению 5.

Согласно данному пакету документов, набор сотрудников осуществляется на конкурсной основе, за исключением лиц, проходящих службу в органах прокуратуры и национальной безопасности, для которых законодательством установлен иной порядок прохождения службы, а также должностей правоохранительных органов Кыргызской Республики, на которые прием осуществляется без конкурсного отбора.⁵⁷²

Для проведения конкурса правоохранительным органом создается комиссия в составе не менее семи и не более одиннадцати членов, персональный состав утверждается приказом руководителя, уполномоченного руководителя правоохранительного органа.⁵⁷³ Несмотря на, что в состав комиссии могут быть включены представители органов государственной власти и управления, совета ветеранов правоохранительного органа, институтов гражданского общества, независимые эксперты соответствующей направленности, решение о структуре и составе комиссии принимается руководителем соответствующего правоохранительного органа, который проводит конкурс, причем пять членов комиссии уже определены по закону, и они являются подчиненными данного руководителя. Таким образом, органы внутренних дел остаются среди немногих ведомств, осуществляющих комплектование штата на основе единоличных решений руководителей.

Основания для прекращения службы и увольнения из органов внутренних дел перечислены в законе, по которому большинство из них являются логичными (например, грубое нарушение служебной дисциплины, в связи с осуждением за преступление, в связи с утратой доверия и др.). Однако, тот факт, что закон позволяет при проведении организационно-штатных мероприятий, связанных с реорганизацией, ликвидацией либо сокращении штатной численности или иных оснований зачислять сотрудников в распоряжении кадров (не более 4 месяцев с выплатой денежного содержания), может подорвать независимость сотрудников ОВД.⁵⁷⁴

Закон «О Прокуратуре КР» содержит ряд положений, направленных на укрепление независимости этого института. Запрещено вмешательство в деятельность органов прокуратуры и воздействие с целью воспрепятствования осуществлению им своих полномочий. Вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность прокурора, следователя, уполномоченного должностного лица органа дознания в целях воспрепятствования досудебному производству, является уголовно наказуемым преступлением.⁵⁷⁵ Органы прокуратуры должны осуществлять полномочия независимо от органов государственной власти, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций.⁵⁷⁶

Кроме того, Конституционным Законом КР «Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией Кыргызской Республики» определяется перечень государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, в отношении которых распространяются полномочия прокуратуры, установленные Конституцией КР. В своем заключении 2016 года Венецианская Комиссия раскритиковала широкий перечень функций, закрепленных за органами прокуратуры, а именно сохранение широких надзорных полномочий. Комиссия указала на то, что такая «надзорная» модель прокурорской службы, фактически, напоминает старую советскую модель прокуратуры.

⁵⁷² Перечень должностей правоохранительных органов Кыргызской Республики, на которые прием осуществляется без конкурсного отбора, утвержденный постановлением Правительства КР от 3 февраля 2020 года N 51 "О вопросах организации службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики"

⁵⁷³ Положение о порядке проведения конкурса и формирования резерва кадров в правоохранительных органах Кыргызской Республики (п. 7) утвержденного постановлением Правительства КР от 3 февраля 2020 года N 51 "О вопросах организации службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики"

⁵⁷⁴ Закон КР «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» от 25 июля 2019 года № 102 (глава 10, ст. 29)

⁵⁷⁵ Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года N 19 (ст. 337)

⁵⁷⁶ Закон КР «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 года N 224 (ст. 4 ч. 3)

Генеральный прокурор назначается Президентом КР с согласия Жогорку Кенеша, в случаях, предусмотренных законом и освобождается от должности с согласия не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, одобренной двумя третями депутатов Жогорку Кенеша. Срок полномочий Генерального прокурора - 7 лет. Генеральный прокурор освобождается от должности Президентом КР в случаях, предусмотренных законом,⁵⁷⁷ с согласия не менее одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, одобренной двумя третями депутатов Жогорку Кенеша. В отчете ОЭСР⁵⁷⁸ процесс назначения и увольнения Генерального прокурора подвергнут критике, по которому ключевую роль играют политические органы - Президент и Парламент. Как в Конституции, так и в законе КР о прокуратуре также отсутствует исчерпывающий перечень оснований для досрочного освобождения Генерального прокурора с должности. Согласно статье 11 Закона КР «О прокуратуре Кыргызской Республики», Генеральный прокурор освобождается от должности Президентом КР в случаях, предусмотренных указанным Законом. Однако, такие случаи в законе не определены, по которому имеется лишь общий перечень оснований для освобождения всех прокуроров в статье 19 Закона. Таким образом, «у Президента и Парламента есть неограниченная дискреция в вопросе досрочного освобождения Генерального прокурора с должности, что еще более политизирует эту должность и ставит ее в зависимость от политических интересов». Такое положение дел, согласно отчету, не соответствует демократическим стандартам организации органов публичного обвинения.

Также, в отчете ОЭСР указывается, что «закон о прокуратуре не содержит ограничений по количеству срока пребывания в должности Генерального прокурора, где было рекомендовано установить, что Генеральный прокурор назначается на один семилетний срок и не может быть назначен повторно на эту должность. Венецианской Комиссией отмечено, что «Генеральный прокурор должен назначаться бессрочно или на относительно длительный период времени без возможности восстановления (продления) в должности в конце этого периода. Период занятия должности не должен совпадать со сроком полномочий парламента».

Согласно конституционному закону «Об отдельных полномочиях прокуратуры, установленных Конституцией Кыргызской Республики», решение о возбуждении уголовного дела в отношении Генерального прокурора принимается одним из заместителей Генерального прокурора с согласия Жогорку Кенеша КР по представлению Президента Кыргызской Республики. Сами работники органов прокуратуры являются представителями государственной власти и находятся под особой защитой государства. Не допускаются задержание, привод, доставление, личный досмотр прокурора и следователя, досмотр их вещей и используемого ими транспорта при исполнении ими служебных обязанностей, за исключением случаев, когда последние застигнуты на месте совершения преступления. В отчете ОЭСР⁵⁷⁹ указывается, что предоставление таких иммунитетов Генеральному прокурору и прокурорам не соответствует международным стандартам, поскольку может способствовать злоупотреблениям, ограничивает подотчетность прокуроров и несет с собой риски политизации в случае с Генеральным прокурором, при котором возбуждение уголовного дела требует участия политических органов.

Независимость (де-факто) - 25

В какой степени правоохранительные органы независимы на практике?

Правоохранительные органы в принципе являются независимыми от внешнего вмешательства, если дела не касаются политических должностных лиц.

Антикоррупционная служба (АКС) находится в составе Государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ) Кыргызской Республики, которая была образована в 2011 году, и как отмечалось в пресс службе главы государства для того, чтобы "усилить борьбу с

⁵⁷⁷ Закон КР «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 17 июля 2009 года N 224 (ст.11)

⁵⁷⁸ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

⁵⁷⁹ Там же

организованной преступностью в связи с неспособностью правоохранительной системы противостоять распространению коррупции и должностных преступлений в высших эшелонах власти".⁵⁸⁰ За годы работы данного органа было высказано много нареканий со стороны гражданского общества о нахождении данного института в самом ГКНБ, который априори является закрытым учреждением, хотя антикоррупционное ведомство, по сути, должно быть открытым и подотчетным.

Система найма в прокуратуре проводится методом конкурсного отбора. Так, в Генеральной прокуратуре, конкурсный отбор проходит по мере открытия вакантных мест, в здании Кыргызской государственной юридической академии, по которому проводятся экзамены комиссией, состоящей из руководителей Генеральной прокуратуры и преподавателей данной Академии. Результаты конкурсного отбора (собеседования) на зачисление в резерв кадров для приема на работу в органы прокуратуры КР вывешиваются на сайте Генеральной Прокуратуры.⁵⁸¹ Тем не менее, по мнению многих экспертов, коррупционные риски могут возникать в процессе распределения конкурсантов на службу в «нежелательные» для них регионы страны (к примеру, Баткен, граничащий с Таджикистаном).

Правила подбора кандидатов на зачисление в резерв кадров для приема на работу в органы прокуратуры⁵⁸² предусматривают несколько этапов отбора для зачисления в резерв (в том числе компьютерное тестирование, написание эссе, тестирование на полиграфе, собеседование). Кандидат, успешно прошедший все этапы отбора, рекомендованный Комиссией и одобренный Генеральным прокурором зачисляется в резерв кадров распоряжением Генерального прокурора и является претендентом для приема на работу в органы прокуратуры в строгом соответствии с установленным рейтингом, согласно набранным баллам.⁵⁸³ В отчете ОЭСР⁵⁸⁴ отмечается, что в Правилах отсутствуют детальные положения об открытости и прозрачности набора, в том числе об опубликовании объявления о наборе в резерв, обнародовании результатов прохождения различных этапов набора, в том числе детальных финальных результатов с количеством полученных кандидатами баллов. Также, «дальнейшее продвижение в органах прокуратуры по карьерной лестнице не основывается на прозрачных процедурах и конкурсном отборе, поскольку находятся в не ограниченной объективными критериями дискреции Генерального прокурора, прокуроров областей».

В связи с принятием нового пакета документов в соответствии с принятым законом «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики», первичное поступление на службу в правоохранительный орган будет осуществляться на конкурсной основе, где в СМИ должны публиковаться сведения об имеющейся кадровой потребности по направлениям деятельности, условиях и порядке проведения конкурса.⁵⁸⁵ На сайте МВД⁵⁸⁶ публикуются объявления о вакансиях, но как уже было указано выше в де - юре, состав комиссии формируется руководителем соответствующего правоохранительного органа, который проводит конкурс. Так как данный пакет документов был принят недавно, и насколько прозрачно и эффективно будет проводиться система найма, покажет время. Данный механизм является важным, так как согласно различным исследованиям, «у сотрудников милиции не хватает необходимых профессиональных знаний и навыков, в результате чего не всегда действуют оперативно и компетентно, в частности это касается сотрудников следственного аппарата и

⁵⁸⁰ <http://old.kabar.kg/society/full/23858>

⁵⁸¹ <https://www.prokuror.kg/news-ru/3319-21122017.html,%20https://www.prokuror.kg/news-ru/3304-generalnaya-prokuratura-kyrgyzskoj-respubliki-soobshchaet-31.html>

⁵⁸² Правила подбора кандидатов на зачисление в резерв кадров для приема на работу в органы прокуратуры Кыргызской Республики, утвержденные приказом Генеральной прокуратуры КР от 1 августа 2016 г. № 33-п

⁵⁸³ Правила подбора кандидатов на зачисление в резерв кадров для приема на работу в органы прокуратуры Кыргызской Республики, утвержденные Приказом Генерального прокурора КР № 33-п от 1 августа 2016 года (глава IV п. 1)

⁵⁸⁴ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

⁵⁸⁵ Закон КР «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» от 25 июля 2019 года № 102 (ст. 90 ч. 3, ст. 11 ч. 1,2)

⁵⁸⁶ <https://mvd.gov.kg/index.php/rus/for-citizens/jobs>

оперативных служб», также имеется проблема текучести кадров.⁵⁸⁷ По мнению организации "За реформы и результат", которая работает в сотрудничестве с МВД, кадровый потенциал милиции, к сожалению, слабый, где возможно только 10% сотрудников идут работать по призыванию. Пока что, более прозрачно с привлечением гражданского сектора проходит конкурс в патрульную службу милиции.

О необходимости повышения кадрового потенциала и квалификации сотрудников правоохранительных органов, также отмечал Президент на встрече с министром МВД 19 февраля 2018 года, где обсуждались меры по противодействию коррупции в органах внутренних дел, согласно решению Совета безопасности⁵⁸⁸ «Об актуальных мерах по борьбе с коррупцией в судебных, надзорных и правоохранительных органах Кыргызской Республики». Глава государства потребовал взять «под особый контроль вопросы назначения и освобождения руководителей среднего и старшего звена».⁵⁸⁹

За годы независимости Кыргызстана Министерство внутренних дел возглавлял 21 министр, что говорит о частой смене руководства МВД.⁵⁹⁰ Органы прокуратуры возглавляет уже 15-тый Генеральный прокурор.⁵⁹¹

Прозрачность (де-юре) - 50

В какой степени законодательные положения обеспечивают доступность соответствующей информации о деятельности правоохранительных органов?

Согласно Закона "О прокуратуре", органы прокуратуры должны действовать гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законов об охране прав и свобод человека и гражданина, а также законодательства о защите государственных секретов и иной специально охраняемой законом тайны, информируют в установленном порядке органы государственной власти, местного самоуправления, а также население о состоянии законности. Для обеспечения гласности своей деятельности органы прокуратуры могут публиковать в средствах массовой информации акты прокурорского реагирования на незаконные действия и решения органов и должностных лиц, нарушающие конституционные и иные охраняемые законом права человека и гражданина, интересы юридических лиц и государства.

Правовая база требует от правоохранительных органов обеспечивать секретность некоторых видов данных, в частности, закон "Об оперативно-розыскной деятельности"⁵⁹² гласит, что сведения об используемых или использованных при проведении негласных оперативно-розыскных мероприятий составляют "государственную тайну" и устанавливает уголовную ответственность за разглашение государственной тайны в соответствии с Уголовным кодексом.⁵⁹³ Кроме того, Уголовно-процессуальный кодекс⁵⁹⁴ содержит положение о том, что данные, полученные в ходе досудебного производства по уголовному делу, не подлежат разглашению.

В законе "Об органах национальной безопасности" содержится норма о том, что органы национальной безопасности информируют органы государственной власти, общественность и граждан о своей деятельности по вопросам, отнесенным к их ведению, исключением является информация составляющая государственную, служебную и коммерческую тайну, а также

⁵⁸⁷ Гражданский союз «За реформы и результат», «Система профессиональной подготовки кадров МВД», «Гражданский мониторинг реформы милиции», <https://www.reforma.kg/post/ekspertnoe-obsuzhdenie-sistema-podgotovki-kadrov-v-milicii-kyrgyz/>

⁵⁸⁸ http://m.president.kg/ru/sobytiya/podpisannye_dokumenty/5891_prezident_sooronbay_gheenbekov_podpisal_reshenie_s_oveta_bezопасnosti_ot_8_fevralya_2018_goda

⁵⁸⁹ http://m.president.kg/ru/podpisannye_dokumenty/11461_prezident_sooronbay_jeenbekov_podpisal_reshenie_soveta_bez_opasnosti_ot_8_fevralya_2018_goda/

⁵⁹⁰ <http://www.ktrk.kg/post/19429/ru>

⁵⁹¹ <https://ru.sputnik.kg/Kyrgyzstan/20161101/1030069798/parad-generalov-kto-vozglavljal-ministerstvo-vnutrennih-del-kr.html>

⁵⁹² <https://www.prokuror.kg/the-prosecutors-office/istoriya.html>, <https://ru.sputnik.kg/spravka/20150123/1014116991.html>

⁵⁹³ Закон КР «Об оперативно-розыскной деятельности» от 16 октября 1998 года № 131 (ст. 15)

⁵⁹⁴ Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 19 (ст. 316)

⁵⁹⁴ Уголовно-процессуальный кодекс КР 2 февраля 2017 года № 20 (ст.160)

информация затрагивающая личную жизнь, честь и достоинство граждан, ставшая известной этим органам в процессе их служебной деятельности.

Прозрачность государственных органов регулирует закон “О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР”, на основании которого деятельность государственных органов должна быть открытой, прозрачной и гласной. Информация о деятельности государственных органов должна быть общедоступной, за исключением информации имеющей ограниченный доступ. Также, доступ к информации гарантирует закон “О гарантиях и свободе доступа к информации”. Учитывая положения этих двух законов, можно предположить, что другие аспекты правоохранительной работы могут быть обнародованы, хотя отсутствие четких требований прозрачности оставляет простор для интерпретации и вопрос по существу оставлен на усмотрение должностных лиц правоохранительных органов.

Уголовно-процессуальный кодекс⁵⁹⁵ гарантирует потерпевшему право на доступ ко всем материалам уголовного дела по окончании досудебного производства, когда дело передаётся в суд, и получение необходимых выписок из дела, копий с документов. Право знакомиться с материалами дела предусмотрено также в Гражданско – процессуальном кодексе⁵⁹⁶ и в Административно – процессуальном кодексе.⁵⁹⁷ Лица, участвующие в деле, имеют право знакомиться с материалами дела, делать из них выписки и снимать копии.

Положительной стороной является то, что должностные лица правоохранительных органов и прокуратуры в соответствии с Законом “О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих политические, специальные государственные и муниципальные политические должности” обязаны предоставлять декларацию, содержащую сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах, принадлежащих им и их близким родственникам. Другой вопрос, насколько хорошо работает данный закон. (См.подробнее “Государственная Служба”)

Закон КР «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» от 25 июля 2019 года, вступил в силу 2 февраля 2020 года, в статье 7 одной из обязанностей сотрудника предписывает представлять сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в порядке, установленном законодательством КР в сфере декларирования доходов и имущества.

Прозрачность (де-факто) - 25

Насколько прозрачна деятельность и процесс принятия решений правоохранительными органами на практике?

Бюджет МВД был засекречен с 2012 года и не публиковался на сайте “Открытый Бюджет”, кроме бюджета Генеральной Прокуратуры. В июне 2020 произведена модернизация информационной системы «IS.Казна. Бюджет» где появились какие то данные по МВД. Также засекречены штатная численность, структуры МВД, заработные платы сотрудников, что, по мнению экспертов,⁵⁹⁸ является затруднительным для подачи предложений по проведению реформ в данных структурах, так как, например, даже информация по какой стоимости закупается форма для сотрудников милиции является секретной, что говорит о невозможности отследить эффективность расходования средств.

Генеральная прокуратура, МВД, Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями и Государственный комитет национальной безопасности имеют свои официальные сайты. На всех сайтах имеются телефоны доверия, также на сайте Генеральной Прокуратуры имеются телефоны доверия от «Кыргызтелеком».⁵⁹⁹ На жалобы Генеральная прокуратура должна реагировать согласно инструкциям. Организация работы «телефона доверия» в Генеральной прокуратуре возлагается на Отдел документационного обеспечения и

⁵⁹⁵ Уголовно-процессуальный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 20 (ст. ст.41 ч.4 п.11, 242-244)

⁵⁹⁶ Гражданско-процессуальный кодекс КР от 25 января 2017 года № 14 (ст. 37)

⁵⁹⁷ Административно-процессуальный кодекс КР от 25 января 2017 года № 13 (ст. 36)

⁵⁹⁸ Интервью с Тимуром Шайхутиновым, Гражданский Союз "За реформы и результат"

⁵⁹⁹ https://24.kg/obschestvo/90310_WhatsApp_genprokuraturyi_bolshinstvo_postupivshih_jalob_kasayutsya_silovikov/

приема граждан, который контролирует прием и регистрацию поступившей информации. Финполицией отслеживаются обращения граждан, поступающие на официальный сайт www.finpol.gov.kg и электронную почту receivefinpol@gmail.com.⁶⁰⁰

Сотрудники правоохранительных органов сдают свои декларации в Государственную налоговую службу (ГНС), где должны отражаться доходы, расходы, имущество, финансовые обязательства, включая их близких родственников. После введения нового законодательства, регулирующего уголовно – правовую сферу и признания утратившим силу Кодекса КР «Об административной ответственности», ставится вопрос об отсутствии рычага для привлечения к ответственности за своевременность, достоверность и полноту сведений, предоставляемых в декларации должностными лицами – государственными и муниципальными служащими, так как в данном Кодексе убрали понятие – должностное лицо.⁶⁰¹ (См.подробнее в разделе «Государственная Служба» - Прозрачность)

Подотчетность (де-юре) - 50

Какие имеются законодательные положения, гарантирующие подотчетность правоохранительных органов и ответственность за свои действия?

Счетная Палата, являясь государственным аудитором всех государственных и муниципальных предприятий, организаций и учреждений КР, осуществляет контроль за финансовой деятельностью правоохранительных органов,⁶⁰² хотя в самих законах, регулирующих деятельность правоохранительных органов, не прописаны нормы по контролю их финансовой деятельности.

Согласно закону КР «О прокуратуре Кыргызской Республики», Генеральный прокурор подотчетен Президенту и Парламенту, которым представляет ежегодный отчет о состоянии законности в Кыргызстане. Коллегия в органах прокуратуры – совещательный орган, образуемый при Генеральном прокуроре, Военном прокуроре, а также при прокурорах областей, городов Бишкек, Ош, который рассматривает вопросы о состоянии законности, исполнения приказов и указаний Генерального прокурора, подбора, расстановки кадров, заслушивает отчеты прокуроров, руководителей структурных подразделений и иные вопросы организации и деятельности органов прокуратуры.

Также, Генеральная прокуратура совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами разрабатывает систему и методику единого учета и статистической отчетности о состоянии преступности, раскрываемости преступлений, следственной работе и прокурорском надзоре, а также устанавливает единый порядок формирования и представления отчетности в органах прокуратуры.

Кроме того, с 1 января 2019 года в рамках судебно-правовой реформы в КР вступил в действие «Единый реестр преступлений и проступков»⁶⁰³ (далее ЕРПП) - электронная база данных, в которую вносятся сведения о начале досудебного производства, процессуальных действиях, движении уголовного дела или дела о проступках, заявителях и участниках уголовного судопроизводства. Создание и внедрение ЕРПП возложено на Генеральную прокуратуру Кыргызской Республики, которая также является держателем реестра. Все сообщения о возможных преступлениях регистрируются в ЕРПП. Электронная база данных формируется и ведется в соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса КР.⁶⁰⁴

Заведомо незаконное обвинение в совершении преступления, совершенное уполномоченным должностным лицом органа дознания, следователем или прокурором, - должно наказываться в уголовном порядке, также заведомо незаконное освобождение от уголовной ответственности

⁶⁰⁰ <http://www.finpol.gov.kg/ru/news/realizatsiya-resheniya-soveta-bezopasnosti-kyrgyzskoy-respubliki>

⁶⁰¹ https://kaktus.media/doc/390671_genprokurytura_ne_mojet_privlekat_k_otvetstvennosti_gosslyjashih_za_deklaracii_intervyu.html

⁶⁰² Закон КР «О Счётной палате Кыргызской Республики» от 13 августа 2004 года N 117 (ст.ст. 4, 5, 21 п.п. 1-2)

⁶⁰³ Временное положение «О Едином реестре преступлений и проступков» утвержденное Постановлением Правительства КР от 21 декабря 2018 года № 602

⁶⁰⁴ Уголовно-процессуальный Кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 20 (ст. ст. 148 - 151)

лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, прокурором или лицом, осуществляющим досудебное производство, является уголовным преступлением.⁶⁰⁵

По закону «О прокуратуре Кыргызской Республики», поступающие в органы прокуратуры обращения рассматриваются в порядке и сроки, установленные законодательством. С заявлением или жалобой гражданин может обратиться в устной и письменной форме, а также в виде электронного обращения. Обращение должно рассматриваться в течение 14 рабочих дней со дня регистрации письменного (электронного) обращения. При необходимости проведения специальной проверки, экспертизы, истребования дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки разрешения жалоб могут быть продлены, но не более чем на 30 дней. Ответ на обращение должен быть мотивированным. Если в удовлетворении обращения отказано, заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд.

В установленном Кодексом⁶⁰⁶ порядке действия (бездействие) и решения суда, прокурора, следователя, органа дознания могут быть обжалованы. Согласно Закону КР «О прокуратуре КР», действия и акты прокурорского реагирования могут быть обжалованы вышестоящему прокурору либо в суд. При этом, законом запрещается поручать рассмотрение жалобы тому прокурору, действие которого обжалуется, а равно должностному лицу, утвердившему обжалуемое решение. Согласно Закона КР «Об органах внутренних дел КР» граждане, считающие, что из-за действий сотрудников органов внутренних дел, ущемлены их права, свободы и законные интересы, вправе обжаловать эти действия вышестоящему органу или должностному лицу органов внутренних дел, прокурору, а также в суд.

В соответствии с положением Уголовно-процессуального кодекса, по делам о коррупционных и иных преступлениях против интересов государственной и муниципальной службы проводится досудебное производство следователями органов национальной безопасности и органов по борьбе с экономическими преступлениями.⁶⁰⁷

В соответствии с Дисциплинарным уставом правоохранительных органов КР, сотрудники независимо от специального звания и должности равны перед законом и могут привлекаться к дисциплинарной ответственности, а также к ответственности за совершение нарушения, проступка и преступления, в зависимости от характера и тяжести совершенного ими правонарушения. За совершение дисциплинарного проступка, нарушение служебной дисциплины на сотрудников могут налагаться разнообразные дисциплинарные взыскания, начиная от замечания и выговора до снижения в специальном звании и увольнении со службы в правоохранительных органах.

Подотчетность (де-факто) - 25

В какой степени правоохранительные органы отчитываются и несут ответственность за свои действия на практике?

Ответственность сотрудников правоохранительных органов не обеспечивается должным образом на практике, особенно когда вовлечены сотрудники на высоком уровне. Этому способствует также отсутствие сильной и независимой судебной власти.

Ежегодно Генеральная Прокуратура отчитывается в Парламенте, также годовой отчет за текущую деятельность вывешивался на сайте Генеральной Прокуратуры, за исключением полных отчетов за 2018 и 2019 года. Кроме того, там же систематически появляется различная информация о деятельности Прокуратуры, в том числе о зачислении в казначейство сумм, возмещенных государству, о возврате государственных и муниципальных зданий, земель и т.д. Отдельно следует отметить наличие единой базы данных в отношении лиц, осужденных за совершение должностных преступлений с указанием, когда, каким судом, по какой статье и на какой срок лицо осуждено.

⁶⁰⁵ Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 19 (ст.339, 340)

⁶⁰⁶ Уголовно-процессуальный Кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 20 (ст.ст. 21, 41 ч.4)

⁶⁰⁷ Уголовно-процессуальный Кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 20 (ст. 153 ч. 8)

Механизм разрешения жалоб по мнению граждан, которые подавали жалобы, работает плохо, по которому вышестоящий орган отсылает заявления и жалобы в нижестоящий орган и так происходит «по кругу», поэтому многие граждане, не получив удовлетворительного решения, обращаются непосредственно к Президенту. На заседании Совета безопасности 8 февраля 2018 года, президент С. Жээнбеков отметил, что за последние два года в адрес президента страны поступило более 5,5 тысяч обращений на неправомерные действия работников правоохранительных, надзорных и судебных органов.⁶⁰⁸ По мнению экспертов,⁶⁰⁹ органы внутренних дел не подотчетны перед населением, так как отчитываются только по вертикали власти.

Ежегодно в Генеральную прокуратуру поступают сотни заявлений о предполагаемых случаях жестокого обращения со стороны сотрудников милиции. Всего за шесть лет в органы прокуратуры поступило 1320 жалоб на пытки, и лишь по 109 из них возбудили уголовное дело. В суде рассматривали меньше половины от общего количества уголовных дел – 52 из 109. За этот же период суд вынес всего четыре обвинительных приговора против тех, кто применял пытки.⁶¹⁰ Также, по данным социологических исследований,⁶¹¹ более 40% опрошенных граждан Кыргызстана отмечали применение силы и принуждения со стороны сотрудников ОВД для получения доказательств либо признания у обвиняемого.

Несмотря на введенные новшества в сфере судебно – правовой реформы и вступления в силу нового блока уголовно-правового законодательства, правозащитники подвергли критике «Единый реестр преступлений и проступков», где они пришли к «неутешительным выводам по итогам анализа отдельных дел и материалов, в рамках которых адвокаты столкнулись с наиболее грубыми и вопиющими нарушениями международных стандартов прав человека». Так, например, согласно их выводам, «правоохранительные органы незаконно и необоснованно отказываются регистрировать заявления о преступлениях в Едином реестре преступлений и проступков, без проведения соответствующих проверок принимая решения об отсутствии оснований для проведения расследования, что является недопустимым». Также было множество нареканий по случаям производства следствия по фактам гражданско-правовых сделок, которые должны рассматриваться судами в гражданском порядке, в результате чего «сотни тысяч граждан вынуждены покупать справедливость за деньги».⁶¹²

Механизмы честности (де-юре) - 25

В какой степени на законодательном уровне обеспечиваются механизмы честности правоохранительными органами?

Закон КР “Об органах внутренних дел” и Закон КР “О прокуратуре” устанавливают некоторые общие правила неподкупности.

Сотрудникам правоохранительных органов запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, они обязаны проявлять уважительное отношение к участникам мирных собраний, обеспечивать беспрепятственную работу средств массовой информации. В дополнение к закону, Дисциплинарный устав правоохранительных органов КР⁶¹³ обязывает сотрудников не разглашать сведения, составляющие государственную и иную, охраняемую законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, в том числе, касающиеся частной жизни граждан или затрагивающие их честь и достоинство. В Уставе также говорится, что в целях поддержания служебной дисциплины начальник (командир) обязан не допускать конфликта интересов в своей деятельности и принимать меры по противодействию коррупции.

⁶⁰⁸ https://kaktus.media/doc/370081_miliciia_sydy_prokyratyra_i_aks_gknb._za_chno_prezident_raskritikoval_jh.html

⁶⁰⁹ Гражданский союз “За реформы и результат”

⁶¹⁰ <https://kloop.kg/blog/2017/11/28/infografika-kogo-i-kak-pytayut-v-kyrgyzstane/>

⁶¹¹ Гражданский союз “За реформы и результат”

⁶¹² https://kaktus.media/doc/399904_obrashenie_k_prezidenty._o_tom_pochemy_ne_veriat_obeshaniyam_o_borbe_s_korrupciy.html

⁶¹³ Закон КР «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» от 25 июля 2019 года № 102 (ст. 8 п.5, ст. 7 п. 9), Закон КР “Об органах внутренних дел КР” от 11 января 1994 года N 1360-XII (ст. 8 п. 20), «Дисциплинарный устав правоохранительных органов КР” утв. постановлением Правительства КР от 3 февраля 2020 года № 52 (гл. 5 п. 86, пп. “г”, “д”, “е”)

Приказом МВД от 27 февраля 2009 года № 164 был утвержден Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел КР, о чем упоминается в Постановлении Правительства КР.⁶¹⁴ Также, в электронной базе ИПС “Токтом” имеется Приказ МВД от 2 июня 2005 года № б/н “О вежливом и внимательном отношении сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск к гражданам”.

Этика сотрудников правоохранительных органов и прокуратуры, как государственных служащих, регулируется также “Кодексом этики государственных и муниципальных служащих” и Законом КР “О государственной гражданской службе и муниципальной службе”. Положения по этике и о конфликте интересов содержатся также в Законе КР «О противодействии коррупции», где говорится, что государственный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

Для работников прокуратуры имеется Кодекс профессиональной этики работника прокуратуры Кыргызской Республики.⁶¹⁵ Согласно данному Кодексу, в центральном аппарате Генеральной прокуратуры, Военной прокуратуре, прокуратурах областей, городов Бишкек и Ош, создается Комиссия по вопросам этики, которая осуществляет контроль за соблюдением профессиональных этических норм работниками соответствующих прокуратур. Также в законе «О прокуратуре Кыргызской Республики» и Положением о порядке прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики, за неисполнение или ненадлежащее исполнение прокурорскими работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника, нарушение профессиональной этики, налагаются на них определенные дисциплинарные взыскания. Тем не менее, согласно отчету ОЭСР,⁶¹⁶ «законодательство КР не определяет четкие основания для дисциплинарной ответственности. Законодательство использует различные термины для определения деяний, которые влекут за собой дисциплинарную ответственность прокурорских работников». «Четкий перечень проступков, порочащих честь прокурорского работника, не определен. Определение «действие или бездействие, которое хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием работника органов прокуратуры» нельзя считать однозначным, оно допускает широкое толкование. При этом проведение служебного расследования не является обязательным. Это нарушает правила надлежащей процедуры, открывает возможности для злоупотреблений и ненадлежащего влияния на прокуроров, ограничивает их независимость». Также законодательство не предусматривает гарантий справедливого рассмотрения дисциплинарных дел по которому обжалование ограничено вышестоящему прокурору. Вопросы дисциплинарной ответственности и процедуры урегулированы не законом, а подзаконными актами.

Для предупреждения конфликта интересов и соблюдения норм профессиональной этики имеются предписания работникам прокуратуры. Однако, в отчете ОЭСР отмечено, что, хотя закон «О конфликте интересов» и распространяется на прокуроров как на государственных служащих, его общих положений недостаточно для эффективного предупреждения и урегулирования конфликта интересов прокуроров. Необходимо разработать детальные правила по регулированию конфликта интересов с учетом полномочий и специфики работы органов прокуратуры.

Закон КР «О прохождении службы в правоохранительных органах Кыргызской Республики» содержит основания для прекращения службы, по которому сотрудник увольняется в связи с утратой доверия (в запас с постановкой на воинский учет) за непредставление сотрудником сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного

⁶¹⁴ Постановление Правительства КР “О втором Национальном докладе Кыргызской Республики по выполнению Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания за период с 1999 по 2011 годы” от 16 марта 2012 года № 179 (раздел Правоохранительные органы).

⁶¹⁵ Правила поведения работника прокуратуры в служебной деятельности от 21.10.2014 года

⁶¹⁶ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

Механизмы честности (де-факто) - 25

В какой степени механизмы честности осуществляются на практике сотрудниками правоохранительных органов?

Постановление Правительства Кыргызской Республики "Об утверждении Дисциплинарного устава органов внутренних дел Кыргызской Республики" от 30 сентября 2014 года № 556 утратило силу и утвержден новый Дисциплинарный устав общий для всех правоохранительных органов.⁶¹⁷

В структуре МВД КР имеется Академия МВД КР, где осуществляется подготовка квалифицированных специалистов для МВД Кыргызской Республики и других правоохранительных органов. Кроме того,⁶¹⁸ в Академии курсы проводятся не только для сотрудников ОВД, но и для других правоохранительных органов.

Для прокуроров проводятся отдельные семинары и обучающие мероприятия, которые охватывают вопросы этики, добропорядочности и предотвращения коррупции. Однако, согласно отчету ОЭСР,⁶¹⁹ такие мероприятия носят разовый, несистемный характер и зависят от инициативы доноров.

Несмотря на все принимаемые нормативно – правовые документы по дисциплине и этике, а также обучающие мероприятия, по мнению экспертов гражданского союза "За реформы и Результат", работники милиции не соблюдают этический кодекс. По результатам проведенного исследования по "Общественной Безопасности",⁶²⁰ большое количество граждан не чувствуют, что милиция относится к ним с уважением и справедливо, также 68,6% - более двух третей жертв, несмотря на серьезность преступлений не сообщили о преступлениях в милицию, что говорит о недоверии и нежелании связываться с милицией. Такая практика недопустима, так как в условиях безнаказанности, сотрудники правоохранительных органов начинают все больше пренебрегать требованиями профессиональной этики. Согласно проведенному исследованию этой же организацией, «больше половины респондентов сказали, что сотрудники не всегда соблюдают права человека. Не всегда ведут себя правильно с этической точки зрения: допускают жестокость и их поведение оставляет желать лучшего».⁶²¹

В соответствии с результатами Индекса доверия, проводимого Национальным статистическим комитетом, уровень доверия населения Министерству внутренних дел за второе полугодие 2020 года составил совсем низкий показатель – 20,1%.⁶²²

Роль: Расследование коррупции (де-юре и де-факто) - 50

Насколько эффективно правоохранительные органы выявляют и расследуют коррупционные дела в стране?

Нормативно-правовая база обеспечивает правоохранительные органы соответствующими полномочиями в плане расследования различных видов преступлений, в том числе предполагаемых случаев коррупции. Правоохранители могут использовать специальные следственные действия, такие как наложение ареста на почтово-телеграфные отправления и их осмотр и (или) выемка, прослушивание переговоров, получение информации о соединениях между абонентами и абонентскими устройствами, снятие информации с компьютеров, серверов и других устройств, аудио-, видеоконтроль лица или места, наблюдение за лицом или местом и

⁶¹⁷ Постановление Правительства КР от 3 февраля 2020 года № 52 «Об утверждении Дисциплинарного устава правоохранительных органов Кыргызской Республики»

⁶¹⁸ <https://www.reforma.kg/media/post/postpdf/2019-07-25-1930109160.pdf> (стр. 31)

⁶¹⁹ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

⁶²⁰ Гражданский союз "За реформы и результат" - Международное исследование общественной безопасности в Кыргызстане - 2015 год, (стр. 13, стр.45) <https://reforma.kg/media/post/postpdf/2018-06-09-1934749430.pdf>

⁶²¹ <https://www.reforma.kg/post/ekspertnoe-obsuzhdenie-sistema-podgotovki-kadrov-v-milicii-kyrgyz/>,

<https://www.reforma.kg/media/post/postpdf/2019-07-25-1930109160.pdf>

⁶²² <http://www.stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/>

т.д.⁶²³ Следователь ходатайствует о выдаче судебного постановления на специальные следственные действия. В случаях, не терпящих отлагательства, связанных со спасением жизни людей, специальное следственное действие может быть начато без решения следственного судьи с последующим представлением соответствующих материалов уголовного дела следственному судье для определения законности или незаконности указанного действия. Но обыск может быть произведен следователем и без постановления суда в исключительных случаях, если имеется реальное опасение, что разыскиваемый и подлежащий изъятию объект из-за промедления с его обнаружением может быть утрачен, поврежден или использован в преступных целях либо разыскиваемое лицо может скрыться, при этом, следователю необходимо незамедлительно уведомить суд, который проверяет законность и обоснованность проведенного обыска, а также уведомляется надзирающий прокурор с последующим получением решения суда в течение 24 часов.⁶²⁴

Государственная служба финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики на основании Положения «О порядке приостановления операции (сделки), замораживания и размораживания операции (сделки) и (или) средств, предоставления доступа к замороженным средствам и управления замороженными средствами» может принять решение о приостановлении операции (сделки), совершаемой физическими и юридическими лицами, группами, организациями. Операции (сделки) приостанавливаются до принятия решения о наложении ареста на имущество, принятого в соответствии с уголовно процессуальным законодательством Кыргызской Республики.

На заседании Совета безопасности в 2018 году Президент Кыргызстана раскритиковал работу правоохранительных органов, отметив, что "некоторые сотрудники Антикоррупционной службы Государственного комитета национальной безопасности превратились в «касту неприкасаемых», и в прошлом году по направлению борьбы со служебными преступлениями раскрыла всего 22 факта взяток. Иначе говоря, в среднем за месяц было раскрыто полтора преступления".⁶²⁵ Далее приводятся слова Президента,⁶²⁶ где по финансовой полиции, в обязанность которой входит расследование экономических и коррупционных преступлений, "в 2016-2017 годах было возбуждено около 4 тысяч уголовных дел, но из них только 23% было направлено в суд. Из каждых 5-ти дел 4-е дела в суд направлены не были. Из возбужденных дел всего по 10% обвиняемых были привлечены к уголовной ответственности". "Государственный комитет национальной безопасности за последние 2 года возбудил 2 тыс. уголовных дел, но всего 29% было направлено в суд, из них только половина обвиняемых были привлечены к уголовной ответственности". "Причины столь плохой работы упираются в коррупцию в правоохранительных органах".

Также имеются опасения по поводу способности правоохранительных органов Кыргызстана по расследованию возможных случаев коррупции на высших уровнях власти.

На практике, сами правоохранительные органы являются самой коррумпированной сферой. Так, согласно Барометру Мировой Коррупции за 2016 год, милиция находится на втором месте по уровню коррупционных учреждений, уступая первое место Судебной системе. В Указе Президента КР "О мерах по реформе системы правоохранительных органов Кыргызской Республики", говорится, что "современное состояние правоохранительных органов Кыргызстана не соответствует требованиям общества и национальной безопасности. Справедливые нарекания граждан вызывает их высокая коррумпированность и неспособность эффективно выполнять возложенные на них задачи по предупреждению и пресечению преступности."

⁶²³ Уголовно-процессуальный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 20 (ст.ст. 35, 82, 213), Закон КР "Об оперативно-розыскной деятельности" от 16 октября 1998 года № 131 (ст.ст. 7, 18)

⁶²⁴ Уголовно-процессуальный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 20 (ст.ст. 158, 214-217, 221-232), Закон КР "Об оперативно-розыскной деятельности" от 16 октября 1998 года № 131 (ст. 9)

⁶²⁵ https://kaktus.media/doc/370081_miliciia_sydy_prokurytura_i_aks_gknb_za_cho_to_prezident_raskritikoval_ih.html

⁶²⁶ <http://www.ca-portal.ru/article:40780>

По мнению эксперта Йохана Ингвалла,⁶²⁷ правоохранные органы Кыргызстана, которые не подвергались реформам много лет, приспособились к новой антикоррупционной программе и от частного сектора повернулись к государственным чиновникам.

Рекомендации

1. При реализации на практике концепций и реформ в правоохранных органах, рекомендуется в случае провала привлекать к ответственности конкретных чиновников.
2. Проведение реформ правоохранных органов осуществлять открыто с привлечением гражданского общества.
3. Усилить прозрачность бюджета МВД, так как разглашение некоторых данных никак не повлияет на работу Министерства внутренних дел, то есть тех данных, которые доступны обществу в других странах.
4. Усилить прозрачность найма на работу правоохранных органов путем открытости конкурсного набора, с привлечением гражданского общества, публикацией результатов на сайте и разработкой четких критериев в правилах по отбору претендентов. Несмотря на то, что принятый недавно пакет документов устанавливает проведение конкурса с привлечением гражданского общества, публикацию на сайте, и т.д., имеются дискреционные полномочия уполномоченного руководителя правоохранный органа, где он единолично утверждает приказом создание Комиссии, в полномочия которого также входит привлечение гражданского общества по своему усмотрению. В связи с чем, рекомендуем убрать данное дискреционное положение.
5. Усилить подотчетность правоохранных органов перед населением, а не по вертикали власти.
6. Пересмотреть механизм назначения и увольнения Генерального прокурора с целью ограничения влияния политических органов в соответствии с международными стандартами, а также определить исчерпывающий перечень оснований для досрочного освобождения Генерального прокурора с должности.
7. Создать независимый Антикоррупционный орган в соответствии с международными стандартами, например, по принципу работы KNAB (латыш. Korigācijas novērtšanas un arkaģošanas birojs - Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией Латвийской Республики).
8. Усилить прозрачность при конкурсном отборе в управлении кадров Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики при участии структурных подразделений соответствующих прокуратур, где результаты всех основных этапов подбора на должность прокурора, в том числе при начальном зачислении в резерв, должны быть открытыми для общественного контроля и публиковаться на сайте.
9. Прописать в правилах на зачисление в резерв кадров для приема на работу в органы прокуратуры Кыргызской Республики, детальные положения об открытости и прозрачности набора, в том числе об опубликовании объявления о наборе в резерв, обнародовании результатов прохождения различных этапов набора, в том числе детальных финальных результатов с количеством полученных кандидатами баллов. Также прописать, что в резерв кадров зачисляются резервисты, кто набрал наибольшее количество баллов и которые наилучшим образом соответствуют критериям.
10. Улучшить механизм разрешения жалоб граждан, по которому вышестоящий орган отправляет заявления и жалобы в нижестоящий орган и так происходит «по кругу», поэтому многие граждане, не получив удовлетворительного решения, обращаются непосредственно к Президенту.

⁶²⁷ Йохан Ингвалл, «Государство как инвестиционный рынок: осмысление коррупции в Кыргызстане».

11. Ужесточить наказание за незаконный и необоснованный отказ регистрации заявлений о преступлениях в Единый реестр преступлений и проступков.

12. Установить в Законе о прокуратуре: четкий перечень оснований для дисциплинарной ответственности прокуроров без отсылки к Кодексу этики и другим подзаконным актам; санкции, которые пропорциональны деянию; детальные процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности с гарантиями процессуальных прав прокурора, а также обеспечить опубликование информации о дисциплинарных взысканиях.

13. Необходимо разработать детальные правила по регулированию конфликта интересов с учетом полномочий и специфики работы органов прокуратуры и других правоохранительных органов.

14. Необходимо разработать программу регулярного обучения и повышения квалификации правоохранительных органов по этике, добропорядочности и предотвращения коррупции, а также разработать соответствующие обучающие материалы, которые будут иметь практическую направленность.

6. ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ

В соответствии с Конституцией,⁶²⁸ Центральная избирательная комиссия (далее ЦИК) должна обеспечивать подготовку и проведение выборов и референдумов в Кыргызской Республике.

ЦИК играет важную роль в наблюдении за выборами и процессом избирательных кампаний. Несмотря на то, что ЦИК обладает необходимыми полномочиями для решения любых вопросов, относящихся к подготовке и проведению выборов, независимыми наблюдателями и экспертами по выборам отмечается некоторая несамостоятельность ЦИК.

Законодательная база по прозрачности и подотчетности ЦИК прописана хорошо, хотя на практике имеются различные нарушения основных принципов работы, таких как открытость, коллегиальность и справедливость.

В таблице приведены значения показателей ЦИК, которые обобщают её оценку с точки зрения потенциала, внутреннего управления и роли в антикоррупционной системе Кыргызстана. Остальная часть этого раздела представляет собой качественную оценку по каждому показателю.

Общий балл: 50/100

ИЗМЕРЕНИЕ	ИНДИКАТОР	ДЕ-ЮРЕ	ДЕ-ФАКТО
Потенциал 50/100	Ресурсы		50
	Независимость	75	25
Управление 50/100	Прозрачность	75	50
	Подотчетность	75	25
	Механизмы честности	50	25
Роль 50/100	Регулирование избирательных кампаний	50	
	Администрирование выборов	50	
Средний балл		63	39

Структура и организация

Кыргызстан имеет единую систему избирательных комиссий, которую образуют Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов (далее ЦИК), территориальные избирательные комиссии по выборам и проведению референдумов: районные и городские избирательные комиссии - далее (ТИК). Порядок формирования, задачи и полномочия описаны в законе регулирующем деятельность комиссии. Состав ЦИК из 12 человек формирует Парламент, по одной трети кандидатов от Президента КР, парламентского большинства и от парламентской оппозиции, сроком на 5 лет, с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола.⁶²⁹

⁶²⁸ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 106)

⁶²⁹ Конституционный закон КР "О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР" от 2 июля 2011 года N 68 (ст. 12 ч. 2), Закон КР "Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР" от 30 июня 2011 года N 62 (ст. 1, ст.ст. 5-7, ст. 5 ч. 2)

В какой степени Центральная избирательная комиссия (ЦИК) обладает достаточными ресурсами для достижения своих целей на практике?

Средства, выделяемые аппарату избирательного органа, в последние годы увеличиваются, а объем финансирования избирательных процессов зависит от предстоящего избирательного события. Согласно интервью председателя ЦИК,⁶³⁰ финансирование из бюджета ЦИК получает своевременно и в достаточной мере для проведения избирательного события, а для аппарата ЦИК, финансирование недостаточно и в настоящее время бюджет не увеличивается. При этом, согласно интервью члена ЦИК,⁶³¹ финансирование избирательного процесса является достаточным только с учетом выделяемых донорами средств, и, финансирование могло бы быть достаточным, в случае заблаговременного выделения денежных средств. Поскольку финансирование не проводится до назначения даты выборов или референдума, такая ситуация препятствует проведению своевременных подготовительных мероприятий и по этой причине приходится обращаться к донорам. Помимо нехватки финансирования, также ощущается дефицит экспертного потенциала.

Так, в 2016 году Европейским союзом был выделен грант в сумме 5 млн. евро в рамках программы "Укрепление демократии через реформу избирательной системы". На указанные средства были закуплены автоматические считывающие урны.⁶³²

Динамика бюджета ЦИК разнообразна, от значительного уменьшения до значительного увеличения, так, если в 2010 году бюджет составлял 253 768,6 тыс. сомов, то в 2014 году составил 84 263,5 тыс. сомов. Уменьшение и увеличение бюджета ЦИК зависит от проведения избирательного события. Так в 2015 году бюджет резко увеличился до 674 859,1 тыс. сомов, поднявшись на 590 595,6 тыс. сомов из-за выборов в Парламент.

При этом, фактические расходы на содержание аппарата ЦИК в 2016 году составили 72533,41 тыс. сомов, в 2017 году уменьшились на 4228,0 тыс. сом и составили 68305,4 тыс. сомов, а в 2018 году отмечается увеличение расходов бюджета по сравнению с предыдущим годом на 29565,98 тыс. сомов и составили 97 871,38 тыс. сомов.

Кроме того, фактические расходы ЦИК в 2016 году на выборы составили 589200,9 тыс. сомов (512981,82+3685,67), в 2017 году расходы на выборы составили – 621 707, 05 тыс. сомов, на подготовку и проведение выборов Президента Кыргызской Республики назначенные на 15 октября 2017 года из республиканского бюджета было выделено ЦИК – 539 452, 6 тыс. сомов, из них израсходовано – 491 830,1 тыс. сомов, остальная сумма израсходована на выборы местного значения. В 2018 году проводились выборы на 28662,1 тыс. сомов.

Представители гражданского общества отмечают, что, в целом, ЦИК располагает необходимыми административными, финансовыми и техническими ресурсами, но не всегда достаточны человеческие ресурсы.⁶³³

Как и требует того закон "Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР", ЦИК размещается в отдельном административном здании. Заседания Комиссии проводятся по месту постоянного нахождения, а при необходимости Комиссия может принимать решение о проведении выездного заседания.⁶³⁴ Территориальные избирательные комиссии размещаются, как правило, в зданиях районных администраций.⁶³⁵ На период выборов избирательные участки располагаются в зданиях муниципальных учреждений, в основном, в школах.

⁶³⁰ Интервью с председателем ЦИК КР Шайлдабековой Н.К.

⁶³¹ Интервью с членом ЦИК КР Джурабаевой Г.

⁶³² <http://old.kabar.kg/rus/society/full/110330/kabar.kg/rus/society/full>

⁶³³ Интервью с Осмоналиевым Т.Б. - Объединение юридических лиц "Ассоциация таза шайлоо", Адиловым А.М. - ОО "Коалиция за демократию и гражданское общество".

⁶³⁴ Регламент Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР от 13 июля 2011 г. № 16 (ст. 15)

⁶³⁵ Интервью с председателем ЦИК КР, Шайлдабековой Н.К.

На время работы в комиссии, членам ЦИК должны создаваться необходимые условия для исполнения своих обязанностей, предоставляться помещения, транспорт и средства связи. Медицинское и бытовое обслуживание членов ЦИК устанавливается на уровне обслуживания членов Правительства Кыргызской Республики.⁶³⁶

Утечка кадров в аппарате ЦИК имеется и происходит в связи с небольшой заработной платой, которая в среднем составляет от 5 000 сом до 20 000 тысяч сом, в зависимости от занимаемой должности.⁶³⁷ В соответствии с приказом ЦИК структура аппарата состоит из 145 человек.⁶³⁸

В соответствии с законом “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР”, при формировании состава членов избирательной комиссии соблюдается гендерный баланс, из 12-ти членов Центризбиркома представлены пять женщин и семеро мужчин.⁶³⁹ Законодательством не предусмотрены какие-либо отдельные квоты для этнических групп или меньшинств при формировании состава членов ЦИК.

Председатель Центризбиркома отметила, что сотрудники избирательной комиссии проходят дополнительное обучение и имеют возможность карьерного роста, к примеру: сотрудники международного отдела аппарата ЦИК обучались в ОБСЕ, также перед референдумом 2016 года 5 сотрудников аппарата прошли обучение в Южной Корее.⁶⁴⁰

В отчете ОБСЕ⁶⁴¹ отмечается, что территориальные избирательные комиссии (ТИК) и участковые избирательные комиссии (УИК) осуществляли свою работу, в целом профессионально. Однако, отсутствие достаточного числа кандидатур на замещение мест в составе комиссий, а также большое количество замен членов ТИК и УИК в некоторых случаях негативно сказались на работе избирательных комиссий. По рекомендации ОБСЕ избирательным комиссиям следует соблюдать все установленные процедуры для подсчета голосов и обратить внимание на ошибки и недочеты, отмеченные во время сверки итогов голосования.

На период проведения выборов и референдумов членам территориальных и участковых избирательных комиссий выплачивается вознаграждение за счет средств, выделенных на проведение выборов и референдумов, размер которого устанавливается Правительством КР.⁶⁴²

При ЦИК образован Центр избирательных технологий, который проводит обучение участников избирательного процесса, на сайте имеется отчет о проведенных мероприятиях по подготовке членов территориальных и участковых избирательных комиссий. В рамках подготовки к Президентским выборам, также проводились обучающие семинары для участников избирательного процесса.⁶⁴³

Независимость (де-юре) – 75

Насколько Центральная избирательная комиссия является независимой согласно законодательству КР?

Деятельность ЦИК регулируется Законом “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики”, согласно которого, по статусу ЦИК является

⁶³⁶ Закон КР “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР” от 30 июня 2011 года № 62 (ст. 12 ч. 12, 13), Регламент Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР от 13 июля 2011 г. № 16 (ст. 10)

⁶³⁷ Интервью с председателем ЦИК КР - Шайлдабековой Н.К.

⁶³⁸ <https://shailoo.gov.kg/ru/CIKBShK/struktura/> Структура ЦИК.

⁶³⁹ https://shailoo.gov.kg/ru/CIKBShK/Sostav_CIKBShKny_n_kuramy/ Состав ЦИК

⁶⁴⁰ Интервью с Председателем ЦИК КР - Шайлдабековой Н.К.

⁶⁴¹ Парламентские выборы, 4 октября 2015 г. Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами (стр. 2) <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true>

⁶⁴² Закон КР “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР” от 30 июня 2011 года № 62 (ст. 22 ч. 5). Изменения внесены 20 февраля 2017 года № 26 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР”.

⁶⁴³ <https://shailoo.gov.kg/ru/CIKBShK/struktura/> Структура аппарата ЦИК КР, https://shailoo.gov.kg/media/anarbek/2017/06/29/itogovi_otcet-1_8cez05Z.pdf, <https://shailoo.gov.kg/ru/ObuchenieOkutuu/plan-obuchayushih-meropriyatij/>

постоянно действующим государственным органом, обеспечивающим подготовку и проведение выборов и референдумов в КР и возглавляющим систему избирательных комиссий.

Согласно законодательству, не допускается вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, некоммерческих организаций, в том числе политических партий, а также иных юридических и физических лиц. Из этого следует, что избирательная администрация должна быть независимой от других государственных органов в рамках своих полномочий.

Член ЦИК на период осуществления полномочий обязан приостановить свою деятельность в политической партии. Любой вид давления и воздействия на члена и сотрудников аппарата ЦИК с целью воспрепятствования исполнению ими своих полномочий и служебных обязанностей, принятия решения в чью-либо пользу, также как насильственные действия, оскорбления, клевета, распространение искаженной информации о выполнении ими полномочий и служебных обязанностей влекут ответственность, вплоть до уголовной.⁶⁴⁴

Парламент избирает членов ЦИК и освобождает их от обязанностей в случаях, предусмотренных Законом.⁶⁴⁵ Отклонение Парламентом кандидата на должность члена ЦИК должно быть обоснованным. Деятельность состава ЦИК до истечения его полномочий не может быть приостановлена в связи с роспуском Парламента, изменением состава коалиции фракций в Парламенте, прекращением и досрочным прекращением полномочий Президента. Обеспечение деятельности ЦИК осуществляет аппарат ЦИК, возглавляемый руководителем Аппарата, а организационная структура⁶⁴⁶ и штатная численность аппарата определяется председателем ЦИК.⁶⁴⁷

Кандидаты на должность председателя выдвигаются членами ЦИК. Кандидат, набравший более половины количества голосов членов ЦИК, принявших участие в голосовании, считается избранным председателем /заместителем ЦИК. Председатель и заместители председателя ЦИК являются государственными служащими и осуществляют свои полномочия на постоянной основе.⁶⁴⁸

ЦИК имеет постоянного специального представителя и системного администратора в каждой территориальной избирательной комиссии, которые являются сотрудниками аппарата ЦИК, назначенными на должность председателем ЦИК в соответствующую ТИК. Сотрудники аппарата ЦИК также являются государственными служащими. Председатель ЦИК осуществляет прием на работу и увольнение сотрудников аппарата ЦИК и внештатных работников в соответствии с действующим законодательством.⁶⁴⁹

Основания для прекращения службы в государственных органах, указаны в главе 9 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе». Полный перечень случаев, когда служащий может быть освобожден от занимаемой должности по инициативе государственного органа приводится в статье 47 закона о государственной службе. В свою очередь, служащий имеет право на обращение в суд, профсоюзные и другие органы с целью защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов, разрешения

⁶⁴⁴ Закон КР "Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР" от 30 июня 2011 года N 62 (ст. 12 ч.ч. 5, 11), Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 19 (ст. 191)

⁶⁴⁵ Там же (ст. 5 ч.ч. 1-3, 7, ст. 15), Регламент Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР от 13 июля 2011 года N 16 (ст. ст. 5 - 7, 12, 13)

⁶⁴⁶ <https://shailoo.gov.kg/ru/CIKBSHK/struktura/>

⁶⁴⁷ Закон КР "Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР" от 30 июня 2011 года N 62 (ст. 9 ч.ч. 2, 6)), Регламент Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР от 13 июля 2011 года N 16 (ст. 16 п.п. 8-10)

⁶⁴⁸ Там же (ст. 8 ч.ч. 3-13)

⁶⁴⁹ Там же (ст. 9 ч.ч. 2-6, ст. 14 ч. 1 п. 10), постановление ЦИК КР от 29 апреля 2013 года N 62 "Об утверждении Положения "О системном администраторе Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР в территориальной избирательной комиссии", Регламент Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР от 13 июля 2011 года N 16 (ст. 16 п.п. 8-10), постановление ЦИК КР от 14 июля 2011 года N 23 "Об утверждении Положения "О специальном представителе Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР в ТИК"

споров, связанных со службой, а также на защиту от преследования со стороны руководителя.⁶⁵⁰

Статья 15 Закона “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов” устанавливает порядок прекращения полномочий членов ЦИК, которые освобождаются от своих обязанностей Парламентом до истечения срока полномочий в случаях письменного заявления о сложении своих полномочий, выхода из гражданства КР и др. Без решения Парламента, член ЦИК считается освобожденным от своих обязанностей в случаях регистрации его кандидатом на должность Президента, кандидатом в депутаты Парламента, в депутаты местных парламентов, на должность главы исполнительного органа местного самоуправления или их представителем. В указанных случаях член ЦИК обязан сложить свои полномочия в десятидневный срок.

Независимость (де-факто) – 25

В какой степени ЦИК работает независимо и выполняет свои функции на практике?

По данным опроса, проведенного в марте 2016 года о деятельности ЦИК, положительно отметили - 42%, отрицательно - 43%, не ответили - 15%.⁶⁵¹ О том, что парламентские выборы в октябре 2015 года были несвободными и нечестными считают - 45% опрошенных, 44% - полагают, что они были свободными и честными, 11% оставили вопрос без ответа.⁶⁵²

По мнению исполнительного директора ОЮЛ “Ассоциация таза шайлоо”,⁶⁵³ правительство полностью доверяет деятельности ЦИК, так как является государственным органом. При этом, со стороны гражданского общества доверие к ЦИК невысокое, у населения нет уверенности, что выборы проходят честно. Именно гражданское общество наблюдает за процессом голосования, выявляет факты использования административного ресурса и отмечает, что ЦИК не создаёт равных условий для всех политических партий.

Так, на президентских выборах 2017 года, местные и зарубежные наблюдатели отмечали разного рода нарушения, в основном, использование административного ресурса и подкуп избирателей. Некоторые СМИ провели собственный анализ предварительных результатов президентских выборов 2017 года.⁶⁵⁴

Председатель ЦИК обозначил примеры необоснованного вмешательства и давления на Центризбирком со стороны отдельных фракций, но несмотря на такие случаи, в суд на них не подавали. В 2015 году лидер одной из фракций получил выговор от ЦИК.⁶⁵⁵ В октябре 2015 года партии «Республика-Ата Журт» было вынесено предупреждение за оказанное давление на членов избирательной комиссии.⁶⁵⁶

“Коалиция за демократию и гражданское общество”⁶⁵⁷ отметила некоторые сложности по выборам в местные кенешы, прошедшие в декабре 2016 года. Так, члены Джалалабадской ТИК приняли решение об исключении партии СДПК в связи с несоблюдением гендерного баланса, в результате чего члены указанного ТИК подверглись давлению со стороны ГКНБ и местных властей. Впоследствии Джалалабадская ТИК под давлением ЦИК⁶⁵⁸ отменила свое решение об

⁶⁵⁰ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 47, ст. 20 ч. 1 п.п. 18, 20)

⁶⁵¹ Опрос жителей Кыргызстана, проведенный 7-20 марта 2016 года, по заказу Международного Республиканского Института (стр. 22), <http://siar-consult.com/wp-content/uploads/IRI-Poll-Presentation-Kyrgyzstan-March-2016-RUS-21-27.pdf>

⁶⁵² Опрос жителей Кыргызстана 7-20 марта 2016 года, проведенный по заказу Международного Института (стр. 58) <http://siar-consult.com/wp-content/uploads/IRI-Poll-Presentation-Kyrgyzstan-March-2016-RUS-50-71.pdf>

⁶⁵³ Интервью с Осмоналиевым Т.Б. - “Ассоциация таза шайлоо”

⁶⁵⁴ https://kaktus.media/doc/364889_rassledovanie_kaktus.media:_anomalii_na_izbiratelnyh_ychastkah_v_bishkeke.html , <https://rus.azattyk.org/a/28799184.html>

⁶⁵⁵ Интервью с председателем ЦИК КР, Шайлдабековой Н.К.

⁶⁵⁶ https://24.kg/vybory/20043_partiya_respublika_-_ata_jurt_poluchila_preduprejdenie_ot_tsentrizbirkoma_kyrgyzystana/

⁶⁵⁷ ОО “Коалиция за демократию и гражданское общество”, предварительное заявление по результатам долгосрочного и краткосрочного наблюдения за референдумом по выборам депутатов местных кенешей, 11 декабря 2016г. (стр. 7)

⁶⁵⁸ https://kaktus.media/doc/348425_partii:_na_chlenov_djalal_abads_koy_tik_okazyvaetsia_davlenie.html Партии: На членов Джалал-Абадской ТИК оказывается давление

исключении партии СДПК, которая являлась тогда пропрезидентской, а глава Джалалабадской ТИК подала в отставку. СМИ тогда сообщили, что ЦИК отменила решение Джалалабадской ТИК, ссылаясь на то, что они «не указали на имеющиеся несоответствия в представленных документах в течении 24 часов, которые являются препятствием для регистрации списка кандидатов».⁶⁵⁹

С введением автоматизированной системы учета (АСУ) и идентификации избирателей, глава ЦИК отметила, что внешнее воздействие на членов УИК практически невозможно.⁶⁶⁰ Тем не менее, во время выборов в Парламент 2015 года, для укрепления общественного доверия и повышения прозрачности функционирования автоматизированной системы учета (АСУ), ОБСЕ рекомендовало публиковать соответствующую техническую документацию, рассмотреть возможность проведения общественного аудита, а также формальную сертификацию оборудования и программного обеспечения независимыми организациями.⁶⁶¹

Рейтинг Кыргызстана в категории «избирательный процесс» в международном исследовании «Страны переходного периода» в 2016 году составлял 5,25 (где, 1 – высший балл, 7 – низший балл).⁶⁶² В 2017 году⁶⁶³ отмечается заметное снижение показателей до 5,50 баллов, а в 2018 году до 5,75. По данным отчета «оценка избирательного процесса снизилась из-за интенсивного использования административного ресурса, в пользу назначенного преемника уходящего президента, тюремного заключения и преследования политических оппонентов президента до выборов, а также возбуждения уголовных дел против проигравшего кандидата после выборов и все это на фоне многомиллионных исков к СМИ».⁶⁶⁴

ОЮЛ «Ассоциация таза шайлоо» в своем отчете о выборах 2015 года указывала, что работа ЦИК проходила открыто и гласно, однако со стороны наблюдателей были отмечены факты, когда председатель Центризбиркома нарушал нормы регламента, не предоставляя возможности членам ЦИК заранее ознакомиться с рассматриваемыми материалами и вопросами повестки дня.⁶⁶⁵ Ассоциация неудовлетворительно отметила качественный состав членов ТИК и УИК, а также уровень их подготовки.

Несмотря на требования законодательства о соблюдении независимости членов ЦИК, по мнению члена ЦИК Джурабаевой Г.К.,⁶⁶⁶ в действительности власть имеет возможность оказывать давление. Центризбирком является не совсем нейтральным по отношению к партиям, но все же сохраняет относительный баланс благодаря тому, что члены ЦИК представлены как от президента, так и от коалиции большинства и оппозиции. Беспрецедентный случай произошел, когда член ЦИК Джурабаева Г. проголосовала против итогов референдума и выразила особое мнение в связи с зафиксированными нарушениями во время референдума.⁶⁶⁷ Во время выборов Президента в 2017 году, член ЦИК Джурабаева отметила, что «государственные органы вмешивались в избирательный процесс и ЦИК не вынесла ни одного решения по этому вмешательству».⁶⁶⁸

В аналитическом отчете Правовой клиники «Адилет» на выборах Президента в 2017 году было отмечено о несамостоятельности ЦИК по решению вопроса о прохождении теста на определение уровня владения государственным языком Текебаеву О.Ч. Так, согласно выводам отчета «ЦИК КР, не желая рассматривать данный вопрос по существу, проинформировал

⁶⁵⁹ <http://rus.azattyk.org/a/28154894.html>

⁶⁶⁰ Интервью с председателем ЦИК КР, Шайлдабековой Н.К.

⁶⁶¹ Парламентские выборы 4 октября 2015 г. Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами (стр. 33) <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true>

⁶⁶² <https://freedomhouse.org/report/nations-transit-2016/nit-2016-table-country-scores>

⁶⁶³ <https://freedomhouse.org/report/nit-2018-table-country-scores>, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/kyrgyzstan>

⁶⁶⁴ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/kyrgyzstan>, <https://kloop.kg/blog/2018/04/12/freedom-house-pokazateli-demokratii-v-kyrgyzstane-uhudshilis-iz-za-adminresursa-na-vyborah-i-davleniya-na-smi/>

⁶⁶⁵ Итоговый отчет ассоциации «Таза Шайлоо» по результатам независимого наблюдения выборов в Жогорку Кенеш КР 2015 года (стр. 3), <http://docplayer.ru/68801765-Itogovyj-otchet-associacii-taza-shayloo-po-rezultatam-nezavisimogo-nablyudeniya-vyborov-v-zhogorku-kenesh-kyrgyzskoy-respubliki-2015-goda.html>

⁶⁶⁶ Интервью с членом ЦИК КР, Джурабаевой Г.К.

⁶⁶⁷ <http://kloop.kg/blog/2016/12/22/tsik-referendum-sostoyalsya-izbirateli-progolosovali-za-izmenenie-konstitutsii/>

⁶⁶⁸ Правовая клиника «Адилет», Аналитический отчет о нарушениях на выборах Президента КР, 2018, (стр.9) <http://www.adilet.kg/ru/library/full/88>

уполномоченного представителя «об отсутствии механизма реализации всех условий избирательного права лица, находящегося под арестом и рекомендовал заявителю обратиться в судебные органы». В результате чего полномочный представитель обратился в судебные органы, по которому жалоба была удовлетворена частично, где суд признал бездействие ЦИК. «ЦИК, являясь единственным госорганом, координирующим организацию и проведение выборов и всех процедур в период и внутри избирательного процесса, обязана решать вопрос о допуске или не допуске кандидата на должность Президента КР, будь то Текебаев О.Ч., или кто-то другой, к прохождению теста. Но, к сожалению, ЦИК устранилась от решения этого вопроса и этим самым продемонстрировала свою несостоятельность в разрешении нестандартных ситуаций, которые могут возникать в ходе избирательного процесса. Учитывая, что в соответствии с Законом КР «Об избирательных комиссиях...» (п.22 ч.1 ст.7) ЦИК обладает необходимыми полномочиями для решения любых вопросов, относящихся к подготовке и проведению выборов, уполномочена координировать деятельность государственных органов и органов МСУ по вопросам подготовки и проведения выборов, необходимо было привлечь к разрешению возникшей ситуации Национальную комиссию по госязыку, которая в конечном итоге и разрешила ситуацию».⁶⁶⁹

Прозрачность (де-юре) – 75

В какой степени на законодательном уровне гарантируется общественности получать соответствующую информацию о деятельности и процессах принятия решений в ЦИК?

Закон об избирательных комиссиях Кыргызстана включает в себя положения, касающиеся прозрачности деятельности избирательной администрации, хотя некоторые из этих положений необходимо сделать более конкретными.

Согласно закону “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики”, ЦИК обязана публиковать в средствах массовой информации утвержденные округа и избирательные участки, с указанием их границ и адресов, не позднее 5 календарных дней со дня их утверждения, формировать и утверждать состав территориальных избирательных комиссий и публиковать их составы в СМИ, а также размещать на своем официальном сайте информацию об итогах голосования по мере их поступления. Заседания избирательных комиссий должны быть публичными, где вправе присутствовать представители государственных органов, органы местного самоуправления, политические партии, некоммерческие организации, СМИ, кандидаты, члены инициативной группы, наблюдатели, международные наблюдатели. На заседании при рассмотрении предложений, заявлений и жалоб вправе присутствовать заинтересованные стороны и их представители. За ненадлежащее исполнение своих полномочий сотрудники избирательных комиссий несут ответственность в рамках Законов о государственной службе и Трудового законодательства.

Принятые ЦИК постановления, положения, инструкции и иные нормативные акты должны публиковаться в “Бюллетене Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР”, а также по необходимости в СМИ. Решения ЦИК вступают в силу со дня их принятия, и в течение 24 часов должны публиковаться и размещаться на официальном сайте. Постановления ЦИК вступают в силу со дня официального опубликования.

Протоколы ЦИК о результатах выборов, референдумов подписываются всеми членами ЦИК, присутствовавшими на заседании. О принятом на заседании решении, ЦИК должна информировать заявителя или представителей заинтересованных сторон в сроки и порядке, установленные законом и выдавать им по их просьбе заверенную копию решения. В свою очередь, ЦИК осуществляет аккредитацию международных наблюдателей, иностранных и местных средств массовой информации, а также вправе отозвать их аккредитацию.⁶⁷⁰

⁶⁶⁹ Правовая клиника «Адилет», Аналитический отчет о нарушениях на выборах Президента КР, 2018, <http://www.adilet.kg/ru/library/full/88> (стр. 40-41)

⁶⁷⁰ Закон КР “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР” от 30 июня 2011 года N 62 (ст. ст. 40, 42, ст. 7 ч. 1 п. 21, ч. 2 п. 6, ст. 18 ч.ч. 5, 9-10), Регламент Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР от 13 июля 2011 года N 16 (ст. ст. 37, 38)

Банковские и иные учреждения обязаны еженедельно предоставлять в ЦИК информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на специальном счете кандидата или партии. При этом, указанная информация по мере поступления подлежит обязательному размещению на официальном сайте ЦИК с учетом законодательства о персональных данных и банковской тайне.⁶⁷¹

Прозрачность (де-факто) – 50

В какой мере доклады и решения Центральной избирательной комиссии обнаружены на практике?

ЦИК имеет свой официальный сайт,⁶⁷² где, согласно требованиям законодательства размещает свои постановления и решения. Вместе с тем, представители гражданского сектора⁶⁷³ отметили, что есть проблемы со своевременностью публикации постановлений и решений Центризбиркома. Данные проблемы были отмечены и “Ассоциацией таза шайлоо”,⁶⁷⁴ которая считает, что предварительные результаты референдума, благодаря новой системе автоматизированной системе управления (АСУ), можно было публиковать на сайте ЦИК своевременно. Однако, в день мониторинга референдума и выборов, сайт ЦИК попросту не работал на протяжении нескольких часов. Подачу информации, размещенную на сайте ЦИК, опрошенные эксперты оценивают неудовлетворительной, поскольку, были случаи когда, размещенная на сайте информация удалялась с сайта спустя один или два дня. Председатель ЦИК прокомментировала ситуацию относительно проблем работы сайта ЦИК в день референдума и выборов тем, что сайт заблокировался в связи с большим количеством посетителей.⁶⁷⁵

В декабре 2016 года ЦИК организовала работу двух пресс-центров и обеспечила большую площадку как для местных, так и зарубежных средств массовой информации.⁶⁷⁶ Пресс-конференции и заявления Центризбиркома довольно часто освещаются в различных СМИ, а также на сайте публикуются новости о деятельности ЦИК.⁶⁷⁷

В связи с выборами, ЦИК размещает на своем сайте отчеты о финансировании предвыборной кампании партий только в разрезе поступления и расходов,⁶⁷⁸ также публикует решения и постановления, принятые ЦИК.⁶⁷⁹ Центризбирком предоставил возможность для населения проверить себя в списках избирателей в период проведения референдума и выборов. Вместе с тем, с сайта ЦИК можно было перейти на страницу “Информационная избирательная система,” где отражалась информация о ходе выборов.⁶⁸⁰

Тем не менее, “Коалиция за демократию и гражданское общество” указала, что на сайте ЦИК в период референдума и выборов в местные парламенты периодически отмечалось отсутствие обновления информации о сведениях работы ЦИК и ТИК, где к примеру, не указывались некоторые заседания ЦИК.⁶⁸¹ Несвоевременное размещение данных на сайте ЦИК не позволяет вовремя сравнивать их и подводить итоги, что является недостатком в работе Центризбиркома, считает президент Коалиции.⁶⁸² На тот момент, председатель ЦИК отмечала,⁶⁸³ что сайт не

⁶⁷¹ Конституционный закон КР “О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР” (ст. 41 ч. 12)

⁶⁷² <http://www.shailoo.gov.kg/>

⁶⁷³ Интервью с экспертами, занимающимися мониторингом выборов

⁶⁷⁴ Интервью с Осмоналиевым Т.Б., Объединение юридических лиц “Ассоциация таза шайлоо”

⁶⁷⁵ Интервью с председателем ЦИК КР, Шайлдабековой Н.К.

⁶⁷⁶ Информация Миссии наблюдателей от СНГ о мониторинге подготовки и проведения референдума по проекту Закона КР «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики», прошедшего 11 декабря 2016 года (стр. 5),

https://shailoo.gov.kg/ru/NablyudateliBaykoochular/MejdunarodnyyElaralyk/Otchety_mejdunarodnyh_nablyudateley_EI_aralyk_baykoochulardyn_bildiryyory/Zaklyucheniy-10283/

⁶⁷⁷ <https://shailoo.gov.kg/ru/>

⁶⁷⁸ <https://shailoo.gov.kg/ru/news/1309/>

⁶⁷⁹ В связи с модернизацией сайта, информация размещена на старом сайте. <http://old.shailoo.gov.kg/>, https://shailoo.gov.kg/ru/vybory-dekabr-2016_/itogi-vyborov-v-mestnye-keneshi-11dekabrya-2016-goda/

⁶⁸⁰ <http://ess.shailoo.gov.kg/ServiceJSP.do>

⁶⁸¹ ОО “Коалиция за демократию и гражданское общество”, предварительное заявление по результатам долгосрочного и краткосрочного наблюдения за референдумом и выборами депутатов местных кенешей, 11 декабря 2016г. (стр. 9)

⁶⁸² Интервью с Адильевым А.М., президент ОО “Коалиция за демократию и гражданское общество”

⁶⁸³ Интервью с председателем ЦИК КР, Шайлдабековой Н.К.

соответствует современным требованиям и планируется запустить работу нового усовершенствованного сайта. На сегодняшний день функционирует обновленная версия сайта ЦИК КР, при необходимости предлагается воспользоваться материалами прежней версии сайта, пройдя по ссылке <http://old.shailoo.gov.kg/>.⁶⁸⁴

На главной странице сайта ЦИК,⁶⁸⁵ указаны номера телефонов “горячей линии”, но для вопросов граждан “горячая линия” функционирует только в период избирательного процесса, в это же время работают и общественные приемные в городах Бишкек и Ош.⁶⁸⁶

По данным миссии ОБСЕ/БДИПЧ,⁶⁸⁷ на парламентских выборах 2015 года большинство опрошенных респондентов не ставили под сомнение непредвзятость ЦИК и, в целом, выразили доверие к их работе. Миссия отметила, что в общем заседания ЦИК проводились открыто для представителей политических партий, СМИ, а также местных и международных наблюдателей. Но, в то же время, были случаи когда проводились неофициальные “рабочие заседания” при закрытых дверях. Размещенная на официальном сайте ЦИК информация была недостаточно полной и актуальной, что снизило степень прозрачности.

“Коалиция за демократию и гражданское общество” по наблюдениям, проведенным относительно референдума и выборов в местные парламенты в декабре 2016 года отметила, что на заседаниях ЦИК обеспечивался кворум и соблюдался принцип коллегиальности. Наблюдатель Коалиции имел возможность отслеживать заседания ЦИК, исключения составили 3 заседания. Кроме того, в ЦИК помимо основных заседаний проводились и срочные встречи, на которые не приглашались наблюдатели, политические партии и СМИ по причине сжатых сроков проведения указанных встреч, тем самым уменьшая доступ к наблюдению за заседаниями ЦИК. Хотя заседания и были открытыми, ЦИК не всегда заблаговременно информировала наблюдателей, СМИ и представителей политических партий о проведении заседаний.⁶⁸⁸

Подотчетность (де-юре) – 75

Насколько хорошо прописаны законодательные положения о подотчетности ЦИК?

Закон КР “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР” запрещает финансирование выборов, референдумов иностранными государствами, иностранными госорганами, международными организациями, зарегистрированными в КР, юридическими лицами, участниками которых являются иностранные юридические лица и граждане, за исключением финансирования программ совершенствования избирательного законодательства, научно-исследовательских программ, информационных, образовательных по повышению правовой культуры избирателей, участников референдумов, а также технической подготовки выборов и референдумов.

В соответствии с Конституционным Законом “О референдуме КР”, международные наблюдатели аккредитуются ЦИК при наличии приглашения, направленного Президентом, Парламентом, Правительством, ЦИК. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы международными и национальными некоммерческими организациями, специализирующимися по вопросам избирательного законодательства и референдума, а также в области защиты прав человека.

⁶⁸⁴ Официальный сайт ЦИК КР, <https://www.shailoo.gov.kg/ru/>

⁶⁸⁵ Номера телефонов горячей линии ЦИК: 1255 (с мобильного телефона), 0312 660240, 0700 660240 (WhatsApp) <https://www.shailoo.gov.kg/ru/>

⁶⁸⁶ Интвью с председателем ЦИК КР, Шайлдабековой Н.К.

⁶⁸⁷ Парламентские выборы, 4 октября 2015 г. Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами (стр. 2), <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true>

⁶⁸⁸ ОО “Коалиция за демократию и гражданское общество”, предварительное заявление по результатам долгосрочного и краткосрочного наблюдения за референдумом и выборами депутатов местных кенешей, 11 декабря 2016г. (стр. 9)

ЦИК рассматривает жалобы на решения, действия либо бездействие избирательных комиссий и членов избирательных комиссий, а также проводит проверки и выносит по ним мотивированные решения в сроки, установленные избирательным законодательством.⁶⁸⁹

Избирательные комиссии, согласно конституционного закона «О референдуме Кыргызской Республики», обязаны в пределах своих полномочий рассматривать поступившие к ним в ходе подготовки и проведения референдума обращения о нарушении Конституционного Закона, проводить проверки по этим обращениям и давать письменные ответы на обращения в 5-дневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования - немедленно.

Глава 20 Административно - процессуального кодекса⁶⁹⁰ предусматривает производство по делам о защите избирательных прав субъектов избирательного процесса и устанавливает порядок и сроки обжалования решений и (или) действий (бездействия) избирательных комиссий, органа государственной власти, органа местного самоуправления, некоммерческой организации, их должностных лиц, нарушающих избирательные права участников избирательного процесса.

Согласно Закону,⁶⁹¹ предусмотрена только финансовая отчетность, а именно, участковая избирательная комиссия должна предоставлять финансовый отчет о поступлении и расходовании республиканских бюджетных средств на подготовку и проведение выборов, референдумов, не позднее чем через семь календарных дней после дня даты голосования. Далее, территориальная избирательная комиссия представляет в ЦИК отчет о поступлении и расходовании средств республиканского бюджета не позднее чем через двадцать календарных дней после дня даты голосования. Финансовые отчеты ЦИК и нижестоящих избирательных комиссий о расходовании средств республиканского бюджета на подготовку и проведение выборов, референдумов должны быть в открытом доступе и публиковаться в официальных источниках, бюллетене и на официальном сайте ЦИК, не позднее чем через три месяца со дня опубликования результатов выборов, референдумов. Председатели избирательных комиссий распоряжаются денежными средствами и несут ответственность за соответствие финансовых документов решениям избирательных комиссий по финансовым вопросам и представление финансовых отчетов.

Кандидаты, политические партии, выдвинувшие списки кандидатов, их представители и наблюдатели могут обратиться с заявлениями или жалобами на решения избирательных комиссий незамедлительно, с момента, когда заявителю стало известно о нарушении его избирательных прав, принятии решений, совершении действий (бездействии), но не позднее двух календарных дней. А с момента установления итогов голосования или определения результатов выборов подаются в течение трех календарных дней. В суд заявления на решения ТИК, УИК и ЦИК, после рассмотрения соответствующих жалоб вышестоящими избирательными комиссиями, подаются в течение трех календарных дней с момента вынесения решения. Заявления и жалобы, поступившее в ходе подготовки выборов, подлежат рассмотрению судом первой инстанции в трехдневный срок с момента поступления, с дополнительной проверкой в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а поступившее в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. Решение суда может быть обжаловано в течение трех календарных дней в Верховный суд КР, который рассматривает кассационные жалобы, поданные в порядке надзора, в течение пяти календарных дней со дня поступления жалобы. Постановление Верховного суда КР вступает в законную силу с момента его вынесения, является окончательным и обжалованию не подлежит.⁶⁹²

⁶⁸⁹ Закон КР «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР» от 30 июня 2011 года N 62 (ст. 7 ч. 1 п. 26, ст. 18 ч. 12)

⁶⁹⁰ Административно - процессуальный кодекс КР от 25 января 2017 года № 13 (глава 20)

⁶⁹¹ Закон КР «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР» от 30 июня 2011 года N 62 (ст. 20 ч. 1 п. 22, ст. 21 ч. 1 п. 13, ст. 25 ч.ч. 8-11)

⁶⁹² Административно - процессуальный кодекс КР от 25 января 2017 года № 13 (глава 20)

Вопросы внутренней организации деятельности ЦИК определяются регламентом.⁶⁹³ Юридического требования для внутреннего или внешнего аудита расходов ЦИК в самом Законе “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР” не предусмотрено, однако законы “О внутреннем аудите” и “О Счётной палате КР” требуют проведения государственного и внутреннего аудита для всех госорганов, каковым является и ЦИК, следовательно процедура аудита обязательна и для расходов Центризбиркома.

В настоящее время, ЦИК принял комплекс нормативных актов,⁶⁹⁴ направленных на обеспечение прозрачности финансирования выборов согласно Стратегии совершенствования законодательства КР о выборах на 2018-2020 годы. Например, утверждено Положение «О порядке формирования, учета поступления и расходования денежных средств избирательного фонда политической партии при проведении выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Разработаны формы отчетности партий о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, согласно которым на сайте ЦИК в целях расширения информирования граждан о партиях будут публиковаться еженедельные сведения о движении средств избирательного фонда, но как будут работать данные НПА на практике, покажет время.

Подотчетность (де-факто) – 25

В какой степени ЦИК должна отчитываться и нести ответственность за свои действия на практике?

Согласно законодательству, только председатель ЦИК может решать кадровые и финансовые вопросы, а также лично несет ответственность за деятельность своих сотрудников.

Председатель ЦИК отметил, что Комиссия предоставляет отчет о финансах в Министерство финансов, равно как предоставляет отчеты в Правительство,⁶⁹⁵ хотя законом предусмотрена только финансовая отчетность.

Общая информация о бюджете и расходах ЦИК доступна на портале “Открытый бюджет”, где можно ознакомиться о расходах аппарата ЦИК и расходах ЦИК во время выборов, как по бюджетным, так и специальным средствам, начиная с января 2013 года.⁶⁹⁶

Наряду с этим, на официальном сайте ЦИК представлен отчет о расходовании денежных средств республиканского бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов за 2017 год,⁶⁹⁷ и отдельно отчет о расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов Президента КР, проведенных 15 октября 2017 года.⁶⁹⁸

В соответствии с требованиями законодательства, политические партии, кандидаты, общественные наблюдатели и некоммерческие организации (НКО) имеют право обращаться с жалобами как в избирательные комиссии, так и в судебные органы. В период проведения выборов и референдумов при ЦИК КР создается рабочая группа по рассмотрению жалоб и заявлений. В состав рабочей группы входят члены ЦИК, сотрудники аппарата ЦИК и привлеченные эксперты.⁶⁹⁹ Деятельность рабочей группы по рассмотрению жалоб и заявлений регулируется Положением.⁷⁰⁰ “Ассоциация таза шайлоо” отмечает, что на местных выборах, прошедших в декабре 2016 года, Центризбирком не всегда заранее информировал о проведении заседаний и сообщал за 20 минут до начала заседания, а бывало и позже.⁷⁰¹

⁶⁹³ Закон КР “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР” от 30 июня 2011 года N 62 (ст. 16 ч. 3)

⁶⁹⁴ <https://shailoo.gov.kg/ru/news/3160/>

⁶⁹⁵ Интервью с председателем ЦИК КР, Шайлдабековой Н.К.

⁶⁹⁶ http://budget.okmot.kg/ru/exp_vedom/index.html «Открытый бюджет» (старый сайт) <https://budget.okmot.kg/ru/> (новый сайт)

⁶⁹⁷ <https://www.shailoo.gov.kg/media/anarbek/2018/02/21/2017.pdf>

⁶⁹⁸ https://www.shailoo.gov.kg/media/anarbek/2018/02/21/2017_saloJcQ.pdf

⁶⁹⁹ Интервью с неправительственными организациями, занимающихся мониторингом выборов.

⁷⁰⁰ Постановление ЦИК КР от 10 июля 2017 года № 217, “Об утверждении Положения “О Рабочей группе по рассмотрению заявлений и жалоб избирателей и иных участников избирательного процесса при проведении выборов и референдумов в Кыргызской республике”.

⁷⁰¹ Интервью с Осмоналиевым Т.Б., Объединение юридических лиц “Ассоциация таза шайлоо”

По данным отчета ОБСЕ/БДИПЧ,⁷⁰² до дня голосования по парламентским выборам 2015 года в ЦИК поступило более 300 обращений, а накануне голосования и объявления результатов Центризбирком получил 53 жалобы, из них избирательная комиссия ответила на 21 жалобу, 9 – переданы в ГРС, а 23 жалобы были отклонены. За период парламентских выборов 2015 года прокуратурой было получено 13 жалоб и возбуждено как минимум 4 уголовных дела в связи с подкупом избирателей. Из отчета ОБСЕ/БДИПЧ следует, что процедуры рассмотрения жалоб избирательными комиссиями не были достаточно прозрачными. Большая часть опрошенных миссией ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что мало верят в эффективность системы правовой защиты и независимость судебной власти. Подавляющее большинство решений ЦИК, обжалованных до дня голосования, было поддержано судами, так районный суд поддержал 14 решений ЦИК и отменил 1 по апелляции, 10 из этих решений были оспорены и поддержаны Верховным судом.

Во время наблюдения за выборами президента в 2017 году, основными проблемами с которыми столкнулась «Коалиция за демократию и гражданское общество», были проведение заседаний ЦИК позже намеченного срока, несвоевременное опубликование повестки заседаний, не всегда прозрачный процесс принятия решений, а также длительный процесс принятия решений от коллегиального обсуждения и коллегиального решения до подписания. Что касается запросов в ЦИК, то во время референдума и выборов в местные кенешы, которые проводились в декабре 2016 года, Коалиция до дня проведения выборов направила 11 запросов в Центризбирком, и только на 2 из них были получены ответы.⁷⁰³ Во время выборов в президенты 2017 года в период начала предвыборной кампании Коалицией в адрес ЦИК КР было направлено 54 писем (запросов, жалоб и заявлений). Из них только на 11 были получены ответы.⁷⁰⁴

По мнению экспертов и гражданского общества,⁷⁰⁵ в целом, избирательные комиссии довольно редко удовлетворяют жалобы участников избирательного процесса, и считают необходимым рассматривать и давать отдельную оценку в каждом спорном случае.

Данные утверждения подтверждаются также и самими членами ЦИК КР, которые во время выборов в 2017 году неоднократно озвучивали факты нарушения принципа коллегиальности в работе ЦИК КР. Так, например, о нарушениях основных принципов работы ЦИК отметила член ЦИК Абдрахматова А., где в особом мнении указала, «что с момента назначения выборов заседания ЦИК организовывались и проходили в нарушении принципов ее работы таких как открытость, коллегиальность, справедливость. Так например, положения и инструкции более чем в 90% случаях предварительно не раздавались, мнения и предложения вносимые членами ЦИК не ставились на голосование, и не учитывались при их подписании, такая же ситуация сложилась и с заявлениями, жалобами и иными входящими в ЦИК обращениями граждан и кандидатов, что нарушает п.7 ч.1 ст.13 Закона КР «Об избирательных комиссиях». За весь период в ЦИК поступило 1243 заявлений (жалоб), обращений из них также большая часть не была представлена членам ЦИК, как и не представлены ответы от ЦИК, которые в нарушение принципа коллегиальности, без обсуждения всеми членами ЦИК отписывались по усмотрению председателя и руководителей рабочих групп ЦИК.⁷⁰⁶

Механизмы честности (де-юре) – 50

В какой степени прописаны на законодательном уровне механизмы честности для Центральной избирательной комиссии?

В Кыргызстане нет специального кодекса поведения для работников избирательных комиссий, но имеется «Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики» и Закон «О государственной гражданской и муниципальной службе», содержащие

⁷⁰² <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true>, Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ, парламентские выборы 4 октября 2015 года (стр. 26 - 27)

⁷⁰³ ОО «Коалиция за демократию и гражданское общество» предварительное заявление по результатам долгосрочного и краткосрочного наблюдения за референдумом и выборами депутатов местных кенешей, 11 декабря 2016г. (стр. 10)

⁷⁰⁴ ОО «Коалиция за демократию и гражданское общество», Предварительный отчет по результатам долгосрочного наблюдения за подготовкой к выборам президента КР.

⁷⁰⁵ Интервью с экспертами и НПО, проводивших мониторинг за выборами

⁷⁰⁶ Правовая клиника «Адилет», Аналитический отчет о нарушениях на выборах Президента КР, 2018, (стр.9) <http://www.adilet.kg/ru/library/full/88>

ряд механизмов честности, которые применяются, в том числе и к сотрудникам аппарата избирательной комиссии.

Согласно Закону “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР”, председатель ЦИК, его заместители, а также сотрудники аппарата являются государственными служащими и осуществляют свои полномочия на постоянной основе. Следовательно, они должны соблюдать положения по этике Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», и «Кодекс этики государственных и муниципальных служащих КР», которые устанавливают общие правила поведения. Равным образом, государственный служащий обязан незамедлительно информировать руководство и соответствующие государственные органы о ставших ему известными фактах нарушения законодательства, а также представлять необходимые сведения в соответствии с законодательством о декларировании.⁷⁰⁷

Общие положения, касающиеся конфликта интересов содержатся в Законе “О противодействии коррупции”, в Законе «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», и в законе «О конфликте интересов», которые устанавливают обязанности для государственных служащих принимать меры по недопущению возникновения конфликта интересов. (См. подробнее «Государственная Служба»)

Существуют определенные ограничения для государственных служащих по окончании их трудовой деятельности.⁷⁰⁸ (См. подробнее «Государственная Служба»)

Для поддержания принципа политической беспристрастности, закон требует от члена ЦИК приостановить свою деятельность в политической партии на период осуществления полномочий.⁷⁰⁹

Механизмы честности (де-факто) – 25

В какой степени применяются механизмы честности на практике?

Законодательно, норма о принесении присяги государственными и муниципальными служащими была принята 30 мая 2016 года.⁷¹⁰

В ЦИК не имеется Кодекса этики, вместе с тем, в аппарате ЦИК имеется штатная должность уполномоченного по борьбе с коррупцией.⁷¹¹

В то время, как Закон “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” действительно содержит важные правила механизмов честности, Кыргызстану было бы полезным иметь специальный кодекс поведения для чиновников избирательных комиссий, в частности, Закон “О государственной службе и муниципальной службе” не распространяется на членов ЦИК (которые не являются государственными служащими).

На сайте ЦИК имеется список служащих ЦИК, где в графе «Сообщение об известных фактах конфликта интересов в системе госслужбы» прописывается наличие или отсутствие конфликта интересов.⁷¹²

Более подробная информация о механизмах честности смотрите раздел «Государственная Служба».

Регулирование избирательных кампаний (де-юре и де-факто) – 50

⁷⁰⁷ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 21 ч. 1 п.п. 6, 13)

⁷⁰⁸ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 22 ч. 3)

⁷⁰⁹ Закон КР “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР” от 30 июня 2011 года N 62 (ст.ст. 6, 12 ч. 5, 16 ч. 1)

⁷¹⁰ Закон КР “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 25)

⁷¹¹ <https://shailoo.gov.kg/ru/CIKBSHK/struktura/> Структура ЦИК

⁷¹² <https://shailoo.gov.kg/media/anarbek/2019/02/20/qufsjz.pdf> Сведения о служащих

Контроль за порядком формирования и расходования средств избирательных фондов кандидатов, политических партий осуществляется избирательными комиссиями.⁷¹³ ЦИК устанавливает формы финансовой отчетности для нижестоящих избирательных комиссий, кандидатов и политических партий.⁷¹⁴ Все денежные средства, образующие избирательный фонд, должны перечисляться на специальный счет в банковском или ином учреждении.⁷¹⁵ Перечень банковских или иных учреждений, порядок открытия, ведения указанных счетов, учета и отчетности по средствам избирательных фондов устанавливаются ЦИК, по согласованию с банковскими или иными учреждениями.

Так, например, отчет о движении денежных средств избирательных фондов кандидатов на 12 декабря 2016 года после предоставления информации банковскими или иными учреждениями,⁷¹⁶ размещен на сайте ЦИК,⁷¹⁷ выборы которых в местные парламенты состоялись 11 декабря 2016 года.

Избирательные комиссии в своей деятельности должны руководствоваться Конституцией, конституционными законами КР "О выборах Президента КР и депутатов Парламента КР" и "О референдуме КР", а также законами КР "О выборах в органы местного самоуправления" и "Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР" и другими нормативно правовыми актами Кыргызской Республики.⁷¹⁸ Наряду с этим, был принят Закон "О биометрической регистрации граждан КР", одной из целей которого является составление актуализированного списка избирателей. Но, как отмечает "Коалиция за демократию и гражданское общество",⁷¹⁹ закон "О биометрической регистрации граждан КР" в части избирательного процесса оказался неэффективным, хотя закон вводился для того, чтобы списки избирателей формировались качественно. Законодательство по выборам требует доработок и конкретизации, а также разработку комментариев с учетом судебной практики и законов, отмечает Коалиция.⁷²⁰

На основании конституционного закона "О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР", ЦИК создает контрольно-ревизионную группу для проверки финансовых отчетов кандидатов и политических партий. Контрольно-ревизионная группа по письменному поручению ЦИК должна проверять финансовые отчеты, запрашивать и получать информацию по вопросам, входящие в их компетенцию от кандидатов, политических партий и избирательных комиссий, контролировать соблюдение установленного порядка финансирования проведения предвыборной агитации, запрашивать необходимые сведения и материалы во всех государственных и негосударственных органах, составлять документы о финансовых нарушениях при финансировании выборов и ставить перед соответствующей избирательной комиссией вопросы о применении мер ответственности к кандидатам, к политическим партиям, а также к гражданам и юридическим лицам. Контрольно-ревизионная группа по результатам своей деятельности составляет акты и справки. После обобщения, информация о результатах деятельности контрольно-ревизионной группы предоставляется в ЦИК.⁷²¹ Несмотря на то, что

⁷¹³ Конституционный закон КР "О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР" от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 42 ч. 1)

⁷¹⁴ Закон КР "Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР" от 30 июня 2011 года № 62 (ст. 7 ч. 1 п. 14)

⁷¹⁵ Конституционный закон КР "О выборах Президента КР и депутатов Парламента КР" от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 41 ч. 4, 5, 6)

⁷¹⁶ Конституционный закон КР "О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР" от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 41 ч. 12)

⁷¹⁷ <https://shailoo.gov.kg/ru/news/1309/>

⁷¹⁸ Закон КР "Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР" от 30 июня 2011 года № 62 (ст. 2)

⁷¹⁹ Отчет о движении денежных средств самовыдвиженцев в айылные кенешы на 12 декабря 2016 года
ОО "Коалиция за демократию и гражданское общество", предварительное заявление по результатам долгосрочного и краткосрочного наблюдения за референдумом и выборами депутатов местных кенешей, 11 декабря 2016г. (стр. 33)

⁷²⁰ Интервью с Адиловым А.М., - президентом ОО "Коалиция за демократию и гражданское общество"

⁷²¹ Положение о деятельности контрольно-ревизионной группы при ЦИК КР, утв. постановлением ЦИК КР от 14 июня 2017 года № 157 (п. 5.2.) https://shailoo.gov.kg/ru/npacik/Polojeniya_CIK_KRBSHKnyn_Joboloru/polozhenie-o-deyatelnosti-kontrolno-revizionnoj-gruppy-pri-centralnoj-komissii-po-vyboram-i-provedeniyu-referendumov-kyrgyzskoj-respubliki/

ЦИК работает над финансовыми отчетами партий и ведет контроль, все же по мнению журналистов, экспертов и депутатов, контроль является поверхностным, где на практике основные суммы расходов партий в период предвыборной кампании остаются не учтенными и нигде не озвучиваются.⁷²² Также проблема усугубляется тем, что политические партии не отчитываются, не публикуют свои ежегодные финансовые отчеты и аудит.

Законом установлена предельная сумма расходов политической партии, выдвинувшей список кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша, за счет средств избирательного фонда, которая не может превышать расчетный показатель более чем в 3000000 раз, при выборах на должность Президента не может превышать расчетный показатель более чем в 2000000 раз, на выборах на должность депутатов городских кенешей не более чем в 50000 раз, для кандидатов в депутаты Бишкекского, Ошского городских кенешей более чем в 150000 раз, а для кандидатов в депутаты айылных кенешей не более чем в 5000 раз.⁷²³

Поскольку аудиторская проверка финансовых отчетов кандидатов и политических партий во время выборов возложена на контрольно-ревизионную группу при ЦИК, ей предоставляется право требовать исчерпывающие сведения, касающиеся финансов. Однако, на сайте ЦИК публикуется неполная информация о финансировании избирательных кампаний. В связи с этим, представители гражданского общества отмечают, что финансовые отчеты как политических партий, так и самой ЦИК являются довольно формальными и не раскрывают информацию в полной мере, тем самым ограничивая доступность для населения. В свою очередь, политобъединения не проявляют особого желания предоставлять подробные сведения о финансовой составляющей партии.

Администрирование выборов (де-юре и де-факто) – 50

Обеспечивает ли ЦИК неподкупность избирательного процесса?

На основании конституционного закона “О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации и принимают меры по устранению допущенных нарушений. Данным законом запрещается осуществлять подкуп избирателей, избирательные комиссии имеют право обратиться в правоохранительные органы и суд, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством. За подкуп голосов избирателей предусмотрена уголовная ответственность в соответствии с Уголовным кодексом.⁷²⁴

Согласно мнению председателя и члена ЦИК, введение новой технической системы (АСУ) и идентификации избирателей позволяет предотвратить массовые вбросы бюллетеней, так называемые “карусели”, когда одна и та же группа лиц могла голосовать на нескольких участках, теперь благодаря новой технической системе исключается возможность использования коррупционных схем. Внедренная техническая система, по их мнению, хорошо защищена от внешнего вмешательства и фиксирует попытки несанкционированного доступа, которые существовали ранее в период выборов, при этом, имеется возможность определить IP адреса лиц, пытавшихся совершить вход в систему.⁷²⁵

Список (предварительный, контрольный и окончательный), размещенный на государственном портале и составленный по каждому избирательному участку, должен распечатываться ЦИК и передаваться в УИК для вывешивания в сроки, установленные законом. В списки избирателей включаются граждане КР, обладающие на день голосования активным избирательным правом и

⁷²² Интервью с журналистами, экспертами, депутатами и экс - депутатами ЖК КР

⁷²³ Конституционный Закон КР “О выборах Президента КР и депутатов ЖК КР” от 02 июля 2011 года № 68 (ст. ст. 54 ч. 2, 62 ч. 2), Закон КР “О выборах депутатов местных кенешей” от 14 июля 2011 года № 98 (ст. ст. 55 ч. 3, 61 ч. 2)

⁷²⁴ Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 19 (ст. 192)

⁷²⁵ Интервью с председателем ЦИК КР Шайлдабековой Н.К. и членом ЦИК КР Джурабаевой Г.К.

прошедшие биометрическую регистрацию,⁷²⁶ таким образом, граждане без биометрической регистрации лишены своего избирательного права.

При организации выборов Президента КР и депутатов ЖК КР, а также при проведении референдума, участковая избирательная комиссия обязана вывесить список избирателей для ознакомления избирателями, проживающими на территории соответствующего избирательного участка, за 70 календарных дней до дня голосования, на официальных сайтах уполномоченного органа (ГРС) и ЦИК за 80 календарных дней без информации о месте постоянного либо фактического проживания.⁷²⁷ Для выборов депутатов местных кенешей этот срок 50 и 60 дней соответственно.⁷²⁸ Каждый избиратель в случае обнаружения, любой ошибки или неточности, а также отсутствия его в предварительном списке избирателей вправе обратиться не позднее 15 календарных дней до дня голосования в соответствующую участковую избирательную комиссию с заявлением, приложив копии подтверждающих документов.⁷²⁹ По данным Миссии СНГ, в преддверии проведения референдума 2016 года участковые комиссии размещали объявления с призывом к гражданам проверить себя в списках на территориях своих участков. Объявления регулярно транслировались по телевидению и радио, публиковались в печатных изданиях, распространялись в виде смс-сообщений сотовыми операторами. Со списками участников референдума можно было ознакомиться на официальном сайте ЦИК и Государственной регистрационной службы.⁷³⁰

Хотя законодательство обеспечивает гражданам реализацию права избирать, все же, на практике из-за неполадок технического оборудования многие избиратели на недавних выборах были лишены своего избирательного права.⁷³¹ На прошедших в декабре 2016 года референдуме и выборах, в связи с техническими сбоями оборудования по идентификации избирателей, многие граждане не смогли проголосовать на выборах. Кроме того, из-за технических неисправностей оборудования, на избирательных участках образовывались большие очереди, и граждане уходили из избирательных участков так и не проголосовав. К тому же «в нарушение выборной процедуры, когда урна выходила из строя, ее меняли не на другую АСУ (автоматизированную систему управления), а на стационарный ящик».⁷³²

При поддержке неправительственных организаций, ЦИК провела серию тренингов по избирательному процессу для правоохранительных органов, прокуратуры и судей, а также для органов местного самоуправления.⁷³³ При этом, «Коалиция за демократию и гражданское общество» отмечает, что во время информирования избирателей о конституционной реформе, власти и инициаторы поправок не организовали площадки для широкого совещательного процесса, а также не было уделено достаточного внимания процессу разъяснения предлагаемых изменений населению на местах. Так, согласно социологического опроса, всего 20% населения хорошо знали о поправках в Конституцию, которые выносятся на референдум, 33% - не знали ничего и 47% - населения что-то слышали, но не знали подробностей.⁷³⁴

ЦИК определяет результаты референдумов, выборов Президента, депутатов Парламента, депутатов местных парламентов, глав исполнительных органов местного самоуправления и

⁷²⁶ Конституционный закон КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 1, ст. 14 ч. 1 - 2, 7, ст. 15, ст. 16), Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 1, 12, 13), Конституционный закон КР «О референдуме КР» от 31 октября 2016 года № 173 (ст. 22)

⁷²⁷ Конституционный закон КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 1, ст. ст. 15 ч. 1, 14 ч.4)

⁷²⁸ Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 12 ч. 2, ст. 13 ч. 1)

⁷²⁹ Конституционный закон КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 14 ч. 6, ст. 15 ч. 3), Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 13 ч. 2)

⁷³⁰ Информация Миссии наблюдателей от СНГ о мониторинге подготовки и проведения референдума по проекту Закона КР «О внесении изменений в Конституцию КР», прошедшего 11 декабря 2016 года (стр. 6)

⁷³¹ Интервью с членом ЦИК Джурабаевой Г.К.

⁷³²

https://kaktus.media/doc/349135_nabludateli:_tehnicheskie_sboi_oborydovaniia_byli_na_kajdom_chetvertom_ychastke.html

⁷³³ Интервью с членом ЦИК Джурабаевой Г.К.

⁷³⁴ ОО «Коалиция за демократию и гражданское общество», предварительное заявление «По результатам долгосрочного и краткосрочного наблюдения за референдумом и выборами депутатов местных кенешей, 11 декабря 2016г.» (стр. 5)

размещает на своем официальном сайте информацию об итогах голосования по мере их поступления.⁷³⁵ В связи с нехваткой необходимых знаний, во многих УИК были проблемы с соблюдением процедур подсчета голосов, в большинстве случаев подводили сбои в технике.⁷³⁶

Рекомендации

1. Рекомендуем ЦИК в полной мере использовать предоставленные законодательством полномочия для решения вопросов связанных непосредственно с избирательным процессом.
2. В связи с многочисленными жалобами со стороны наблюдателей и гражданского общества, разработать эффективные механизмы в законодательстве по исключению в работе ЦИК злоупотреблением властью и потенциальное использование административным ресурсом, тем самым создавая равные условия для всех кандидатов и политических партий в выборном процессе. Ввести в Кодекс КР о нарушениях эффективные меры юридической ответственности (включая ограничение права занимать определенные должности) за использование административного ресурса кандидатами.
3. Улучшить механизмы прозрачности и подотчетности путем публикации информации об источниках поступления денежных средств в избирательные фонды кандидатов, а также обращения о выявленных нарушениях избирательного процесса.
4. Необходимо правовое закрепление обязательного ведения списка жалоб на сайте ЦИК с результатами их рассмотрения.
5. Для укрепления общественного доверия публиковать соответствующую техническую документацию АСУ, рассмотреть возможность проведения общественного аудита, также формальную сертификацию оборудования и программного обеспечения независимыми организациями.
6. Усилить ответственность за несоблюдение принципа коллегиальности открытости, справедливости, сроков и даче отдельной оценки в каждом спорном случае при процедуре рассмотрения жалоб избирательными комиссиями.
7. Разработать специальный кодекс поведения для чиновников избирательных комиссий, так как закон “О государственной службе и муниципальной службе” не распространяется на членов ЦИК (которые не являются государственными служащими).
8. Усилить независимость ЦИК с целью исключения оказания давления на выборах.
9. Улучшить техническое оборудование на избирательных участках, так как из – за неполадок многие избиратели на референдуме и выборах 2016 года были лишены своего избирательного права, так и не проголосовав.
10. Своевременно публиковать ЦИК повестки заседаний для наблюдателей, СМИ, представителей политических партий и т.д.
11. Усилить прозрачность по процессу принятия решений ЦИК.
12. Усилить ответственность за не предоставленные ответы на запросы, жалобы и заявления. Также процедуры рассмотрения жалоб избирательными комиссиями сделать более прозрачными.

⁷³⁵ Закон КР “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР” от 30 июня 2011 года № 62 (ст. 7 ч. 1 п.п. 24, 27)

⁷³⁶ Интервью с Адиловым А.М., президентом ОО “Коалиция за демократию и гражданское общество”

7. ОМБУДСМЕН

Омбудсмен Кыргызской Республики действует согласно ст. 108 Конституции и Закону «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики». Закон был подписан Президентом 31 июля 2002 года и принят законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Выборы первого Омбудсмента КР состоялись 21 ноября 2002 года, и 13 декабря 2002 года вступил в должность первый Кыргызский Омбудсмен.

Согласно законодательству, Омбудсмен Кыргызстана является независимым лицом, практически же деятельность Омбудсмента подконтрольна Парламенту, перед которым он отчитывается путем предоставления ежегодного доклада о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике. В случае неодобрения ежегодного доклада Парламентом согласно ст.7 п.7 Закона “Об Омбудсмене”, допускается досрочное прекращение полномочий Омбудсмента, в результате чего не гарантируется полная независимость Омбудсмента. Закон предоставляет Омбудсмену широкие полномочиями, которые не всегда эффективно использовались в работе. Омбудсмен финансируется из республиканского бюджета, а также имеет возможность использовать помощь иностранных доноров.

В таблице ниже приведены значения показателей, которые обобщают оценку института Омбудсмента с точки зрения его потенциала, его внутреннего управления и его роль в системе неподкупности Кыргызстана. Остальная часть этого раздела представляет качественную оценку для каждого показателя.

Общий балл: 58/100

ИЗМЕРЕНИЕ	ИНДИКАТОР	ДЕ-ЮРЕ	ДЕ-ФАКТО
Потенциал 67/100	Ресурсы		75
	Независимость	75	50
Управление 58/100	Прозрачность	75	50
	Подотчетность	75	50
	Механизмы честности	50	50
Роль 50/100	Расследование	50	
	Продвижение хорошей практики	50	
Средний балл		63	54

Структура и организация

Омбудсмен избирается парламентом на основании кандидатур, выдвигаемых политическими фракциями.⁷³⁷ Как главный правозащитник, он осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина на территории Кыргызской Республики и в пределах ее юрисдикции на постоянной основе.⁷³⁸ Права Омбудсмента подробно изложены в законе об Омбудсмене. Для обеспечения деятельности Омбудсмента действует Аппарат

⁷³⁷ Закон КР “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики” от 31 июля 2002 года № 136 (ст. 6 п. 1, ст. 7 п. 7, ст. 4 п. 3)

⁷³⁸ Конституция КР от 27 июня 2010 г. (ст. 108), Закон КР “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики” от 31 июля 2002 года № 136 (ст. 1)

Омбудсмена,⁷³⁹ который включает в себя: двух заместителей, руководителя аппарата, пресс-службу, отдел за соблюдением прав человека правоохранительными органами и в местах лишения свободы, отдел по защите социально-экономических и культурных прав, отдел по защите гражданско-политических прав, прав мигрантов, иностранных граждан, лиц без гражданства и военнослужащих, отдел по защите прав детей, женщин и семьи, отдел экспертно-правовой работы, службу защиты прав пациентов находящихся в психиатрических стационарах, отдел бухгалтерского учета и финансов, отдел по работе с обращениями граждан и документационному обеспечению, отдел управления персоналом, организационной работы и сотрудничества, сектор мониторинга судебных процессов.⁷⁴⁰

Ресурсы (де-факто) - 75

В какой степени у Омбудсмена имеются достаточные ресурсы для достижения своих целей на практике?

В соответствии с законом “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики”, аппарат Омбудсмена финансируется из средств республиканского бюджета. С момента создания института Омбудсмена государственное финансирование увеличилось примерно в семь раз. Финансирование аппарата Омбудсмена из республиканского бюджета началось в 2003 году и составляло на тот момент 4000,0 тыс. сомов,⁷⁴¹ в 2015г. – 28 363,4 тыс. сомов⁷⁴² и в 2017 г. – 31 596,7 тыс. сомов.⁷⁴³ За 2018 год расходы составили 27541,87 тыс. сомов и спецсредства 34,41 тыс. сомов⁷⁴⁴. В Законе КР утверждена сумма на 2019 год 32482,2 тыс. сомов в том числе и спецсредства.⁷⁴⁵ Также, Омбудсмен имеет возможность получать финансовую помощь доноров, которая является не постоянной и в бюджете указывается как специальные⁷⁴⁶ средства. Размер специальных средств постепенно увеличивается, так в 2009 году⁷⁴⁷ сумма специальных средств составила 179,5 тыс. сомов, в 2010 г.⁷⁴⁸ - 278,9 тыс. сом, в 2011 г.⁷⁴⁹ – 848,2 тыс. сом, в другие годы специальные средства в бюджете Омбудсмена не отображены, вплоть до 2019 года, где сумма средств специального счета составляла – 878,5 тыс. сом.⁷⁵⁰ Руководитель аппарата Омбудсмена⁷⁵¹ отметил, что хотя финансирование в целом своевременно, все же размер государственного финансирования недостаточен и не полностью покрывает операционные расходы офиса. Омбудсмену приходится полагаться на финансовую помощь доноров, и такая помощь используется на подготовку и распечатку ежегодного доклада, специальных докладов, проведение тренингов, а также доноры обеспечивают офисной техникой и финансируют поездки. В ежегодных докладах, представляемых Омбудсменом, размеры донорской помощи не отображены.

⁷³⁹ Закон КР “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики” от 31 июля 2002 года № 136 (ст.ст. 8, 8-1, 14)

⁷⁴⁰ Сайт Омбудсмена КР <http://www.ombudsman.kg/index.php?lang=ru>

⁷⁴¹ Закон КР “О республиканском бюджете КР на 2003 год” от 24 января 2003 года N 32 (Приложение № 2)

⁷⁴² Закон КР “О республиканском бюджете КР на 2015 год и прогнозе на 2016-2017 годы” от 30 декабря 2014 года № 176, Закон КР “О республиканском бюджете КР на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы” от 31 декабря 2015 года № 233 (Приложение № 5)

⁷⁴³ Закон КР “О республиканском бюджете КР на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы” от 22 декабря 2016 года № 215 (Приложение № 5)

⁷⁴⁴ https://budget.okmot.kg/ru/exp_vedom/podved.html?code=21

⁷⁴⁵ Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы» от 26 декабря 2018 года № 112, <https://online.toktom.kg/Toktom/152727/rus/graphcopy/14>

⁷⁴⁶ Положение о средствах бюджетных учреждений, аккумулируемых на специальных счетах в системе единого казначейского счета, Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 сентября 2017 года № 626 (п. 10)

⁷⁴⁷ Закон КР “О республиканском бюджете КР на 2009 год и прогнозе на 2010-2011 годы” от 21 января 2009 года N 12 (Приложение № 2, 2-1)

⁷⁴⁸ Закон КР “О республиканском бюджете КР на 2010 год и прогнозе на 2011-2012 годы” от 29 января 2010 года N 19 (Приложение № 2, 2-1)

⁷⁴⁹ Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2011 год и прогнозе на 2012-2013 годы” от 30 марта 2011 года N 8 (Приложение № 2, 2-1)

⁷⁵⁰ Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» от 31 декабря 2015 года № 233 (Приложение № 5), Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы» от 22 декабря 2016 года № 215 (Приложение № 5) Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2018 год и прогнозе на 2019-2020 годы» от 28 декабря 2017 года № 218 (23) (Приложение № 5 графическая версия), Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2019 год и прогнозе на 2020-2021 годы» от 26 декабря 2018 года № 112 (Приложение № 5 графическая версия)

⁷⁵¹ Интервью с руководителем аппарата Омбудсмена Карабаевой Мухаббат Джурабаевной

Что касается кадровых ресурсов, в целом текучесть кадров небольшая, тем не менее, являясь государственными служащими, сотрудники аппарата нарабатывают стаж государственного служащего и, набравшись опыта, квалифицированные сотрудники идут на повышение в должности или на более высокооплачиваемую работу. Для сотрудников аппарата Омбудсмента проводятся тренинги, круглые столы где они имеют возможность повышать свою квалификацию". Штатная численность аппарата Омбудсмента определяется Правительством и на момент подготовки данного доклада составляла 91 человек,⁷⁵² количество сотрудников более чем достаточно для обработки объема имеющихся дел.

В 2018 году Омбудсменом начата работа по созданию Учебного центра, на базе которого планируется проведение различных мероприятий, создание ресурсного центра и библиотеки по правам человека, в том числе доступной онлайн.⁷⁵³

Кроме того, образована должность уполномоченного лица по защите прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен).⁷⁵⁴

Независимость (де-юре) - 75

В какой степени согласно законодательству, Омбудсмен является независимым?

Существующая нормативно-правовая база Кыргызстана вполне обеспечивает независимость Омбудсмента, но в тоже время, п. 7 ст. 7 Закона "Об Омбудсмене"⁷⁵⁵ не гарантирует полной независимости и допускает досрочное прекращение полномочий Омбудсмента, в случае неодобрения ежегодного доклада Парламентом. В соответствии с законодательством,⁷⁵⁶ в республиканском бюджете ежегодно предусматриваются отдельной строкой средства, необходимые для обеспечения деятельности Омбудсмента и его Аппарата. Объем этих средств определяет Парламент по представлению Омбудсмента.

Независимость Омбудсмента закреплена в законе "Об Омбудсмене",⁷⁵⁷ по которому данный закон запрещает воздействие на него в любой форме. В новой редакции Уголовного кодекса КР⁷⁵⁸ не содержится конкретного упоминания об ответственности в отношении Омбудсмента или отдельной статьи охраняющей его деятельность. Но ранее Уголовным кодексом⁷⁵⁹ была предусмотрена ответственность за воспрепятствование деятельности Омбудсмента. Также была предусмотрена Административная ответственность за незаконное вмешательство в деятельность Омбудсмента.⁷⁶⁰

В новой редакции Уголовно - процессуального кодекса содержатся нормы порядка привлечения к уголовной ответственности задержание и проведение личного обыска за преступления и проступки, в том числе касаясь Омбудсмента в отдельной главе.⁷⁶¹

В соответствии с законом «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», у Омбудсмента имеется иммунитет и он не может быть арестован или обвинен в совершении преступления без согласия Парламента. Данным законом, Омбудсмен обеспечен необходимыми условиями для беспрепятственного выполнения своих обязанностей, и в случае необходимости ему и его семье со стороны государства должна обеспечиваться защита и безопасность. Заместители Омбудсмента также не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке без согласия Парламента.

⁷⁵² Постановление Правительства КР "О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики" от 22 августа 2011 года N 473 (Приложение № 2)

⁷⁵³ <http://ombudsman.kg/images/files/Ombudsman'sAnnualReportru.pdf> (стр. 12)

⁷⁵⁴ Постановление Правительства от 31 декабря 2018 года № 647 «Об уполномоченном лице по защите прав субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен)»

⁷⁵⁵ Закон КР "Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики" от 31 июля 2002 года № 136 (ст. 7 п. 7)

⁷⁵⁶ Там же (ст. 16 ч. 2)

⁷⁵⁷ Там же (ст. 6 ч. 1)

⁷⁵⁸ Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года N 19

⁷⁵⁹ Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 68 (ст. 146-1) утратил силу

⁷⁶⁰ Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики от 4 августа 1998 года № 144 (ст. 61-1) утратил силу

⁷⁶¹ Уголовно – процессуальный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 20 (ст. 478, 479)

В случае задержания Омбудсмена на месте преступления должностное лицо, произведшее задержание, немедленно уведомляет об этом Генеральную прокуратуру. Генеральная прокуратура уведомляет об этом Парламент, который должен принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры. Если Парламент не дал согласие на задержание в течение 24 часов, то Омбудсмен должен быть немедленно освобожден. При получении согласия Парламента, уголовное дело в отношении Омбудсмена может быть возбуждено только Генеральным прокурором.

Омбудсменом может быть избран гражданин КР, владеющий государственным и официальным языком, не моложе 30 и не старше 65 лет, не имеющий судимости.⁷⁶² Сотрудники аппарата Омбудсмена являются по закону государственными служащими.⁷⁶³ Квалификационные требования по вакантным должностям публикуются на сайте государственной кадровой службы, а также информация о вакансиях доступна на официальном сайте Омбудсмена.⁷⁶⁴

Омбудсмен избирается Парламентом. Правом представления кандидатуры на должность Омбудсмена обладают парламентские фракции. Омбудсмен считается избранным если за его кандидатуру проголосовало большинство от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 голосов депутатов парламента. Статус Омбудсмена несовместим с мандатом депутата Парламента или депутата местного Парламента, и он не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной или творческой деятельности. Омбудсмен избирается сроком на 5 лет, одно и то же лицо не может занимать должность Омбудсмена более двух сроков подряд. Жалование Омбудсмена и средства на издержки сопоставимы с заработной платой высокопоставленных должностных лиц и установлена в том же размере, что и у спикера Парламента. Права Омбудсмена широко представлены в Законе. Кроме того, Омбудсмен утверждает Регламент своей деятельности, в котором подробно определяет организацию и способ деятельности. Для обеспечения деятельности Омбудсмена создается рабочий Аппарат Омбудсмена. Структура, штатное расписание, порядок и организация работы Аппарата определяются Омбудсменом.⁷⁶⁵

Исчерпывающий перечень законных оснований для досрочного прекращения полномочий Омбудсмена изложены в законе “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики”, где специальная комиссия Парламента должна дать заключение о наличии основания для досрочного освобождения, за которое должно проголосовать не менее, чем две трети от общего числа членов комиссии.⁷⁶⁶

Решения принятые Омбудсменом по жалобам которые являются анонимными, либо имеют наличие недобросовестности, немотивированности, отсутствие притязаний, а также другие жалобы, рассмотрение которых может нанести вред законным правам третьих лиц не подлежат обжалованию.

Омбудсмен имеет право присутствовать на заседаниях судов всех инстанций, в том числе на закрытых судебных заседаниях, при условии согласия лица, в интересах которого судебное разбирательство объявлено закрытым; обращаться в суд с заявлением о защите прав и свобод человека и гражданина; знакомиться в суде с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу; обращаться в Верховный суд с предложениями об изучении и обобщении судебной практики и даче судам руководящих разъяснений по вопросам применения законодательства. Омбудсмен имеет право обращаться в Конституционную палату Верховного суда с

⁷⁶² Закон КР “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики” от 31 июля 2002 года № 136 (ст. 4 ч. 1, 2), (ст. 14 ч. 3, 4)

⁷⁶³ Закон КР “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” от от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 19 ч. 1)

⁷⁶⁴ <http://www.mkk.gov.kg/vacancies/viewvacancies/id/536/pid/8>, https://ombudsman.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=139&Itemid=131&lang=ru, https://ombudsman.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=126&lang=ru слева в разделе аппарат, в конкретном отделе напротив должности прописано вакансия, и в ленте публикаций, при нажатии на кнопку аппарат нижней вкладкой появится кнопка «вакансии»

⁷⁶⁵ Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года № 136, (ст. 4 ч. 4, ст. 4 ч. 3, ст. 4 ч. 6, ст. 6 ч. 8-9, ст. 15, ст. ст. 8, 8-1, ст. 14 ч. 1-2)

⁷⁶⁶ Там же (ст. 7)

представлением о признании неконституционными законов и иных нормативных правовых актов КР, затрагивающих права и свободы человека и гражданина.⁷⁶⁷

Независимость (де-факто) - 50

В какой степени Омбудсмен независим на практике?

Как уже было указано в де-юре, законодательство Кыргызстана с одной стороны предусматривает независимость Омбудсмeна, но в тоже время п. 7 ст. 7 Закона «Об Омбудсмене» не гарантирует полной независимости и допускает досрочное прекращение полномочий Омбудсмeна, в случае неодобрения ежегодного доклада Парламентом. К сожалению данный термин «в случае неодобрения ежегодного доклада» является какой то абстрактной, неопределенной формулировкой, у которой нет четких критериев. Также такая норма закона не соответствует принципам, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека - «Парижским принципам».⁷⁶⁸ Парижские принципы не предусматривают «возможности досрочного прекращения мандата НПЗУ (национальных правозащитных учреждений), они гласят, что «назначение оформляется официальным актом, в котором указывается конкретный срок действия мандата».⁷⁶⁹ Международным координационным комитетом в 2012 году Омбудсмен в Кыргызстане аккредитован в статусе «В», что означает его неполное соответствие «Парижским Принципам».⁷⁷⁰ Так, региональное отделение Управления Верховного комиссара ООН по правам человека для Центральной Азии (УВКПЧ ООН РОЦА) и Международный координационный комитет национальных институтов по правам человека выразили обеспокоенность в связи с данной нормой закона «Об Омбудсмене», указывая на то, что закон не в полной мере соответствует «Парижским принципам» и отмечают, что принципы независимости и плюрализма Института Омбудсмeна недостаточно гарантированы в Законе «Об Омбудсмене».⁷⁷¹

Указанная выше статья нарушает гарантии сохранения должности и принципы функциональной независимости Омбудсмeна. «Это может привести к тому, что отчеты, представленные Институтом Омбудсмeна, будут менее откровенными и объективными, чем если бы гарантировалась возможность сохранения должности», - отметила Элизабет да Кошта, временный региональный представитель УВКПЧ ООН РОЦА, также она добавила, что «предоставление отчета в Парламент должно способствовать получению Парламентом подробного обзора ситуации с правами человека в стране, и в том числе, обеспечить надлежащее рассмотрение содержащихся в нем рекомендаций и принятие мер соответствующими органами государственного управления».⁷⁷² Таким образом, гарантии независимости института Омбудсмeна Кыргызской Республики полностью не обеспечены, «что заставляет серьезно сомневаться в его эффективности и беспристрастности».⁷⁷³

При приеме на работу, сотрудники аппарата Омбудсмeна, как и все государственные служащие проходят процедуры предусмотренные законом,⁷⁷⁴ принимают участие в конкурсе, проходят тестирование в государственной кадровой службе и на основании результатов тестирования проходят собеседование. (см. Госслужба)

В истории института Омбудсмeна КР, досрочное освобождение от должности Омбудсмeна происходило дважды. В 2013 году Омбудсмен был отстранен от должности на основании

⁷⁶⁷ Там же (ст. 8 п. 11-13, 20, ст. 8 п. 3)

⁷⁶⁸ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml Резолюция принятая Генеральной Ассамблеей № 48/134. Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека.

⁷⁶⁹ Доклад международной миссии Обсерватории по защите прав правозащитников 2016 год.

<https://www.fidh.org/IMG/pdf/kyrgyzstanobsrusse2016web-2.pdf> (стр. 14)

⁷⁷⁰ http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf (стр. 9)

⁷⁷¹ <http://www.donors.kg/ru/1899-predstavitelstvo-organizatsii-ob-edinennykh-natsij-v-kyrgyzskoj-respublike-prizyvaet-vlasti-strany-garantirovat-nezavisimost-natsionalnykh-institutov-po-pravam-cheloveka-kyrgyzstana-posredstvom-prinyatiya-yasnykh-i-dejstvennykh-zakonov#.WDQP5fI97ct> (абзац 5)

⁷⁷² <http://www.donors.kg/ru/1899-predstavitelstvo-organizatsii-ob-edinennykh-natsij-v-kyrgyzskoj-respublike-prizyvaet-vlasti-strany-garantirovat-nezavisimost-natsionalnykh-institutov-po-pravam-cheloveka-kyrgyzstana-posredstvom-prinyatiya-yasnykh-i-dejstvennykh-zakonov#.WDQP5fI97ct> (абзац 6)

⁷⁷³ Доклад международной миссии Обсерватории по защите прав правозащитников 2016 год (стр. 15),

<https://www.fidh.org/IMG/pdf/kyrgyzstanobsrusse2016web-2.pdf>

⁷⁷⁴ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 23)

постановления Парламента за нарушение им присяги, а в 2015 году полномочия Омбудсмена были прекращены в связи с неодобрением доклада Омбудсмена Парламентом,⁷⁷⁵ что еще раз подтверждает п. 7 ст. 7 Закона “Об Омбудсмене”, по которому “данная статья посягает на стабильность должности и принцип функциональной независимости Омбудсмена”.⁷⁷⁶ С сотрудниками института Омбудсмена заключаются трудовые договора без определенного срока (на неопределенный срок) и случаев увольнения сотрудников по инициативе работодателя за последние 2-3 года не было.⁷⁷⁷

Что касается жалоб, то в 2018 году на имя Омбудсмена поступило 3237 письменных обращений, из них 2092 (64,6%) – в Центральный аппарат, 1145 (35,4%) – в региональные представительства Акыйкатчы (Омбудсмена). В их числе, 142 (4,4%) – коллективные, которые подписали 2050 человек. Устные консультации получили 6115 человек. Общее количество обратившихся к Акыйкатчы в 2018 г. составило 11260 человек, из них 47,4% – женщины.⁷⁷⁸

Прозрачность (де-юре) - 75

Насколько хорошо прописано на законодательном уровне об информировании общественности о деятельности и принятых решениях институтом Омбудсмена?

Согласно закону “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики”, деятельность Омбудсмена по осуществлению контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина должна быть гласной и освещаться в средствах массовой информации, за исключением конфиденциальной информации. Омбудсмен обязан хранить конфиденциальную информацию. Это обязательство действует и после прекращения его полномочий. Также он не имеет права разглашать полученные сведения о личной жизни заявителя и других, причастных к заявителю лиц без их согласия.⁷⁷⁹

Информация о деятельности Омбудсмена должна быть открыта в соответствии с законом «Об Омбудсмене». Ежегодный доклад Омбудсмена должен содержать общие оценки, заключения и рекомендации по обеспечению прав и свобод человека в стране. Доклад Омбудсмена снабжается приложением, содержащим бюджетный отчет учреждения за отчетный период. Омбудсмен вправе публиковать в периодических печатных изданиях информацию о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, методах и формах их защиты, иметь собственные печатные и иные издания о правах человека.⁷⁸⁰

Утвержденный Омбудсменом проект ежегодного доклада выносится на общественные слушания, по результатам которых ежегодный доклад с учетом поступивших замечаний и предложений, в срок до 1 апреля направляется в Парламент. В случае необходимости Аппарат Омбудсмена осуществляет подготовку специальных докладов.

Согласно Регламента деятельности Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена), обеспечение доступа к информации (за исключением информации ограниченного доступа) по деятельности Омбудсмена и его Аппарата возлагается на руководителей структурных подразделений при контактах с гражданами и организациями, в остальных случаях на пресс-службу Омбудсмена. Официальным собственным источником доступа к информации о деятельности Омбудсмена является веб-сайт: www.ombudsman.kg

⁷⁷⁵ Постановление Жогорку Кенеша КР от 27 июня 2013 года № 3419-V, <http://old.kabar.kg/society/full/59752>, Постановление Жогорку Кенеша КР от 25 июня 2015 года № 5327-V, http://www.ombudsman.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=311&lang=ru, раздел “О нас” под названием “Институт Омбудсмена в Кыргызстане”, https://www.vb.kg/doc/317927_parlament_otstranii_ot_doljnosti_ombydsmena_baktybeka_amanbaeva.html

⁷⁷⁶ Доклад международной миссии Обсерватории по защите прав правозащитников 2016 год (стр. 14-15), <https://www.fidh.org/IMG/pdf/kyrgyzstanobsrusse2016web-2.pdf>

⁷⁷⁷ Интервью с руководителем аппарата Омбудсмена Карабаевой Мухаббат Джурбабаевой

⁷⁷⁸ Доклад Акыйкатчы (Омбудсмена) Кыргызской Республики за 2018 год (стр. 48),

<https://ombudsman.kg/images/files/Ombudsman'sAnnualReportru.pdf>

⁷⁷⁹ Закон КР “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики” от 31 июля 2002 года № 136 (ст. 11-1), (ст. 9 ч. 2)

⁷⁸⁰ Там же (ст. 11 ч. 10, ст. 11-1 ч. 2-3, ст. 11-2, ст. 11-3ст. 11-2)

Омбудсмен обязан представлять подробную декларацию активов, содержащую сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах, принадлежащих ему и его близким родственникам таким же образом, как это делают другие высокопоставленные должностные лица. Декларация является публичным документом, публикуется на официальном бюллетене Уполномоченного органа налоговой службы и размещается на его ведомственном сайте.⁷⁸¹

Согласно Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», работники Аппарата Омбудсмента, как государственные служащие, обязаны также представлять сведения в соответствии с законодательством о декларировании.

При Омбудсмента могут создаваться общественные советы, которые являются одной из форм содействия в его деятельности по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Порядок создания и работы общественных советов при Омбудсмента предусмотрен Регламентом.⁷⁸² Наименование и направление деятельности общественного совета определяется положением, разработанным по указанию Омбудсмента, которое утверждается его приказом, а при необходимости Омбудсмен может привлечь к своей работе по контролю за соблюдением прав и свобод человека и гражданина экспертов-консультантов.

В свою очередь, по закону⁷⁸³ Омбудсмен может входить в состав комиссии по отбору членов общественных советов и формирует совместно с другими членами комиссии общественные советы государственных органов. Между Омбудсмента и Координационным советом общественных советов был заключен меморандум о сотрудничестве и взаимодействии с целью обеспечения большей подотчетности, прозрачности государственных органов перед общественностью.⁷⁸⁴

Прозрачность (де-факто) - 50

В какой степени деятельность в сфере прозрачности и процессах принятия решения Омбудсмента происходит на практике?

Для исполнения требований закона⁷⁸⁵ о гласности и освещении в средствах массовой информации о соблюдении прав и свобод человека, у Омбудсмента имеется официальный сайт⁷⁸⁶ на котором ежедневно публикуются материалы о его деятельности в виде новостей, и любое заинтересованное лицо может ознакомиться с информацией.

Подробные сведения о деятельности Омбудсмента содержатся в ежегодном докладе, который предоставляется Парламенту. Доклад является публичным документом и доступен через официальный сайт Омбудсмента.

Как и предусмотрено регламентом деятельности Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмента), сайт Омбудсмента содержит информацию справочного характера, однако на сайте нет графика приема граждан и представителей организаций с обращениями, а также отсутствуют сведения о порядке записей на прием, хотя эти сведения предусмотрены регламентом. Но можно записаться на прием через сайт во вкладке «интернет приемная». Сайт доступен на 3-х языках: кыргызском, русском и английском. На сайте опубликовано много разной информации по деятельности Омбудсмента, изменениях в законодательстве касающихся прав и свобод человека, объявления о конкурсе на вакантные должности, встречи Омбудсмента, новостная лента, информация по некоторым жалобам и т.д. Имеются видеоролики о деятельности Омбудсмента и о правах граждан. Так же есть контактная информация с указанием телефонов

⁷⁸¹ Закон КР «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» от 12 августа 2017 года N 164 (ст.ст. 1, 3, 4, 6), Реестр государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики, утв. Указом Президента КР от 31 января 2017 года УП N 17 (гл. 2, гл. 4 п. 4.4.)

⁷⁸² РЕГЛАМЕНТ деятельности Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмента) Кыргызской Республики (пункт 9)

⁷⁸³ Закон КР «Об общественных советах государственных органов» от 24 мая 2014 года № 74 (ст. 8 ч. 2)

⁷⁸⁴ <http://knews.kg/2016/07/obshhestvennye-sovety-gosorganov-i-institut-ombudsmena-budut-sotrudnichat/> Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии между институтом Акыйкатчы (Омбудсмента) Кыргызской Республики и Координационным советом общественных советов Кыргызской Республики от 7 июля 2016 года.

⁷⁸⁵ Закон КР «Об Омбудсмента (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года № 136 (ст. 11-1)

⁷⁸⁶ www.ombudsman.kg официальный сайт Омбудсмента

сотрудников и электронной почтой. Страницы есть в контакте, фейсбуке, твиттере, одноклассниках и др.

Имеется архив ежегодных докладов Омбудсмена и спецдокладов, опубликована законодательная база регулирующая деятельность Омбудсмена. В свою очередь, на сайте можно обратиться с жалобой к Омбудсмену или воспользоваться телефоном “горячей линии” 115.

Также, Омбудсмен перед опубликованием ежегодного доклада обязательно должен проводить общественные обсуждения и консультации. Один раз в год, когда проводится декада “Прав человека”, при поддержке доноров Омбудсмен издает специальный выпуск газеты “Акыйкатчы”, а в “День защиты прав человека” происходит награждение организаций и людей за вклад в дело борьбы за права человека. В свою очередь, эксперты отмечают, что эффективность работы института Омбудсмена в значительной степени зависит от личности Омбудсмена и политики которую он проводит.

Как уже отмечалось, институт Омбудсмена подписал меморандум о сотрудничестве⁷⁸⁷ с Координационным советом общественных советов государственных органов Кыргызстана в 2016 году. Данный меморандум предполагает совместную деятельность по продвижению законодательных и иных инициатив, направленных на совершенствование законодательства о правах человека. Однако, на данный момент общественного совета у Омбудсмена нет, поскольку, ранее существовавшие общественные советы были расформированы по приказу Омбудсмена в 2013 году.⁷⁸⁸ При освещении стратегии развития института Омбудсмена в мае-июне 2016 года, неправительственные организации предложили возобновить деятельность общественных советов. Вместе с тем, у Омбудсмена нет общественного совета, поскольку он входит в состав комиссии по отбору членов общественных советов. Государственные органы, находящиеся в составе Комиссии по отбору членов общественных советов, данные общественные советы не имеют.⁷⁸⁹

Декларация активов Омбудсмена доступна на веб-сайте Государственной налоговой службы, где размещены общие сведения об имуществе, доходах и расходах всех государственных служащих.⁷⁹⁰ (см. подробнее раздел «Государственная служба»)

Подотчетность (де-юре) - 75

В какой степени законодательные положения обеспечивают подотчетность Омбудсмена?

Омбудсмен несет ответственность перед Парламентом, который избирает его и в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности.⁷⁹¹ Закон «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» предусматривает предоставление доклада Омбудсмена Парламенту один раз в год до 1 апреля каждого года за период с 1 января по 31 декабря предыдущего года.

В своем ежегодном докладе Омбудсмен должен указывать число и характер поступивших жалоб, включая те, которые были отклонены (с указанием причин их отклонения) и жалобы, ставшие предметом рассмотрения. В докладе Омбудсмена должны быть названы органы государственной власти, местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации и их должностные лица, которые нарушали права и свободы человека и не считались с рекомендациями Омбудсмена о мерах по восстановлению этих прав. Доклад должен содержать

⁷⁸⁷ <http://knews.kg/2016/07/obshhestvennye-sovety-gosorganov-i-institut-ombudsmena-budut-sotrudnicat/>

⁷⁸⁸ <http://osgo.kg/index.php?act=os>,

⁷⁸⁹ По закону КР “Об общественных советах государственных органов” от 24 мая 2014 года № 74 ст.8 ч. 2, комиссия состоит из 15 человек: одна треть - из представителей аппаратов государственных органов, две трети - из представителей гражданского общества. Руководители аппаратов Президента, Жогорку Кенеша, Правительства, а также Омбудсмена и уполномоченный государственный орган в сфере государственной кадровой службы Кыргызской Республики назначают по одному представителю в состав Комиссии на постоянной основе.

⁷⁹⁰ http://www.sti.gov.kg/decl_dolj

⁷⁹¹ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 74 ч. 4 п. 6)

общие оценки, заключения и рекомендации по обеспечению прав и свобод человека в стране, снабжается приложением содержащим бюджетный отчет учреждения за отчетный период.⁷⁹²

Устное изложение доклада осуществляется Омбудсменом на заседании Парламента, где депутатские объединения могут выступить для определения своего отношения к нему. По ежегодному и специальному докладом Омбудсмента Парламент принимает постановление большинством голосов от общего числа депутатов.⁷⁹³

Ежегодные и специальные доклады Омбудсмента подлежат опубликованию в «Ведомостях Парламента» и других печатных средствах массовой информации, Специальный доклад публикуется в печатных средствах массовой информации по решению Омбудсмента, таким образом, эта информация должна быть в открытом доступе.⁷⁹⁴

В Законе «Об Омбудсмene (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» указано, что Омбудсмен не рассматривает анонимные жалобы и может отклонить те, в которых констатирует наличие недобросовестности, немотивированности, отсутствие притязаний, а также другие жалобы, рассмотрение которых нанесет вред законным правам третьего лица. Такие решения Омбудсмента обжалованию не подлежат.

Информацию о защите лиц читайте подробнее в разделе «Государственная Служба».

Подотчетность (де-факто) - 50

В какой степени Омбудсмен сообщает и отвечает за свои действия на практике?

На практике, Омбудсмен действительно предоставляет в Парламент ежегодный доклад о своей деятельности, в установленные законом сроки. Доклад обсуждается на парламентских сессиях и также размещается на веб-сайте института Омбудсмента. За последние два года отмечается улучшение качества докладов, отчёты содержат аналитику и детальную информацию по заявлениям и жалобам, об их количестве и исполнении, о количестве актов реагирования, чего нельзя было отметить в предыдущих докладах. Доклады стали более информативными и включают в себя статистические данные о деятельности Омбудсмента. Впервые, ежегодный доклад за 2016 год, размещенный на сайте Омбудсмента, содержит приложение с указанием списка государственных органов, которые нарушали права и свободы человека и не считались с рекомендациями Омбудсмента, а также приложение, содержащее информацию о финансовых расходах аппарата Омбудсмента.⁷⁹⁵ О расходах аппарата Омбудсмента начиная с 2011 года также можно узнать на портале «Открытый бюджет».⁷⁹⁶ В докладе за 2018 год содержится детализированная информация об анализе рассмотрения заявлений граждан. Так в соответствии с докладом поступило 3237 письменных обращений. Общее количество обратившихся к Акыйкатчы в 2018 г. составило 11260 человек, из них 47,4% – женщины.⁷⁹⁷ Всего в 2018 году были восстановлены права заявителей в 13,2% рассмотренных случаев

Относительно политики государства по защите прав свидетелей, потерпевших и защите лиц, сообщивших о коррупции, читайте в разделе «Государственная Служба»

Механизмы честности (де-юре) - 50

В какой степени существуют положения обеспечивающие механизмы честности Омбудсмента?

Специального Кодекса поведения для Омбудсмента не существует, но есть правила неподкупности, предусмотренные в Законе «О государственных гражданских служащих и муниципальных служащих», согласно которому служащий, в том числе сотрудники Аппарата

⁷⁹² Закон КР «Об Омбудсмene (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года N 136 (ст. 11 ч. 2, 3, 4, 5)

⁷⁹³ Там же (ст. 11)

⁷⁹⁴ Там же (ст. 11 ч. 9, 10, 11)

⁷⁹⁵ Ежегодный доклад Омбудсмента за 2016 года (стр. 287, 295), <http://www.ombudsman.kg/files/docs/reports/2016/the-report-of-akyukatchy-ombudsman-of-the-kyrgyz-republic-for-2016.pdf>

⁷⁹⁶ http://budget.okmot.kg/ru/exp_vedom/index.html

⁷⁹⁷ Доклад Акыйкатчы (Омбудсмента) Кыргызской Республики за 2018 год (стр. 48), <https://ombudsman.kg/images/files/Ombudsman'sAnnualReportru.pdf>

Омбудсмена, обязаны соблюдать Кодекс Этики государственного гражданского служащего и муниципального служащего.⁷⁹⁸

В соответствии с Законом «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», Омбудсмену и сотрудникам его аппарата, запрещается получать, в связи с выполнением должностных обязанностей, непредусмотренные законодательством вознаграждения (денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и другими официальными мероприятиями, признаются собственностью соответственно государственных органов.

Установление факта несоблюдения ограничений, связанных с государственной службой, согласно закону «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», является основанием для применения к служащему мер дисциплинарной ответственности, вплоть до освобождения от занимаемой должности.

Как было отмечено в разделе о независимости и прозрачности, Омбудсмену запрещается вступать в политические партии, участвовать в политической деятельности и требуется предоставлять ежегодные декларации активов, наряду с другими государственными чиновниками высокого уровня.

В соответствии с Законом «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», сотрудник аппарата Омбудсмена, как и государственный гражданский служащий, должен соблюдать принципы этики. Соответствующую информацию о конфликте интересов читайте подробнее в разделе «Государственная Служба» Информацию о конфликте интересов читайте подробнее в разделе «Государственная служба».

Механизмы честности (де-факто) - 50

В какой степени обеспечиваются механизмы неподкупности Омбудсмена на практике?

К сожалению, отсутствуют достоверные источники о соблюдении этики и честности в работе сотрудников аппарата Омбудсмена, и исследований на эту тему не проводились. В отношении тренингов по этике и честности, руководитель аппарата Омбудсмена⁷⁹⁹ отметила, что специальных тренингов по данной тематике не проводились, но в рамках проведения других тренингов вопросы этики и честности включаются в разделы обучения. Также, в аппарате существует комитет по этике, где очень редко рассматриваются случаи нарушения этики.

Что касается обязанностей Омбудсмена и его заместителей предоставлять сведения о доходах и имуществе, то их декларации публикуются на сайте государственной налоговой службы. (См. подробнее «Государственная служба»)

Роль: Расследование (де-юре и де-факто) - 50

В какой степени институт Омбудсмена активен и эффективен в своей работе?

Закон «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» содержит четкую процедуру работы с заявлениями и жалобами граждан, у Омбудсмена имеются достаточно широкие полномочия гарантированные законом. В порядке рассмотрения заявлений и жалоб Омбудсмен может обращаться во все государственные и не государственные органы, учреждения, предприятия и к их должностным лицам и все они обязаны в течении 30 дней предоставить письменные объяснения Омбудсмену. Омбудсмен обязан сообщить заявителю о результатах расследования. Отказ в принятии обращения к рассмотрению должен быть мотивированным.

⁷⁹⁸ Кодекс этики государственных и муниципальных служащих КР от 19 августа 2016 года № 43, <http://ud.gov.kg/index.php/ru/otsenka-deyatelnosti-gos-sluzhashchikh/353-kodeks-etiki-gosudarstvennykh-i-munitsipalnykh-sluzhashchikh-kyrgyzskoj-respubliki>

⁷⁹⁹ Интервью с руководителем аппарата Омбудсмена Карабаевой Мухаббат Джурабаевной

Заявления, жалобы и письма, направленные Омбудсмену лицами, находящимися в местах задержания, предварительного заключения и других местах ограничения свободы, являются конфиденциальными, их вскрытие и цензура запрещаются; они незамедлительно должны быть переданы Омбудсмену. В ходе расследования Омбудсмен имеет право беспрепятственно посещать все государственные учреждения, воинские части, места содержания задержанных, предварительного заключения, учреждения отбывания осужденными наказаний, требовать от должностных лиц письменных объяснений относительно рассматриваемого вопроса. Также, Омбудсмен имеет право на безотлагательный прием Президента и может представлять рекомендации в Парламент.⁸⁰⁰

Процедура подачи жалоб Омбудсмену достаточно проста, как прописано в законодательстве, так и на практике, и не составляет особых затруднений для граждан. Физические лица редко сталкиваются с проблемами по этому поводу, более того, часто обращаются не по его мандату и в этом отношении, институт Омбудсмента превратился в некий “отсылочный” орган. Значительная часть принимаемых жалоб и обращений перенаправляются в другие инстанции, по месту их прямого назначения и далее снимаются с контроля.

В 2018 году количество поступивших письменных обращений составило – 3237, из них было исполнено 2841, всего принято 6115 устных обращений. В Общественной приемной Акыйкатчы (Омбудсмента) в г. Бишкеке было принято 1640 посетителей. Из доклада следует, что в 2018 году наблюдалось уменьшение количества письменных обращений граждан по сравнению с 2016 годом на 563 заявления, с 2017 годом на 5 заявлений. Для приема обращений в аппарате Акыйкатчы также действует «Горячая линия 115», обеспечивающая возможность совершения бесплатных звонков, как со стационарных, так и с мобильных телефонов Кыргызстана, ежедневно с 9.00 до 21.00 часов (кроме понедельника и вторника – с 9.00 до 18.00). В течение 2018 года было обработано свыше 10 тыс. 308 обращений. 1918 обращений решены положительно. По сравнению с 2017 годом количество поступивших звонков возросло на 3084, это связано с повышением информированности граждан республики о работе «Горячей линии 115»⁸⁰¹.

Актами реагирования Омбудсмента являются: представление в органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностным лицам для принятия в месячный срок мер по устранению выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина; представление в государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностных лиц и служащих, нарушивших права и свободы человека и гражданина.⁸⁰²

За весь период 2018 года институтом Омбудсмента было направлено 79 актов реагирования в различные организации и ведомства.⁸⁰³ Около половины от общего числа Актов реагирования Акыйкатчы привели к положительному решению, и содержащиеся в них требования были удовлетворены (нарушенные права восстановлены или лица привлечены к ответственности).

Но имеются факты воспрепятствования деятельности Акыйкатчы (Омбудсмента) КР разными органами и игнорирования требований законодательства Кыргызской Республики.

Так, например, в 2018 году Омбудсмен КР дважды направлял письма в адрес Председателя Бишкекского городского суда с просьбой предоставить информацию (комментарий) по ответам об уголовном деле за подписью зампреда Бишкекского городского суда А. Момуналиева (13-58 от 09.01.2018 г., 13-289 от 01.02.2018 г.). Однако ответы на письма не получены, что является нарушением требований п. 2 ст. 8 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» и п. 5 ст. 12, п. 1 ст. 13 Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики». Учитывая вышеперечисленные обстоятельства, Акыйкатчы (Омбудсменом) было внесено

⁸⁰⁰ Там же (ст. 8, ст. 10 ч. 7,)

⁸⁰¹ Ежегодный доклад Омбудсмента за 2018 год, <https://ombudsman.kg/images/files/Ombudsman'sAnnualReportru.pdf>

⁸⁰² Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года N 136 (ст. 8-2)

⁸⁰³ Ежегодный доклад Омбудсмента за 2018 год (стр. 57, 88), <https://ombudsman.kg/images/files/Ombudsman'sAnnualReportru.pdf>

представление в Дисциплинарную комиссию при Совете судей КР о возбуждении дисциплинарного производства в отношении председателя Бишкекского городского суда за допущенные ею вышеперечисленные нарушения требований законодательства Кыргызской Республики. Однако Дисциплинарной комиссией при Совете судей КР было вынесено решение об отказе в привлечении к дисциплинарной ответственности, хотя, по сути, оно является «небесспорным».⁸⁰⁴

Кроме того, со стороны Верховного суда КР и Дисциплинарной комиссии при Совете судей КР были получены отказы в удовлетворении требований, изложенных в Представлениях Омбудсмена КР об отказе в предоставлении копий видеоматериалов с камер видеонаблюдения, установленных в коридоре, Свердловского суда, а в Жайылском районном суде Чуйской области копии записи с камеры видеонаблюдения в промежутке времени с 11:00 до 12:00 часов 30 января 2018 года, установленной в кабинете у судьи.⁸⁰⁵

Кроме обязательного ежегодного доклада, Омбудсмен может представить в Парламент специальные доклады по отдельным вопросам соблюдения в Кыргызской Республике прав и свобод человека и гражданина.⁸⁰⁶ Омбудсмен проводит активные расследования в судебной и пенитенциарной системах, самые последние примеры громких дел такой деятельности включают в себя посещения Омбудсменом закрытых учреждений в с. Вознесенка (отражено в спецдокладе), ИВС, и т.д., когда были выявлены нарушения сроков и условий содержания несовершеннолетних лиц (детей в конфликте с законом) в следственных изоляторах, тюрьмах, где проведен анализ личных дел на предмет соблюдения процессуальных норм и даны рекомендации соответствующим структурам.⁸⁰⁷

Эффективность исследований Омбудсмена подрывается нежеланием некоторых государственных органов действовать в соответствии с его рекомендациями, не все органы обеспечивают исчерпывающие и обоснованные ответы на его предложения и рекомендации, касающиеся нарушений.⁸⁰⁸

Согласно Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики», все органы государственной власти обязаны в срочном и приоритетном порядке оказывать помощь Омбудсмену в его расследованиях и инспекциях. На стадиях проверки жалобы и расследования по ней или действий, предпринятых в силу занимаемой должности, Омбудсмен, его заместители либо командированное им лицо могут явиться лично в любой государственный орган, учреждение или ведомство и ознакомиться со всеми нужными ему сведениями, провести беседы с соответствующими лицами, а также изучить все необходимые документы. Государственные органы не могут отказать Омбудсмену в доступе к какому-либо документу административного характера, если он имеет отношение к деятельности, либо службе, являющейся предметом расследования.

Если рассматриваемая жалоба касается поведения служащих органов государственной власти, в связи с совершенными ими действиями, Омбудсмен должен уведомлять об этом причастных к делу лиц и их непосредственного начальника или вышестоящую организацию. Омбудсмен может проверить достоверность представленных документов и предложить работнику органа государственной власти, причастному к делу, беседу с целью получения дополнительных сведений. От работников органа государственной власти, отказавшихся от беседы, Омбудсмен может потребовать представления в письменной форме своего решения с указанием причин отказа. Сведения, полученные от работника органа государственной власти в результате его личных показаний, которые в ходе расследования могут повлечь негативные последствия в отношении него, должны носить конфиденциальный характер, что не противоречит положениям

⁸⁰⁴ Там же (стр. 98)

⁸⁰⁵ Там же (стр. 89, 91, 92)

⁸⁰⁶ Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года N 136 (ст. 11 п. 7)

⁸⁰⁷ <https://ombudsman.kg/images/files/news/2018/specdokladi/detizzakon.pdf> спецдоклад за 2018 год «Соблюдение прав детей в конфликте с законом»

⁸⁰⁸ <http://golos.kg/?p=32001>

закона об уголовном судопроизводстве, относящимся к выявлению фактов, которые носят признаки состава преступления⁸⁰⁹.

Тем не менее, Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда⁸¹⁰ ставит под сомнение эффективность работы Омбудсмана. Наблюдатели отметили, что атмосфера безнаказанности, которая окружает органы безопасности, и их способность осуществлять независимые действия в отношении граждан ограничивали количество и виды жалоб, поданных Омбудсмену. Хотя институт Омбудсмана отчасти участвует в принятии жалоб о нарушениях прав человека и направляет жалобы в соответствующие органы для проведения расследования, как внутренние, так и международные наблюдатели поставили под сомнение эффективность его работы и политическую независимость.

Роль: Поощрение передовой практики (де-юре и де-факто) - 50

В какой степени институт Омбудсмана является активным и эффективным в повышении осведомленности внутри правительства и общественности о стандартах этического поведения?

Омбудсмен имеет право вносить Президенту, Правительству предложения по разработке национальных целевых программ и проведении комплексных и скоординированных мероприятий по защите прав и свобод человека и гражданина, участвовать в их осуществлении; направлять государственным органам и органам местного самоуправления предложения по совершенствованию административных процедур.⁸¹¹

Согласно докладу Омбудсмана,⁸¹² в 2018 году была проведена экспертиза 15 законопроектов и действующих нормативных правовых актов, по многим из которых направил ряд предложений и замечаний субъектам законодательной инициативы. Как было отмечено в предыдущем разделе, Омбудсмен может вносить предложения в государственные органы по поводу дисциплинарного или административного действия в отношении лиц, нарушивших права и свободы человека. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностные лица, получившие акт реагирования в виде представления Омбудсмана, обязаны принять в месячный срок меры по устранению выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина. Отказ или упущение со стороны государственного служащего или его руководителей, связанные с представлением запрошенного доклада, могут рассматриваться Омбудсменом как действие, направленное против его обязанностей и такой факт он немедленно должен предать гласности, также сообщая о нем в годовом или специальном докладе.⁸¹³

В ежегодном докладе по различным сферам указывается о предоставлении Омбудсменом своих рекомендаций по улучшению законодательства, внутренних программ в Правительство, в Парламент, в Верховный суд, в Генеральную прокуратуру и другие государственные органы.⁸¹⁴ В свою очередь, специальные доклады Омбудсмана также содержат определенные рекомендации, в 2018 году из двух докладов в одном содержатся рекомендации.⁸¹⁵ По итогам ежегодного и специальных докладов, Парламент принимает постановление о принятии рекомендаций Омбудсмана.⁸¹⁶ Также в приложении к докладу за 2018 год представлена информация об исполнении Постановления ЖК КР №2662-VI О докладе Акыйкатчы

⁸⁰⁹ Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года № 136 (ст. 12)

⁸¹⁰ Отчет о положении с правами человека в Кыргызской Республике за 2018 год (раздел 5 стр. 21)

https://kg.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/190/KYRGYZ-REPUBLIC-2018-HUMAN-RIGHTS-REPORT_RUS-1.pdf

⁸¹¹ Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года N 136 (ст. 8 ч. 22-23)

⁸¹² <https://ombudsman.kg/images/files/Ombudsman'sAnnualReportru.pdf> Ежегодный доклад Омбудсмана за 2018 год (стр. 65)

⁸¹³ Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года N 136 (ст.ст. 8-1, 8-2, ст. 10 ч. 18)

⁸¹⁴ Ежегодный доклад Омбудсмана за 2016 год (стр. 258-286), <http://www.ombudsman.kg/files/docs/reports/2016/the-report-of-akykatchy-ombudsman-of-the-kyrgyz-republic-for-2016.pdf>

⁸¹⁵ <https://ombudsman.kg/images/files/news/2018/specdokladi/detizzakon.pdf> Спецдоклад за 2018 год «Соблюдение прав детей в конфликте с законом» (стр. 34-37)

⁸¹⁶ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/77118> Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 28 апреля 2016 года № 495-VI

(Омбудсмена) Кыргызской Республики «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2017 году».⁸¹⁷

Не существует положений, обязывающих Омбудсмена отслеживать выполнение своих выводов и рекомендаций. Однако, как было отмечено ранее в разделе “независимости”, в случае воспрепятствования со стороны работника органа государственной власти в проведении Омбудсменом расследования, а также его отказа или недобросовестного отношения к представлению докладов, требуемых Омбудсменом, актов и административной документации, необходимой для расследования, Омбудсмен вправе направить в Генеральную прокуратуру заявление в целях принятия должных мер.⁸¹⁸ В 2018 году Омбудсменом были проверены исполнения его рекомендаций по каждому государственному органу.⁸¹⁹

Впервые, в 2017 году Парламент поднял вопрос о необходимости контроля исполнения рекомендаций Омбудсмена и установил временные рамки, по истечении которых правительство должно предоставить подробный отчет проделанной работе по устранению выявленных нарушений.⁸²⁰ В 2018 году данная информация имеется в ежегодном докладе Омбудсмена с отметкой в отдельной графе о состоянии исполнения. Кроме того отчет содержит список государственных органов, предприятий, учреждений, организаций с указанием их должностных лиц, которые нарушали права и свободы человека не считались с рекомендациями Омбудсмена.⁸²¹

План действий по реализации Стратегии развития Института Омбудсмена на 2016-2020 годы был принят Омбудсменом, в котором охватываются вопросы мониторинга эффективности расследований.⁸²²

Рекомендации

1. Усилить независимость Омбудсмена путем исключения нормы пункта 7 статьи 7 Закона КР “Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики” по которому в случае неодобрения ежегодного доклада Парламентом допускается досрочное прекращение полномочий Омбудсмена. Данная норма нарушает гарантии сохранения должности и принципы функциональной независимости Омбудсмена.
2. Усилить на законодательном уровне исполнение предложений и рекомендаций Аппарата Омбудсмена, так как подрывается эффективность исследований Омбудсмена нежеланием некоторых государственных органов действовать в соответствии с его рекомендациями и не все органы обеспечивают исчерпывающие и обоснованные ответы на его предложения и рекомендации, касающиеся нарушений.
3. Усилить на законодательном уровне ответственность за воспрепятствование деятельности Омбудсмена. Внести соответствующие изменения в Кодекс КР «О нарушениях», действие данной нормы должно распространяться на Омбудсмена, его заместителей и сотрудников Аппарата Акыйкатчы (Омбудсмена).
4. Для усиления прозрачности и подотчетности улучшить сайт Омбудсмена. Также рекомендуем в целях повышения доверия граждан на сайте публиковать рассмотренные случаи нарушения этики сотрудниками аппарата Омбудсмена с указанием принятых мер.

⁸¹⁷ Ежегодный доклад Омбудсмена за 2018 год, стр. 298 (Приложение № 4) <https://ombudsman.kg/images/files/Ombudsman'sAnnualReportru.pdf> Информация об исполнении Постановления Жогорку Кенеша КР №2662-VI О докладе Акыйкатчы (Омбудсмена) КР «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2017 году

⁸¹⁸ Закон КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года N 136 (ст. 13 ч. 2)

⁸¹⁹ Ежегодный доклад Омбудсмена за 2018 год, стр. 298 (Приложение № 4), Информация об исполнении Постановления Жогорку Кенеша КР №2662-VI О докладе Акыйкатчы (Омбудсмена) КР «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике в 2017 году <https://ombudsman.kg/images/files/Ombudsman'sAnnualReportru.pdf>

⁸²⁰ <http://knews.kg/2017/06/ryskeldi-mombekov-rekomendatsii-ombudsmena-dolzny-ne-tolko-prinimatsya-k-svedeniyu-po-i-ispolnyatsya/>

⁸²¹ Ежегодный доклад Омбудсмена за 2018 год, стр. 298 (Приложение № 4), Ежегодный доклад Омбудсмена за 2018 год, стр. 284 (Приложение № 1).

⁸²² <http://www.ombudsman.kg/images/files/plan2016-2020.pdf>

5. Рекомендуем обеспечить доступ Омбудсмену к видеозаписям судебных разбирательств в качестве превентивной меры, чтобы снизить уровень коррупции или обвинения в коррупции.

8. СЧЕТНАЯ ПАЛАТА

Счетная палата Кыргызстана полноправный участник бюджетного процесса и имеет право проводить внешний аудит формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Кыргызской Республики⁸²³. Действующий закон «О Счетной палате» был принят в августе 2004 года и несмотря на то, что были внесены многочисленные изменения и дополнения,⁸²⁴ настоящий закон не соответствует современной практике проведения государственного аудита. Законом не урегулированы вопросы установления системы контроля качества государственных аудитов, чтобы соответствовать международным стандартам аудита в государственном секторе. К сожалению, имеется слабая практика рассмотрения результатов аудитов на заседаниях профильных комитетов Парламента, а также неисполнение рекомендаций Счетной палаты. Также слабо используются информационно-коммуникационные технологии, которые не учтены в действующем законе, что препятствует реформированию деятельности Счетной палаты для достижения соответствующего уровня независимости, прозрачности, и подотчетности о результатах своей работы.

В таблице ниже представлены показатели, которые суммируют оценку Счетной палаты с точки зрения его потенциала, внутреннего управления и роли в антикоррупционной системе Кыргызстана. Далее в тексте представлена качественная оценка для каждого показателя.

Общий балл: 56/100

ИЗМЕРЕНИЕ	ИНДИКАТОР	ДЕ-ЮРЕ	ДЕ-ФАКТО
Потенциал 58/100	Ресурсы		50
	Независимость	75	50
Управление 58/100	Прозрачность	75	50
	Подотчетность	75	50
	Механизмы честности	75	25
Роль 50/100	Эффективность аудита		50
	Раскрытие и расследование проступков государственных должностных лиц		75
	Улучшение финансового менеджмента		25
Средний балл		64	47

Структура и организация

Счетная палата Кыргызской Республики (далее Счетная палата) была создана в 1996 году на базе Контрольной палаты. В соответствии с Конституцией, Счетная палата осуществляет аудит исполнения республиканского и местных бюджетов, внебюджетных средств, использования государственной и муниципальной собственности.⁸²⁵ Согласно Закону «О Счетной палате Кыргызской Республики», Счетная палата является независимым высшим органом

⁸²³ Бюджетный кодекс КР от 16 мая 2016 года № 59 (ст. ст. 72, 124)

⁸²⁴ 1) Закон КР от 4 июня 2007 года N 77; 2) 7 июля 2008 года N 139; 3) Закон КР от 21 июля 2008 года N 163; 4) Закон КР от 15 октября 2008 года N 213; 5) Закон КР от 26 января 2009 года N 26; 6) Закон КР от 18 февраля 2011 года N 2; 7) Закон КР от 14 июля 2011 года N 100; 8) Закон КР от 14 мая 2012 года N 53; 9) Закон КР от 19 июля 2013 года N 152; 10) Закон КР от 18 февраля 2014 года N 30), Закон КР от 16 декабря 2016 года N 207

⁸²⁵ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст. 107)

государственного аудита и аудитором всех государственных и муниципальных предприятий, организаций и учреждений Кыргызской Республики. Полномочия Счетной палаты также распространяются на предприятия и организации с частной и иной формой собственности, где имеется большая доля государственного и/или муниципального участия.

Согласно Бюджетному кодексу Кыргызской Республики,⁸²⁶ Счетная палата в области регулирования бюджетных правоотношений:

- 1) имеет исключительное право проводить финансовый аудит и аудит эффективности;
- 2) проводит анализ проектов республиканского бюджета и бюджета Социального фонда, Фонда обязательного медицинского страхования, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров и соглашений, государственных программ и иных документов, влияющих на формирование и исполнение бюджетов бюджетной системы Кыргызской Республики;
- 3) представляет заключения к проектам законов о республиканском бюджете, бюджетах Социального фонда, Фонда обязательного медицинского страхования, об изменениях к ним и отчетам об исполнении этих бюджетов не позднее 10 дней со дня их внесения на рассмотрение Жогорку Кенеша;
- 4) вносит в Парламент предложения и рекомендации по совершенствованию бюджетного законодательства;
- 5) направляет обязательные к исполнению предписания по устранению выявленных нарушений бюджетного законодательства и финансовой дисциплины;
- 6) формирует проект бюджета для финансирования своей деятельности.

Счетная палата формируется из девяти аудиторов, назначенного из их состава председателя, аппарата и трех территориальных подразделений. В своей деятельности Счетная палата подотчетна Президенту и Парламенту. Высшим органом Счетной палаты является Совет Счетной палаты, состоящий из председателя и аудиторов, председатель Счетной палаты назначается Президентом. Аудиторов Счетной палаты избирает Парламент, представленных по одной трети состава: от Президента, от парламентского большинства и парламентской оппозиции, сроком на 5 лет.⁸²⁷

Для укрепления материально-технической базы, повышения потенциала сотрудников и стимулирования высоких показателей аудиторской деятельности создается фонд в размере 10 процентов от суммы расходов на содержание Счетной палаты.⁸²⁸

Ресурсы (де-факто) - 50

В какой степени Счетная палата владеет достаточными ресурсами для достижения своих целей на практике?

Бюджет Счетной палаты формируется из республиканского бюджета на содержание численности Счетной палаты и Фонда укрепления материально-технической базы, повышения потенциала сотрудников и стимулирования высоких показателей аудиторской деятельности.⁸²⁹ Согласно информации бывшего руководителя аппарата Счетной палаты,⁸³⁰ в целом, имеющиеся финансовые ресурсы относительно достаточны для функционирования Счетной палаты, но пока не позволяют внедрить новейшие технические системы и приобрести оборудование, предназначенное для проведения современных аудитов в необходимом объеме. Заработная плата сотрудников Счетной Палаты повышалась лишь единожды, в 2013 году. К тому же, в Счетной палате имеется необходимость увеличения штатной численности, обучения

⁸²⁶ Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года № 59 (ст. 72)

⁸²⁷ Закон "О Счетной палате Кыргызской Республики" от 13 августа 2004 года № 117 (ст.ст. 3, 9, 12, 16, 20)

⁸²⁸ Там же (ст. 64)

⁸²⁹ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2018 год (стр. 38) <https://www.esep.kg/images/docs/2019/Godovoi.pdf>

⁸³⁰ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты КР

и обновления персонала в инспекторском составе. О необходимости улучшения материально-технического оснащения также заявил и председатель Счетной палаты.⁸³¹ В настоящее время заработная плата инспектора составляет 13000 сом, к этой сумме добавляются надбавки за стаж.⁸³²

Несмотря на то, что в 2016 году Счетной палатой проведено улучшение информационно-коммуникационной инфраструктуры, по мнению эксперта,⁸³³ “все еще имеется большая потребность в материально-технических ресурсах. Например, введенная система управления аудитами, созданная на базе программы 1С в рамках проекта «Усиление Счетной палаты Кыргызской Республики»,⁸³⁴ с целью соблюдения процедур аудита и документирования хода аудита на ежедневной основе, в настоящее время не работает в связи с отсутствием интернет связи и нехваткой ноутбуков для инспекторов”. Бывший руководитель аппарата Счетной палаты, в свою очередь, отметил о необходимости дальнейшего улучшения материально-технической базы для обеспечения инспекторов компьютерами, программным обеспечением, интернет-связью, так как для полного внедрения средств недостаточно.⁸³⁵ В мае 2019 года утверждена Стратегия развития информационных технологий на 2019 – 2023 годы.⁸³⁶

Согласно Закону,⁸³⁷ Счетная палата является независимым государственным органом, однако до принятия нового Бюджетного кодекса, вступившего в силу в январе 2017 года, финансовая независимость Счетной палаты не обеспечивалась на практике. Это было связано с противоречием двух нормативных правовых актов.⁸³⁸ Теперь нормы Бюджетного кодекса⁸³⁹ обеспечивают финансовую независимость Счетной палаты в соответствии с международными требованиями⁸⁴⁰ и Счетная палата сама контролирует и управляет своими ресурсами, считает председатель Счетной палаты.⁸⁴¹ Своевременное финансирование Счетной палаты, в сравнении с другими госорганами, где часто происходит недофинансирование, связано с тем, что Министерство финансов является подконтрольным органом Счетной палаты.⁸⁴² Тем не менее, с точки зрения экс-председателя⁸⁴³ Счетной палаты, на практике Счетная палата не управляет своими ресурсами. Условия оплаты труда и штатная численность устанавливается Правительством в соответствии с законом “О предельной штатной численности и об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих КР” и Постановлением Правительства Кыргызской Республики “О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов КР” от 22 августа 2011 года за № 473, в то же время согласно закону “О Счетной палате Кыргызской Республики”, регулирующего деятельность Счетной палаты, штатную численность и штатное расписание утверждает председатель Счетной палаты с согласия профильного комитета, и Президента.⁸⁴⁴

При утверждении бюджета в последние годы планировалось незначительное увеличение выделяемых средств Счетной палате с 2016 года до 2018 год. В 2016 году бюджет Счетной палаты составлял 241783,4 тыс. сомов⁸⁴⁵, в 2017 году 254663,4 тыс. сомов⁸⁴⁶ с разницей в сторону увеличения на 12880,0 тыс. сомов, а в 2018 году увеличился только на 56,2 тыс. сомов

⁸³¹ Интервью с председателем Счетной палаты Мариповым У.А.,

⁸³² <https://www.akchabar.kg/ru/news/skolko-poluchayut-sotrudniki-schetnoj-palaty/>

⁸³³ Интервью с экспертом по государственному аудиту Тургунбековой Э.

⁸³⁴ Проект МАР (Всемирный банк) Грант «Усиление Счетной палаты Кыргызской Республики» (TF 017895)

⁸³⁵ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты КР

⁸³⁶ https://www.esep.kg/index.php?option=com_newscatalog&view=article&id=924:sovet-schetnoj-palaty-utverdil-strategiyu-razvitiya-informatsionnykh-tehnologij-na-2019-2023-gg&lang=ru

⁸³⁷ Закон КР «О Счетной палате Кыргызской Республики» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 3)

⁸³⁸ Там же и Закон КР “О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы” от 31 декабря 2015 года № 233

⁸³⁹ Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 года № 59 (ст. 93)

⁸⁴⁰ Лимская декларация принятая IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году (ст. 7)

⁸⁴¹ Интервью с председателем Счетной палаты Мариповым У.А.,

⁸⁴² Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты КР

⁸⁴³ Интервью с Кылжиевым С.А., экс-руководителем Счетной палаты

⁸⁴⁴ Распоряжение Президента Кыргызской Республики от 24 сентября 2007 года РП № 206

⁸⁴⁵ Закон КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2016 год и прогнозе на 2017-2018 годы» от 31 декабря 2015 года № 233 (приложение № 5)

⁸⁴⁶ Закон КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2017 год и прогнозе на 2018-2019 годы» от 22 декабря 2016 года № 215 (приложение № 5)

в сравнении с предыдущим годом и составил 254719,6 тыс. сомов⁸⁴⁷. Фактические расходы в 2016 году составили 261411,33 тыс. сом, в 2017 году 250589,4 тыс. сом, уменьшение в сравнении с 2016 годом на 10821,93 тыс. сом, а за 2018 год 249893,64 тыс. сом, что на 695,76 тыс. сом меньше 2017 года.⁸⁴⁸

Председатель Счетной палаты считает, что человеческих ресурсов достаточно для выполнения работы,⁸⁴⁹ однако, по мнению эксперта,⁸⁵⁰ Счетной палате все-таки не хватает профессиональных кадров для проведения финансовых аудитов и аудитов эффективности в соответствии с международными стандартами. Так, в стране более 5000 бюджетных учреждений, а штатный состав Счетной палаты, включая её региональные подразделения, составляет 206 человек.⁸⁵¹ Это свидетельствует об острой необходимости планирования аудитов, основываясь на рисках и более эффективном использовании человеческих ресурсов.

Если говорить об устойчивости человеческих ресурсов, текучести кадров в инспекторском составе Счетной палаты практически не бывает и это, видимо связано, по мнению консультанта,⁸⁵² с престижностью профессии, статусом и неплохой заработной платой, которая на порядок выше по сравнению с другими государственными органами. Однако, в аппарате Счетной палаты кадры не задерживаются. Интересное мнение по поводу устойчивости кадров высказала эксперт по бюджету,⁸⁵³ которая связывает текучесть кадров аппарата с тем, что они не участвуют в процессе аудитов и не имеют возможности получать дополнительные доходы, в то время, как среди инспекторов текучести почти что нет и устойчивость человеческих ресурсов составляет 98%.

Согласно отчету⁸⁵⁴ за 2018 год, штатная численность Счетной палаты составила 206 единиц, из них замещено 204 единиц государственных служащих. Все государственные служащие имеют высшее образование, из них 22,3% имеют два и более, 6 государственных служащих имеют ученую степень кандидата экономических наук. По специальности – 80,5% составляют экономисты, 5,3% – юристы, с гуманитарным образованием – 3,8% и других специальностей – 9,2%. По стажу работы, большую часть – 41,3% составляют сотрудники имеющие стаж от 16 до 25 лет, 23,3% – 6-15 лет, 15,5% – свыше 30 лет, 6,8% – 26-30 лет и 9,7% – 1-5 лет.

В соответствии с требованиями закона «О Счетной палате КР», сотрудники Счетной палаты обязаны проходить регулярное обучение по вопросам повышения квалификации, а именно изучения новых технологий, изменений в законодательстве и т.д. за счет средств республиканского бюджета и грантов.

Счетная палата уделяет внимание образованию сотрудников, где согласно отчету⁸⁵⁵ проведены курсы обучения по программе CIPA (международная профессиональная сертификация бухгалтеров), такие как “Финансовый учет-1” и “Управленческий учет-1”. Вместе с тем, по мнению эксперта⁸⁵⁶ и руководителя аппарата Счетной палаты,⁸⁵⁷ материально-техническое обеспечение и потенциал инспекторов пока не позволяют проводить современные виды аудиторских проверок в соответствии с требованиями международных стандартов,⁸⁵⁸ поскольку у сотрудников недостаточно соответствующих знаний и навыков. Необходимо, по их мнению,

⁸⁴⁷ Закон КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2018 год и прогнозе на 2019-2020 годы» от 28 декабря 2017 года № 218 (23) (приложение № 5)

⁸⁴⁸ https://budget.okmot.kg/ru/exp_vedom/podved.html?code=17 (старый сайт), <https://budget.okmot.kg/ru> (новый сайт)

⁸⁴⁹ Интервью с председателем Счетной палаты Мариповым У.А.,

⁸⁵⁰ Интервью с экспертом по государственному аудиту Тургунбековой Э.,

⁸⁵¹ Постановление Правительства Кыргызской Республики “О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики” от 22 августа 2011 года № 473 (приложение № 2)

⁸⁵² Интервью с экспертом по государственному аудиту Тургунбековой Э.,

⁸⁵³ Интервью с экспертом по бюджету Маматовой Ч.

⁸⁵⁴ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2018 год (стр. 35) <https://www.esep.kg/images/docs/2019/Godovoi.pdf>

⁸⁵⁵ Там же (стр. 36) <https://www.esep.kg/images/docs/2019/Godovoi.pdf>

⁸⁵⁶ Интервью с экспертом по государственному аудиту Тургунбековой Э.

⁸⁵⁷ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты КР

⁸⁵⁸ Счетная палата Кыргызской Республики является членом ИНТОСАИ (международная организация высших органов аудита стран мира – членов ООН), АЗОСАИ (организация высших органов аудита стран Азиатского континента) и др.

ведение системы сертификации по подтверждению квалификации сотрудников Счетной палаты, если не по международной, то, хотя бы, по адаптированной для Кыргызстана системе.

Председатель Счетной палаты отметил,⁸⁵⁹ что Счетная палата стремится соответствовать международным стандартам, поскольку является членом Международной организации Высших органов аудита (ИНТОСАИ) и ее региональной Азиатской организации Высших органов аудита (АЗОСАИ), но для того чтобы проводить финансовый аудит в государственных организациях необходимо перевести все государственные организации на стандарты международной финансовой отчетности и бухгалтерского учета, которые в настоящее время еще не полностью внедрены.

Независимость (де-юре) - 75

В какой степени независима Счетная палата?

Счетная палата была образована в октябре 1996 года, на основании принятого Парламентом Закона «О Счетной палате Кыргызской Республики» от 19 октября 1996 года за N 55, как правопреемник Контрольной палаты.⁸⁶⁰ На сегодняшний день, Счетная палата осуществляет аудит исполнения республиканского и местных бюджетов, внебюджетных средств, а также использования государственной и муниципальной собственности в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст. 107), Бюджетным кодексом от 16 мая 2016 года № 59 (ст. 72), и Законом «О Счетной палате КР».

Отношения между Счетной Палатой и законодательным органом изложены в Конституции,⁸⁶¹ где Парламент обладает полномочиями избирать 2/3 аудиторов Счетной палаты и освобождать их от должности в случаях, предусмотренных законом, а также заслушивает ежегодные отчеты председателя Счетной палаты.

Правительство вправе вносить в Счетную палату предложения о необходимости проведения аудиторских проверок в государственных и иных органах, по итогам которых Постановления Счетной палаты представляются в Правительство.⁸⁶² По поручению Парламента, профильных комитетов Парламента или Президента, Счетная палата может осуществлять аудит эффективности предприятий и организаций с долей государственного участия от 10% и более. Также, Парламент, по предложению комитетов, вправе поручать Счетной палате подготовку специальных отчетов об исполнении республиканского бюджета и бюджетов Социального фонда и Фонда обязательного медицинского страхования.⁸⁶³ Закон «О Счетной палате КР», предусматривает внеплановые контрольные мероприятия на основании поручения Президента, Парламента, запросов Правительства, а также руководителей правоохранительных органов по возбужденным уголовным делам.

Независимость Счетной палаты определена в законе «О Счетной палате», тогда как в Конституции нормы о независимости Счетной палаты отсутствуют, что противоречит международным стандартам.⁸⁶⁴ Счетная палата является юридическим лицом и независимым высшим органом государственного аудита, имеет свои территориальные подразделения. В своей деятельности Счетная палата подотчетна только Президенту КР и Парламенту КР.⁸⁶⁵

Аудиторские мероприятия проводятся Счетной палатой согласно утвержденным в установленном порядке годовым и текущим планам. Обязательным условием проведения аудита является наличие разработанного и утвержденного плана проведения аудита. Проекты плана и программы аудиторского мероприятия разрабатываются соответствующими сотрудниками под руководством члена Совета, ответственного за проведение данного

⁸⁵⁹ Интервью с председателем Счетной палаты Мариповым У.А.,

⁸⁶⁰ Сайт Счетной палаты КР,

http://www.esep.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=112&lang=ru

⁸⁶¹ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст. 74 ч. 4 п. 5, ч. 6 п. 3)

⁸⁶² Конституционный Закон КР «О Правительстве КР» от 18 июня 2012 года № 85 (ст. 36)

⁸⁶³ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25 ноября 2011 года № 223 (ст. 102 ч. 4)

⁸⁶⁴ Лимская декларация, принятая IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году (ст. 8)

⁸⁶⁵ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. ст. 3, 27)

мероприятия и утверждаются председателем Счетной палаты.⁸⁶⁶ Также, согласно Закону,⁸⁶⁷ Счетная палата по внутренним вопросам своей деятельности, неурегулированным законодательством, вправе принимать Регламент⁸⁶⁸ Счетной палаты.

Закон «О Счетной палате КР», устанавливает определенные требования при приеме на работу, так, сотрудником Счетной палаты может быть гражданин Кыргызской Республики, имеющий опыт профессиональной деятельности в области государственного аудита и контроля, экономики, финансов и права не менее 5 лет. Аудитором и руководителем аппарата/территориального подразделения Счетной палаты может быть также гражданин КР, имеющий высшее образование и опыт профессиональной деятельности в области государственного аудита и контроля, экономики, финансов и права не менее 7 лет.

Срок полномочий председателя Счетной палаты составляет 5 лет.⁸⁶⁹ Законодательство не содержит каких-либо норм, запрещающих повторное назначение на должность председателя Счетной палаты. Президент назначает председателя Счетной палаты из числа избранных Парламентом членов Счетной палаты, а также освобождает его в случаях, предусмотренных законом.⁸⁷⁰

Председатель Счетной палаты, аудитор и руководитель аппарата и территориальных подразделений не могут быть депутатами Парламента и местных Парламентов, членами Правительства или политической партии, заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Кроме того, Председатель Счетной палаты и аудитор, также не могут состоять в близких родственных отношениях с Президентом, спикером Парламента Премьер-министром, руководителем Аппарата Президента, Генеральным прокурором, председателем Верховного суда и председателем Конституционной палаты Верховного суда.

Привлечение к уголовной ответственности председателя и аудитора Счетной палаты возможно только с санкции Генерального прокурора и уведомления Президента и Парламента. Решение о приостановлении или возобновлении полномочий председателя и аудитора Счетной палаты принимается Президентом.

Председатель Счетной палаты может быть освобожден от занимаемой должности до истечения срока полномочий по следующим основаниям: письменного заявления председателя Счетной палаты о досрочном освобождении и обоснования причин увольнения Парламенту; о признании его недееспособным; ввиду неспособности по состоянию здоровья; прекращения гражданства КР; вступления в законную силу обвинительного приговора суда; смерти председателя Счетной палаты; перехода на другую работу, не совместимую с выполнением полномочий председателя Счетной палаты. Предложения о возбуждении вопроса о приостановлении полномочий либо об освобождении от занимаемой должности аудиторов и сотрудников вносит Совет Счетной палаты.⁸⁷¹ В законе «О Счетной палате КР» перечислены основания для приостановления полномочий председателя и аудитора Счетной палаты: признан безвестно отсутствующим; привлечен к уголовной ответственности; по состоянию здоровья не способен длительное время выполнять свои обязанности; зарегистрирован в качестве кандидата в депутаты Парламента либо местного парламента, на должность главы местного самоуправления.

Независимость (де-факто) - 50

В какой степени Счетная палата свободна от внешнего вмешательства при выполнении своей работы на практике?

⁸⁶⁶ Регламент Счетной палаты КР от 5 декабря 2013 года № 01-3/96 (ст. 4.1.)

⁸⁶⁷ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 2)

⁸⁶⁸ Регламент Счетной палаты КР от 5 декабря 2013 года № 01-3/96

⁸⁶⁹ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 16)

⁸⁷⁰ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст. 64 ч. 5 п. 4), Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 16)

⁸⁷¹ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 19 ч. 5, ст. 12 п. 12)

В соответствии с Лимской декларацией,⁸⁷² принятой Конгрессом Международной организации высших органов аудита в 1977 году, нормы обеспечивающие независимость Счетной палаты должны быть закреплены в Конституции страны, в Кыргызстане же нормы независимости закреплены в специальном Законе⁸⁷³ и Конституция таких норм не содержит. В рамках меморандума,⁸⁷⁴ Счетная палата Российской Федерации при проведении функциональной проверки деятельности (проверки равными по положению⁸⁷⁵) Счетной палаты Кыргызстана за 2011-2012 годы также отметила, что нормы о независимом статусе Счетной палаты в Конституции нет,⁸⁷⁶ что “формально означает отсутствие прямых конституционных гарантий независимости и самостоятельности высшего органа государственного аудита, что делает его работу потенциально уязвимой”.⁸⁷⁷

Кроме того, независимость определенная в Законе не излагает степень независимости Счетной палаты в деталях. Так, в нем не учитываются три вида независимости: функциональная, финансовая и операционная, согласно принципам Мексиканской декларации о независимости Высших органов аудита.⁸⁷⁸

Аудиторов Счетной палаты избирает Парламент и Президент,⁸⁷⁹ как указано в де-юре, и поскольку Счетная палата подотчетна Парламенту и Президенту, то по мнению бывшего руководителя аппарата,⁸⁸⁰ Счетная палата не является независимой на все 100%. Этого же мнения придерживается и действующий председатель Счетной палаты,⁸⁸¹ который считает, что институт более или менее независим, так как зависимость связана с тем, что аудиторы назначаются Парламентом и подотчетны Парламенту, который является политизированным на сегодняшний день, хотя высший орган финансового контроля должен быть независим от политики и избираться на основе профессионализма. Тем не менее, в стране имеется множество субъективных влияний.

С точки зрения экс-председателя⁸⁸² Счетной палаты, независимость очень сильно зависит от личности и политической воли председателя Счетной палаты. В свою очередь, экс-руководитель⁸⁸³ аппарата Счетной палаты считает, что порядок избрания аудиторов предусмотренный законом служит системой “сдержек и противовесов”, поскольку аудиторы являются членами Совета Счетной палаты, который является высшим органом и принимает важные решения, но ввиду имеющейся политической культуры деятельность Совета связана и зависит от политической ситуации.

Независимость Совета Счетной Палаты согласно заключению экспертизы по оценке независимости⁸⁸⁴ не соответствует международным стандартам, так как сам процесс назначения Совета не является прозрачным по которому можно было бы рассмотреть возможность открытого процесса, где всем заинтересованным лицам была бы предоставлена возможность подать заявку на должность. Непонятно, могут ли члены совета назначаться повторно и назначаются ли они одновременно. Хорошая практика показывает, что предпочтительным является срок в более чем пять лет (7-8 лет). В таком случае не должно

⁸⁷² Лимская декларация, принятая IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году (ст. 5, 6),

http://esep.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=112&Itemid=164&lang=ru

⁸⁷³ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 27)

⁸⁷⁴ Счетная палата России проверит высший орган финансового контроля Кыргызстана,

<http://knews.kg/2013/03/schetnaya-palata-rossii-proverit-vyisshiy-organ-finansovogo-kontrolya-kyrgyzstana/>

⁸⁷⁵ В Бишкеке состоялось совместное заседание ВОФК России и Киргизии,

http://www.ach.gov.ru/press_center/news/478?sphrase_id=2782585

⁸⁷⁶ Счетная палата подвела итоги функциональной проверки деятельности Счетной палаты Кыргызской

Республики http://www.1prime.ru/state_regulation/20130628/764518239.html

⁸⁷⁷ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2013 год (стр. 95)

⁸⁷⁸ Мексиканская декларация о независимости высших органов финансового контроля, XIX Конгресс INTOSAI, ноябрь 2007 года, город Мехико.

⁸⁷⁹ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст. 74 ч. 4 п. 5), Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 20)

⁸⁸⁰ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты КР

⁸⁸¹ Интервью с председателем Счетной палаты Мариповым У. А.

⁸⁸² Интервью с экс-председателем Счетной палаты Ибраимовой Э.С.

⁸⁸³ Интервью с экс-руководителем аппарата Счетной палаты Кылжиевым С.А.

⁸⁸⁴ Проект оценки независимости по отношению в ISSAI 10

быть назначения на новый срок. Слабым местом в системе независимости является то, что представление кандидатов Президенту для принятия решения не совсем ясно прописано.

Также имеются риски о приостановлении исполнения обязанностей Председателя и Аудиторов Президентом и далее инициирование их отстранения от должности (в соответствии с законами), в связи со следующими фактами: а) поскольку не указывается, какое необходимо большинство, и б) существуют некоторые «резиновые» (неопределенно сформулированные) пункты (причины невозможности нормально работать по состоянию здоровья). Лучшая практика показывает, что для принятия вышеуказанных решений необходимо 2/3 голосов членов парламента.

Имеется достаточно широкий мандат и полное право принимать решение при выполнении функций, что в сочетании с предоставленными ограниченными ресурсами является проблемой, которая оказывает влияние на все этапы процесса аудита. При таких условиях согласно данной оценке, не представляется возможным утверждать, что Счетная палата имеет полную свободу действий при выполнении своих обязанностей.⁸⁸⁵

Вышеперечисленные риски отмечают также бывшие руководители Счетной палаты и эксперты. Так, по мнению члена консультационного совета,⁸⁸⁶ Счетная палата должна «деполитизироваться» и «профессионализироваться», так как участие представителей политических партий в управлении деятельностью Счетной палаты, в обсуждениях аудиторских отчетов и их утверждении влечет за собой риск, связанный с объективностью и качеством результатов. Кроме того, при назначении аудиторов важно учитывать квалификационные требования, то есть, знания и навыки, необходимые для обеспечения качества аудитов (желательно сертификация). При проведении интервью с чиновниками и экспертами, было отмечено, что при приеме на работу сотрудников существует «телефонное право» и иные способы давления, и в своей практике они испытывали такое давление на себе. По словам эксперта по бюджету,⁸⁸⁷ процедура назначения, а еще более важнее процедура освобождения от должности аудиторов и председателя используется, как инструмент сбора компромата и давления на негодных руководителей организаций.

Что касается запросов и писем о проведении внеплановых аудитов, то по мнению эксперта и бывшего руководителя аппарата Счетной палаты,⁸⁸⁸ Счетной палате сложно выполнять внеплановые аудиты по запросам Парламента и по возбужденным делам поступающие от правоохранительных органов совместно с установленным годовым планом проверки. Несмотря на ежегодное обращение в Парламент с предложением вносить все запросы по проверкам в годовой план, парламентарии продолжают в течении года направлять свои запросы о проведении внеплановых аудитов, что приводит к увеличению нагрузки.⁸⁸⁹

В настоящее время, в целях предупреждения коррупции в региональных отделениях запросы правоохранительных органов перенаправляются в центральный аппарат Счетной палаты, где принимается решение о проведении проверок. Международные стандарты⁸⁹⁰ предусматривают возможность подачи запросов о внеплановых проверках со стороны государственных органов в отдельных случаях, и, по мнению руководителя аппарата Счетной палаты,⁸⁹¹ в законодательство страны необходимо внести изменения, где следует четко указать, в каких случаях государственные органы могут подавать запросы о проведении внеплановых проверок. В случае нехватки ресурсов, Счетная палата должна отказать в проведении аудитов по внеплановым запросам Парламента с предоставлением объяснений и приложением предыдущего отчета.

⁸⁸⁵ Проект оценки независимости по отношению в ISSAI 10

⁸⁸⁶ Интервью с экспертом по государственному аудиту Тургунбековой Э.,

⁸⁸⁷ Интервью с экспертом по бюджету Маматовой Ч.

⁸⁸⁸ Интервью с экспертом по государственному аудиту Тургунбековой Э. и Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты КР

⁸⁸⁹ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты КР

⁸⁹⁰ Лимская декларация (ст. 13),

http://esep.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=112&Itemid=164&lang=ru

⁸⁹¹ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты КР

С данным мнением согласен и опрошенный эксперт,⁸⁹² который подтверждает, что действительно имеется большой поток запросов со стороны депутатов и правоохранительных органов, усложняющий работу Палаты и эта тенденция сохраняется по сей день.

С момента образования Счетной палаты, с октября 1996 года было назначено 9 председателей и только один из них вступил в должность повторно.⁸⁹³ Что касается аудиторов, то по мнению руководителя аппарата Счетной палаты,⁸⁹⁴ в большинстве случаев аудиторы дорабатывают установленный 5 летний срок.

В целом, нынешний Закон⁸⁹⁵ по многим положениям устарел и отстает от современной практики проведения государственного аудита, тем самым обуславливая возникновение большого количества рисков в деятельности Счетной палаты, так как структура самого закона недостаточно ясна и основные определения запутаны.

Счетная палата перешла на новый вид планирования⁸⁹⁶ по которому должны учитываться риски в организациях, такие как бюджет, период, состояние внутреннего контроля, наличие замечаний по предыдущей аудиторской проверке и др. Годовое планирование было также автоматизировано в 1С, но к сожалению, в настоящее время в полной мере не используется.

Прозрачность (де-юре) - 75

В какой степени имеются законодательные положения, гарантирующие, что общественность может получать соответствующую информацию о деятельности и решениях Счетной палаты?

Согласно закону,⁸⁹⁷ по результатам проведенных мероприятий, Счетная палата готовит отчеты об аудите: по исполнению республиканского и местных бюджетов; по состоянию государственного внутреннего и внешнего долга и использованию кредитных ресурсов; по расходам представительств и организаций, работающих за границей; инвестиционной деятельности; по внебюджетным средствам; по аудиту специальных средств; отчеты по поступлениям в республиканский и местный бюджеты от распоряжения государственной и муниципальной собственностью; отчеты по предприятиям и организациям с большей долей государственного и/или муниципального участия.

Кроме того, должна формировать отчеты об аудите эффективности и прочие отчеты по предприятиям и организациям с частной и иной формой собственности, которые получают средства из республиканского и местного бюджетов. Также, Счетная палата должна проводить аудиты эффективности Национального банка КР и готовить отчет в отношении обслуживания республиканского бюджета и использования золотовалютных резервов.⁸⁹⁸

Несмотря на то, что в законе «О Счетной палате КР» прописано о применении международных стандартов аудита, международных стандартов финансовой отчетности и международных стандартов бухгалтерского учета, к сожалению, не указано об информировании, конкретно какие стандарты аудита применяются при проведении аудита.

Из формируемых отчетов Счетной палаты в Парламент предоставляется ежегодный отчет об аудите по исполнению республиканского бюджета, и специальные отчеты по вопросам особой важности или срочности. Кроме того, Председатель Счетной палаты ежегодно представляет Парламенту отчет о деятельности Счетной палаты.⁸⁹⁹

⁸⁹² Интервью с экспертом по бюджету Маматовой Ч.

⁸⁹³ (Информация находится в галерее Счетной палаты)

⁸⁹⁴ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты КР

⁸⁹⁵ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. ст. 31-39)

⁸⁹⁶ Проект MAP (Всемирный банк) Грант «Усиление Счетной палаты Кыргызской Республики» (TF 017895)

Конференция по закрытию проекта 23 ноября 2016 года. Ключевые результаты – годовое планирование аудитов: Методология, годового планирования, основанная на рисках; Модель годового плана.

⁸⁹⁷ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. ст. 31-38)

⁸⁹⁸ Там же (ст. 39, ст. 43)

⁸⁹⁹ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст. 74 ч. 6 п. 3), Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст.ст. 59, 60, ст. 61)

Парламент заслушивает ежегодные отчеты председателя Счетной палаты о деятельности Счетной палаты за предыдущий год и отчет о результатах аудита исполнения республиканского бюджета.⁹⁰⁰

Все представляемые в Парламент отчеты должны быть опубликованы в течение одного месяца, если иное не будет установлено Парламентом. По завершению каждого аудита Счетная палата готовит отчет о проведенном аудите и в течение недели после его утверждения Советом Счетной палаты должна разместить на своем официальном сайте. Также, Счетная палата должна регулярно предоставлять средства массовой информации информацию о своей деятельности, подлежащую обязательному опубликованию. Более того, Счетная палата может издавать журналы и другие печатные издания на средства, выделяемые из республиканского бюджета, специально для этих целей.⁹⁰¹

Прозрачность (де-факто) - 50

В какой степени существует прозрачность в деятельности и решениях Счетной палаты на практике?

Председатель Счетной палаты ежегодно представляет два главных отчета⁹⁰² в Парламент: отчет об аудите составления и исполнения республиканского бюджета,⁹⁰³ и отчет о деятельности Счетной палаты.⁹⁰⁴ Со слов председателя Счетной палаты, все предусмотренные законодательством отчеты своевременно направляются в Парламент.⁹⁰⁵

На момент подготовки данного доклада, на сайте Счетной палаты размещены по 3 полных отчета об аудитах исполнения бюджетов республиканского, Соцфонда и Фонда медицинского страхования за 2016 год, 2017 год и за 2018 год,⁹⁰⁶ отчеты о деятельности Счетной палаты за 2016 год, за 2017 год и за 2018 год,⁹⁰⁷ полные отчеты по результатам аудиторских мероприятий.⁹⁰⁸ за 2017 год – 4, за 2016 год – 10 отчетов и другие аудиторские отчеты за период с 2012 по 2015 годы. Также, о результатах проведенных аудитов периодически сообщается в новостной ленте на главной странице официального сайта, в виде анонсов.

Тем не менее, деятельность Счетной палаты является частично прозрачной, так как на сайте не публикуется план аудитов и поэтому неизвестно, все ли отчеты о результатах аудита размещаются на сайте. Счетная палата Российской Федерации еще в 2013 году при проведении функциональной оценки на соответствие организационной структуры Счетной палаты КР уделила внимание вопросу планирования по которому глава Счетной палаты России отметил, что: «главным недостатком является неопределенность годовых планов и отсутствие перечня объектов, которые планируется проверять. Думаю, специалисты Счетной палаты Кыргызстана лукавят - в этом есть коррупционная лазейка».⁹⁰⁹ Эксперт по бюджету⁹¹⁰ также считает, что «план аудита в обязательном порядке должен размещаться на сайте, но на практике этого не происходит.

⁹⁰⁰ Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст. 74 ч. 6 п. 3), Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25 ноября 2011 года № 223 (ст. 3 ч. 1 п. 34, ст. 101 ч. 1 п. 5)

⁹⁰¹ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 62, ст. 50, ст. 62)

⁹⁰² Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (ст. 74 ч. 6 п. 3), Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст.ст. 59, 61), Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25 ноября 2011 года № 223 (ст. 101 ч. 1 п. 5)

⁹⁰³ <https://www.esep.kg/images/docs/budjet2018.pdf> Отчет Об аудите исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2018 год

⁹⁰⁴ <https://www.esep.kg/images/docs/2019/Godovoi.pdf>, Отчет о деятельности Счетной палаты за 2018 год

⁹⁰⁵ Интервью с Мариповым У.А., председателем Счетной палаты КР

⁹⁰⁶ Отчеты об аудитах исполнения бюджетов за 2016, 2017 и за 2018 годы,

https://www.esep.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=251&Itemid=137&lang=ru,

http://esep.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=63&Itemid=166&lang=ru

⁹⁰⁷ Отчеты о деятельности Счетной палаты за 2016, 2017 и за 2018 годы,

http://esep.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=29&Itemid=139&lang=ru

⁹⁰⁸ Результаты аудиторских мероприятий,

http://esep.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=26&Itemid=136&lang=ru

⁹⁰⁹ <http://knews.kg/2013/07/glava-schetnoy-palaty-rossii-ukazal-na-korrupsionnyie-lazeyki-v-rabote-schetnoy-palaty-kyrgyzstana/>, Глава Счетной палаты России указал на коррупционные лазейки в работе Счетной палаты Кыргызстана

⁹¹⁰ Интервью с Маматовой Ч., экспертом по бюджету

В целом, отчеты о деятельности Счетной палаты своевременно размещаются на веб-сайте, после утверждения Советом Счетной палаты.⁹¹¹

Счетная палата размещает отчеты об аудиторской деятельности на веб-сайте в отдельном разделе, начиная с 2012 года. По мнению эксперта по бюджету,⁹¹² предоставляемые ежегодные отчеты о деятельности Палаты, являются достаточно полными и информативными. Сайт располагает информацией о составе и структуре, о должностных лицах Счетной палаты и их полномочиях, о порядке проведения аудиторских мероприятий, указанных в регламенте и др.⁹¹³ Сведения о бюджете Счетной палаты доступны на сайте Министерства финансов,⁹¹⁴ а информация о расходах – на портале “Открытый бюджет”.⁹¹⁵

Кроме того, информацию о деятельности Счетной палаты можно получить через пресс секретаря, путем подачи запросов, а также лично попасть на прием к председателю Счетной палаты. Счетная палата обновила формат работы “телефона доверия”, сменив стационарный номер на мобильный, по которому отвечает сотрудник подотчетный руководителю ведомства, ранее “телефон доверия” работал в режиме автоответчика. Положение о “телефоне доверия”,⁹¹⁶ принятое Счетной палатой в 2017 году, предусматривает упрощение процедуры сообщения гражданами информации о коррупционных проявлениях со стороны сотрудников Счетной палаты. Номер “телефона доверия” размещен на официальном сайте Счетной палаты, а также указывается в приказе о проведении аудита, копия которого вручается объекту аудита. При этом, звонок для абонентов ОАО «Кыргызтелеком» а также для граждан, проживающих в регионах республики является бесплатным.⁹¹⁷ В свою очередь, запущен новый номер WhatsApp для сообщений граждан, который находится лично у председателя Счетной палаты.⁹¹⁸ Номер WhatsApp указан на сайте Счетной палаты.⁹¹⁹ Счетная палата предоставляет информацию на основании запросов с учетом соблюдения государственной тайны.

Для повышения открытости и обеспечения информационной прозрачности деятельности Счетной палаты проведена модернизация официального сайта Счетной палаты, по результатам которой усилены функции сайта по обеспечению обратной связи с гражданами, а разработанная новая структура сайта Счетной палаты которая предусматривает более подробную информацию о Счетной палате и ее деятельности, в частности предусмотрен раздел «Антикоррупционная политика».

Тем не менее эксперт⁹²⁰ считает, что наполнение сайта очень слабое, блок по плану аудиторских проверок сейчас отсутствует вообще по которому предполагалось, что любой государственный орган смог бы посмотреть свою плановую проверку. Также в структуре Счетной палаты необходим полноценный отдел информационного обеспечения с разделением обязанностей ИТ-специалистов на обновление сайта, техническая поддержка, сетевое администрирование, управление программой 1С.

Подытоживая результаты изучения сайта и проведенных интервью, Счетной палате необходимо уделить достаточное внимание применению информационных технологий, наращиванию потенциала по внешним и внутренним коммуникациям и ИТ-кадрам.

Подотчетность (де-юре) - 75

⁹¹¹ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты

⁹¹² Интервью с экспертом по бюджету Маматовой Ч.,

⁹¹³ Сайт Счетной палаты, http://www.esep.kg/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=109&lang=ru, https://www.esep.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=801:reglament-schetnoj-palaty-kyrgyzskoj-respubliki&catid=43&lang=ru&highlight=WyJcdTA0NDlXQ==&Itemid=153

⁹¹⁴ <http://www.minfin.kg/ru/novosti/byudzhet/zakony/zakon-kr-o-respublikanskom-byudzhet-kyrgyzskoy-re3710.html>

⁹¹⁵ https://budget.okmot.kg/ru/exp_vedom/index.html

⁹¹⁶ http://esep.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=111&catid=36&Itemid=142&lang=ru

⁹¹⁷ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2017 год (стр. 24-25), <http://esep.kg/images/docs/2018/06/otchet-sp-kr-sa-2017-god-russ1.pdf>

⁹¹⁸ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты

⁹¹⁹ Номер WhatsApp Счетной палаты 0557 500 737, номер телефона доверия +996 555 500 985

http://esep.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=216&Itemid=146&lang=ru

⁹²⁰ Интервью с экспертом по государственному аудиту Тургунбековой Э.

Имеются ли законодательные положения, которые гарантируют подотчетность Счетной палаты?

В соответствии с Законом,⁹²¹ Счетная палата предоставляет отчет Парламенту. Как указывалось, выше, Счетная палата готовит ежегодный отчет об аудите по исполнению республиканского бюджета. Также, Счетная палата готовит специальный отчет для Президента и Парламента по вопросу особой важности или срочности. Кроме того, Председатель Счетной палаты ежегодно представляет Парламенту отчет о деятельности Счетной палаты.

Отчеты Счетной палаты для Парламента не должны содержать информацию, являющуюся коммерческой тайной или ту, что может нанести вред интересам государства, хотя Парламент может отклонить решение о не включении такого вида информации большинством голосов. Парламент может, в качестве альтернативы, решить, что им необходимо знать эту информацию, но, в то же время, она не должна предаваться общественной огласке. Счетная палата имеет право обнародовать имена должностных лиц, наименование объектов аудита в случае несоблюдения ими законодательства Кыргызской Республики или рекомендаций Счетной палаты.⁹²²

Правила организации отчетной работы Счетной палаты устанавливает Регламент.⁹²³ Годовой отчет Счетной палаты является служебным документом, содержащий сведения о деятельности Счетной палаты в течение года, о состоянии расходования республиканских финансовых ресурсов, об эффективности управления и распоряжения государственной собственностью. Основой отчета являются аудиторские отчеты и отчеты специалистов. Годовой отчет Счетной палаты составляется под руководством председателя Счетной палаты, рассматривается и утверждается Советом Счетной палаты. Структура документа, порядок и сроки его составления определяются в порядке, установленном в Счетной палате.⁹²⁴ Закон⁹²⁵ предусматривает необходимость отражать в Годовом отчете информацию о рекомендациях Счетной палаты Правительству, государственным органам, включая правоохранительные, а также о выполнении этих рекомендаций и предпринимаемых действиях по их реализации. Других юридических требований к содержанию данного отчета закон не содержит.

Отчеты Счетной палаты должны быть представлены в Парламент в установленные законом сроки: отчет о деятельности Счетной палаты за предыдущий год - не позднее 20 июня; отчет о результатах аудита исполнения республиканского бюджета при утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета - не позднее 1 октября года, следующего за отчетным.

Аудит финансовой отчетности Счетной палаты должен осуществляться один раз в 3 года независимым аудитором, имеющим соответствующую лицензию на проведение аудита, который назначается Парламентом, по представлению Счетной палаты. Отбор независимого аудитора должен осуществляться на тендерной основе, в соответствии с законодательством о государственных закупках. Результаты проведенного независимого аудита финансовой отчетности Счетной палаты должны рассматриваться Советом Счетной палаты и приниматься соответствующие решения по ним. Независимый аудитор должен проводить аудит финансовой отчетности Счетной палаты в соответствии с международными стандартами аудита. Отчет об аудите финансовой отчетности Счетной палаты должен быть представлен Президенту и Парламенту, не позднее 20 июня каждого года, следующего за календарным, к которому относится финансовая отчетность.⁹²⁶

Тем не менее, законом не урегулированы вопросы установления системы контроля качества государственных аудитов, для того, чтобы соответствовать международным стандартам аудита в государственном секторе. Также не прописано в законе использование информационно – коммуникационных технологий, что препятствует проведению реформ.

⁹²¹ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст.ст. 3, 59, 60)

⁹²² Там же (ст. 54)

⁹²³ Регламент Счетной палаты КР от 5 декабря 2013 года № 01-3/96 (ст. 5.5)

⁹²⁴ Руководство по составлению отчетов, утв. постановлением Совета Счетной палаты от 6 сентября 2010 года №01-3/32, Инструкция о порядке составления отчета об аудиторской деятельности Счетной палаты, утв. приказом председателя Счетной палаты Кыргызской Республики от 21 мая 2008 года №1-12/95

⁹²⁵ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 61)

⁹²⁶ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст.ст. 55-56, ст.ст. 57)

Относительно правовых положений, позволяющих оспаривать результаты аудита Счетной Палаты, закон⁹²⁷ гласит, что Счетная палата решает разногласия между объектом аудита путем переговоров, а в случае отсутствия согласия по предлагаемому отчету данный вопрос регулируется путем обращения в суд.

Существуют положения, согласно которым должностное лицо объекта аудита вправе получать полное письменное обоснование о продлении сроков аудита. В случае, если должностное лицо считает, что продление аудита необоснованно, может обратиться в суд; получить возмещение убытков, понесенных в результате неправомерных действий аудиторов и сотрудников Счетной палаты; в случае неправомерных действий со стороны аудиторов и сотрудников Счетной палаты, ставить в известность правоохранительные органы. Должностное лицо, либо сотрудник объекта аудита, которому был нанесен вред со стороны председателя, аудитора либо сотрудника Счетной палаты, действовавшего в нарушение закона или правил, инструкций или стандартов, может обратиться в суд для выплаты компенсации, которая производится за счет лиц, виновных в нанесении вреда.⁹²⁸

Подотчетность (де-факто) - 50

В какой степени Счетная палата должна отчитываться и нести ответственность за свои действия на практике?

Счетная палата один раз в год предоставляет отчет о деятельности и отчет об аудите исполнения республиканского бюджета в Парламент. Отчеты размещены в открытом доступе на официальном сайте ведомства.⁹²⁹ Ежегодный отчет о деятельности Счетной палаты основан на статистических данных по итогам аудиторской деятельности и сведений, подготовленных структурными и территориальными подразделениями Палаты. Отчет включает в себя основные показатели деятельности Счетной палаты: результаты аудиторской деятельности, итоги аудитов исполнения республиканского бюджета, бюджетов Социального фонда и Фонда обязательного медицинского страхования, проведенных за отчетный период. Отчет также содержит сведения по исполнению сметы расходов Счетной палаты за отчетный год, приводит данные о кадровом обеспечении, взаимодействии с органами власти и другими государственными органами, о международном сотрудничестве ведомства, а также организационные и антикоррупционные мероприятия по совершенствованию системы государственного аудита и др.

Отчет о деятельности Счетной палаты всегда обсуждается в Парламенте.⁹³⁰ Тем не менее, по мнению эксперта по бюджету,⁹³¹ недостатком является то, что аудиторский отчет об исполнении республиканского бюджета не имеет единой формы, данные в отчетах несопоставимы и каждый новый председатель готовит этот отчет по своему усмотрению.

Согласно интервью экс-председателя⁹³² Счетной палаты, отчет о деятельности Палаты активно обсуждается в Парламенте, и даже был год когда спикер Парламента перед заслушиванием отчета отправил его по всем комитетам и фракциям, где каждый комитет Парламента рассматривал отчет по своему профилю.

Хотя норма предусматривающая необходимость аудита финансовой отчетности Счетной палаты независимым аудитором была введена в 2004 году, на практике она не исполнялась до 2014 года, где согласно указанной норме закона, аудит финансовой отчетности Счетной палаты должен осуществляется один раз в 3 года независимым аудитором.⁹³³ В первый раз независимый аудит финансовой отчетности Счетной палаты был проведен в 2014 году.⁹³⁴ Парламент ни разу не инициировал проведение финансового аудита Счетной палаты,

⁹²⁷ Там же (ст. 53)

⁹²⁸ Там же (ст. 29 ч. 2 п.п. 3-5, ст. 30)

⁹²⁹ http://esep.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=29&Itemid=139&lang=ru,

http://esep.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=251&Itemid=137&lang=ru

⁹³⁰ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты

⁹³¹ Интервью с экспертом по республиканскому бюджету Маматовой Ч.

⁹³² Интервью с экс-председателем Счетной палаты Ибраимовой Э.С.

⁹³³ Закон КР "О Счетной палате КР" от 13 августа 2004 года № 117 (стр. 55)

⁹³⁴ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2014 год (стр. 55, 127)

независимый финансовый аудит Счетной палаты проводился по предложению самой палаты.⁹³⁵ В последний раз аудит финансовой отчетности Счетной палаты за 2016 год был проведен в апреле 2017 года независимой аудиторской компанией «Марка Аудит Бишкек».⁹³⁶ Итоговый отчет за 3 года должен быть представлен Президенту и в Парламент,⁹³⁷ но к сожалению, полные результаты данного аудита Счетной палаты на официальном сайте ведомства не опубликованы.

Аудируемые учреждения пользуются правом оспаривания результатов аудита Счетной палаты. Счетная палата рассматривает возражения аудируемых учреждений и оспорить результаты аудита можно далее в судебном порядке. Тем не менее, данным правом аудируемые объекты пользуются редко, например из открытых источников имеется информация только об одном судебном процессе между Счетной палатой и аудируемым объектом.⁹³⁸ По мнению эксперта по бюджету,⁹³⁹ «на практике мало кто оспаривает результаты аудита, поскольку большинство проблемных вопросов решается путем подкупа проверяющих инспекторов.»

В 2017 году было подписано положение о создании Экспертно-методологического совета Счетной палаты КР, половина которого должна состоять из представителей общественного сектора, независимых экспертов, научных кругов и профессиональных союзов, независимых аудиторов, а вторая половина - из сотрудников Счетной палаты, для объективного рассмотрения спорных вопросов, возникающих по результатам аудита.⁹⁴⁰ За текущий период 2018 года было проведено 4 заседания Экспертно-методического совета и рассмотрено 8 вопросов, по результатам которых даны соответствующие рекомендации и разъяснения.

Механизмы честности (де-юре) - 75

Насколько хорошо прописаны механизмы честности на законодательном уровне для Счетной палаты?

Счетная палата при осуществлении служебных полномочий и функций руководствуется правилами и нормами поведения Этического кодекса,⁹⁴¹ положения которого обязательны для исполнения всеми сотрудниками Счетной палаты, включая председателя и аудиторов. Кодекс охватывает принципы честности, независимости, объективности, профессиональной компетентности и тщательности, конфиденциальность, безупречное поведение и лояльность всех сотрудников. Неисполнение правил Этического кодекса влечет ответственность в случаях и порядке, установленных Законом.⁹⁴² В свою очередь, должен соблюдаться Кодекс этики государственных и муниципальных служащих КР.⁹⁴³

Закон «О Счетной палате» и Этический кодекс содержат нормы, касающиеся конфликта интересов, где сотрудникам Счетной палаты запрещается принимать участие в проведении аудита, если он является близким родственником руководителя, учредителя или работника объекта аудита, имеет личные имущественные интересы, относящиеся к объекту аудита, либо является работником объекта аудита в течение периода, подлежащего аудиту. Когда семейные и личные отношения между сотрудниками и руководителями или иными сотрудниками

⁹³⁵ Интервью с экспертом по государственному аудиту Тургунбековой Э.,

⁹³⁶ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2017 год (стр. 33), <http://esep.kg/images/docs/2018/06/otchet-sp-kr-sa-2017-god-russ1.pdf>

⁹³⁷ Аудиторская компания «Марка Аудит» провела проверку деятельности за 2015, 2016 и 2017 гг, затем итоговый отчет за 3 года предоставляется в парламент, со слов Элебесова Б.Д., бывшего руководителя аппарата Счетной палаты КР.

⁹³⁸ Суд по иску китайских компаний к Счетной палате назначили на декабрь,

http://www.vb.kg/doc/294730_syd_po_isky_kitayskih_kompaniy_k_schetnoy_palate_naznachili_na_dekabr.html,

Суд отклонил иск китайских компаний против Счетной палаты,

http://www.vb.kg/doc/297564_syd_otklonil_isk_kitayskih_kompaniy_protiv_schetnoy_palaty.html

⁹³⁹ Интервью с Маматовой Ч., экспертом по бюджету

⁹⁴⁰ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты

⁹⁴¹ «Этический кодекс» сотрудников Счетной палаты КР от 25 ноября 2005 года (ст. 4)

⁹⁴² Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 28)

⁹⁴³ «Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики», утв. постановлением Совета по государственной гражданской и муниципальной службе от 19 августа 2016 года № 43

аудируемой организации могут создать угрозу наличия личной заинтересованности, близкого знакомства или шантажа.⁹⁴⁴

Сам же закон «О конфликте интересов»⁹⁴⁵ не предусматривает эффективного механизма его реализации, так как не соответствует международным стандартам. (См. подробнее раздел «Государственная служба»)

Положения относительно конфликта интересов также включает Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»,⁹⁴⁶ согласно которым руководитель госоргана и органа МСУ, при наличии риска возникновения конфликта интересов обязан инициировать проведение служебного расследования, по результатам которого принимает меры по устранению конфликта интересов. Непринятие мер руководителем, в случае обращения служащего, находящегося в его непосредственном подчинении, по вопросу предотвращения конфликта интересов является основанием для освобождения руководителя от должности, в связи с утратой доверия.

Сотрудники Счетной палаты не должны принимать или предлагать подарки, знаки гостеприимства, а также им следует избегать ситуаций, способных скомпрометировать их профессиональную репутацию. Однозначно недопустимы действия и высказывания, которые могут создать мнение у должностных лиц объекта аудита о том, что сотрудник Счетной палаты рассчитывает на получение каких-либо материальных благ или услуг от них.⁹⁴⁷

Служащий, согласно Закону,⁹⁴⁸ после прекращения службы в течение года не может: в интересах третьих лиц обращаться по месту своей прежней работы по вопросам, которые входили в его компетенцию. (См. подробнее раздел «Государственная служба»)

Механизмы честности (де-факто) - 25

В какой степени механизмы честности Счетной палаты обеспечиваются на практике?

Этический кодекс⁹⁴⁹ Счетной палаты был принят в 2005 году и основан на международном этическом кодексе для аудиторов государственного сектора.⁹⁵⁰ Со слов бывшего руководителя аппарата Счетной палаты,⁹⁵¹ при приеме на работу, каждый сотрудник подписывает обязательство⁹⁵² о соблюдении Этического кодекса и при направлении на аудит должен учитываться конфликт интересов. Если руководитель аудируемого объекта является родственником или знакомым, то направляемый аудитор/инспектор обязан поставить в известность руководство Счетной палаты и отказаться от проверки. Периодически, один раз в год каждый сотрудник Счетной палаты в письменной форме подтверждает, что ознакомлен с Этическим кодексом.⁹⁵³

Председатель Счетной палаты⁹⁵⁴ отметил, что хотя заработная плата сотрудников Счетной палаты хорошая и выше чем у сотрудников аппарата Правительства, все же бывают случаи нарушения кодекса поведения и всегда есть риск коррупции. Основанием для рассмотрения комиссии по этике являются жалобы аудируемых объектов, где например бывали случаи, когда инспектор проводил проверку без предоставления документов дающих право на проверку. Бывший руководитель аппарата Счетной палаты⁹⁵⁵ указал, что уполномоченным по вопросам

⁹⁴⁴ «Этический кодекс» сотрудников Счетной палаты КР от 25 ноября 2005 года (ст. 8.1.)

⁹⁴⁵ Закон КР «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 года № 206 (11)

⁹⁴⁶ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 43 ч.ч. 2, 3, 5)

⁹⁴⁷ «Этический кодекс» сотрудников Счетной палаты КР от 25 ноября 2005 года (ст. 5.2.5)

⁹⁴⁸ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 22 ч. 3)

⁹⁴⁹ «Этический кодекс» сотрудников Счетной палаты КР от 25 ноября 2005 года

⁹⁵⁰ Кодекс этики ИНТОСАИ (Международные стандарты высших органов аудита),

<http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/others/ISSAI/ISSAI-30-Ruso.pdf>

⁹⁵¹ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты

⁹⁵² «Этический кодекс» сотрудников Счетной палаты КР от 25 ноября 2005 года (Приложение 1)

⁹⁵³ Интервью с уполномоченным по вопросам коррупции Счетной палаты Бекбасаровым М.

⁹⁵⁴ Интервью с председателем Счетной палаты КР Мариповым У.А.

⁹⁵⁵ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты

коррупции Счетной палаты были разработаны стандарты антикоррупционного поведения, на основании которых создана Комиссия по предупреждению коррупции.⁹⁵⁶ Также, согласно опросу респондентов – прошедших аудит, было высказано множество нареканий и жалоб в отношении инспекторов Счетной палаты.

В 2018 году в адрес Счетной палаты поступило 77 письменных и электронных обращений, которые были поставлены на контроль и рассмотрены в соответствии с Законом КР «О порядке рассмотрения обращений граждан»,⁹⁵⁷ что на 15 обращений больше, чем в прошлом году. В «Общественную приемную» ведомства обратилось 10 (в прошлом году - 7) граждан по различным вопросам, обращения которых были рассмотрены в установленном порядке.

Счетной палатой при финансовой поддержке Всемирного банка было разработано три социальных ролика,⁹⁵⁸ на кыргызском и русском языках на антикоррупционную тематику о том, как действовать согласно закону при проверках Счетной палаты. Ролики были запущены в 2017 году, в рамках работы по обеспечению честности Счетной палаты и показаны в эфире телеканалов ОТРК в течение 20 дней и ЭлТР – 30 дней, а также загружены на официальный канал Счетной палаты в Youtube⁹⁵⁹ и в другие социальные сети. В марте-апреле 2018 года обновленные варианты роликов повторно транслировались в эфире отечественных телеканалов, из них, на ОТРК – 14 дней, на ЭлТР – 20 дней. Специальных тренингов по “механизмам честности” для сотрудников не проводилось, но на всех производственных совещаниях эти вопросы постоянно проговариваются.⁹⁶⁰

По мнению бывшего руководителя аппарата Счетной палаты,⁹⁶¹ случаи нарушения этики встречаются, но в большей части жалобы поступают анонимно. За нарушение Этического кодекса в отношении сотрудников Счетной палаты применяются санкции в виде понижения в должности, выговоры, увольнения и аресты по уголовным делам.

Информацию о законе по конфликту интересов читайте подробнее в разделе “Государственная служба”.

Роль: Эффективность аудита - 50

Насколько в Счетной палате эффективны аудиты государственных расходов?

Согласно Бюджетному кодексу,⁹⁶² Счетная палата в области регулирования бюджетных правоотношений имеет исключительное право проводить финансовый аудит и аудит эффективности.

С целью повышения ответственности сотрудников и повышения качества аудитов изменена структура Счетной палаты,⁹⁶³ по которой отделы аудитов распределены по отраслям, а инспекторский состав распределен между отраслевыми отделами.⁹⁶⁴

Счетная палата, при проведении аудита, может проводить анализ работы и отчетности служб внутреннего аудита объектов аудита там, где такие службы имеются. Счетная палата по своему

⁹⁵⁶ Постановлением Совета Счетной палаты КР от 19 марта 2017 года № 03-7/45 утверждено Положение о комиссии Счетной палаты КР по предупреждению коррупции. Приказом председателя Счетной палаты КР от 4 апреля 2017 года № 04-4/52 образована комиссия Счетной палаты КР по предупреждению коррупции. https://www.esep.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=33&Itemid=143&lang=ru,

⁹⁵⁷ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2018 год (стр. 32), <https://www.esep.kg/images/docs/2019/Godovoi.pdf>,
⁹⁵⁸ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2017 год (стр. 29) <http://esep.kg/images/docs/2018/06/otchet-sp-kr-sa-2017-god-russ1.pdf>

⁹⁵⁹ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2017 год (стр. 24), <http://esep.kg/images/docs/2018/06/otchet-sp-kr-sa-2017-god-russ1.pdf>

⁹⁶⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=vAE3E2YRRz4>, https://www.youtube.com/watch?v=2qkJx-pb_08

⁹⁶¹ Интервью с председателем Счетной палаты КР Мариповым У.А.,

⁹⁶² Интервью с Элебековым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты

⁹⁶³ Бюджетный Кодекс КР от 16 мая 2016 года № 59 (ст. 72 п. 1)

⁹⁶⁴ Структура Счетной палаты КР,

http://esep.kg/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=56&Itemid=113&lang=ru

⁹⁶⁴ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2016 год (стр. 5-6), <http://esep.kg/images/docs/2018/01/otchet-sp-kr-sa-2016-god-russ.pdf>

собственному усмотрению может полагаться на отчеты, подготовленные службой внутреннего аудита, а также может применять собственное планирование аудита и оценку рисков, принимая во внимание результаты оценок внутреннего аудита.⁹⁶⁵ В тоже время, Счетная палата не вправе вмешиваться в деятельность служб внутреннего аудита по планированию внутреннего аудита в объектах внутреннего аудита, также не вправе использовать результаты внутреннего аудита в целях применения каких-либо санкций.⁹⁶⁶

Согласно интервью экс-руководителя⁹⁶⁷ аппарата Счетной палаты, использование результатов внутреннего аудита внутри правительственных ведомств входит в мандат Счетной палаты, но развитие нормативно правовой-базы в сфере внутреннего аудита не гармонизирует с развитием Счетной палаты, а также для Счетной палаты не выработаны типовые требования по системе внутреннего аудита и отсутствует методика по определению эффективности внутреннего аудита.

По мнению консультанта,⁹⁶⁸ Счетной палате, как образцовому бюджетному учреждению, важно у себя в организации укрепить внутренний контроль, внедрить систему управления рисками и проводя аудит в объектах аудита, соответственно оценивать внутренний контроль и функционирование служб внутреннего аудита и при возможности использовать работу внутренних аудиторов для экономии собственных ресурсов. Задачей аудитора является выявление проблем в работе служб внутреннего аудита. Счетная палата может предоставить рекомендации службе внутреннего аудита для улучшения ее работы. По стандартам ИНТОСАИ предусмотрены 3 вида аудитов: финансовый аудит, аудит эффективности и аудит соответствия. В настоящее время Счетная палата в основном проводит такие аудиты в пилотном режиме. Методика по финансовому аудиту относительно упорядочена, созданы рабочие документы и разработана система управления аудитом на базе 1С. При проведении государственного аудита важно совмещать два вида аудита, то есть финансовый аудит и аудит соответствия, поскольку, всегда основным фокусом аудита остается соблюдение законодательства объектом аудита. Вместе с тем, при проведении аудита в соответствии со стандартами необходимо соблюдение соответствующих процедур аудита и документирование, что требует совершенствования. Что касается аудита эффективности, то он является самым сложным аудитом, требующим больших трудозатрат, а также временных и финансовых ресурсов, наличия необходимых знаний и навыков у проверяющих.

С точки зрения эксперта по бюджету,⁹⁶⁹ Счетная палата еще не готова для осуществления аудита эффективности, поскольку проведение исследований и сбора данных из репрезентативной выборки, анализа данных требуют очень больших ресурсов и Счетная палата пока не обладает необходимым потенциалом, средствами и знаниями для проведения аудита эффективности. Согласно отчету,⁹⁷⁰ Счетная палата провела 3 пилотных аудита эффективности, два пилотных финансовых аудита и один аудит соответствия.

По мнению консультанта,⁹⁷¹ проведение аудитов согласно международным стандартам и упорядочение рабочих процессов в Счетной палате привело бы к предоставлению более полной информации об эффективности государственных расходов и выявлению более глобальных проблем с бюджетированием в стране, поскольку во время аудита должен проводится анализ и изучение на предмет экономности, продуктивности, результативности, а также соответствие финансовой отчетности и учетной системы, законодательству и бухгалтерским стандартам.

⁹⁶⁵ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 42)

⁹⁶⁶ Закон КР «О внутреннем аудите» от 26 января 2009 года № 25 (ст. 21)

⁹⁶⁷ Интервью с экс-руководителем аппарата Счетной палаты Кылжыевым С.А.

⁹⁶⁸ Интервью с экспертом по государственному аудиту Тургунбековой Э.

⁹⁶⁹ Интервью с экспертом по бюджету Маматовой Ч.

⁹⁷⁰ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2016 год (стр. 4), <http://esep.kg/images/docs/2018/01/otchet-sp-kr-sa-2016-god-russ.pdf>

⁹⁷¹ Интервью с экспертом по государственному аудиту Тургунбековой Э.

В 2015 году в рамках проекта Европейского союза,⁹⁷² было разработано Руководство по аудиту эффективности и для сотрудников Счетной палаты, были проведены семинары по вопросам внедрения международных стандартов аудита эффективности. В рамках проекта с помощью консультантов, были проведены два пилотных аудита, но по мнению бывшего руководителя аппарата Счетной палаты⁹⁷³ для внедрения международных стандартов аудита, проведенных мероприятий недостаточно, и отметил, что Евросоюз запустил новый проект в рамках которого будет проводиться обучение сотрудников Счетной палаты по “повышению уровня планирования и контроля проведения внешнего аудита, усовершенствования процедур внутреннего аудита и финансового контроля”.⁹⁷⁴

По мнению экс-руководителя аппарата Счетной палаты, отчеты в большей мере соответствуют существующей нормативно-правовой базе и внутренним положениям Счетной палаты, но не совсем соответствуют международным стандартам аудита.⁹⁷⁵

С точки зрения эксперта,⁹⁷⁶ в основном, аудиторские проверки проводятся регулярно. По итогам аудита формируются проекты отчетов, которые передаются в отделы по направлениям, где аналитики проверяют качество отчета, пересматривают его, сокращают и т.п. и выносят на Совет Счетной палаты. На Совет приглашается объект аудита, отчет предоставляется только объекту, а также правоохранительным органам в случае наличия фактов для возбуждения уголовного дела.

Раскрытие и расследование проступков государственных должностных лиц - 75

Насколько эффективно раскрывает и расследует Счетная палата проступки государственных должностных лиц?

Счетная палата обладает полномочиями в области сбора информации. Информация, полученная Счетной палатой, может использоваться только для подготовки отчетов и комментариев и не может быть использована для иных целей, за исключением случаев, предусмотренных Законом.⁹⁷⁷

Также, согласно Закону,⁹⁷⁸ Счетная палата при необходимости может делать копии всех документов, завизированных должностным лицом объекта аудита, а также опрашивать должностных лиц, сотрудников и акционеров. В случаях, когда есть серьезные подозрения в преступлении, председатель Счетной палаты, руководитель аппарата или руководитель территориального подразделения может дать распоряжение временно изъять подлинники документов, файлы, включая компьютеры. При этом, объекту аудита должен быть предоставлен перечень изъятых документов и оборудования, а также копии изъятых документов. В объектах аудита с негосударственной формой собственности файлы, включая компьютеры, изымаются с согласия должностного лица объекта аудита, в случае не достижения согласия файлы, дискеты и оборудование, содержащие необходимую информацию для проведения аудита, опечатываются до решения суда.

Счетная палата не имеет полномочий расследовать проступки государственных должностных лиц, но при выявлении правонарушений обязана сообщить о них и предоставить свои заключения правоохранительным органам или суду. В свою очередь, правоохранительные органы и суды обязаны предоставлять Счетной палате информацию о ходе разбирательства по переданным им делам.⁹⁷⁹

⁹⁷² Счетная Палата внедрит международные стандарты аудита эффективности, https://kaktus.media/doc/331941_schetnaia_palata_vnedrit_mejdynarodnye_standarty_aydita_effektivnosti.html

⁹⁷³ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной Палаты

⁹⁷⁴ Евросоюз запустил новый проект по поддержке системы соцзащиты Кыргызстана, https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/18951/node/18951_ru

⁹⁷⁵ Интервью с экс-руководителем аппарата Счетной Палаты Кылжиевым С.А.

⁹⁷⁶ Интервью с экспертом по государственному аудиту Тургунбековой Э.

⁹⁷⁷ Закон КР «О Счетной палате КР» от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 46)

⁹⁷⁸ Там же (ст. 49)

⁹⁷⁹ Там же (ст. 41)

Экс-председатель⁹⁸⁰ Счетной палаты пояснила, что ранее палата при обнаружении нарушений передавала материалы для рассмотрения в АКС, ГКНБ, прокуратуру, либо ГСБЭП и в связи с различными требованиями законодательства часто возникали вопросы по подведомственности передаваемых дел в правоохранительные органы, в связи с чем, Счетная палата подписала Меморандум с правоохранительными органами на основании которого, материалы по обнаруженным нарушениям, Счетная палата передает в Генеральную прокуратуру, которая затем направляет их в соответствующие органы по подследственности.

В рамках реформирования⁹⁸¹ правоохранительных органов с 2017 года Счетной палате передано исключительное право проведения аудита в бюджетных учреждениях, давать представления на освобождение руководителей ведомств, допустивших нарушение финансовой дисциплины.⁹⁸²

Согласно Закону «О противодействии организованной преступности»,⁹⁸³ Счетная палата является одним из органов, содействующих противодействию организованной преступности.

В целях снижения коррупции внутри Счетной палаты, запросы правоохранительных органов стали рассматриваться в центральном аппарате Счетной палаты. При рассмотрении запроса учитывается целесообразность и обоснованность проведения аудита. Указанные меры были приняты с целью недопущения сговора между сотрудниками территориальных подразделений Счетной палаты и правоохранительными органами. Приняты меры по контролю инспекторов и аудиторов при проведении проверок, внедрена система 1С, которая работает в пилотном режиме, где на ежедневной основе проверяющий заполняет рабочие формы с обнаружениями, которые в случае внесения изменений отражаются на сервере, их может проверить и председатель Счетной палаты.⁹⁸⁴

Улучшение финансового менеджмента - 25

Насколько деятельность Счетной палаты эффективна для того, чтобы улучшать финансовое управление правительства?

Закон “О Счетной палате” не регулирует вопросы установления системы контроля качества государственных аудитов для того, чтобы соответствовать международным стандартам аудита, ввиду этого сотрудники не обладают необходимыми знаниями, которые обеспечивают качественный аудит.⁹⁸⁵ К сожалению законодательно не закреплено введение обязательной сертификации для сотрудников проводящих государственный аудит.

В отчете о деятельности Счетной палаты за 2016 год отмечено, что на базе информационной системы 1С автоматизированы “процессы планирования, внедрены электронные формы финансового аудита”. Тем не менее, по мнению консультанта, система управления аудитами, включающая, кроме вышеуказанного, также и систему отслеживания аудитов, разработанную в рамках проекта «Усиление Счетной палаты Кыргызской Республики», и готовую к использованию на момент завершения проекта (конец 2016 года), к сожалению, в настоящее время не используется Счетной палатой и ограничивается лишь проведением нескольких пилотных аудитов. В самих отчетах Счетной палаты за 2017 и 2018 год также говорится о том, что все работы по совершенствованию системы государственного аудита, путем осуществления автоматизации процесса проведения аудита продолжают, но используются пока не в полной мере.

Согласно закону,⁹⁸⁶ после проведенного аудита и рассмотрения его результатов на Совете Счетной палаты объектам аудита даются предписания, которые должны быть исполнены в

⁹⁸⁰ Интервью с экс-председателем Счетной палаты Ибраимовой Э.С.

⁹⁸¹ Комплекс мер по реформе системы правоохранительных органов (стр. 14 п. 5.1), http://www.president.kg/files/docs/Photofiles/kompleks_mer_po_reforme_sistemyi_pravoohranitelnyih_organov.pdf, Радио “Азаттык”, <http://rus.azattyk.org/a/27838397.html>

⁹⁸² <http://old.kabar.kg/rus/society/full/111736>

⁹⁸³ Закон КР «О противодействии организованной преступности» от 29 мая 2013 года № 82 (ст. 5 п. 2)

⁹⁸⁴ Интервью с председателем Счетной палаты Мариповым У.А.

⁹⁸⁵ Справка – обоснование к проекту Закона КР «О Счетной палате КР»

⁹⁸⁶ Закон КР “О Счетной палате Кыргызской Республики” от 13 августа 2004 года № 117 (ст. 8)

обязательном порядке. Со слов руководителя аппарата⁹⁸⁷ и экс-председателя Счетной палаты,⁹⁸⁸ каждый отчет об аудиторской проверке сопровождается рекомендациями, если имеются факты по нарушениям которые необходимо устранить, готовятся предписания обязательные для исполнения, более того, каждый отчет сопровождается постановлением Совета, которое содержит информацию по фактам нарушений.

Согласно Регламенту Счетной Палаты⁹⁸⁹ в рекомендациях и предписаниях Счетной палаты должны отражаться выявленные нарушения, а также требования по их устранению, восстановлению и взысканию государственных средств, привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушениях. Кроме того, рекомендации должны содержать предложения по устранению нарушений и совершенствованию организационной и оперативной деятельности, а также сроки принятия мер и исполнения по устранению нарушений и представления ответа. Предписания направляются в аудируемое учреждение и курирующее это учреждение министерство или ведомство.

Счетная палата должна отслеживать принятие мер по своим рекомендациям и исполнение предписаний объектами аудита. Непосредственный контроль за исполнением рекомендаций и предписаний Счетной палаты и реализацией, содержащихся в них предложений должны осуществлять члены Совета, ответственные за проведение мероприятий, по результатам которых были направлены соответствующие рекомендации и предписания. Совет Счетной палаты, периодически, на своих заседаниях должен рассматривать вопрос об исполнении рекомендаций и предписаний, и принимать решения о мерах по отношению к должностным лицам, организациям, не выполняющим предписание Счетной палаты.⁹⁹⁰ Если не применяются надлежащие меры для устранения нарушений, то информация передается в правоохранительные органы, правительство, в комитеты парламента.⁹⁹¹

По мнению эксперта⁹⁹² по бюджету, Счетная палата хотя и готовит рекомендации Правительству на основании которых Правительство ежегодно издает Постановление о необходимости устранения нарушений выявленных Счетной палатой, тем не менее Правительство не проводит оценку исполнения своего постановления по нарушениям и их результатам. В итоге, основные рекомендации Счетной палаты для Правительства повторяются каждый год, что не соответствует международным стандартам. Правительство практически из года в год, не выполняет рекомендации Счетной палаты, поэтому нет эффективности в использовании государственных средств, считает эксперт по бюджету. Отчет Счетной палаты об исполнении и формировании республиканского бюджета становится более востребованным в Парламенте, чем в Правительстве.⁹⁹³

Председатель Счетной палаты⁹⁹⁴ отметил, что впервые в 2016 году по итогам отчета о деятельности Счетной палаты за 2015 год Правительством было принято решение по предписаниям Счетной палаты. Однако, уже в отчете за 2016 год отмечаются, что Правительство не уделяет должного внимания рекомендациям Счетной палаты и из 14 рекомендаций, направленных в адрес Правительства, полностью была исполнена одна рекомендация, не исполнено – 8 и на стадии исполнения находится – 5 рекомендаций.⁹⁹⁵ К сожалению, отчеты за 2017 и за 2018 годы не предоставляют сведений о результатах исполнения Правительством рекомендаций Счетной палаты за отчетный период.

⁹⁸⁷ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты

⁹⁸⁸ Интервью с экс-председателем Счетной палаты Ибраимовой Э.С.

⁹⁸⁹ Регламент Счетной Палаты КР от 5 декабря 2013 года № 01-3/96 (ст. 4.4.)

⁹⁹⁰ Там же (ст. 4.6)

⁹⁹¹ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты, Ибраимовой Э.С., экс-председателем Счетной палаты

⁹⁹² Интервью с экспертом по бюджету Маматовой Ч.

⁹⁹³ Интервью с Элебесовым Б.Д., бывшим руководителем аппарата Счетной палаты

⁹⁹⁴ Интервью с председателем Счетной палаты Мариповым У.А.

⁹⁹⁵ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2016 год (стр. 27), <http://esep.kg/images/docs/2018/01/otchet-sp-kr-sa-2016-god-russ.pdf>

Согласно отчету за 2017 год,⁹⁹⁶ исполнительская дисциплина объектов аудита по возмещению сумм выявленных нарушений, все еще остается низкой. «Причиной вышеуказанному служит слабый контроль со стороны Правительства и вышестоящих органов, что позволяет руководителям объектов аудита избегать ответственности за допущенные нарушения». Так, в 2017 году по результатам аудиторских мероприятий Счетной палаты от занимаемой должности были освобождены 3 человека, 130 человек – понесли административное наказание, в 2018 году привлечены к дисциплинарной ответственности 109 должностных лиц, в том числе объявлен выговор заместителю министра финансов Кыргызской Республики, также 36 лиц освобождены от занимаемых должностей.⁹⁹⁷

По мнению экс-руководителя аппарата Счетной палаты,⁹⁹⁸ для Правительства не предусмотрены меры ответственности за неисполнение рекомендаций Счетной палаты и потому Правительство не в достаточной мере уделяет внимание рекомендациям Счетной палаты.

Рекомендации

1. Усилить использование информационно-коммуникационных технологий, которые не учтены в действующем законе, что препятствует реформированию деятельности Счетной палаты для достижения соответствующего уровня независимости, прозрачности и подотчетности. Также в структуре Счетной палаты необходим полноценный отдел информационного обеспечения с разделением обязанностей IT-специалистов по обновлению сайта, технической поддержки, сетевого администрирования, управлению программой 1С.

2. Увеличить финансирование на приобретение оборудования и внедрение новейшей технической системы для проведения современных аудитов в необходимом объеме.

3. Для применения аудита по стандартам ИНТОСАИ необходимо наращивать потенциал, средства и знания работников Счетной палаты по проведению аудита эффективности. Необходимо также изучение новых технологий, так как потенциал инспекторов пока не позволяет проводить современные виды аудиторских проверок в соответствии с требованиями международных стандартов, поскольку у сотрудников недостаточно соответствующих знаний и навыков.

4. Усилить на практике финансовую независимость Счетной палаты.

5. Необходимо, введение системы сертификации по подтверждению квалификации сотрудников Счетной палаты, если не по международной, то, хотя бы, по адаптированной для Кыргызстана системе. Регулярно проводить курсы, тренинги и семинары для сотрудников Счетной палаты по вопросам внедрения международных стандартов аудита, повышению уровня планирования и контроля проведения внешнего аудита, усовершенствования процедур внутреннего аудита и финансового контроля. Законодательно закрепить обязательную сертификацию сотрудников проводящих государственный аудит.

6. Усилить независимость Счетной палаты. В соответствии с Лимской декларацией, нормы обеспечивающие независимость Счетной палаты должны быть закреплены в Конституции страны, так как нормы независимости закреплены в специальном Законе, Конституция же таких норм не содержит, что “формально означает отсутствие прямых конституционных гарантий независимости и самостоятельности высшего органа государственного аудита и делает его работу потенциально уязвимой”. Кроме того, независимость, определенная в законе, не излагает степень независимости Счетной палаты в деталях. Так, в нем не учитываются три вида независимости: функциональная, финансовая и операционная, согласно принципам Мексиканской декларации о независимости Высших органов аудита.

⁹⁹⁶ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2017 год (стр. 15), <http://esep.kg/images/docs/2018/06/otchet-sp-kr-sa-2017-god-russ1.pdf>

⁹⁹⁷ Отчет о деятельности Счетной палаты за 2018 год (стр. 16), <https://www.esep.kg/images/docs/2019/Godovoi.pdf>

⁹⁹⁸ Интервью с Кылжыевым С.А., экс-руководителем аппарата Счетной палаты

7. Необходимо усилить независимость высшего органа финансового контроля от политики по которому аудиторы должны избираться на основе профессионализма, путем усиления прозрачности процесса назначения Совета в соответствии с международными стандартами. Необходимо рассмотреть возможность открытого процесса, где всем заинтересованным лицам была бы предоставлена равная возможность подавать заявку на должность, а также при процедуре освобождения от должности аудиторов и председателя, и недопущение политизации Счетной палаты. Разработать детальный механизм в котором предусмотреть возможность исключить “телефонное право” и иные способы давления. Законодательно детализировать процесс представления кандидатов президенту для принятия решения.
8. Необходимо внести в законодательство изменения, где следует четко указать, в каких конкретно случаях государственные органы могут подавать запросы о проведении внеплановых проверок. В случае нехватки ресурсов, Счетная палата должна отказать в проведении аудитов по внеплановым запросам Парламента с предоставлением объяснений и приложением предыдущего отчета. Запросы и письма о проведении внеплановых аудитов, приводят к увеличению нагрузки и могут оказывать влияние на то, какой аудит осуществляет Счетная палата и ограничивают самостоятельный выбор аудитов.
9. Для обеспечения независимости, прозрачности, подотчетности и предотвращения коррупционных рисков, необходимо план и программы аудиторских мероприятий размещать в открытом доступе на сайте. В настоящее время годовой план проверок и соответственно список объектов, которые планируется проверять не публикуются на сайте, поэтому неизвестно, все ли отчеты о результатах аудита размещаются на сайте. При публикации планов и отчетов выделять подведомственные организации или делать ссылку на порядковый номер плана.
10. Обязать публиковать на сайте Счетной палаты решения и протоколы заседаний Экспертно-методического совета.
11. Публиковать в отчете и на сайте сведения о результатах исполнения Правительством рекомендаций Счетной палаты за отчетный период и для контроля размещать внесенные предложения о необходимости проведения аудиторских проверок в государственных и иных органах.
12. Внести в закон “О Счетной палате” норму о публикации особого мнения аудитора по принимаемым решениям на сайте с учетом норм Закона о персональных данных и иных ограничений в предоставлении информации. Особое мнение является способом выражения позиции, так как является демократическим инструментом законного взвешенного и справедливого решения, работает на укрепление независимости и является гарантией ответственности.
13. В статью 55 закона “О Счетной палате” ввести норму об опубликовании на сайте полного отчета проведенного аудита Счетной палаты независимым аудитором и проведение проверки не только финотчетности, а проведение полного аудита за соответствующий период. В целях одинакового подхода к проведению аудита публиковать в открытом доступе методические материалы для использования их другими аудиторскими организациями и аудируемыми объектами.
14. Урегулировать в законодательстве о Счетной палате в соответствии с международными стандартами установление системы контроля качества государственных аудитов в государственном секторе.
15. Разработать и утвердить единую форму ежегодного отчета о деятельности Счетной палаты. Так как отчеты в разные годы от различных председателей имеют разную структуру и отличаются информационным наполнением, что препятствует сравнительному анализу и детальной проработке цифровых показателей проверяемых организаций.
16. Внедрить систему управления рисками при проведении аудита в объектах аудита. При возможности для экономии собственных ресурсов использовать работу внутренних аудиторов.

17. Проводить аудиты согласно международным стандартам и упорядочить рабочие процессы в Счетной палате, которые привели бы к предоставлению более полной информации об эффективности государственных расходов и выявлению более глобальных проблем с бюджетированием в стране, поскольку во время аудита должен проводиться анализ и изучение на предмет экономности, продуктивности, результативности, а также соответствие финансовой отчетности и учетной системы, законодательству и бухгалтерским стандартам.

9. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ

Нормативно – правовая база Кыргызстана содержит положения по свободному созданию и функционированию политических партий и содержит гарантии от вмешательства государства в деятельность политических партий. Однако норма о гарантиях от внешнего вмешательства в деятельность политических партий на практике крайне неэффективна и подрывает эффективную политическую конкуренцию, у политических партий отсутствуют эффективные процедуры внутреннего демократического управления, так как большинство партий являются вождистскими.

Последние парламентские выборы 2015, а также в местные кенешы, также подчеркнули недостатки в избирательном процессе в Кыргызстане. Политические партии часто полагаются на местную популярность членов партии для привлечения голосов, а не на идеологию и политические платформы. В настоящее время для голосования от избирателей требуется предоставление биометрических данных. Это решение было принято для того, чтобы создать проверочный механизм базы данных избирателей и сократить случаи мошенничества во время выборов. Несмотря на это, на выборах выявляются и регистрируются случаи сбора и подкупа избирателей.⁹⁹⁹

В мае 2017 года¹⁰⁰⁰ были приняты новые поправки в конституционный закон “О выборах президента и депутатов Жогорку Кенеша”, по которому были приняты изменения в части увеличения в 10 раз предельной суммы собственных средств кандидата, в 15 миллионов сом (150 тысяч расчетных показателей). Повышена и предельная сумма средств, которые могут быть выделены кандидату политической партией, по которому раньше порог составлял 500 тысяч сомов, по новой норме – 5 миллионов. Такой же порог установлен для добровольных пожертвований физических лиц, увеличившись в 10 тысяч раз. Размер добровольных пожертвований юридических лиц тоже увеличен - с 500 тысяч сомов до 50 миллионов от каждого. Изменения коснулись также аккредитации общественных наблюдателей, где на одном избирательном участке не допускается аккредитация при одной избирательной комиссии более одного общественного наблюдателя от одной некоммерческой организации, и повышения, так называемого барьера для политических партий вместо 7% до 9% голосов избирателей, которое вызвало в преддверии выборов большие дискуссии.¹⁰⁰¹ В июне 2020 года Парламент одобрил в третьем чтении¹⁰⁰² обратное снижение барьера политических партий до 7%. Здесь напрашивается вопрос, зачем надо было менять избирательный порог с 7% до 9% и затем снова понижать до 7%. После октябрьских событий 2020 года, избирательный порог снижен уже с 7% до 3%.¹⁰⁰³

В августе 2019 года также произошли изменения в законодательстве,¹⁰⁰⁴ по которому внесли изменения и дополнения по соблюдению прав избирателей с ограниченными возможностями здоровья, недопустимости злоупотребления административным ресурсом, которая предусматривает уголовную или иную ответственность, обязательств политических партий публиковать свою предвыборную программу не менее чем в одном республиканском периодическом печатном издании, а также размещать ее на своем официальном сайте. Расширен список расходов средств из избирательных фондов. Дополнено предельной суммой расходов кандидата на должность Президента за счет средств избирательного фонда, которая не может превышать расчетный показатель более чем в 2000000 раз и ответственность за нарушение порядка формирования избирательного фонда и превышение предельной суммы

⁹⁹⁹ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/kyrgyzstan> (глава Electoral Process: абзац 2)

¹⁰⁰⁰ <https://rus.azattyk.org/a/28521049.html>

¹⁰⁰¹ https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_jogorkukenesh_elections_2019/30232659.html

¹⁰⁰² <http://www.kenesh.kg/ru/draftlaw/588988/show>

¹⁰⁰³ О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" от 11 ноября 2020 года № 2

¹⁰⁰⁴ Конституционный Закон КР от 8 августа 2019 года № 116 «О внесении изменений в конституционные законы КР "О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР", "О референдуме Кыргызской Республики»

расходов. Уменьшена предельная сумма расходов кандидатов в депутаты ЖК КР с 5000000 расчетного показателя на 3000000 расчетного показателя.

Что касается прозрачности и подотчетности политических партий, то нормативно-правовая база в Кыргызстане не предусматривает четкие и всеобъемлющие процедуры раскрытия информации относительно доходов и расходов партии. Финансовая деятельность партий в некоторой степени открыта лишь во время избирательного периода, которая на практике подвергается критике.

В таблице ниже приведены значения показателей, которые обобщают оценку политических партий с точки зрения их потенциала, внутреннего управления и их роли в системе национальной антикоррупционной системы Кыргызстана. Остальная часть этого раздела представляет собой качественную оценку по каждому показателю.

Общий балл: 31/100

ИЗМЕРЕНИЕ	ИНДИКАТОР	ДЕ-ЮРЕ	ДЕ-ФАКТО
Потенциал 38/100	Ресурсы	50	25
	Независимость	50	25
Управление 29/100	Прозрачность	25	25
	Подотчетность	50	25
	Механизмы честности	25	25
Роль 25/100	Интересы объединения и представительство	25	
	Антикоррупционное обязательство	25	
Средний балл		36	25

Структура и организация

В Кыргызстане, на сегодняшний день зарегистрировано 254 политических партий, хотя из них только несколько партий являются более-менее активными в политической жизни страны. В Парламенте представлены 6 политических партий – это СДПК, «Республика – Ата Журт», «Кыргызстан», «Онугуу-Прогресс», «Бир Бол» и «Ата Мекен». Парламентской оппозицией считаются три фракции: «Ата Мекен», «Онугуу-Прогресс» и «Республика-Ата Журт», которые не попали в коалицию парламентского большинства в Жогорку Кенеш 3 ноября 2016 года. Из них только фракция «Ата Мекен» открыто выступала с жесткой критикой в сторону власти.

Ресурсы (де-юре) – 50

В какой степени правовые основы обеспечивают условия, способствующие формированию и деятельности политических партий?

Существующая нормативно-правовая база не устанавливает каких-либо существенных препятствий для формирования и функционирования политических партий. Право граждан Кыргызской Республики "создавать политические партии и участвовать в их деятельности" гарантируется в соответствии с Конституцией¹⁰⁰⁵. В Кыргызской Республике признается политическое многообразие и многопартийность. Политические партии могут создаваться гражданами на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных,

¹⁰⁰⁵ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 4)

трудовых, культурных и иных интересов. Политические партии содействуют выражению политического волеизъявления граждан, принимают участие в выборах депутатов Парламента, Президента и органов местного самоуправления.

Конституция¹⁰⁰⁶ содержит норму о праве на свободу объединения, деятельность общественных объединений регулирует Гражданский кодекс¹⁰⁰⁷ и Закон КР «О политических партиях» (с даты опубликования не было ни одного внесения изменений).¹⁰⁰⁸

Согласно законодательству¹⁰⁰⁹ Кыргызстана, политические партии проходят процедуру регистрации в качестве юридического лица в государственном регистрирующем органе Министерства Юстиции. Для регистрации партия предоставляет перечень документов, установленных законом. Государственная регистрация политических партий осуществляется в течение 30 дней с момента предоставления полного пакета документов в регистрирующий орган.

Политические партии создаются по инициативе не менее 10 граждан КР. Инициаторы создания политической партии созывают учредительный съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав, и формируются руководящие органы.¹⁰¹⁰ При государственной регистрации политической партии к регистрационному заявлению с пакетом документов прилагается утвержденная программа политической партии. При государственной регистрации филиала (представительства) политической партии дополнительно к документам представляют в регистрирующий орган список членов политической партии состоящих в соответствующем филиале с указанием данных, адреса и даты приема в члены политической партии.¹⁰¹¹ Политическая партия должна иметь устав, открытый для всеобщего сведения.¹⁰¹²

В Кыргызской Республике запрещается: осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности; членство военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политических партиях, их выступления в поддержку какой-либо политической партии¹⁰¹³.

Согласно закону «О политических партиях»,¹⁰¹⁴ деятельность политических партий финансируется за счет средств этих партий без выделения ассигнований из государственного бюджета. Запрещено финансирование деятельности партий иностранными государствами, зарубежными партиями, а также юридическими и физическими лицами иностранных государств. К сожалению, государственное финансирование не предоставляется политическим партиям, что не позволяет иметь одинаковые условия для всех партий, которые хотели бы участвовать на выборах. 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.

Не допускается создание и деятельность политических партий, имеющих целью и методом действий свержение, насильственное изменение конституционного строя, подрыв суверенитета и т.д. которое, противоречит конституционному строю КР и не совместим с общепризнанными нормами международного права. На территории КР не допускается создание и деятельность политических партий зарубежных государств, а также их подразделений.¹⁰¹⁵

¹⁰⁰⁶ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 35)

¹⁰⁰⁷ Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года № 15 часть 1 (глава 5, параграф 5, ст. ст. 85, 87, 161)

¹⁰⁰⁸ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50

¹⁰⁰⁹ Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 (ст. 5, ст. 6, ст. 7, 8 ч. 3)

¹⁰¹⁰ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 5)

¹⁰¹¹ Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 (ст. 10 ч. 15, ст. 15 ч. 3)

¹⁰¹² Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 8)

¹⁰¹³ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая, 2016 года № 75 (ст. 22)

¹⁰¹⁴ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. ст. 16, 17)

¹⁰¹⁵ Там же (ст. 3)

Избирательные комиссии¹⁰¹⁶ организуют подготовку и проведение выборов в Кыргызской Республике, обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Кыргызской Республики.

В соответствии с законом «О выборах депутатов местных кенешей»,¹⁰¹⁷ избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации. Кандидаты, супруг(-а) кандидата, близкие родственники кандидатов, представители кандидатов и политических партий с момента назначения выборов и до опубликования результатов выборов не вправе заниматься благотворительной деятельностью, в том числе и за пределами избирательного округа, в котором выдвинут кандидат.

Конституционный закон¹⁰¹⁸ обязывает государственные органы и органы местного самоуправления оказывать содействие кандидатам и политическим партиям в организации собраний и встреч с гражданами, для проведения публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий, обеспечивая безопасность при проведении массовых мероприятий. Поступившие заявления от кандидатов и политических партий о выделении помещений, для проведения встреч с избирателями рассматриваются государственными органами и органами местного самоуправления в тот же день. Если кандидату или политической партии отказано в предоставлении помещения для встреч с избирателями, государственные органы и органы местного самоуправления должны выдать письменное мотивированное решение о причине отказа. При предоставлении указанного помещения одному из кандидатов или одной из политических партий, для проведения массовых мероприятий, отказ в предоставлении этого же помещения другому кандидату или другой политической партии не допускается. Помещения, пригодные для проведения массовых мероприятий, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в безвозмездное пользование для встреч с избирателями на время, установленное избирательной комиссией. При проведении массовых мероприятий, избирательные комиссии должны обеспечить равные возможности для кандидатов политических партий.

Тот же Закон¹⁰¹⁹ закрепляет право на предоставление бесплатного эфирного времени на каналах телерадиоорганизаций, которые финансируются полностью или частично за счет средств республиканского или местного бюджета, а также средства массовой информации, которые имеют льготы по уплате налогов и обязательных платежей по сравнению с другими средствами массовой информации, обязаны обеспечить кандидатам, политическим партиям равные возможности проведения предвыборной. Указанное эфирное время должно приходиться на период, когда теле- и радиoproграммы собирают наибольшую аудиторию - с 20 до 24 часов.

В законе¹⁰²⁰ также предусмотрена недопустимость злоупотребления административным ресурсом кандидатами, замещающими государственные и муниципальные должности, а также должности руководителей государственных, муниципальных предприятий, учреждений, предприятий с долей государственного (муниципального) участия более 30 процентов и их подразделений, также не вправе использовать преимущества должностного или служебного положения и иные виды административного ресурса. Лица, нарушившие эти требования, несут уголовную либо иную ответственность, предусмотренную законодательством. Тем не менее, злоупотребление административным ресурсом является большой проблемой в выборном законодательстве, поэтому для лучшего исполнения законодательства, должны быть прописаны более четкие и детализированные пункты наказания за нарушение, а также механизмы недопустимости таких злоупотреблений.

Ресурсы (де-факто) – 25

В какой степени финансовые ресурсы, доступные для политических партий позволяют работать эффективно?

¹⁰¹⁶ Конституционный Закон КР "О выборах Президента КР и депутатов ЖК КР" от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 1)

¹⁰¹⁷ Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 28)

¹⁰¹⁸ Конституционный Закон КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 26)

¹⁰¹⁹ Там же (ст. 24 ст. 22 ч. 18)

¹⁰²⁰ Там же (ст. 21-1)

Согласно законодательству, политические партии не получают государственного финансирования и находятся на самофинансировании. Попытка внести изменения в 2013 году в действующий закон «О политических партиях» относительно финансирования политических партий государством не прошла и вызвала много споров и нареканий со стороны депутатов и министерства финансов страны в результате чего не нашла поддержку.¹⁰²¹

Финансовые средства политических партий образуются за счет членских взносов, добровольных пожертвований, кредитов, доходов от имущества, от мероприятий, распространения печатных изданий, публикаций и других доходов не запрещенных законодательством,¹⁰²² сумма пожертвований от физических и юридических лиц в пользу политических партий не ограничивается законом. А на период избирательных кампаний, законодательством¹⁰²³ предусмотрено ограничение по суммам пожертвования в избирательный фонд политической партии, так: а) собственные средства кандидата включенного в список кандидатов не могут превышать 1,5 млн. сомов, б) собственные средства политической партии 100 млн. сомов, в) пожертвования физических лиц 200 000 тыс. сом, и г) пожертвования юридических лиц 3 млн. сом. В том же законе и в инструкции¹⁰²⁴ избирательные фонды кандидатов в президенты могут формироваться за счет 1) собственных средств кандидата, которые не могут превышать 15 млн. сом; 2) средств, которые выделены кандидату политической партией и не могут превышать 50 млн. сом; 3) добровольные пожертвования физических лиц, каждое из которых не может превышать 50 млн. сом; 4) добровольные пожертвования юридических лиц, каждое из которых не может превышать 50 млн. сом.

По мнению депутатов, источники финансирования политических партий не являются устойчивыми, так как полностью зависят от спонсоров партии, также у большинства, лидер партии выступает и спонсором этой партии. Финансовое положение политических партий не зависит от возраста или размера партии, оно зависит от количества финансов и спонсоров партии. Также в большинстве случаев источники финансирования в политических партиях образуются за счет вкладов физических лиц, где даже партии, созданные непосредственно перед выборами могут обладать большими финансовыми ресурсами.¹⁰²⁵ Данное высказывание поддерживается и другими экспертами, которые отмечают, что благодаря финансам, независимо от возраста партии можно пройти в Парламент, так как в настоящее время результаты выборов зависят только от количества денег.¹⁰²⁶ У макро-партий есть 3 источника финансирования: это а) финансово обеспеченные потенциальные депутаты, б) вклад лидера и в) международные игроки, благодаря которым, ресурсы таких партий доминируют.¹⁰²⁷ Не менее важным является административный ресурс, который заменяет им большую часть финансовых ресурсов и благодаря которым партии имеют шанс прийти к власти.¹⁰²⁸

В настоящее время политические партии больше рассчитывают на свои внутренние источники, которые складываются из вкладов местных олигархов, если лидер партии является успешным, то ему легче привлечь финансы путем включения в свои ряды людей обладающих большими финансовыми ресурсами.¹⁰²⁹

Финансирование предвыборной агитации осуществляется через специальные банковские счета, которые открываются политическими партиями в период проведения выборов.

¹⁰²¹ <http://www.stanradar.com/news/full/3586-finansirovanie-partij-v-kyrgyzstane-lobbi-za-schet-sponsorov.html>, <http://www.stanradar.com/news/full/29949-kirgizija-politicheskaja-partija-kak-nagruzka-dlja-gosbjudzheta-nam-etonado.html>

¹⁰²² Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 16)

¹⁰²³ Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 02 июля 2011 года № 68 (ст. 62 ч. 2)

¹⁰²⁴ Там же (ст. 54 ч. 2), Инструкция «о порядке формирования, учета поступления и расходования денежных средств избирательного фонда кандидата на должность Президента КР» утв. Постановлением ЦК по выборам и проведению референдумов КР от 14 июня 2017 № 158 (п. 2)

¹⁰²⁵ Интервью с депутатами Жогорку Кенеша КР

¹⁰²⁶ Интервью с журналистами и экспертами

¹⁰²⁷ Интервью с Ногойбаевой Э.А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия»

¹⁰²⁸ Интервью с экспертом Маматкеримовой Г.

¹⁰²⁹ Интервью с депутатами, экспертами и журналистами

В период избирательной кампании предельная сумма расходов политической партии, выдвинувшей список кандидатов в депутаты ЖК КР, за счет средств избирательного фонда не может превышать расчетный показатель более чем в 3000000 раз, при выборах Президента не может превышать расчетный показатель более чем в 2000000 раз.¹⁰³⁰

Парламентские выборы 2015 года показали разнообразные объемы денежных ресурсов партий которые варьировались от 8 834 460,88 млн. сомов до 131 540 711 млн. сомов. Согласно отчета о движении средств избирательных фондов политических партий, самые крупные поступления были у политической партии “Республика – Ата Журт” в сумме 131 540 711 млн. сомов, на втором месте партия “Өнүгүү прогресс” 119 409 370 млн. сомов, на третьем партия “СДПК” 103 279 107 млн сомов, меньше всех поступлений было у партии “Мекен ынтымагы” 8 834 460 млн. сомов.¹⁰³¹

По данным Freedom House, выборы 2015 года стали самыми дорогими в стране. Средняя стоимость каждого места в парламенте составила более 5 млн. сомов (примерно 72 тыс. долларов), а «Онугуу-Прогресс», получившее около девяти мест, израсходовало более 9 млн. сомов на каждое место (\$129500 - \$1165500). Согласно данным, СДПК потратило примерно половину суммы на каждого кандидата, экономя деньги, возможно, благодаря более благоприятному и частому освещению в государственных СМИ. Большинство партий собирали средства за счет взносов своих самых богатых членов. В данном отчете приводятся слова одного из бывших депутатов по которому места в парламентских списках часто покупаются на сумму до 300 000 USD. Активисты предполагают, что такие высокие расходы неизбежно заставят членов парламента (парламентариев) попытаться вернуть свои инвестиции через инсайдерские сделки.¹⁰³²

Для партий характерно, что члены партий часто меняют свою политическую ориентацию, т.е. переходят из одной партии в другую с целью попасть в Парламент.¹⁰³³ На парламентских выборах 2015 года в Парламент прошли совсем недавно созданные партии «Кыргызстан», «Онугуу – Прогресс» и партия «Бир бол». Причем партия «Кыргызстан», появившись за два месяца до выборов, сумела только в первый месяц своего существования перетянуть в свои ряды 20 депутатов действующего на тот момент Парламента. Успех партиям принесли значительные финансовые ресурсы и сбалансированный предвыборный список, в котором первые места заняли значимые региональные лидеры”.¹⁰³⁴ Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод, что источники финансирования политических партий не устойчивы и зависят от взносов самых богатых членов партии.

Что касается равного доступа партий к эфирному времени во время выборных кампаний, закон о выборах предусматривает пропорциональное освещение участников избирательной кампании. Так, СМИ финансируемые из госбюджета, должны выделять 1 час эфирного времени в рабочие дни, на безвозмездной основе. А, как будет это время выделяться, каждый рабочий день или же только по определенным дням, не уточняется. Газеты, финансируемые из государственного бюджета, также обязаны выделять каждому участнику не менее 1 страницы формата А4, бесплатно, в течение всей предвыборной агитации. Тем не менее, миссия ОБСЕ по результатам парламентских выборов 2015 года в своем заключительном отчете¹⁰³⁵ отметила, что Общественная Телерадио Корпорация (ОТРК) и государственная Национальная Телерадиокомпания (ЭлТР) выделили бесплатное эфирное время в виде одного часа на каждого участника выборов. “5 Канал” и “Пирамида” получившие в 2015 году государственное финансирование, не выделили бесплатного эфирного времени для участников избирательной

¹⁰³⁰ Конституционный Закон КР “О выборах Президента КР и депутатов ЖК КР” от 02 июля 2011 года № 68 (ст. 62, 54), (расчетный показатель равен 100 сом)

¹⁰³¹ <https://shailoo.gov.kg/ru/news/1031/> Отчет о движении денежных средств из избирательных фондов политических партий на 4 октября 2015 года

¹⁰³² <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/kyrgyzstan>, Избирательный процесс абз 6

¹⁰³³ <http://kg.akipress.org/news:630027> Как кыргызские политики бегают из партии в партию; Полевое исследование: Развитие партий и предвыборная ситуация в регионах. Взгляд региональных представителей партий (стр. 4)

¹⁰³⁴ <http://scipro.ru/article/18-01-16> International Journal of Professional Science №1-2016 «Современный Кыргызстан: власть, политические партии и общество» (раздел: Сравнительный анализ итогов парламентских выборов 2010 г. и 2015г. показывает следующее)

¹⁰³⁵ <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true>, Парламентские выборы 4 октября 2015 года. Миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. Заключительный отчет (стр. 20,21).

кампании, несмотря на имеющиеся требования законодательства.¹⁰³⁶ Также в отчете говорится, что “две из трех общенациональных газет, финансируемых государством, предоставили всем участникам половину требуемых по закону бесплатных площадей, а газета “Слово Кыргызстана” вообще не выделила бесплатного печатного пространства”.

Таким образом, по мнению эксперта,¹⁰³⁷ “формально все партии имеют равный доступ к эфирному времени, но ввиду того, что система управления изменилась в сторону вертикали власти, не все имеют равный доступ к эфирному времени на практике, также наблюдается “стерильность” эфира и под большим сомнением находится объективность национальных каналов, вплоть до предоставления сфальсифицированной информации, к примеру: освещение в негативном свете оппонента власти Текебаева или информация о правозащитниках”.

Независимость (де-юре) – 50

В какой степени имеются правовые гарантии для предотвращения нежелательного внешнего вмешательства в деятельность политических партий?

Государство гарантирует соблюдение прав и законных интересов политических партий, создание в соответствии с Конституцией и законами равных правовых условий для выполнения ими своих уставных задач. Вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом. Министерство юстиции имеет право требовать от руководящих органов политической партии объяснения по вопросам, связанным с нарушением устава политической партии.¹⁰³⁸

В соответствии с законом «О политических партиях»,¹⁰³⁹ государственный орган, по законодательству - это Минюст КР и его территориальные подразделения, зарегистрировавший политическую партию, за совершение действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных ее уставом, или нарушающих закон, может приостановить деятельность этой партии на срок до двух месяцев. В этом случае политической партии запрещается пользоваться всеми средствами массовой информации, вести пропаганду и агитацию, организовывать митинги, демонстрации и другие массовые мероприятия, принимать участие в выборах. Также приостанавливается ее право пользоваться банковскими вкладами, за исключением расчетов по трудовым договорам, возмещения убытков, причиненных в результате ее деятельности, и уплаты штрафов. По истечении указанного срока и устранения нарушений деятельность политической партии возобновляется.

Во время проведения выборов, избиратели голосуют за сами политические партии, но не за кандидатов партии¹⁰⁴⁰ в результате чего “в парламент проходят депутаты, которых избиратель даже не знает, так как список составляется высшим органом политической партии, где «к сожалению, очередность стала зависеть от размера вклада, а также близость к руководителю партии по которому мандат стал товаром».¹⁰⁴¹

В период избирательных кампаний надзор за деятельностью политических партий осуществляет центральная избирательная комиссия.¹⁰⁴² Для контроля за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов политических партий, для проверки финансовых отчетов создается контрольно-ревизионная группа при Центральной Избирательной Комиссии в количестве не более 7 человек.¹⁰⁴³

¹⁰³⁶ <http://ru.sputnik.kg/infographics/20150908/1018053259.html>

¹⁰³⁷ Интервью с Ногойбаевой Э.А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия».

¹⁰³⁸ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 12)

¹⁰³⁹ Там же (ст. 14)

¹⁰⁴⁰ Конституционный закон КР «О выборах президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР» (ст. 30, ч. 4)

¹⁰⁴¹ <https://rus.azattyk.org/a/30168578.html> «Парламентаризм.kg: как «нюанс» в законе может изменить ход истории».

¹⁰⁴² Закон КР «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики» от 30 июня 2011 года № 62 (ст. 7)

¹⁰⁴³ Конституционный закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 42 ч. 1, 2)

Прекращение деятельности политической партии может быть проведено путем реорганизации (слияния, присоединения, разделения) или ликвидации. Реорганизация политической партии осуществляется по решению ее съезда (конференции). Регистрация вновь созданной после реорганизации политической партии осуществляется в соответствии с законодательством. Ликвидация политической партии осуществляется по решению ее съезда (конференции). Политическая партия распускается по решению суда. Представление о роспуске политической партии выносится Министерством юстиции Кыргызской Республики¹⁰⁴⁴. Основанием для представления МЮ КР может служить неисполнение предупреждения МЮ КР в соответствии со ст. 13 Закона КР «О политических партиях».

Независимость (де-факто) – 25

В какой степени политические партии свободны от необоснованного вмешательства извне в деятельность партий на практике?

На практике, политические партии не защищены от необоснованного вмешательства в их деятельность.

Несмотря на то, что вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий не допускается законом, на практике влияние на партии все же оказывается.¹⁰⁴⁵ В случае, когда партия не угодна власти, используются способы для прекращения деятельности партии или снижения авторитета партии на политической арене путем подкупа и запугивания членов партии.¹⁰⁴⁶ Возбуждаются уголовные дела в отношении членов оппозиционных партий, например: в отношении депутатов оппозиционной партии «Ата-Мекен» после того, как вся парламентская фракция «Ата Мекен» выступила против поправок в Конституцию.¹⁰⁴⁷

Как уже отмечено в де –юре, избиратели голосуют за партии, а право решать, кто будет в списке партий, отдали лидерам этих партий. По мнению бывшего спикера законодательного собрания «легендарного» парламента», экс-члена ЦИК Ишенбая Кадырбекова¹⁰⁴⁸ «у нас была применена худшая модификация пропорциональной системы, так как народ голосует не за кандидатов от партии, а за партии, которая превратила данную норму в бизнес-проект с целью отстранить народ от участия и включить в парламент людей, которыми можно было бы манипулировать».

Также партии могут зависеть от спонсоров партии, так в отчете миссии БДИПЧ/ОБСЕ отмечается, что «политические партии отмечали “продажу мест” или верхних позиций в партийных списках, как потенциальный механизм для сбора денег и некоторые партии получали значительную долю финансирования своей кампании от кандидатов». Несмотря на то, что это не считается нарушением законодательства, «возникают сомнения по поводу чрезмерной зависимости политических партий от частных пожертвований и господства интересов бизнеса в парламенте».¹⁰⁴⁹

По мнению эксперта,¹⁰⁵⁰ парламентская оппозиция довольно часто подвергается гонениям, политическому сыску, не имеет возможности доступа в эфир для выражения своего мнения, а также оказывается давление на бизнес оппозиционеров со стороны властей путем необоснованных проверок со стороны государственных органов.

¹⁰⁴⁴ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 15)

¹⁰⁴⁵ Интервью с экспертом Маматкеримовой Г.

¹⁰⁴⁶ Интервью с депутатами ЖК КР и экс депутатами

¹⁰⁴⁷ <https://rus.azattyk.org/a/28469241.html>, В суд переданы дела депутатов "Ата Мекена"

¹⁰⁴⁸ <https://rus.azattyk.org/a/30168578.html> «Парламентаризм.kg: как «нюанс» в законе может изменить ход истории».

¹⁰⁴⁹ Парламентские выборы 4 октября 2015 года. Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true> (стр.19)

¹⁰⁵⁰ Интервью с экспертом Маматкеримовой Г.

Как отмечают политологи, с идеологической точки зрения системной оппозиции в Кыргызстане нет,¹⁰⁵¹ и в парламентскую оппозицию уходят партии, которые не вошли в коалицию большинства.¹⁰⁵² Все потому, что партии не имеют идеологических программ, фактически оппозиционные партии — это квазипартии.¹⁰⁵³ Тем не менее, более или менее системной оппозиционной партией считается партия «Ата-Мекен». В целом оппозиция в Кыргызстане носит периодический характер и является оппозицией по некоторым вопросам.¹⁰⁵⁴ Производство расследований в отношении членов оппозиционных партий, по мнению многих депутатов, ведется пристрастно, ярким примером которого служит судебный процесс в отношении лидера партии «Ата-Мекен».¹⁰⁵⁵

Прозрачность (де-юре) - 25

В какой степени требуется на законодательном уровне публиковать финансовую информацию в открытом доступе?

Как уже было указано выше, финансовые средства политических партий образуются за счет членских взносов, добровольных пожертвований, кредитов, доходов от имущества, от мероприятий, а также других поступлений, не запрещенных законом.¹⁰⁵⁶

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.¹⁰⁵⁷

Политические партии создают в предусмотренном законодательством порядке предприятия и организации, обладающие правами юридического лица, лишь в целях выполнения их уставных задач. Доходы от деятельности этих предприятий и организаций не могут распределяться между членами партии и используются лишь для достижения уставных задач. Члены партии не имеют права на доходы и имущество этих предприятий и организаций, за исключением случаев, указанных в части второй настоящей статьи, а также не несут ответственности за их долги. Допускается использование доходов на благотворительные цели и для актов милосердия вне зависимости от требований устава.¹⁰⁵⁸

Статья 7 (3) Конвенции ООН против коррупции обязывает подписавшие Конвенцию государства добросовестно прилагать усилия к тому, чтобы добиться большей прозрачности финансирования кандидатов и политических партий. Раскрытие сведений о финансировании политической деятельности является основным способом достижения такой прозрачности. В руководящих принципах правового регулирования деятельности политических партий ОБСЕ прописывается требование от политических партий в государствах о предоставлении соответствующей финансовой отчетности уполномоченным органам как минимум раз в год, даже если партия не участвует ни в какой избирательной кампании. В таких сводных отчетах должны быть раскрыты поступления от жертвователей, а также должно содержаться объяснение всех расходов. Сведения, содержащиеся в сводных отчетах о поступлениях средств и расходах, должны отражать информацию обо всех уровнях партийной деятельности.

Несмотря на то, что Кыргызстан ратифицировал Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией 6 августа 2005 года и должен был гармонизировать законодательство в соответствии с Конвенцией, правил, регулирующих финансовый учет раскрытия информации о частном финансировании политических партий, на регулярном и четко определенном промежутке времени пока не существует. В настоящее время разработан законопроект о политических

¹⁰⁵¹ <http://cabar.asia/ru/iwpr-kyrgyzstan-oppozitsiya-kyrgyzstana-sistemnoj-net-vnesistemnaya-pod-davleniem/> IWPR

Kyrgyzstan: Оппозиция Кыргызстана: системной нет, внесистемная под давлением

¹⁰⁵² <https://rus.azattyk.org/a/27307593.html> Парламент без оппозиции? Талант Эгембердиев, политолог

¹⁰⁵³ <https://rus.azattyk.org/a/27307593.html>, Парламент без оппозиции? Марс Сариев, политолог

¹⁰⁵⁴ Интервью с Ногойбаевой Э.А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия».

¹⁰⁵⁵ https://kaktus.media/doc/361531_delo_tekebaeva:_pytka_pravosyudiem.html Дело Текебаева: попытка правосудием

¹⁰⁵⁶ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 17)

¹⁰⁵⁷ Там же (ст. 18)

¹⁰⁵⁸ Там же (ст. 19)

партиях (24 июня 2020 года принято во втором чтении), где прописаны нормы о финансовой прозрачности по которому политические партии должны отчитываться до 1 апреля каждого года и публиковать на официальном сайте политической партии и/или в СМИ годовой финансовый отчет за предыдущий год, а также представлять в уполномоченный орган по проведению выборов и организации референдумов отчетность по финансам. Также политические партии должны будут в случае принятия данного закона раскрывать сведения источников происхождения денежных средств. Данный отчет должен быть размещен на официальном сайте политической партии сроком не менее одного года, хотя к примеру, в Латвии все пожертвования и членские взносы должны быть представлены в течение 15 дней с момента их получения.

Пока что, информация относительно финансирования предоставляется в разрезе избирательного фонда в избирательный орган в период предвыборной кампании,¹⁰⁵⁹ других обязательств по раскрытию информации относительно финансирования политических партий законодательством не предусмотрены. В период избирательных кампаний на политические партии возлагается обязанность предоставлять финансовые отчеты по избирательному фонду в центральную (территориальную) избирательную комиссию.¹⁰⁶⁰ Политические партии обязаны предоставлять избирательным комиссиям необходимые сведения и материалы, связанные с подготовкой и проведением выборов, референдумов, в течение двух рабочих дней в ходе подготовки выборов, референдумов, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения требований, а равно нарушения установленных сроков, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, политических партий несут ответственность в соответствии с законом.¹⁰⁶¹ За невыполнение законных требований избирательной комиссии предусмотрена уголовная ответственность¹⁰⁶² и в Кодексе “О нарушениях” описаны нарушения против порядка в сфере реализации избирательных прав, причем рассматриваются избирательными комиссиями¹⁰⁶³.

Прозрачность (де-факто) - 25

В какой степени общественность может получать соответствующую финансовую информацию от политических партий?

Действующее положение о финансировании политических партий, не содержит требований прозрачности формирования бюджетов партий, закон не обязывает партии подавать отчеты о доходах, расходах, собственности, а также ежегодно публиковать такие данные в национальных средствах массовой информации,¹⁰⁶⁴ поэтому финансовая отчетность предоставляется поверхностно.¹⁰⁶⁵ Таким образом, ни одна из политических партий не отчитывается должным образом об источниках своего финансирования перед общественностью, инициативы принятия закона, позволяющего контролировать финансы политических партий, несколько раз поднимались, но безуспешно.¹⁰⁶⁶ Но, как уже отмечалось выше в де-юре, во втором чтении Парламент принял новый законопроект о политических партиях, где прописаны нормы о финансовой публикации и отчетности. Но пока закон не принят и даже после его принятия, мы пока не знаем, как бы данный закон работал.

¹⁰⁵⁹ Конституционный закон КР “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” от 2 июля 2011 года № 68 (ст. ст. 41, 42)

¹⁰⁶⁰ Там же (ст. ст. 41, 42)

¹⁰⁶¹ Закон КР “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики” от 30 июня 2011 года № 62 (ст. 3 ч.4, ч. 5)

¹⁰⁶² Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 19 (ст. 191 ч. 2 наказывается общественными работами IV категории или исправительными работами III категории, или штрафом IV категории.)

¹⁰⁶³ Кодекс “О нарушениях” от 13 апреля 2017 года № 58 (глава 10, предусмотрены штрафы различной категории)

¹⁰⁶⁴ Совет по правам человека. Универсальный периодический обзор. Рабочая группа по обзору Кыргызской Республики file:///C:/Users/User/Downloads/JS4_UPR21_KGZ_R_Main.pdf (гл. 1, п.п. (5),

http://www.notabene.tj/un/kg/kyrgyzstan_upo/ 1 цикл – 2010 года,

[http://www.notabene.tj/Doc/Kaz/compl/JS4_UPR21_KGZ_R_Main%20\(1\)%D1%82.pdf](http://www.notabene.tj/Doc/Kaz/compl/JS4_UPR21_KGZ_R_Main%20(1)%D1%82.pdf) 2 цикл - 2015 года

¹⁰⁶⁵ Интервью с Ногойбаевой Э.А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия»

¹⁰⁶⁶ <https://rus.azattyk.org/a/26936235.html> Озвучат ли партии, откуда берут деньги?

<http://www.stanradar.com/news/full/29949-kirgizija-politicheskaja-partija-kak-nagruzka-dlja-gosbjudzheta-nam-etonado.html>

Доступ для получения информации для граждан гарантирует закон¹⁰⁶⁷ о доступе к информации, согласно которого, гражданам необходимо обратиться с соответствующим запросом в политическую партию. Но на практике, все же получение информации в отношении финансов политической партии по запросу, зависит от лидера и аппарата политической партии.¹⁰⁶⁸ Общественность не имеет возможности получить информацию о финансовом положении политических партий. Исключением может быть только обнародование информации о пожертвованиях, которая может принести выгоды политической партии, но информация об источниках финансирования, кто и в каком размере внес финансовые вклады, является очень закрытой и политические партии не хотят предоставлять такую информацию ссылаясь на то, что эта информация не оказывает существенного влияния на политическую жизнь страны.

Представители многих партий признают, что бюджет партий не является открытым и “некоторые боятся открыто выделять деньги”.¹⁰⁶⁹ Исключение составляет минимальная информация об избирательном фонде Центральной Избирательной Комиссией, который обнародуется официально и является единственным официальным и открытым источником о финансовом состоянии политических партий. Информация о поступлении и расходовании денежных средств по избирательным фондам политических партий в период выборной кампании публикуются в виде отчета о движении денежных средств на сайте ЦИК¹⁰⁷⁰ и финансовых отчетов с разбивкой взносов и расходов по категориям, но откуда поступают данные денежные средства не указываются.

В своем докладе о парламентских выборах 2015 года Миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами отмечено, что “все политические партии сдали промежуточные отчеты, ЦИК регулярно публиковала итоговую сумму поступлений и расходов каждой политической партии. Окончательные финансовые отчеты политические партии предоставляют в ЦИК в течение 10 дней после дня голосования. Но ЦИК на день подготовки отчета Миссией не опубликовала окончательных финансовых отчетов, при этом закон не обязывает ЦИК это делать, что ограничивает прозрачность финансирования агитации”.¹⁰⁷¹ Сами же политические партии информацию о финансах пока не публикуют и не готовы к этому.¹⁰⁷²

Подотчетность (де-юре) – 50

В какой степени существуют положения, регулирующие финансовый контроль политических партий со стороны государственных органов?

Финансовая отчетность политических партий регулируется различными НПА,¹⁰⁷³ по которому отчетность можно разделить на два типа:

- 1) предоставление финансовой отчетности по текущей деятельности партии, отчеты предоставляемые в налоговую службу и социальный фонд;
- 2) предоставление финансовой отчетности в период избирательных кампаний предоставляемые в Центральную Избирательную Комиссию.

В соответствии с законодательством,¹⁰⁷⁴ контроль за источниками доходов политической партии, размерами полученных ею средств и уплатой налогов осуществляют территориальные органы государственной налоговой службы. Однако, налоговая служба имеет право

¹⁰⁶⁷ Закон КР “О гарантиях и свободе доступа к информации” от 5 декабря 1997 года № 89 (ст. 3, 5)

¹⁰⁶⁸ Интервью с депутатами и экс – депутатами ЖК КР

¹⁰⁶⁹ <http://www.ca-portal.ru/article:6289>

¹⁰⁷⁰ <https://shailoo.gov.kg/ru/news/1620/> Отчет о движении денежных средств из избирательных фондов кандидатов на должность Президента Кыргызской Республики.

¹⁰⁷¹ Парламентские выборы 4 октября 2015 года. Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами (стр. 19, 20) <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true>

¹⁰⁷² <https://rus.azattyk.org/a/26936235.html>

¹⁰⁷³ Закон КР “О политических партиях” от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 22), Конституционный закон “О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР” от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 41, 42), Закон КР “О выборах депутатов местных кенешей” от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 15, 16).

¹⁰⁷⁴ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 22)

контролировать только правильность, своевременность уплаты налогов в бюджет.¹⁰⁷⁵ Тем не менее, по данным отчета “Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности”, непонятно, каким образом налоговая служба проводит контроль над источниками доходов политических партий.¹⁰⁷⁶

Для контроля за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов политических партий, для проверки финансовых отчетов кандидатов, политических партий создается контрольно-ревизионная группа при Центральной избирательной комиссии в количестве не более 7 человек.¹⁰⁷⁷ Порядок организации и деятельности контрольно-ревизионной группы определяется Центральной избирательной комиссией.¹⁰⁷⁸ Контрольно-ревизионная группа по письменному поручению Центральной избирательной комиссии должна проверять финансовые отчеты политических партий; запрашивать и получать от политических партий информацию по всем вопросам, входящим в ее компетенцию; контролировать соблюдение установленного порядка финансирования проведения предвыборной агитации, запрашивать необходимые сведения и материалы, связанные с финансовым обеспечением выборов. Ответы на обращения контрольно-ревизионной группы и запрашиваемые ею материалы должны предоставляться в 3-дневный срок, а за 5 и менее дней до дня голосования и в день голосования – немедленно. Контрольно-ревизионная группа составляет документы о финансовых нарушениях при финансировании выборов, и ставит перед соответствующей избирательной комиссией вопросы о применении мер ответственности к кандидатам, политическим партиям за нарушения, допущенные ими при финансировании избирательной кампании кандидатов, политических партий.¹⁰⁷⁹

В период предвыборной кампании политическими партиями создается избирательный фонд по которому все денежные средства фонда перечисляются на специальный счет в банковском или ином учреждении, счет открывается с разрешения Центральной Избирательной Комиссии.¹⁰⁸⁰ На банковские учреждения возлагается обязанность еженедельно предоставлять отчеты о поступлении и расходовании средств, находящихся на специальном счете кандидатов и политических партий в Центральную избирательную комиссию, а по требованию Избирательной Комиссии, отчеты ей должны предоставляться в течении 24 часов. Информация о поступлении и расходовании средств кандидатов и политических партий должны размещаться на сайте Центральной Избирательной Комиссии.¹⁰⁸¹

К президентским выборам 2017 года утверждена новая инструкция «О порядке формирования, учета поступления и расходования денежных средств избирательного фонда кандидата на должность Президента Кыргызской Республики». По закону только контрольно-ревизионная группа, осуществляет контроль за правильным учетом и использованием денежных средств избирательного фонда, проверку финансовых отчетов кандидата и др. О своей деятельности контрольно-ревизионная группа отчитывается перед Центральной Избирательной Комиссией. Между тем конституционный закон “О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР”, закон “О выборах депутатов местных кенешей” и закон “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР” не обязывают ЦИК публиковать окончательные финансовые отчеты политических партий, что ограничивает прозрачность финансирования избирательной кампании. Таким образом, существующая правовая и институциональная

¹⁰⁷⁵ Налоговый кодекс КР от 17 октября 2008 года № 230 (ст. 49, ст. 50, 51), Положение “О Государственной налоговой службе при Правительстве Кыргызской Республики”, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 16 февраля 2012 г. № 100

¹⁰⁷⁶ Отчет “Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности” подготовленный правозащитным центром “Граждане против коррупции” 2012 г.

¹⁰⁷⁷ Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 42 ч. 2), Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 16 ч. 2)

¹⁰⁷⁸ Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 16 ч. 1-2)

¹⁰⁷⁹ Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 42 ч. 6)

¹⁰⁸⁰ Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 41 ч. 1, 5)

¹⁰⁸¹ http://old.shailoo.gov.kg/index.php?module=news&page=Otchet_o_dvijenii_denejnyh_sredstv_iz_izbratelnyh_fondov_politicheskij_partijOtchet_o_dvijenii_denejnyh_sredstv_iz_izbratelnyh_fondov_politicheskij_partij&pagelang=ru

система контроля над финансированием партий не обеспечивает должным образом доступа для общественности к сведениям об источниках финансирования политических партий.

В июне 2020 года, ЦИК принял ряд положений, которые предусматривают помимо стандартов планирования и отчетности госбюджета по выборам, также раскрытие источников происхождения денежных средств, вносимых в избирательный фонд политических партий.¹⁰⁸²

Подотчетность (де-факто) – 25

Существует ли эффективный финансовый контроль политических партий на практике?

Закон о политических партиях не содержит достаточных положений, направленных на обеспечение подотчетности финансов политических партий, контроль ограничивается налоговыми органами, поэтому и на практике основные политические партии Кыргызстана не публикуют ежегодные финансовые отчеты и аудит в прессе.

Политические партии предоставляют финансовые отчеты только в период избирательной кампании – выборов в центральную избирательную комиссию.¹⁰⁸³ В период предвыборной агитации контроль по финансам избирательного фонда осуществляет ЦИК согласно закона¹⁰⁸⁴ о выборах президента и парламента. Также законодательством не предусмотрена публикация финансовой отчетности политическими партиями в прессе во время отсутствия избирательных кампаний.

По закону¹⁰⁸⁵ избирательная комиссия имеет право требовать от политических партий полную и подробную информацию о финансировании избирательной кампании партиями. На сайте ЦИК публикуется: Отчет¹⁰⁸⁶ о движении денежных средств из избирательных фондов политических партий, который содержит общую информацию, об объеме поступления, о расходовании и остатке денежных средств.

Избирательная комиссия обладает полномочиями для контроля и изучения точности финансовых отчетов предоставляемых политическими партиями, но остается под вопросом эффективность данного контроля и мониторинга, так как не существует функционирующего механизма позволяющего эффективно осуществлять контроль за финансами партий.¹⁰⁸⁷ Так, в исследовании “Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности” указано, что система контроля за финансированием политических партий слабо обеспечивает защиту от незаконного финансирования.¹⁰⁸⁸ Несмотря на то, что ЦИК работает над финансовыми отчетами партий и ведет контроль, все же по мнению журналистов, экспертов и депутатов, контроль является поверхностным, где на практике основные суммы расходов партий в период предвыборной кампании остаются не учтенными и нигде не озвучиваются.¹⁰⁸⁹ Избирательная комиссия, как правило реагирует на грубые финансовые нарушения со стороны политических партий¹⁰⁹⁰ и выносит предупреждения,¹⁰⁹¹ что касается остальных доходов и расходов, то они носят скрытый характер.¹⁰⁹² Информация о деятельности политических партий и их финансовых ресурсах интересует СМИ и общественность только в период избирательных кампаний, а в межвыборный период никто не интересуется политическими партиями. Поэтому точность и надежность

¹⁰⁸² <https://shailoo.gov.kg/ru/news/3160/>

¹⁰⁸³ Конституционный Закон КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 42), Закон КР “О выборах депутатов местных кенешей” от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 15, 16).

¹⁰⁸⁴ Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 42)

¹⁰⁸⁵ Там же (ст. 42)

¹⁰⁸⁶ <https://shailoo.gov.kg/ru/news/1031/> Отчет о движении средств из избирательных фондов политических партий на 4 октября 2015 года, <https://shailoo.gov.kg/ru/news/1620/> Отчет о движении денежных средств из избирательных фондов кандидатов на должность Президента Кыргызской Республики.

¹⁰⁸⁷ Интервью с экспертом Медетом Тулегеновым

¹⁰⁸⁸ Отчет правозащитного центра “Граждане против коррупции” на тему: Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности (стр. 50).

¹⁰⁸⁹ Интервью с журналистами, экспертами, депутатами и экс - депутатами ЖК КР

¹⁰⁹⁰ <https://ru.sputnik.kg/politics/20150923/1018602161.html> Громкоговоритель. Архивное фото ЦИК: радует, что партии не очерняют друг друга во время агитации.

¹⁰⁹¹ <https://rus.azattyk.org/a/27279328.html> Партия «Конгресс народов Кыргызстана» получила предупреждение от ЦИК

¹⁰⁹² <https://rus.azattyk.org/a/27186402.html> Осенние выборы обещают стать самыми дорогими в истории КР

финансовых отчетов остается под сомнением. Опрошенный эксперт¹⁰⁹³ отметила, что избирательная комиссия имеет неравное отношение к политическим партиям и очень избирательно применяет санкции в отношении партии власти и оппозиционных партий, так как после выборов было много жалоб со стороны наблюдателей.

Как уже указывалось выше, во втором чтении принят законопроект о политических партиях и принятием ЦИК ряд положений, из публикаций в СМИ,¹⁰⁹⁴ наблюдатели говорят, что “для борьбы с подкупом голосов этих мер недостаточно, а потому раскритиковали отсутствие в принятом пакете таких инструментов как мониторинг сторонних финансовых источников, привлекаемых вне избирательных фондов, и общее удешевление выборного процесса. Также невозможно таким образом обуздать политические партии, которые настроены подкупать избирателей через негласные финансовые источники”

Механизмы честности (де-юре) - 25

В какой степени существуют организационные положения, касающиеся внутреннего демократического управления основных политических партий?

Закон о политических партиях не содержит норм о порядке избрания партийного руководства, отбора кандидатов и процесса принятия решения в отношении партийных платформ. Согласно закону,¹⁰⁹⁵ в уставе отражаются порядок формирования, компетенция и сроки полномочия ее руководящих органов, а также порядок принятия решений. На учредительном съезде партии принимается устав и формируются руководящие органы партии.

В зависимости от устава партии, все члены партии или делегаты партии принимают решение простым большинством голосов от общего числа делегатов присутствующих на съезде. Отбор кандидатов не регулируется законом.

Механизмы честности (де-факто) – 25

В какой степени на практике существует эффективное внутреннее демократическое управление в политических партиях?

Поскольку законодательство прямо не предусматривает порядок избрания руководящих органов партий, кандидатов и принятие решений, данная информация должна содержаться в Уставе партии.¹⁰⁹⁶ Из 6 основных партий мы нашли сайты только 3х партий “Ата – Мекен”, “Республика – Ата – Журт” и в веб – архиве партии «Бир- Бол» и только на сайтах двух партий «Ата – Мекен» и «Бир – Бол» имеются уставы (к сожалению СДПК сейчас переживает трудные времена в связи с чем возможно имеются проблемы с доступом на их сайт). В Уставах политических партий предусматривается, что в полномочия съезда партии входят вопросы по избранию руководящих органов партии и кандидатов в депутаты.¹⁰⁹⁷

В настоящее время партии представляют собой слабоструктурированные организации, с чрезмерно доминирующим влиянием одной персоны - лидера, на весь процесс принятия решений.¹⁰⁹⁸ По мнению эксперта,¹⁰⁹⁹ списки кандидатов от политических партий выстраиваются в зависимости от финансового вклада, от региональных ресурсов кандидатов, а съезд партии формально утверждает уже подготовленный список кандидатов, при этом не учитывается потенциал кандидатов, их образование, опыт и т.д. В большинстве случаев список кандидатов определяется лидером партии, либо влиятельными лидерами партии потому, что партии в большинстве своем являются вождистскими и создаются с целью сохранения власти. По сути партии, как подтверждает другой эксперт,¹¹⁰⁰ это формальные организации которые создает

¹⁰⁹³ Интервью с Ногойбаевой Э.А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия»

¹⁰⁹⁴ <https://rus.azattyk.org/a/30695882.html>

¹⁰⁹⁵ Закон КР “О политических партиях” от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 8, ст.5)

¹⁰⁹⁶ Там же (ст. 8)

¹⁰⁹⁷ Обзор уставов партий: “Замандаш”, “Бир бол”, “Ата – Мекен”. К сожалению, на сегодняшний день у партии “СДПК” имеются проблемы, по причине которого сайт в настоящее время не работает.

¹⁰⁹⁸ <http://www.ca-portal.ru/article:19177> Эволюция политических партий в Кыргызстане: к чему мы пришли?

¹⁰⁹⁹ Интервью с экспертом Маматкеримовой Г.

¹¹⁰⁰ Интервью с Медетом Тулегеновым)

один лидер. Имели место случаи, когда списки партий были изменены после выборов и некоторые депутаты лишились своих мандатов,¹¹⁰¹ мотивируя тем, что "места в Парламенте получают те, кто действительно это заслужил – то есть, провел большую работу в регионах и помог достичь тех результатов, которые мы имеем", а также "их активность, учет количества голосов, которые они принесли в регионах, и другие критерии".¹¹⁰² Данная ситуация также отмечена в отчете Freedom House, когда «после выборов партии заменили членов в своих списках теми, кто получил наибольшую поддержку в своих назначенных районах, что, в частности, фактически подорвало гендерные и квоты меньшинства». Подытоживая вышесказанное, опрошенные депутаты и экс -депутаты высказали мнение, что «данные обстоятельства показывают, что демократического управления в политических партиях пока в Кыргызстане нет».¹¹⁰³

Роль: Интерес объединения и представительство (де-факто) – 25

Как политические партии объединяются и представляют соответствующие социальные интересы в политической сфере?

Согласно исследованию «Парламентаризм на электоральном уровне Кыргызстана до и после 2010 года», политические партии еще не сформировались как самостоятельные игроки.¹¹⁰⁴ Платформы политических партий расплывчаты и очень схожи, так как платформы готовятся для электората, у которых одинаковые проблемы: это вопросы безработицы, уменьшение преступности, качество дорог, освещение улиц, доступные кредиты и др.¹¹⁰⁵ К сожалению, не имеются отчетливые политические платформы у большинства партий и содержат одинаковые обещания.

По мнению журналистов,¹¹⁰⁶ в стране нет политических партий, которые занимались бы партийным строительством и годами шли к осуществлению своей идеологии, так как результаты выборов зависят от финансов, где отпадает необходимость развивать идеологию партии. В настоящее время охотно голосуют за партию, которая больше платит и это вызвано недоверием населения по отношению к политическим партиям, в результате чего, мало кто интересуется идеологией той или иной партии.

В идеях расписанных в платформах политических партий можно увидеть то, что партии не имеют достаточного видения по государственному управлению и отсутствует видение института парламентаризма. Большинство партий не ведут работы по развитию партии и идей, по усилению своего потенциала, улучшению структуры партии, у многих отсутствуют региональные отделения,¹¹⁰⁷ «либо не интересуются мнением своих региональных ячеек и не вовлекают их в процессы разъяснения проблем».¹¹⁰⁸

В связи с тем, что политические партии являются вождистскими и клиентелистскими и ни одна партия не придерживается своей идеологии и политической платформы, эксперт¹¹⁰⁹ выразила мнение, что 80% предвыборных программ являются просто скопированными программами политических партий других стран, но среди них есть предвыборные программы, которые подготовили сами партии.

¹¹⁰¹

1)

http://kaktus.media/doc/326332_ne_soglasnye_s_vyvodom_iz_spiskov_kandidaty_v_depytaty_proigrali_pervyy_syd.html
Не согласные с выводом из списков кандидаты в депутаты проиграли первый суд; 2) Отчет страны транзитного периода 2016г. Кыргызстан <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/kyrgyzstan> (глава Electoral Process: абзац 5)

¹¹⁰² <https://ru.sputnik.kg/politics/20151006/1019046892.html>

¹¹⁰³ Интервью с депутатами и экс - депутатами ЖК КР

¹¹⁰⁴ Исследование: «Парламентаризм на электоральном уровне Кыргызстана до и после 2010 года», (стр. 5)

https://www.auca.kg/ru/auca_news/1882/

¹¹⁰⁵ Интервью с Медетом Тюлегеновым

¹¹⁰⁶ Интервью с журналистами

¹¹⁰⁷ Интервью с экспертом Маматкеримовой Г.

¹¹⁰⁸ Отчет «Развитие партий и предвыборная ситуация в регионах. Взгляд региональных представителей партий» 2014 г., (стр. 5) НИСИ совместно с Представительством Фонда Эберта в КР

¹¹⁰⁹ Интервью с Ногойбаевой Э. А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия»

Идеология партии сводится к «идеологии» лидеров партий, где «политические программы в сегодняшних партиях пока не играют роль, так как они замещаются другими доступными социальными ресурсами, как родство, землячество и т.п.»¹¹¹⁰ Население воспринимает больше не партию, а ее лидера, где даже у исторических партий, которые имеют свой определенный образ по которому партия ассоциируется с ее лидером.¹¹¹¹

В исследовании о парламентаризме отмечается, что «на электоральном рынке с 1990 - х гг. часто и заметно функционировала не «невидимая рука» по Адаму Смиту, а вполне понятные руки, растущие из президентской администрации, определявшие тех, кто будет допущен к выборам и кто и сколько получит голосов».¹¹¹² По мнению опрошенного эксперта, почти в каждой партии существуют люди которые оказывают спонсорскую помощь партии для лоббирования своего бизнеса, однако данные лица не публичны и их мало кто знает.¹¹¹³ Специфические группы интересов в партиях существуют и включают в себя различные виды интересов (частные, бизнес и т.п.) и воздействие на партию зависит от того, какая группа оказалась в партии. Отслеживать действия таких групп и степень их влияния на партию сложно.¹¹¹⁴

Поскольку партия - это организация, которая создается одним лидером и лидер партии выступает основным спонсором этой партии, в большинстве политических партий Кыргызстана присутствуют клиентелистские отношения или отношения лидер и подчиненный. «Фактически партии – инструменты в руках их лидеров.»¹¹¹⁵ Партия - это машина по сбору голосов, распределение мест в списке зависит от того, кто и сколько наберет голосов на определенном участке. Клиентелистские отношения базируются на основании территориальной принадлежности, родственных связях и материальной помощи.¹¹¹⁶ Результатом таких клиентелистских отношений являются произошедшие массовые изменения списков партий после проведенных парламентских выборов 2015 года.¹¹¹⁷

Как правило партии объединяются в предвыборный период с целью сохранения власти либо прохождения во власть,¹¹¹⁸ при этом лидеры партии смотрят на возможность пройти во власть, где предусматривают возможность экономии финансовых средств, привлечение имиджа, организационных ресурсов партий.¹¹¹⁹

Среди множества мнений относительно того, что понимается под проблемами парламентаризма, одним важным элементом является отсутствие связи парламентариев с избирателями.¹¹²⁰ По результатам опроса жителей Кыргызстана в 2019 году¹¹²¹ - 49% респондентов выразили отрицательное мнение по деятельности политических партий. По мнению депутатов и экс - депутатов, население скорее не доверяет политическим партиям, поскольку партии на минимальном уровне поддерживают связь с населением. Доверие населения снижается по отношению к политическим партиям, в связи с тем, что предвыборные обещания на самом деле практически не исполняются, либо являются популистскими.¹¹²² Политические партии активны только в период предвыборной кампании, в межвыборный же период многие партии закрывают свои штабы, общественность также не проявляет интереса к деятельности политических партий в межвыборный период. В целом само население не интересуется политическими партиями и их составом, а смотрят лишь на лидера партии,

¹¹¹⁰ Отчет «Развитие партий и предвыборная ситуация в регионах. Взгляд региональных представителей партий» 2014 г., (стр. 29-32). НИСИ совместно с Представительством Фонда Эберта в КР

¹¹¹¹ Интервью с экспертом Медетом Тулегеновым

¹¹¹² Исследование: «Парламентаризм на электоральном уровне Кыргызстана до и после 2010 года», (стр. 5) https://www.auca.kg/ru/auca_news/1882/

¹¹¹³ Интервью с Ногойбаевой Э. А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия»

¹¹¹⁴ Интервью с Медетом Тулегеновым

¹¹¹⁵ Исследование: «Парламентаризм на электоральном уровне Кыргызстана до и после 2010 года», (стр. 4) https://www.auca.kg/ru/auca_news/1882/

¹¹¹⁶ Интервью с Медетом Тулегеновым

¹¹¹⁷ <http://www.for.kg/news-341591-ru.html> Партии-победители уже начали обновлять списки кандидатов в депутаты

¹¹¹⁸ <https://centre1.com/kyrgyzstan/chetvero-kandidatov-v-prezidenty-kr-s-yuga-obedinyatsya-v-odnu-partiyu/> Четверо кандидатов в президенты КР с юга объединятся в одну партию

¹¹¹⁹ Интервью с Медетом Тулегеновым

¹¹²⁰ Исследование: «Парламентаризм на электоральном уровне Кыргызстана до и после 2010 года» (стр. 1) https://www.auca.kg/ru/auca_news/1882/

¹¹²¹ https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

¹¹²² <http://rus.azattyk.org/a/28138684.html>

которому симпатизируют и за которого голосуют. Согласно исследованию проведенному в регионах, региональные представители партий отмечают, что региональные лидеры предпочитают работать с населением от своего имени, а не от имени партии.¹¹²³

К сожалению, связь между гражданским обществом и политическими партиями носит редкий и спонтанный характер и происходит тогда, когда узурпация власти усиливается,¹¹²⁴ также взаимоотношение политических партий с гражданским обществом улучшается лишь для привлечения голосов.¹¹²⁵

Антикоррупционные обязательства – 25

В какой степени политические партии уделяют должное внимание проблемам подотчетности и борьбе с коррупцией?

Практически все партии в своих предвыборных кампаниях обещают бороться с коррупцией и эта тема является очень популярной в партиях, но к сожалению данные обещания рассчитаны только для выигрыша на выборах с целью получения голосов избирателей. По мнению экспертов, система в политических партиях установлена таким образом, что она сама порождает коррупцию, так как составление списков кандидатов в Парламент основано на торговле местами в списке и прохождение в Парламент зависит от суммы, которую отдает кандидат в депутаты. В отчете Freedom House¹¹²⁶ указано, что “большие затраты кандидатов в депутаты во время выборов, повлекут за собой действия депутатов для возврата своих расходов посредством использования инсайдерских сделок.” По мнению экспертов¹¹²⁷ “по сути политическая система является биржей, где идет торговля, поэтому и присутствует коррупция во всех ее проявлениях” и “хотя в своих избирательных обещаниях все партии ставят во главу угла вопросы борьбы с коррупцией, на практике борьба с коррупцией не ведется”. По данным IRI¹¹²⁸ - 69% респондентов считают коррумпированными политические партии и лишь 14% ответили о не коррумпированности партий. По данным СМИ, на парламентских выборах¹¹²⁹ и выборах в местные кенешы¹¹³⁰ не совсем активно упоминались вопросы по борьбе с коррупцией. Единственный лидер партии “Республика Ата-Журт” обещал снизить уровень коррупции в 10 раз.¹¹³¹

Рекомендации

1. Внести дополнения и изменения в закон «О политических партиях» по усилению прозрачности и подотчетности финансирования политических партий. Все пожертвования как в денежном виде, так и в натуральном выражении с указанием суммы, даты получения и личных данных донора, а также ежегодные декларации политических партий должны публиковаться и быть доступны в системе онлайн.
2. Для уравнивания шансов политических партий, не имеющих достаточного финансирования внести изменения и дополнения в законодательство о политических партиях, где рассмотреть возможность финансирования из государственного бюджета при определенных критериях.
3. Создать постоянный надзорный орган либо возложить функции на определенный госорган по осуществлению контроля над финансированием политических партий и за соблюдением положений по распределению финансирования избирательных кампаний. Вменить в

¹¹²³ Исследование «Развитие партий и предвыборная ситуация в регионах. Взгляд региональных представителей партий» 2014 года (стр. 5 п. 9)

¹¹²⁴ Интервью с Ногойбаевой Э. А. - руководитель Аналитического Центра «Полис Азия»

¹¹²⁵ Интервью с Медетом Тулегеновым.

¹¹²⁶ Отчет Freedom House “Страны транзитного периода” 2016г. Кыргызстан <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/kyrgyzstan> (глава Electoral Process: абзац 6)

¹¹²⁷ Интервью с экспертами Маматкеримовой Г., Ногойбаевой Э. А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия»

¹¹²⁸ International Republican Institute https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

¹¹²⁹ <https://rus.azattyk.org/a/27251672.html> Выборы - 2015. Парад обещаний

¹¹³⁰ http://kaktus.media/doc/347319_obhohocheshsia_obzor_predvybornyh_obeshaniy_partiy_v_odnom_materiale.html

Обхохочешься! Обзор предвыборных обещаний партий в одном материале

¹¹³¹ <http://www.ca-portal.ru/article:21386> Лидер партии «Республика Ата Журт» Омурбек Бабанов призвал политиков Кыргызстана перейти от слов к делу

обязанности контроль по расследованию, предотвращению и просвещению коррупции в политических партиях.

4. Для установления ограничения сторонних расходов во время избирательных кампаний и создания равных условий политическим партиям в выборном процессе рекомендуем разработать принципы оценки агитации третьей стороной. Например, организации, которые от своего имени размещают рекламу, тем самым обходя лимиты расходов на предвыборную кампанию.

5. В статью 13 закона КР «О политических партиях» рекомендуем включить установление уголовной ответственности за нарушения финансирования избирательных кампаний, усилить ответственность за несоблюдение законодательства о политических партиях.

6. Норма о гарантиях от внешнего вмешательства в деятельность политических партий на практике крайне не эффективна и подрывает здоровую политическую конкуренцию. В соответствии со статьей 12 Закона КР «О политических партиях» необходимо разработать механизм устанавливающий ответственность и последствия необоснованного вмешательства в деятельность политических партий. Так как законом установлено, что вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом, но не предписано, что будет госоргану и должностным лицам, какие налагаются санкции в случае реального или опосредованного вмешательства.

7. Внести изменения и дополнения в закон «О Политических партиях» по усилению эффективных процедур внутреннего демократического управления внутри самих партий.

8. Внести в конституционный закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в статью 30 пункт 4 дополнение о включении списка кандидатов в депутаты в бюллетень. Данная норма позволила бы голосовать не за партии, а за списки партий, тех лиц, которых бы знали избиратели. Также данная норма позволила бы избежать единоличного включения в список кандидатов лидерами партий, тем самым уменьшая коррупционные риски, где, к сожалению, на сегодняшний день мандат стал товаром.

9. Злоупотребление административным ресурсом является большой проблемой в выборном законодательстве, поэтому для лучшего исполнения законодательства, должны быть прописаны более четкие и детализированные пункты наказания за нарушение, а также механизмы предотвращения и недопустимости таких злоупотреблений, так как данные нормы не работают из-за того, что среди норм уголовно – правового регулирования нет статей, предусматривающих санкции за злоупотребление административным ресурсом, в связи с чем рекомендуем внести дополнения или отдельные статьи в уголовное законодательство, в том числе и в Уголовный кодекс, предусматривающие ответственность и санкции за данное деяние.

10. СМИ

Результаты данного исследования показывают, что Кыргызстан имеет в основном либеральные законы, регулирующие создание и деятельность организаций средств массовой информации, но на практике СМИ являются менее независимыми, прозрачными и подотчетными. Степень независимости варьируется в зависимости от различных видов средств массовой информации. Печатные СМИ, радио и интернет-издания в принципе работают свободно. Прозрачность телевизионных и печатных собственников остается главной проблемой, в то время как отсутствие эффективных механизмов саморегулирования породили проблемы с точки зрения подотчетности СМИ. СМИ Кыргызстана редко занимаются журналистскими расследованиями из-за недостаточного объема ресурсов, преследований журналистов, а также слабым аналитическим потенциалом в регионах. Средства массовой информации, в целом, предоставляют общественности различные виды мнений, но и его способность обеспечить объективное освещение политических событий подрывается глубокой политической поляризацией и, следовательно, медиа-ландшафтом.

Общий балл: 42/100

ИЗМЕРЕНИЕ	ИНДИКАТОР	ДЕ-ЮРЕ	ДЕ-ФАКТО
Потенциал 50/100	Ресурсы	75	50
	Независимость	50	25
Управление 42/100	Прозрачность	50	25
	Подотчетность	50	50
	Механизмы честности	50	25
Роль 33/100	Расследование и публикация случаев коррупционной практики	25	
	Информирование общественности о коррупции и ее последствиях	25	
	Информирование общественности по вопросам государственного управления	50	
Средний балл		47	34

Структура и организация

В Кыргызстане имеется более 1500 зарегистрированных СМИ из них печатных - 159 активных изданий, включая 3 основные газеты и 4 другие крупные газеты, 26 радиостанций и 25 эфирных телевизионных станций.¹¹³²

Телевидение на сегодняшний день является самым популярным и влиятельным видом СМИ, особенно в регионах. Наиболее популярными телевизионными каналами¹¹³³ являются ОТРК, КТРК и Первый канал (Россия).

Имеются информационные агентства: AKIpress (частный), 24.kg (частный), Кабар (государственный), K-News (частный), www.kyrtag.kg (частный), Вести (частный), Kaktus Media

¹¹³² <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

¹¹³³ Там же

(частный), Kloop Media (частный), Turmush (частный), Регион (частный), KyrgyzToday.kg (частный).

В последнее время растёт использование Интернета в качестве канала распространения информации о событиях политической направленности. Если в 2015 г. лишь для 12,9% опрошенных респондентов всемирная сеть была одним из основных каналов, то в 2017 году новостные сайты Интернета используют уже 27,4%, социальные сети – 12,7%. В целом по результатам опроса 33,3% респондентов назвали в числе основных источников информации о партиях и кандидатах либо новостные сайты Интернета, либо социальные сети, либо и то, и другое. Рост использования интернета по сравнению с 2015 годом составил более чем в 2,5 раза.¹¹³⁴

Ресурсы (де-юре) - 75

В какой степени на законодательном уровне обеспечивается благоприятная среда для разнообразных независимых средств массовой информации?

Правовая база Кыргызской Республики не содержит каких-либо препятствий для развития разнообразных и независимых СМИ. Существует ограничение для юридических лиц с иностранным участием в случае создания средства массовой информации в сфере телерадиовещания.

Основными законами, регулирующими деятельность СМИ и журналистов, являются: закон «О средствах массовой информации», «О телевидении и радиовещании», «О защите профессиональной деятельности журналиста». «Данные законы в совокупности содержат схожие нормы, регулирующие деятельность СМИ и для эффективности и удобства, могли бы быть объединены в один единый документ».¹¹³⁵

Закон «О средствах массовой информации»¹¹³⁶ даёт право на учреждение средств массовой информации физическим и юридическим лицам КР. Средства массовой информации в сфере телерадио вещания могут учреждаться только гражданами КР и юридическими лицами, если с иностранным участием, то уставной капитал юридического лица должен быть не менее 65% процентов акций (долей) в уставном капитале юридического лица или собственника СМИ, который осуществляет телерадиовещание. Также, не допускается учреждение СМИ государственными органами совместно с юридическими лицами и гражданами, исключением могут быть общественные телерадиоорганизации, которые создаются Правительством с участием гражданского общества или гражданским обществом с целью удовлетворения информационных потребностей граждан.¹¹³⁷

Правила создания и функционирования вещательных СМИ изложены в Законе КР «О телевидении и радиовещании», в соответствии с которым размещение телерадиоканалов в аналоговом и/или цифровом вещании, и ретрансляция иностранных телерадиоканалов осуществляется на основании разрешения.

Порядок выдачи разрешения, а также перечень разрешений на виды действий в процессе деятельности регулируется Законом "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике". Для получения разрешения необходимо подать заявление и пакет документов предусмотренный законом в уполномоченный государственный орган, которым является Государственное агентство связи при Государственном комитете информационных технологий и связи КР.¹¹³⁸ Согласно закону,¹¹³⁹ орган выдающий лицензию должен не позднее 30 дней

¹¹³⁴ <http://pro-kg.ru/2017/04/26/%d1%80%d0%b5%d0%b9%d1%82%d0%b8%d0%bd%d0%b3-%d1%81%d0%bc%d0%b8-%d0%b8-%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%be%d1%87%d0%bd%d0%b8%d0%ba%d0%b8-%d0%b8%d0%bd%d1%84%d0%be%d1%80%d0%bc%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%b8-%d0%ba%d1%8b/>

¹¹³⁵ Анализ международных стандартов, национального законодательства и правоприменительной практики в Кыргызстане в области соблюдения права на свободу слова и информации, 2017 год (стр. 34, 39), Правовая клиника «Адилет», <http://www.adilet.kg/ru/library/full/67>

¹¹³⁶ Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 5)

¹¹³⁷ Закон КР «О телевидении и радиовещании» от 2 июня 2008 года N 106 (ст. 13)

¹¹³⁸ Положение «О Государственном агентстве связи при Государственном комитете информационных технологий и связи КР», утв. постановлением Правительства КР от 15 июля 2016 года № 402 (п. 6)

принять решение о выдаче лицензии, сроки регистрации СМИ¹¹⁴⁰ с рассмотрением документов установлены до 10 рабочих дней.¹¹⁴¹

Если лицензирующий орган письменно не уведомил заявителя об отказе в выдаче разрешения, то разрешение считается выданным и лицензиар по истечении срока для выдачи разрешения вносит сведения о предоставлении разрешения в реестр и выдает его заявителю. В случае отказа в выдаче разрешения, заявитель имеет право обжаловать решение лицензиара и может требовать возмещения убытков, вызванных необоснованным отказом в порядке, установленном гражданским законодательством.¹¹⁴² Кодекс о нарушениях¹¹⁴³ прямо указывает, что осуществление предпринимательской деятельности без лицензии является наказуемым нарушением, равно как и предоставление недостоверных сведений для получения лицензии.

Порядок государственной регистрации, перерегистрации и прекращения СМИ предусмотрен в Положении, регламентирующем деятельность Министерства юстиции КР и его территориальных подразделений при осуществлении регистрации СМИ.¹¹⁴⁴ Сроки регистрации СМИ с рассмотрением документов установлены до 10 рабочих дней.¹¹⁴⁵

Система телерадиовещания КР включает в себя государственные, муниципальные, общинные, общественные, частные и с иной формой собственности телерадиоорганизации.¹¹⁴⁶ Деятельность Общественной телерадиовещательной корпорации КР регулируется отдельным законом. Правила функционирования государственной телерадиовещательной организации, имеющей статус общественного телерадиовещания изложены в Законе «Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики»,¹¹⁴⁷ согласно которому Корпорация (далее ОТРК) имеет право создавать и упразднять организации, предприятия, объединения, творческие направления, группы и корпункты, в том числе и за рубежом. Создавать в установленном порядке хозяйственные структуры на условиях самофинансирования и осуществлять через них платные консультации, информационно-справочные и иные услуги в рамках существующего законодательства на договорной основе. К ОТРК в установленном законом порядке могут присоединяться и другие телерадиовещательные организации, компании и студии.

ОТРК финансируется из средств республиканского бюджета, а также за счет рекламы, грантовых и спонсорских средств, собственных средств, полученных от реализации продукции, работ, услуг, из доходов, связанных с использованием авторских прав и других видов хозяйственной деятельности, не запрещенных законодательством.¹¹⁴⁸ Объем финансирования ОТРК из государственного бюджета в 2016 году составил 439 287,70 тыс. сом,¹¹⁴⁹ а в 2017 году¹¹⁵⁰ – 478 366,50 тыс. сом, за 2018 год в сумме 390 777,5 тыс. сом¹¹⁵¹. Общий бюджет Корпорации за 2018 год сократился по сравнению с прошлым 2017 годом на 123 474,2 тыс.

¹¹³⁹ Закон КР «О лицензионно-разрешительной системе в КР» от 19 октября 2013 года N 195 (ст. 20 ч. 3)

¹¹⁴⁰ Положение «о порядке регистрации средств массовой информации в КР» утв. Постановлением Правительства КР от 15 марта 2019 года № 121 (п. 11), Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 6)

¹¹⁴¹ Закон КР «О внесении изменений в Закон КР "О средствах массовой информации» от 22 мая 2018 года № 53 (ст. 1 п.3)

¹¹⁴² Закон КР «О лицензионно-разрешительной системе в КР» от 19 октября 2013 года N 195 (ст. 20 ч. 5, ст. 22)

¹¹⁴³ Кодекс о нарушениях КР от 13 апреля 2017 года № 58 (ст. Ст. 205, 206)

¹¹⁴⁴ Положение «о порядке регистрации средств массовой информации в КР» утв. Постановлением Правительства КР от 15 марта 2019 года № 121

¹¹⁴⁵ Там же (п. 11), Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 6), Закон КР «О внесении изменений в Закон КР "О средствах массовой информации» от 22 мая 2018 года № 53 (ст. 1 п.3)

¹¹⁴⁶ Закон КР «О телевидении и радиовещании» от 2 июня 2008 года N 106 (ст.ст. 10, 12, 13, 14)

¹¹⁴⁷ Закон КР «Об Общественной телерадиовещательной корпорации КР» от 21 декабря 2011 года N 247 (ст.7 ч. 1 п. 2, ст. 8)

¹¹⁴⁸ Там же (ст. 20 ч. 1-2)

¹¹⁴⁹ Годовой отчет о деятельности телерадиовещательной корпорации КР 2016 год (стр. 39)

http://www.ktrk.kg/static/files/report/2016_ru.pdf

¹¹⁵⁰ Годовой отчет о деятельности телерадиовещательной корпорации КР за 2017 год (стр. 57)

http://www.ktrk.kg/static/files/report/2017_ru.pdf

¹¹⁵¹ http://www.ktrk.kg/static/files/report/2018_ru.pdf Годовой отчет о деятельности телерадиовещательной корпорации КР за 2018 год (стр. 34)

сомов, из которых бюджетные средства составляют 87 58,0 тыс. сомов (70%).¹¹⁵² За последние 3 года бюджетное финансирование корпорации уменьшилось на 48510,2 тыс. сом. В соответствии с законом КР¹¹⁵³ для ОТРК на 2019 год предусмотрено финансирование в размере 396818,4 тыс. сом.

Законодательство¹¹⁵⁴ обязывает телерадиоорганизации соблюдать антимонопольное законодательство и не допускать: недобросовестную конкуренцию, монополизацию промышленно-финансовыми, политическими и другими группами либо отдельными лицами, а также защищать телерадиоорганизации от финансового и политического давления со стороны финансово-политических групп, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Условия для развития экономической конкуренции в сфере телерадиовещания устанавливаются антимонопольным законодательством – Законом “О конкуренции”.¹¹⁵⁵

Выбор профессии журналиста не ограничивается законом. Журналист – это творческий работник, который вправе заниматься сбором, анализом, редактированием, подготовкой материалов и распространением информации, как самостоятельно, так и будучи в штате органа средства массовой информации.¹¹⁵⁶

Не существует каких-либо ограничений на создание СМИ в виде печатных изданий, более того, они не подлежат лицензированию. СМИ осуществляет свою деятельность после его регистрации в Министерстве юстиции КР или областных управлениях юстиции, и считается зарегистрированным со дня внесения органом юстиции в Государственный реестр соответствующих сведений.¹¹⁵⁷

Деятельность средств массовой информации осуществляется за счет реализации их продукции и других платных услуг, а также за счет средств учредителей, спонсоров и прочих поступлений.¹¹⁵⁸ Телерадиоорганизации финансируются посредством бюджетных ассигнований, абонентской платы, средств, полученных от производства и трансляции рекламы, создания телерадиопрограмм по заказу, иной предусмотренной законодательством и уставом деятельности, кредиты, инвестиции, взносы спонсоров, благотворительных организаций. В качестве источника финансирования телерадиоорганизаций также допускаются иностранные инвестиции.¹¹⁵⁹

Ресурсы (де-факто) - 50

В какой степени существуют разнообразные независимые средства массовой информации, предоставляющие различные мнения?

В Кыргызстане имеются различные формы средств массовой информации, включая традиционную печать, телевидение, радио и Интернет, а также международные и местные средства массовой информации.

По данным Freedom House, широко доступными являются телеканалы на русском языке, которые собирают значительную долю аудитории. Однако, в сельских районах доступ к СМИ остается ограниченным, кроме телевидения. Жители регионов не имеют представительства в средствах массовой информации и не влияют на повестку дня СМИ, поэтому появилась

¹¹⁵² http://www.ktrk.kg/static/files/report/2018_ru.pdf Годовой отчет о деятельности телерадиовещательной корпорации КР за 2018 год (стр. 35, 36)

¹¹⁵³ Закон КР «О республиканском бюджете КР на 2019 год и прогнозе на 2020 – 2021 годы» от 26 декабря 2018 года № 112 (графическая копия приложение №6 или стр. 62)

¹¹⁵⁴ Закон КР «О телевидении и радиовещании» от 2 июня 2008 года N 106 (ст. 4 ч. 2, ст. 7)

¹¹⁵⁵ Закон КР “О конкуренции” от 22 июля 2011 года N 116 (ст. 8)

¹¹⁵⁶ Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 19, 20), Закон КР «О защите профессиональной деятельности журналиста» от 5 декабря 1997 года N 88 (ст. ст. 3, 5)

¹¹⁵⁷ Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 6), Положение “о порядке регистрации средств массовой информации в Кыргызской Республике” утв. Постановлением Правительства КР от 15 марта 2019 года № 121 (п. 6)

¹¹⁵⁸ Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 3)

¹¹⁵⁹ Закон КР «О телевидении и радиовещании» от 2 июня 2008 года N 106 (ст. 15)

концепция, что местные новости вымирают. Лишь несколько средств массовой информации отражают жизнь в регионах и отдалённых районах.¹¹⁶⁰

Всё большую часть населения завоевывают онлайн - СМИ, предоставляющие альтернативные источники получения новостей для тех, у кого есть доступ в Интернет, хотя отсутствие инфраструктуры за пределами городских центров препятствует дальнейшему расширению интернет-СМИ.

Несмотря на это, внедрение интернета продолжает расти в Кыргызстане, где по данным Freedom House 43,7% населения имеет доступ к интернету, а в столице самое высокое количество интернет-пользователей, и составляет 70% жителей столицы. Около 90% территории страны покрыто мобильной связью, и у населения насчитывается более 7 миллионов мобильных телефонов, что превышает численность самого населения.¹¹⁶¹ Интернет-СМИ наиболее свободны от государственного контроля и имеют широкий спектр для обсуждения политических и социальных вопросов. Одними из популярных онлайн-медиа являются Kloop.kg, Kaktus.media и Azattyk.kg, которые характеризуются разнообразными мнениями и инновационным освещением журналистики. Также, в число ведущих провайдеров онлайн-новостей входят AKIpress.kg и 24.kg.

В 2014 году были утверждены «Правила оказания услуг подвижной радиотелефонной связи»,¹¹⁶² согласно которым требуется обязательная регистрация SIM-карты, что исключает анонимность для растущего числа лиц, получающих доступ к интернет-СМИ с помощью мобильных телефонов. Более того, для содействия государственного надзора Правительство требует, чтобы все интернет-провайдеры и мобильные провайдеры установили последнюю версию SORM (система оперативно-розыскных мероприятий).¹¹⁶³ Следует отметить, что в Кыргызстане нет собственной связи с глобальным Интернетом и примерно 90% обслуживания республики зависит от интернет-поставщиков из Казахстана.¹¹⁶⁴

Закон¹¹⁶⁵ предписывает телерадиоорганизациям передавать информацию об официально обнародованной позиции всех представленных в органах власти политических сил. Деятельность всех ветвей государственной власти должна освещаться в равной мере, при этом избегая создания преимущественного положения отдельным государственным органам и организациям.¹¹⁶⁶ Freedom House в своем отчете отмечает, что «в средствах массовой информации Кыргызстана продолжают высказываться различные мнения по политическим и социальным вопросам. Интернет СМИ отличаются освещением различных взглядов гражданского общества и оппозиционных партий».¹¹⁶⁷

В 2012 году Кыргызстан инициировал свой переход на цифровое вещание, по которому была приостановлена выдача лицензий на аналоговые телевизионные станции. Процесс продолжился в 2015 году, с полным переключением телевидения на цифровое вещание 15 мая 2017 года.¹¹⁶⁸

Что касается заработной платы, то многие журналисты получают низкую зарплату и имеется существенная разница оплаты труда в столице и в регионах. В связи с этим, журналистам приходится подрабатывать на работах не связанных с профессиональной деятельностью к

¹¹⁶⁰ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

¹¹⁶¹ https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2016_Kyrgyzstan.pdf Freedom House, Отчет "Страны транзитного периода" 2016 (раздел Независимость Медиа, стр. 8)

¹¹⁶² Постановление Правительства КР "Об утверждении Правил оказания услуг подвижной радиотелефонной связи" от 17 февраля 2014 года № 97

¹¹⁶³ <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN%202016%20Kyrgyzstan.pdf>, Freedom House: FREEDOM ON THE NET 2016 (стр. 2)

¹¹⁶⁴ https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2017_Kyrgyzstan_0.pdf, Freedom House: Nations in Transit 2017 (раздел Независимость СМИ, стр. 9)

¹¹⁶⁵ Закон КР «О телевидении и радиовещании» от 2 июня 2008 года N 106 (ст. 6 ч. 1)

¹¹⁶⁶ Закон КР «Об Общественной телерадиовещательной Корпорации КР» от 21 декабря 2011 года N 247 (ст. 6 ч.

2)

¹¹⁶⁷ https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2017_Kyrgyzstan_0.pdf, Freedom House: Nations in Transit 2017 (стр.

8)

¹¹⁶⁸ http://journalist.kg/wp-content/uploads/2012/04/Kyrgyzstan_per_na_digital_IMP.pdf, <https://kloop.kg/blog/2017/05/15/kyrgyzstan-pereshel-na-tsifrovoe-televidenie/>

примеру, фото - и видеосъемки свадеб и других мероприятий. Журналисты работающие на иностранные СМИ (Радио Азаттык, ВВС, Спутник) получают более высокие заработные платы.¹¹⁶⁹ Нередко журналисты прибегают к «продаже своих услуг в интересах политических партий и определенных политических лидеров, потому что в СМИ нет ни цивилизованных бизнес – моделей, ни инструментов краудфандинга».¹¹⁷⁰ В региональных СМИ, не все СМИ имеют современное оборудование или возможность позволить своим сотрудникам доступ в интернет по разумной цене.¹¹⁷¹ По данным «Исследование СМИ КР»,¹¹⁷² в связи с высокими налогами и отчислениями в социальный фонд, работодатели избегают прозрачно производить оплату журналистам, в целом многие СМИ вынуждены применять «двойную бухгалтерию». Заработные платы журналистов варьируются от 10000 до 15000 сомов, в региональных СМИ редакторам платят примерно 2500 сомов, журналистам - 1500 сомов в месяц.¹¹⁷³

В 2016 году журналисты столкнулись с проблемой доступа к интернету в связи с повышением тарифов со стороны Казахстана, поскольку 90% интернета идет через эту страну, более того тарифы за доступ к интернету существенно различаются внутри страны. В регионах тарифы на интернет намного дороже чем в столице. Важной проблемой на юге страны является низкое качество телевизионных сигналов из-за чего жители вынуждены переключаться на СМИ соседнего Узбекистана.¹¹⁷⁴

По сведениям Freedom House,¹¹⁷⁵ международное финансирование со стороны доноров играет важную роль, особенно для СМИ, работающих в регионах.

В отношении налоговой структуры СМИ¹¹⁷⁶, условия сравнимы с другими секторами экономики, а предъявляемые требования к масс-медиа аналогичные с бизнес-структурами, без каких-либо налоговых льгот. В результате финансово-экономического кризиса и растущей популярности интернет-ресурсов, наблюдается значительный спад в обращении печатных СМИ, вплоть до закрытия некоторых организаций. Наблюдается снижение общественно-политических изданий, тираж которых обычно не превышает 2000 экземпляров. Как следует из вышеуказанного отчёта IREX, крупные типографии сосредоточены в руках государства, но поскольку их оборудование устарело, оно не позволяет производить качественную, полноцветную печать.

Частные телекомпании состоят на полном самофинансировании и существуют в основном за счет рекламы, но так как в Кыргызстане рекламный рынок небольшой, им приходится нелегко. Так, согласно отчету миссии ОБСЕ, «в связи с ограниченным рынком рекламы ни одно из многих зарегистрированных СМИ не считается финансово самодостаточным».¹¹⁷⁷ Также СМИ не считаются прибыльными из - за «нехватки стратегии ведения бизнеса и управления». Государственные же СМИ имеют преимущество перед частными, так как государство покрывает их расходы на заработную плату и плату за вещание, что позволяет им снижать цены на рекламу.¹¹⁷⁸

Если говорить о квалификации журналистов,¹¹⁷⁹ то новостная журналистика в целом, соответствует профессиональным стандартам, но все еще существуют проблемы с

¹¹⁶⁹ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2017-kyrgyzstan.pdf>, Отчет Айрэкс (IREX) "Индекс устойчивости СМИ"

¹¹⁷⁰ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

¹¹⁷¹ Там же

¹¹⁷² Исследование СМИ КР, проведенное ОО «Журналисты» при поддержке датской международной организации International Media Support (IMS), 2013г. (гл. 2 "Заработная плата журналистов", http://www.media.kg/wp-content/uploads/2013/10/issledovanie_media_rus2.pdf

¹¹⁷³ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

¹¹⁷⁴ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2017-kyrgyzstan.pdf>, Отчет Айрэкс (IREX) "Индекс устойчивости СМИ" (стр. 8)

¹¹⁷⁵ <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/kyrgyzstan>, Freedom House: отчет "Свобода в Прессе 2016", (раздел Экономическая среда, 20/30 отчет на англ. яз).

¹¹⁷⁶ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-kyrgyzstan.pdf.pdf>, Отчет Айрэкс (IREX) "Индекс устойчивости СМИ" (стр. 260, 267 отчет на англ. яз)

¹¹⁷⁷ <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/347296?download=true>, Миссия по наблюдению за выборами. Кыргызская Республика. Президентские выборы 15 октября 2017 г. Промежуточный отчет (стр. 8)

¹¹⁷⁸ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

¹¹⁷⁹ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-kyrgyzstan.pdf.pdf>, Отчет Айрэкс (IREX) "Индекс устойчивости СМИ" (стр. 261 отчет на англ.яз.)

аналитической отчетностью и расследовательской журналистикой. Журналисты не всегда освещают вопросы объективным образом. «Одна из основных причин заключается в отсутствии адекватных школ журналистики в стране».¹¹⁸⁰ Поэтому журналисты в основном являются просто «ретрансляторами информации и передают информацию без проверки достоверности и определяя скорость над качеством».¹¹⁸¹

В ВУЗах страны существуют проблемы с качеством подготовки журналистов, которые уже давно требуют внедрения в учебный процесс новых, современных программ, методов и средств обучения. В университетских программах мало практических заданий, особенно на курсах, преподаваемых на кыргызском языке, недостаточное количество преподавателей с практическим опытом журналистики, все это требует пересмотра существующей концепции журналистского образования.¹¹⁸²

Независимость (де-юре) - 75

В какой степени существуют правовые гарантии для предотвращения нежелательного внешнего вмешательства в деятельность средств массовой информации?

Нормативно-правовая база содержит некоторые гарантии для предотвращения необоснованного вмешательства в работу средств массовой информации. Свобода слова закреплена в Конституции Кыргызской Республики,¹¹⁸³ где каждый имеет право на свободу мысли и мнения, на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати.

Профессиональные права, честь и достоинство журналиста охраняются законом,¹¹⁸⁴ в котором указано, что журналист при исполнении профессиональных обязанностей должен пользоваться гарантией неприкосновенности личности. Преследование журналиста за публикацию критических материалов не допускается. Государство гарантирует журналисту свободное получение и распространение информации, обеспечивает его защиту при осуществлении им профессиональной деятельности. Запрещается вмешательство в профессиональную деятельность журналиста, требование от него каких-либо сведений, полученных при исполнении профессиональных обязанностей. Конфиденциальность источников информации (включая материалы, "добытые" журналистами) гарантируется законом. Раскрытие источников может быть только на основании решения суда, в связи с возможным нанесением существенного ущерба общественным интересам.¹¹⁸⁵ Орган средства массовой информации не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случаев, когда этого требует суд.¹¹⁸⁶

Некоторые положения, касающиеся редакционной независимости, содержатся в Законе «Об общественной телерадиовещательной Корпорации КР»,¹¹⁸⁷ где указано, что ОТРК имеет право самостоятельно строить свою деятельность в соответствии с принципами объективности и открытости информации. Также, в редакционной политике ОТРК¹¹⁸⁸ прописано, что Корпорация должна быть независима от государственных, частных, коммерческих, политических, религиозных и других интересов, за исключением общественных. ОТРК должна самостоятельно определять тематику и направленность медиа продукции. Смена государственной власти, в том числе в чрезвычайной ситуации, массовые или иные волнения не должны влиять на работу и

¹¹⁸⁰ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-kyrgyzstan.pdf.pdf>, Отчет Айрэкс (IREX) "Индекс устойчивости СМИ" (стр. 263 отчет на англ.яз.)

¹¹⁸¹ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-full.pdf>, MEDIA SUSTAINABILITY INDEX - 2019

¹¹⁸² <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-kyrgyzstan.pdf.pdf>, Отчет Айрэкс

(IREX) "Индекс устойчивости СМИ" (стр. 267 отчет на англ.яз.)

¹¹⁸³ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 31)

¹¹⁸⁴ Закон КР «О защите профессиональной деятельности журналиста» от 5 декабря 1997 года N 88 (ст. 8)

¹¹⁸⁵ Закон КР «О защите профессиональной деятельности журналиста» от 5 декабря 1997 года N 88 (ст. 9), Закон КР «Об Общественной телерадиовещательной Корпорации КР» от 21 декабря 2011 года N 247 (ст. 24)

¹¹⁸⁶ Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 18)

¹¹⁸⁷ Закон КР «Об Общественной телерадиовещательной Корпорации КР» от 21 декабря 2011 года N 247 (ст. 7 ч. 1 п. 2)

¹¹⁸⁸ <http://www.ktrk.kg/static/files/politica.pdf>, Редакционная политика Общественной телерадиокорпорации КР, утв. решением Наблюдательного совета ОТРК (глава 3, абзац 3)

редакционную независимость ОТРК. В ОТРК имеется Наблюдательный совет, который в своей деятельности в соответствии с Регламентом¹¹⁸⁹ должен быть независим от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Наблюдательный совет ОТРК является коллегиальным органом, состоящим из 15 членов, состав которого утверждается Парламентом¹¹⁹⁰ сроком на 5 лет и формируется по представлению Президента, Парламента и Гражданского общества по 5 человек на паритетной основе.¹¹⁹¹ Тем не менее, формирование Наблюдательного Совета подвергалось много раз критике. Также, в 2019 году глава наблюдательного совета Ж. Жекшеев ушел со своего поста, так как «хочет свободно выражать свои мысли»¹¹⁹² и «не смог сделать телеканал общественным».¹¹⁹³

В свою очередь, закон «О телевидении и радиовещании»¹¹⁹⁴ гарантирует свободу телерадиоорганизаций, которые должны быть самостоятельными и независимыми в определении содержания своих программ и передач. Вмешательство со стороны государственных органов и их должностных лиц в деятельность телерадиоорганизаций не должно допускаться. Учредители и спонсоры телерадиоорганизаций не вправе влиять на время и содержание телерадиопрограмм и телерадиопередач, а также вмешиваться в творческую деятельность телерадиоорганизаций.¹¹⁹⁵

Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов путем принуждения его к распространению либо к отказу от распространения информации является наказуемым деянием, согласно Кодексу КР «О проступках».¹¹⁹⁶

Органы СМИ не должны нести ответственность за распространение в СМИ сведений, не соответствующих действительности: если эти сведения, содержались в официальных документах и сообщениях; если они получены от информационных агентств или пресс служб государственных и общественных органов; если они являются дословным воспроизведением публичных выступлений; если они содержались в выступлениях граждан, идущих в эфир без предварительной записи.¹¹⁹⁷

Доступ к информации регулируется Законом «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»,¹¹⁹⁸ в котором говорится, что информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления является общедоступной, что всякое ограничение доступа к информации запрещено, кроме случаев ограничения в доступе и распространении информации, установленных законом.

Статья о клевете (127) была исключена из Уголовного кодекса КР в 2011 году,¹¹⁹⁹ что явилось значительным событием, направленным на свободное функционирование СМИ и журналистов, защиту свободы слова и печати в республике, поскольку попытки по декриминализации данной нормы неоднократно отклонялись депутатами Парламента КР. Тем не менее, на сегодняшний день имеются «новые методы давления, такие как экономическое давление и угрозы судебных исков».¹²⁰⁰ Так, например, иски генерального прокурора в 2017 году к независимым СМИ, правозащитникам и гражданским активистам в защиту чести и достоинства президента породили негативную практику предъявления несоизмерно больших материальных претензий

¹¹⁸⁹ Регламент Наблюдательного совета ОТРК КР от 17 января 2013 года (глава I п.п. 3-4)

<http://www.ktrk.kg/static/files/ns/reglament.pdf>

¹¹⁹⁰ <http://www.kenesh.kg/ru/news/show/2900/utverzhdenn-sostav-nablyudatel'nogo-soveta-otrk-kr>

¹¹⁹¹ КР «Об Общественной телерадиовещательной Корпорации КР» от 21 декабря 2011 года N 247 (ст. 12)

¹¹⁹² <https://knews.kg/2019/11/13/pochemu-zhypar-zheksheev-ushel-s-posta-glavy-nablyudatel'nogo-soveta-otrk/>

¹¹⁹³ https://www.gezitter.org/society/83737_pochemu_jeksheev_ushel_s_posta_predsedatelya_nablyudatel'nogo_soveta/

¹¹⁹⁴ Закон КР «О телевидении и радиовещании» от 2 июня 2008 года N 106 (ст. 5)

¹¹⁹⁵ Там же (ст. 16 ч. 2, ст. 33 ч. 6), Закон КР «Об Общественной телерадиовещательной Корпорации КР» от 21 декабря 2011 года N 247 (ст. 10 ч. 1)

¹¹⁹⁶ Кодекс КР «О проступках» от 01 февраля 2017 года № 18 (ст. 89)

¹¹⁹⁷ Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 26)

¹¹⁹⁸ Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года N 213 (ст. ст. 3-4 ч.2)

¹¹⁹⁹ Статья 127 (Клевета) Уголовного кодекса КР утратила силу в соответствии с Законом КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 11 июля 2011 года N 89

¹²⁰⁰ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

к представителям масс-медиа.¹²⁰¹ Данным процессом «Кыргызстан еще больше отдалился от международных норм», так как «публичный человек должен терпеть критику, какой бы жестокой она ни была и высказывания граждан и СМИ в адрес политических и общественных деятелей не могут служить основанием для привлечения их к ответственности за распространение порочащих сведений».¹²⁰²

Каких-либо юридических запретов на создание и функционирование частных и общественных СМИ не существует.

В Кыргызстане интернет-сайт не является средством массовой информации, поскольку он не указан в перечне СМИ закона «О средствах массовой информации», а значит, не подлежит обязательной регистрации в таком качестве. Интернет-сайты регистрируются в качестве НКО или хозяйствующего субъекта (ОсОО) и как любое юридическое лицо подлежит регистрации в Министерстве юстиции. Таким образом, создание и ведение интернет-сайта без регистрации в качестве средства массовой информации не содержит признаков правонарушения.

В соответствии с законодательством,¹²⁰³ цензура СМИ не допускается. Никто не имеет права требовать от журналиста предварительно согласовывать сообщения и материалы, а также требовать изменить текст или полностью снять с печати (эфира) материал или сообщение.¹²⁰⁴

По закону процесс лицензирования должен основываться на прозрачности, открытости процедур лицензирования и предоставлять равные основания и условия выдачи лицензии и (или) разрешения для всех физических и юридических лиц.¹²⁰⁵

Телерадиоорганизации должны быть самостоятельны и независимы в определении содержания своих программ и передач.¹²⁰⁶ Вмешательство со стороны государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц в деятельность телерадиоорганизаций согласно законодательству, не допускается.¹²⁰⁷ Лицензионное соглашение содержит только технические аспекты вещания и не регулирует содержание и виды программ.

Законодательство, регулирующее деятельность СМИ в Кыргызстане не содержит каких-либо определенных правил, позволяющих Правительству осуществлять постоянный контроль за информацией, распространяемой СМИ.

Согласно отчёта IREX,¹²⁰⁸ «кыргызский закон о СМИ защищает редакционную независимость государственных средств массовой информации, однако, государство зачастую принимает активное участие в редакционной политике телеканалов ОТПК и ЭлТР, а также некоторых радиостанций». Государство назначает редакторов и членов наблюдательных советов данных СМИ, вместе с тем, финансирует продвижение определенных новостей. Наглядным примером политической пристрастности средств массовой информации стали парламентские выборы 2015 года, когда популярные новостные программы содержали оплаченные предвыборные ролики, которые трудно было отличить от других новостных материалов, финансируемых государством. СМИ освещали деятельность главы государства и правительства преимущественно с положительной точки зрения. В указанном отчёте отмечается, что

¹²⁰¹ https://kaktus.media/doc/385214_jeenbekov_zashishen_ot_kritiki_lychshe_chem_atambaev._uristy_o_traktovke_zakonodatelstva.html

¹²⁰²

https://kaktus.media/doc/385214_jeenbekov_zashishen_ot_kritiki_lychshe_chem_atambaev._uristy_o_traktovke_zakonodatelstva.html

¹²⁰³ Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 1), Закон КР «Об Общественной телерадиовещательной Корпорации КР» от 21 декабря 2011 года N 247 (ст. 5 ч. 3), Закон КР «О телевидении и радиовещании» от 2 июня 2008 года N 106 (ст. 5 ч. 1)

¹²⁰⁴ Закон КР «О защите профессиональной деятельности журналиста» от 5 декабря 1997 года N 88 (ст. 4)

¹²⁰⁵ Закон КР «О лицензионно-разрешительной системе в КР» от 19 октября 2013 года N 195 (ст. 5 ч.2)

¹²⁰⁶ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6849?cl=ru-ru>, Положение «О лицензировании отдельных видов деятельности», утв. постановлением Правительства КР от 31 мая 2001 года N 260 (глава 36)

¹²⁰⁷ Закон КР «О телевидении и радиовещании» от 2 июня 2008 года N 106 (ст. 5 ч. 2-3)

¹²⁰⁸ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-kyrgyzstan.pdf.pdf>, Отчет Айрэкс (IREX) «Индекс устойчивости СМИ» (стр. 260 отчет на англ. яз.), <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

«Центральная избирательная комиссия злоупотребила своим авторитетом, когда многие блогеры и независимые журналисты были лишены аккредитации в период выборов».

Независимость (де-факто) - 25

В какой степени средства массовой информации свободны от необоснованного внешнего вмешательства в своей работе на практике?

Согласно исследованию Фридом Хауз,¹²⁰⁹ свобода СМИ в Кыргызстане сильно пострадала в 2017 году в результате судебных исков и обременительных штрафов, наложенных на средства массовой информации, которые критически отзывались о президенте.

За последние годы были закрыты некоторые телеканалы. Так, например, отключен сигнал телекомпании "Сентябрь ТВ" и запрещено телевидение и радиовещание по решению Первомайского районного суда Бишкека 22 августа 2017 года по заявлению Генпрокуратуры, которая нашла в контенте телеканала «экстремистский материал»¹²¹⁰. По мнению же многих оппозиционеров, данный канал был закрыт из-за политических гонений, так как связывают его с оппозиционным лидером О. Текебаевым.¹²¹¹

Также в 2019 году наложен арест на имущество телеканала «Апрель», вследствие чего работа была приостановлена. Также по данным журналистов «Апрель», из-за рейда спецназа приостановлена работа радио «Европа Плюс» и «7 канала».¹²¹² Департамент информации и массовых коммуникаций при Министерстве культуры пояснил, что на телеканал «Апрель» наложили арест как на имущество, которое принадлежит подозреваемому в совершении тяжких преступлений и не связан с его контентом и критикой нынешних властей.¹²¹³ Тем не менее, медиа организации и независимые СМИ потребовали снятия ареста и возобновления вещания телеканала «Апрель», так как необходимо соблюдать свободу слова. Так, согласно мнению СМИ, ««Апрель» важен альтернативным взглядом на события, отличным от государственной повестки. Если не нравится его владелец — бывший президент А. Атамбаев, арестованный после нескольких ожесточенных попыток, то надо отделять его от деятельности телеканала».¹²¹⁴

Согласно исследованию IREX¹²¹⁵, действующий закон о вещании не определяет публичный статус средств массовой информации; Кыргызская телерадиокомпания (КТРК) по-прежнему является государственным предприятием, а не государственным средством массовой информации. Члены руководящего совета, который принимает все редакционные решения, являются политическими назначенцами, кроме того, их выбор не прозрачен и процесс проходит таким образом, чтобы в нем участвовали люди, которых чиновники считают подходящими.

В отчете Freedom House говорится о недостаточной независимости национальных теле- и радиосетей, которые «до сих пор избегают открытой критики в адрес Президента и его партии. Во время предвыборной кампании национальный телеканал ОТРК активно продвигал сторону президента и его партию СДПК, в то время как другие партии освещались гораздо реже».¹²¹⁶ Из отчета IREX следует, что, хотя СМИ Кыргызстана освещают большинство ключевых тем, но все же, существуют цензура и самоцензура в сферах касающихся межэтнических отношений, вопросов ЛГБТ и освещения религиозных тем. Многие журналисты стараются избегать тем

¹²⁰⁹ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/kyrgyzstan>

¹²¹⁰ <https://rus.azattyk.org/a/28700369.html>

¹²¹¹ https://www.vb.kg/doc/347893_telekanal_sentiabr_i_omyrbek_tekebaev.html

¹²¹² <https://kloop.kg/blog/2019/08/09/sledstvie-nalozhilo-arest-na-zdanie-foruma-rabota-telekanala-aprel-i-drugih-smi-priostanovlena/>

¹²¹³ <https://kloop.kg/blog/2019/08/10/aprel-kak-imushchestvo-kanal-zakryli-ne-iz-za-kritiki-vlasti-no-iz-za-vladeltsa/>,

https://kaktus.media/doc/367783_arkadiy_dybnov_prokomentiroval_peredel_mediarynka_v_kyrgyzstane.html,

¹²¹⁴ <https://kloop.kg/blog/2019/08/10/pochemu-vlastyam-nado-prekratit-davlenie-na-telekanal-aprel-ot-redaksii-kloopa/>

¹²¹⁵ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

¹²¹⁶ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/kyrgyzstan>, Freedom House: отчет "Страны транзитного периода 2016" (раздел Независимость СМИ, стр. 8)

касающихся межэтнических конфликтов, пограничных споров и даже добычи полезных ископаемых, а также религиозного экстремизма.¹²¹⁷

Хотя законодательством,¹²¹⁸ цензура СМИ не допускается, эксперты¹²¹⁹ считают, что существует проблема текущего определения «цензуры», в расплывчатости норм и недостаточности мер ответственности, что не может в полной мере защищать СМИ от этого явления. «Под цензурой следует понимать не только возможность прямого давления с целью препятствования распространению информации, но и косвенное воздействие на СМИ с целью корректировать их содержательную работу». Авторы приводят перечень различных административных механизмов и способов воздействия на СМИ, включая акты неправомерной национализации или иной передачи активов СМИ, наложение необоснованно завышенных компенсаций по делам о защите чести достоинства и деловой репутации, введение ограничений на рынках, на которых осуществляют свою деятельность СМИ (рынок подписки на печатные издания, рекламный рынок, и т.п.), препятствование распространению информации уже введенной в гражданский оборот, применение к журналистам силовых действий или выражение в их адрес угроз, направленных на ограничение исполнения ими профессионального долга, рейдерские захваты СМИ.

В Рейтинге Freedom House "Страны транзитного периода" за 2018 год, основанной по шкале от 1 до 7, где 1 самый высокий уровень демократического прогресса, а 7 самый низкий, независимость СМИ в Кыргызстане оценена в 6,25 баллов, хотя в 2017 году этот показатель составлял 6 баллов.¹²²⁰ Из существующих индексов Свободы прессы Кыргызстан, согласно Всемирного индекса свободы прессы, занимает 83 место среди 180 стран¹²²¹ с 29.92 баллами (где 0 баллов является лучшим из возможных баллов, а 100 – худший) отмечается, что среди стран Центральной Азии плюрализм СМИ Кыргызстана является исключительным, однако законодательство о клевете должно быть реформировано (чтобы ограничить размеры ущерба, которые могут быть назначены для журналистов, и исключить особую защиту президента), также имеются серьезные проблемы с самоцензурой.¹²²²

В части свободы прессы в Интернете, согласно исследования «Freedom on the net 2018»,¹²²³ Кыргызстану присвоен статус «частично свободный» с 38 баллами из 100. Повышение цензуры в течение данного периода повлияло на интернет пользователей, поскольку ряд веб-сайтов были закрыты в связи с усилиями правительства по борьбе с «экстремизмом» и «разжиганием ненависти», такие как Fergana News, а интернет-издание «Заноза» было вынуждено удалить несколько статей. Также, как и в онлайн пространстве, так и в обычных СМИ в определенной степени существует самоцензура, например, из-за статьи 4 Закона КР «О гарантиях деятельности Президента КР», статьи 1028 Гражданского кодекса, предусматривающей возмещение морального вреда в денежной форме. Кроме того, возможности правительства по надзору за ИКТ увеличились в последние годы.

Онлайн-платформы, такие как форумы и социальные сети, также использовались для манипулирования общественным мнением, обычно «троллями», нанятыми различными политическими акторами, чтобы влиять на дискуссии и выражать благоприятные взгляды.

Кроме того, Международная миссия по наблюдению за президентскими выборами, проходившими в октябре 2017 года, также оценила, что «иски о защите чести и достоинства

¹²¹⁷ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2017-kyrgyzstan.pdf>, Отчет Айрэкс (IREX) "Индекс устойчивости СМИ" (стр. 8), <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-full.pdf>, MEDIA SUSTAINABILITY INDEX - 2019

¹²¹⁸ Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 1), Закон КР «Об Общественной телерадиовещательной Корпорации КР» от 21 декабря 2011 года N 247 (ст. 5 ч. 3), Закон КР «О телевидении и радиовещании» от 2 июня 2008 года N 106 (ст. 5 ч. 1)

¹²¹⁹ <http://centradvokatov.kg/wp-content/uploads/2015/12/Razvitie-media-prava-v-KR.pdf>, РАЗВИТИЕ МЕДИА ПРАВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ. Общественный Фонд «Институт Медиа Полиси» – Б., 2015 – (стр. 20-21)

¹²²⁰ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/kyrgyzstan>

¹²²¹ <https://rsf.org/en/ranking> Всемирный индекс свободы прессы (Worldwide Press Freedom Index) – ежегодное исследование и сопровождающий его рейтинг о состоянии свободы прессы в странах мира, который выпускается международной неправительственной организацией «Репортеры без границ» (Reporters Without Borders).

¹²²² <https://rsf.org/en/kyrgyzstan>

¹²²³ <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/kyrgyzstan>

против средств массовой информации со стороны президента и других кандидатов негативно повлияли на публичные дебаты и привели к самоцензуре среди журналистов».¹²²⁴ История насчитывает не одно дело на кого подавали в суд от лица президента, а также и тех, кто сам подал в суд на главу государства.¹²²⁵

Из отчета Миссии БДИПЧ/ОБСЕ следует, что, хотя, Конституция гарантирует свободу слова¹²²⁶ и запрещает уголовное преследование за распространение информации, порочащей или унижающей честь и достоинство личности,¹²²⁷ участились случаи подачи исков должностными лицами о защите чести и достоинства в отношении СМИ и журналистов с требованием неоправданно завышенных сумм,¹²²⁸ которые в большинстве случаев судом удовлетворяются.¹²²⁹ «Вместе с тем, Закон «О гарантиях деятельности президента КР» предоставляет более высокую защиту президенту и уполномочивает генерального прокурора подавать гражданские иски в защиту чести и достоинства от имени президента»,¹²³⁰ из-за спорных статей журналистов правоохранительные органы проводят допросы журналистов и предъявляют обвинения.

Доступ к публичным мероприятиям не должен ограничивать журналистов, тем не менее, чиновники иногда ограничивают доступ отдельных журналистов к публичным мероприятиям. Так, например, 29 октября 2018 года на пресс – конференции Генерального штаба Вооруженных сил КР было отказано в посещении журналистке 24.kg Аиде Джумашовой после ее статьи, в которой она подвергла критике данный госорган. Глава пресс – службы утверждал, что они оставляют за собой право выбирать своих журналистов, хотя этот шаг противоречит законодательству.¹²³¹

В 2017 году суды удовлетворили многомиллионные иски в отношении СМИ и журналистов,¹²³² к директору правовой клиники "Адилет" - Жакуповой Ч., учредителям сайта Zanoza.kg - Нарынбека Идинова и Дины Масловой. Правозащитная организация Freedom House назвала «политическим и несправедливым» решение Верховного суда в отношении издания Zanoza.kg и его основателей.¹²³³ Уже после того, как президент А. Атамбаев покинул пост президента, многомиллионные иски были отозваны.¹²³⁴

Тем не менее, иски к журналистам на сегодняшний день не прекращаются, так, например, Бишкекский горсуд поддержал иск депутата К. Рыспаева на 300000 сом к газете «Ачык Саясат» в качестве компенсации за моральный ущерб, нанесенный ему одной из опубликованных статей.¹²³⁵ В 2019 году «Клооп» и «Азаттык» выпустили совместно с OCCRP расследование о коррупции.¹²³⁶ В результате чего на новостные сайты «Клооп», «Азаттык» и «24.kg» был подан иск на сумму в 60 млн.сомов,¹²³⁷ причем «24.kg» только перепечатала данные расследования. В январе 2020 года, иск на 15 млн.сомов был отозван к информагентству «24.kg» в связи с

¹²²⁴ <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/350006?download=true>, Международная миссия по наблюдению за выборами. КР, Президентские выборы 15 октября 2017 года. Заявление о предварительных выводах и результатах

(стр. 2)

¹²²⁵ <https://kloop.kg/blog/2017/03/11/chest-i-dostoinstvo-prezidenta-s-kem-sudilsya-atambaev-2/>

¹²²⁶ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 31)

¹²²⁷ Там же (ст. 33 ч. 5)

¹²²⁸ <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/347296?download=true>, Миссия по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ КР, Президентские выборы, 15 октября 2017г. Промежуточный отчет (5–26 сентября 2017 г.) (стр. 8)

¹²²⁹ <https://kloop.kg/blog/2017/11/07/iski-i-oproverzheniya-pochemu-vlasti-sudyatsya-so-smi-v-kyrgyzstane/>

¹²³⁰ <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/347296?download=true>, Миссия по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ КР, Президентские выборы, 15 октября 2017 г. Промежуточный отчет (5–26 сентября 2017 г.) (стр. 8)

¹²³¹ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

¹²³² <http://adilet.kg/ru/news/full/294>, Обзор судебной практики по рассмотрению дел в отношении СМИ

¹²³³ <https://rus.azattyk.org/a/28930588.html>

¹²³⁴

https://kaktus.media/doc/374614_atambaev_otzyvaet_materialnye_pretenzii_k_ychrediteliam_zanoza_i_djakypovoy.html,

https://24.kg/obschestvo/84974_komitet_pozaschite_jurnalistov_privetstvuet_pozitivnyie_izmeneniya_vkyrgyzstane/

¹²³⁵ <https://vesti.kg/politika/item/64267-bishkekiskij-gorsud-podderzhal-300-tysyachnyj-isk-kozhobeka-ryspaeva-k-gazete.html>

¹²³⁶ <https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan-azattyk-occrp-kloop-joint-investigation/30286856.html>,

<https://kloop.kg/blog/2019/11/21/sovместnye-investitsii-v-dubae-svyaz-semej-matrimonyh-i-abdukadyr/>

¹²³⁷ <https://kloop.kg/blog/2019/12/29/my-vse-obdumali-iskender-matrimov-o-mnogomillionnom-iske-k-smi/>

заявлением о том, что у них не было доказательств написанного.¹²³⁸ Судебные же процессы по данному иску к двум другим СМИ продолжаются. Также в декабре 2019 года ряд информационных сайтов подвергся хакерским атакам, такие как Factcheck.kg, Ecomonist.kg, Kloop.kg, Kaktus.media, Sokol.media, Vb.kg, Knews.kg, Today.kg и Politklinika.kg. Почти все эти интернет-ресурсы незадолго до атаки перепечатали материал, вышедший на Factcheck.kg.¹²³⁹

Хотя в Кыргызстане и приняты позитивные меры путем исключения уголовной ответственности за «клевету» и «оскорбление», выведения СМИ из-под санкции ст. 344 УК («заведомо ложное сообщение») как указывается выше, на практике имеется давление властей на СМИ, журналистов и пользователей социальных сетей.¹²⁴⁰ Так, например, 24 ноября 2019 года, блогер «Беспреддел.KG» Автандил Жоробеков был задержан и помещен в СИЗО ГКНБ с предъявлением обвинения в разжигании межрегиональной вражды и дискредитации действующей власти, «причем комментарии с призывами к межрегиональной вражде были оставлены под постом на странице «Беспреддел.KG» другими пользователями». ¹²⁴¹ В защиту А. Жоробекова выступили правозащитники, гражданские активисты и медиаорганизации. В социальных сетях начался флешмоб «Я/Мы Автандил Жоробеков». По ходатайству адвокатов, Первомайский суд Бишкека 5 декабря 2019 года изменил администратору страницы в сети Facebook Автандилу Жоробекову меру пресечения на домашний арест и в мае 2020 года сам блогер опубликовал на своей странице в фейсбуке фотографию с письмом от ГКНБ о прекращении уголовного дела в его отношении.¹²⁴²

Давление на СМИ усугубляется отсутствием независимой судебной системы, поскольку даже вопреки имеющемуся постановлению Пленума Верховного суда в котором указано, «что при определении размера компенсации морального вреда суды должны учитывать характер и содержание публикации, степень распространения недостоверных сведений и другие заслуживающие внимание обстоятельства, при этом должны учитываться требования разумности и справедливости»,¹²⁴³ суды не учитывая требования разумности и справедливости, удовлетворили поданные многомиллионные иски о защите чести и достоинства в отношении СМИ, журналистов и правозащитников.¹²⁴⁴ Хотя при рассмотрении других дел о взыскании морального вреда, суммы компенсаций, присуждаемых судами родственникам погибших граждан существенно меньше.¹²⁴⁵ Удовлетворение судами многомиллионных исков показывает, что «в правоприменительной практике нормы законодательства судебными органами не всегда соблюдаются».¹²⁴⁶

Фактически появилась новая форма давления на СМИ, журналистов и других лиц, когда гражданские дела о защите чести и достоинства в связи с неоправданно высокими штрафами налагаемыми судами имеют риск стать уголовными делами в отношении журналистов.¹²⁴⁷

Что касается безопасности журналистов, то, по мнению представителей СМИ,¹²⁴⁸ запугивание журналистов все еще существует. За 2016-2017 годы было восемь нападений либо физического насилия в отношении журналистов, 2 уголовных преследования в 2016 году, 2 случая незаконного задержания в 2017 году, 3 случая допросов и обысков в 2016-2017 году, в 5-ти

¹²³⁸ <https://kloop.kg/blog/2020/01/27/semya-matraimovyh-otozvala-isk-k-24-kg-posle-togo-kak-izdanie-opublikovalo-oproverzhenie/>

¹²³⁹ <https://rus.azattyk.org/a/s-desyatok-saytov-kyrgyzstana-okazalis-pod-pricelom-hakerov/30333266.html>

¹²⁴⁰ Анализ международных стандартов, национального законодательства и правоприменительной практики в Кыргызстане в области соблюдения права на свободу слова и информации, 2017 год (стр. 48), подготовленный Правовой клиникой «Адилет».

¹²⁴¹ <http://internews.kg/glavnye-novosti/blogger-avtandil-zhorobekov-otpushhen-po/>, https://kaktus.media/doc/401788_iamy_auftandil_jorobekov._v_socsetiah_nachalas_akcia_iz_za_aresta_admina_bespredel.kg.html

¹²⁴² <https://kloop.kg/blog/2020/05/27/gknb-prekratil-ugolovnoe-delo-v-otnoshenii-blogera-avtandila-zhorobekova/>

¹²⁴³ Постановление Пленума Верховного суда КР “О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации” от 13 февраля 2015 года № 4 (п. 21)

¹²⁴⁴ https://kaktus.media/doc/367669_syd_obiazal_oplatit_millionsy_kompensacii_atambaevy_bez_rassrochki.html

¹²⁴⁵ <http://www.media.kg/blogs/iski-protiv-smi-smogut-li-sudy-postavit-zashhitu-ot-duraka/> ,

<https://rus.azattyk.org/a/29035377.html>

¹²⁴⁶ <http://adilet.kg/ru/news/full/294>

¹²⁴⁷ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2017-kyrgyzstan.pdf> , Отчет

Айрэкс (IREX) “Индекс устойчивости СМИ” (стр. 6)

¹²⁴⁸ Интервью с журналистами, <http://www.media.kg/news/obzor-napadenij-na-zhurnalistov-za-2015-god/>

случаях использовалась цензура, случаи блокировки сайтов и вещания в 2016-2017 году использовались 6 раз, а также другие методы давления.¹²⁴⁹ 9 января 2020 года избили главного редактора Factcheck.kg Б. Темирова. Журналист выразил мнение, что нападение может быть связано с последними расследованиями.¹²⁵⁰

В период выборов Президента 2017 года Миссия ОБСЕ отмечает, что в связи со связанностью коммерческих телеканалов с некоторыми политиками, зависимость государственных каналов, открыто или скрыто оплаченные новостные программы ограничивают объем беспристрастной информации гражданам.¹²⁵¹

В марте – апреле 2020 года, в Кыргызстане был введен режим чрезвычайной ситуации в связи с мировой пандемией коронавируса. В очередной раз в стране было показано несправедливое отношение ко всем СМИ, где аккредитацию смогли получить только государственные СМИ, оставив за бортом все остальные СМИ в связи с чем, независимые СМИ не смогли в полном объеме освещать новости в такое время.¹²⁵²

Прозрачность (де-юре) - 50

В какой степени существуют законодательные положения по обеспечению прозрачности в деятельности средств массовой информации?

Законодательство Кыргызстана не содержит достаточных норм, направленных на обеспечение прозрачного функционирования субъектов СМИ, нет четких правил по раскрытию информации, касающейся собственности, внутреннего персонала, ведению отчетности.

Деятельность корпорации Общественной телерадиовещательной корпорация (ОТРК) регулируется отдельным законом “Об Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики”, где предусмотрены принципы прозрачности. Корпорация ежегодно должна проходить обязательный внешний аудит финансовой и хозяйственной деятельности, при этом аудиторскую фирму на основе тендера отбирает Наблюдательный Совет - орган управления Корпорации. Отчет аудиторской фирмы подается на рассмотрение Совета, а также публикуется не позже 1 апреля года, следующего за отчетным. Законодательство¹²⁵³ обязывает Совет корпорации обеспечивать публичность и прозрачность деятельности Корпорации, устраивать регулярные встречи, консультации с общественностью и учитывать предложения представителей граждан по этническому, гендерному, возрастному, профессиональному, культурному и религиозному принципу в целях наилучшего выражения общественных интересов.

Здания, движимое и недвижимое имущество Корпорации являются государственной собственностью и закрепляются за ней на праве хозяйственного ведения.¹²⁵⁴ В своей творческой деятельности сотрудники Корпорации должны руководствоваться законодательством КР, а также редакционной политикой.¹²⁵⁵

Согласно Закона “О гарантиях и свободе доступа к информации” государственные, общественные и частные СМИ должны обеспечивать полную открытость информации для всех граждан и организаций, не выделяя каких-либо особых категорий пользователей этой информацией. Открытость информации включает в себя свободный доступ как к периодическим

¹²⁴⁹ Анализ международных стандартов, национального законодательства и правоприменительной практики в Кыргызстане в области соблюдения права на свободу слова и информации, 2017 год (стр. 11-18), подготовленный Правовой клиникой «Адилет».

¹²⁵⁰ <https://rus.azattyk.org/a/30368403.html>

¹²⁵¹ <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/347296?download=true>, Миссия по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ КР, Президентские выборы, 15 октября 2017 г. Промежуточный отчет (5–26 сентября 2017 г.) (стр. 9)

¹²⁵² <https://rus.azattyk.org/a/30524730.html>

¹²⁵³ Закон КР “Об Общественной телерадиовещательной корпорации КР” от 21 декабря 2011 года N 247 (ст.ст. 6 ч. 1, 7 ч. 1 п. 2, 11, 17, 18), (ст. 15 ч. 2)

¹²⁵⁴ Там же (ст. 20 п. 3)

¹²⁵⁵ Там же (ст. 22), Редакционная политика (принципы) Общественной телерадиокорпорации КР, утвержденная решением Наблюдательного совета ОТРК от 26 апреля 2011 г.

изданиям, информационным теле- и радиопрограммам, так и возможность ознакомления с источниками получения информации в предусмотренных законом случаях.

В законе «О средствах массовой информации», в ст.10 прописывается, что каждый выпуск периодического печатного издания должен содержать все выходные данные: название издания, учредителя, фамилию и инициалы редактора, порядковый номер выпуска, дату выхода и время подписания в печать, периодичность, индекс, тираж, цену, адреса редакции, издательства и типографии. Что касается других видов и форм СМИ, то здесь слабо прописаны механизмы по раскрытию информации о собственниках, внутренней политике, персонале, отчетности и т.д.

Прозрачность (де-факто) - 25

В какой степени механизмы прозрачности в средствах массовой информации работают на практике?

Согласно отчету IREX “Индекс устойчивости СМИ”,¹²⁵⁶ информация о собственности СМИ, как правило, носит закрытый характер. Тем не менее, “широкая общественность может определить собственников СМИ, в зависимости от содержания материалов и выбора тематики, но зачастую сами журналисты не всегда информированы, кто является владельцем издания, и все больше склонны полагаться на слухи. В Кыргызстане нет коммерческих корпораций на медиарынке, а средства массовой информации скорее принадлежат депутатам и министрам”.

Печатные и вещательные СМИ обычно не раскрывают информацию о собственности компании. Они ведут отчетность только по сведениям, которые предусмотрены законодательством, это - в Государственную налоговую службу, в Социальный фонд и в Национальный статистический комитет. На сайтах большинства СМИ, информация о внутренней политике, персонале, об отчётности и редактировании отсутствует. В интервью директор Центра Медиа-Развития, Абдыкеримова Н.¹²⁵⁷ отметила, что «для кыргызских СМИ является редкостью предоставлять информацию о персонале, составлять отчеты и держать политику общедоступной. Газеты редко раскрывают свои тиражи или продажи номеров - если они это и делают, эти цифры часто завышены, чтобы привлечь потенциальных рекламодателей, хотя статья 10 закона о СМИ¹²⁵⁸ прямо требует, чтобы печатные СМИ указывали тираж каждого выпуска своих изданий. Согласно отчету ОФ «Центра Медиа Развития», при проведении мониторинга 32х печатных изданий за 2015 год было выявлено нарушение вышеуказанной нормы Закона, так правительственная газета «Слово Кыргызстана» систематически не указывала тираж своих выпусков (выходит три раза в неделю – вторник, среда, пятница), не указывается тираж также в местном выпуске «Российской газеты» и газете «МК-Азия» («Московский комсомолец в Киргизии»), также газета «Де-Факто» выходит без указания своего тиража».¹²⁵⁹

Что касается вопросов финансовой прозрачности СМИ, то здесь можно отметить только Общественный канал ОТРК, который ежегодно публикует отчет о своей деятельности, в том числе и финансовый отчет на официальном сайте,¹²⁶⁰ тогда как другие телеканалы финансовые отчеты не предоставляют.¹²⁶¹ Частные телевещательные и печатные организации обязаны производить отчетность в общем порядке, предусмотренном для юридических лиц.¹²⁶²

В соответствии с законом «О средствах массовой информации»,¹²⁶³ печатные издания должны направлять бесплатные контрольные экземпляры периодических печатных изданий в Государственную книжную палату, Национальную библиотеку, Центральный государственный

¹²⁵⁶ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-kyrgyzstan.pdf.pdf>, Отчет Айрэкс (IREX) “Индекс устойчивости СМИ” (стр. 264 отчет на англ. яз.)

¹²⁵⁷ Интервью с экспертом Нургуль Абдыкеримовой, директором ОФ “Центр Медиа-Развития”, финальный отчет мониторинга изданий периодической печати Кыргызстана, 2015 год (стр. 4)

¹²⁵⁸ Закон КР “О средствах массовой информации” (ст. 10)

¹²⁵⁹ http://medialaw.kg/wp-content/uploads/2015/04/Monitoring_pechatnyh_SMI_finalnyj-otchet1.pdf, Финальный отчет мониторинга изданий периодической печати Кыргызстана 2015 г. (стр. 5)

¹²⁶⁰ <http://www.ktrk.kg/report>

¹²⁶¹ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2017-kyrgyzstan.pdf> Отчет Айрэкс (IREX) “Индекс устойчивости СМИ” (стр. 7)

¹²⁶² Налоговый кодекс КР от 17 октября 2008 года N 230 (ст. ст. 7, 17, 22, 27, 41), Закон КР «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» от 24 января 2004 года N 8 (ст. 1, 2)

¹²⁶³ Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 11)

архив, учредителю и другим организациям, список которых утвержден Правительством. Материалы телерадиопередач передаются на государственное хранение в Центральный государственный архив кинофотофонодокументов Кыргызской Республики.

В исследовании по СМИ КР, проведенного ОО «Журналисты» отмечается,¹²⁶⁴ что «в редакциях нет четко прописанной редакционной политики. Большинство из них руководствуются лишь устными установками и правилами, исходящими или от главного редактора, или владельца СМИ, интернет-издания». Многие журналисты не отличают устав СМИ от редакционной политики. По данным IREX,¹²⁶⁵ хотя свобода редакционной политики защищается законом, «редакционная политика государственных и частных СМИ демонстрирует отсутствие свободы».

Подотчетность (де-юре) - 50

В какой степени обеспечивается подотчетность СМИ на законодательном уровне?

Согласно закону «О телевидении и радиовещании» государство определяет политику, правовые основы деятельности государственных органов, телевизионных и радиовещательных организаций в сфере телевидения и радиовещания. Государственная политика в сфере телевидения и радиовещания реализуется Правительством, если иное не предусмотрено Законом «О телевидении и радиовещании».¹²⁶⁶ В телерадиоорганизациях предусматривается создание наблюдательного совета, половина состава которого назначается учредителями (участниками) телерадиоорганизаций, а половина избирается их творческим коллективом, на которых возлагается контроль за соблюдением устава, требований о запрете цензуры и вмешательства, вопросов об отстранении от руководства телерадиоорганизацией.

В Общественной телерадиовещательной корпорации Наблюдательный совет ОТРК является высшим органом управления, который вправе утверждать устав Корпорации, регламент Совета, редакционную политику, вносить изменения и дополнения в иные документы, регулирующие деятельность Корпорации.¹²⁶⁷ Совет рассматривает и согласовывает сметы расходов (бюджеты), плановые документы и финансовые отчеты Корпорации, а также заслушивает отчеты должностных лиц Корпорации об использовании финансовых средств, имущества и других активов Корпорации. ОТРК готовит ежегодный отчет о своей деятельности, который предоставляется Советом Президенту и в Парламент. В свою очередь, Совет должен публиковать в СМИ и широко распространять ежегодный отчет ОТРК, наряду с результатами внешней аудиторской проверки.¹²⁶⁸ Для других СМИ таких требований нет, но имеется возможность внести такие нормы в устав компании.

Законодательство¹²⁶⁹ предоставляет право гражданам или организациям требовать от органа СМИ опровержения обнародованных сведений, не соответствующих действительности или порочащих их честь и достоинство. Так, гражданин или организация, в отношении которых в СМИ опубликованы сведения, ущемляющие их права и законные интересы, имеют право на публикацию своего ответа в том же СМИ. Опровержение или ответ публикуются в специальной рубрике, либо на той же полосе и тем же шрифтом, что и опровергаемое сообщение; в газетах - не позднее месяца со дня поступления требования, в иных периодических изданиях - в очередном выпуске. В случае отказа сообщения опровержения заинтересованная сторона вправе обратиться в суд.

Законодательство обязывает телерадиоорганизацию разместить опровержение распространенной информации, признанной недостоверной, рассмотрев заявление об

¹²⁶⁴ http://www.media.kg/wp-content/uploads/2013/10/issledovanie_media_rus2.pdf, Исследование СМИ КР, проведенное ОО «Журналисты» при поддержке датской международной организации International Media Support (IMS), 2013 г. (гл. 6)

¹²⁶⁵ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2017-kyrgyzstan.pdf>, Отчет Айрэкс (IREX) «Индекс устойчивости СМИ» (стр. 2, 9)

¹²⁶⁶ Закон КР «О телевидении и радиовещании» от 2 июня 2008 года N 106 (ст. 4), (ст. 4 ч. 1, 3, ст. 16 ч.3-4)

¹²⁶⁷ Закон КР «Об Общественной телерадиовещательной корпорации КР» от 21 декабря 2011 года N 247 (ст.ст. 12, 15), постановление Парламента КР от 18 апреля 2012 года N 1850-V «Об утверждении состава Наблюдательного совета Общественной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики»

¹²⁶⁸ Закон КР «Об Общественной телерадиовещательной корпорации КР» от 21 декабря 2011 года N 247 (ст. 15, 18)

¹²⁶⁹ Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 17)

опровержении в семидневный срок со дня его поступления. Если в телерадиоорганизации отсутствуют достаточные доказательства того, что распространенные ею сведения соответствуют действительности, она обязана срочно их опровергнуть. В случае вынесения судом решения об опровержении, текст опровержения распространяется телерадиоорганизацией в порядке, определенном Законом «О телевидении и телерадиовещании».¹²⁷⁰

Также, гражданин или юридическое лицо, в отношении которых в программе либо передаче телерадиоорганизации были распространены сведения, не соответствующие действительности или нарушающие их права и законные интересы, чьим интересам был причинен вред, имеют право на ответ (комментарий либо собственное толкование обстоятельств дела) в программах и передачах данной телерадиоорганизации независимо от того, было подано заявление с требованием опровержения или нет.¹²⁷¹ Ответ может быть сделан в прямом эфире, телерадиоорганизация обязана сообщить ответ бесплатно и максимально быстро.

Подотчетность (де-факто) - 50

В какой степени СМИ подотчетны на практике?

С точки зрения эксперта,¹²⁷² «государственного регулирующего органа по надзору за СМИ в Кыргызстане не существует, также, как и единого профессионального органа СМИ. Государство может оказывать влияние на СМИ только через издание тех или иных законов, или лишив аккредитации «неугодных» журналистов».

Массмедиа активно используют такие сети как Facebook, Twitter, что позволяет свободно контактировать с общественностью. Свои аккаунты на Facebook и Twitter имеют радио Азаттык,¹²⁷³ KLOOP,¹²⁷⁴ Спутник,¹²⁷⁵ газета Вечерний Бишкек¹²⁷⁶ и др.

Кыргызские СМИ не имеют собственных омбудсменов и нет форумов для СМИ, через которые общественность может взаимодействовать с редакторами и журналистами. В отношении омбудсменов, представляющих интересы СМИ, эксперт¹²⁷⁷ отметил, «что был запущен успешный проект по внедрению должности омбудсмена в ОТРК при поддержке доноров, данная должность оказалась очень эффективной, по которому за короткий срок проект принес положительные плоды в работе с общественностью». По ее мнению, это был «своеобразный мостик» между гражданским обществом и СМИ, но, к сожалению, с окончанием этого проекта закончилось и финансирование, а ОТРК самостоятельно не смогла сохранить должность Омбудсмена из-за отсутствия ресурсов.

Согласно отчету IREX,¹²⁷⁸ журналисты не всегда получают ответы на письменные запросы в течение установленного законом времени. Так, например, во время расследования Kloop Media по плагиату диссертаций среди должностных лиц Кыргызстана Высшей аттестационной комиссии потребовались месяцы, чтобы ответить на их запросы, и ответили они только после того, как Kloop Media подал официальную жалобу и пригрозил судебным иском. Другой проблемой в получении ответов в установленные сроки является отсутствие систематизации данных в госорганах, где примером служит получение ответа в течение долгих месяцев, в результате чего государственное агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству попросило Kloop Media помочь просеять кучу бумажных документов, чтобы найти необходимые ответы.

¹²⁷⁰ Закон КР «О телевидении и радиовещании» от 2 июня 2008 года N 106 (ст. 37 п. 10, ст. 42)

¹²⁷¹ Там же (ст. 43 ч. 1), Закон КР «Об Общественной телерадиовещательной корпорации КР» от 21 декабря 2011 года N 247 (ст. 26 ч. 1), Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 17)

¹²⁷² Интервью с экспертом Нургуль Абдыкеримовой, директором ОФ «Центр Медиа-Развития»

¹²⁷³ <https://www.facebook.com/azattyk/>, https://twitter.com/radio_azattyk

¹²⁷⁴ <https://www.facebook.com/kloop.kg/>, <https://twitter.com/kloopnews>

¹²⁷⁵ <https://www.facebook.com/sputniknewskgz.rus/>, <https://twitter.com/sputniknewskgz>

¹²⁷⁶ <https://www.facebook.com/vb.kg.news/>, https://twitter.com/vb_kg

¹²⁷⁷ Интервью с экспертом Нургуль Абдыкеримовой, директором ОФ «Центр Медиа-Развития»

¹²⁷⁸ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

На сегодняшний день в стране действуют две профессиональные ассоциации журналистов, это «Союз журналистов» и созданный в 2016 году, группой активных журналистов, «Независимый союз журналистов», тем не менее «они остаются бездействующими».¹²⁷⁹ Комитет по индустриальным медиа, ассоциация юридических лиц, созданная в 2011 году, пережила возрождение и стала более заметной в 2018 году во время форума Media Toptoo. Ассоциация выступает за развитие медиасферы путем исследования медиарынка и расширения рекламной сферы.¹²⁸⁰

Механизмы честности (де-юре) - 50

В какой степени обеспечиваются на законодательном уровне механизмы честности для работников СМИ?

В Кыргызстане существует «Этический Кодекс Журналистов»,¹²⁸¹ принятый в 2007 году для формирования этических и профессиональных стандартов работы сотрудников СМИ Кыргызстана независимо от их специализации, повышения профессионального уровня журналистики Кыргызстана, а также для сохранения доверия и уважения к СМИ со стороны общества.

Кодекс этики журналистов устанавливает ряд обязательных правил по которому: свобода слова и высказываний является неотъемлемой составляющей деятельности журналиста; в любой ситуации журналист должен стремиться защитить свободу слова, противостоять попыткам исказить информацию или ввести цензуру; журналист не может в корыстных целях использовать свое служебное положение, получать подарки, услуги, денежные и любые другие вознаграждения; личная заинтересованность не должна отражаться на результатах профессиональной деятельности журналиста; журналист должен информировать руководство СМИ о сфере его личных интересов и интересов его семьи; также журналист не должен использовать в своих корыстных интересах или передавать заинтересованным лицам любую информацию, полученную в рамках его профессиональной деятельности, до обнародования этой информации; ни при каких условиях не должен публиковать заведомо ложную информацию.¹²⁸²

Существующий общий кодекс этики для журналистов действует на добровольной основе и носит рекомендательный характер, только для журналистов государственных СМИ и телевещаний, как ОТРК и ЭлТР, данный Кодекс носит обязательный характер. Кроме этого, основные требования и некоторые этические нормы поведения заложены в редакционной политике, которые должны строго соблюдаться журналистами государственных СМИ.

Согласно законодательству,¹²⁸³ в СМИ не допускается: разглашение государственной и коммерческой тайны; призыв к насильственному свержению или изменению существующего конституционного строя, нарушению суверенитета и территориальной целостности КР и любого иного государства; обнародование заведомо ложной информации.

Законодательство не обязывает СМИ иметь свои собственные кодексы этики. Закон «О средствах массовой информации» и Закон «О защите профессиональной деятельности журналиста» требуют проверять достоверность подготавливаемых материалов и сообщений. В Кыргызстане практически отсутствуют субъекты СМИ, которые имеют свои собственные кодексы этики или комитеты по этике.

Механизмы честности (де-факто) - 25

В какой степени механизмы честности реализуются на практике для работников СМИ?

¹²⁷⁹ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

¹²⁸⁰ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2019-kyrgyzstan.pdf>

¹²⁸¹ <http://journalist.kg/codex/>, «Этический кодекс журналистов КР», принятый на Республиканском Съезде журналистов от 8 декабря 2007 года

¹²⁸² <http://journalist.kg/codex/>, «Этический кодекс журналистов КР» от 8 декабря 2007 года (п.п. 2, 3, 4, 6, 8, 14)

¹²⁸³ Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года N 938-XII (ст. 23)

Согласно Отчета мониторинга изданий периодической печати Кыргызстана,¹²⁸⁴ «несмотря на наметившиеся положительные тенденции, кыргызстанские издания по-прежнему далеки от международных требований – то есть, честной и ответственной – журналистики». В Мониторинге отмечаются «позитивные сдвиги – журналисты и СМИ становятся более ответственными при подготовке материалов, стараются соблюдать нормы законодательства в сфере СМИ и Этического кодекса журналистов КР». Однако, несмотря на улучшение, почти все издания продолжают нарушать элементарные нормы этической журналистики и требования закона «О средствах массовой информации».

Так например, в период президентских выборов осенью 2017 года, ОФ «Центр Медиа Развития» провел мониторинг СМИ¹²⁸⁵ в агитационный период - с 10 сентября по 15 октября 2017 года на предмет соблюдения норм Этического Кодекса Журналистов и законодательства КР в частности, избирательного законодательства. Мониторингом было охвачено 67 печатных изданий, из которых 25 столичных изданий, 11 электронных СМИ, 8 ТВ и 3 радио, 9 информационных интернет - изданий, в регионах - 42 региональных СМИ, из которых 37 были государственными. По результатам данного исследования, «СМИ нарушали как нормы Этического Кодекса Журналистов, так и нормы национального законодательства касательно освещения предвыборного периода».

По данным исследования IREX,¹²⁸⁶ этика в журналистике остается проблемной. Нарушением этических норм является также скрытая реклама, имеющая место, когда журналисты берут интервью у владельцев бизнеса об их успехах, затем включают в отчетность рекламу продукта, не информируя аудиторию о маркетинговом характере такого интервью. Элементы скрытой рекламы могут также наблюдаться и в политической форме. В указанном отчете обозначено, что «во время парламентских выборов многие СМИ и независимые журналисты, проводя агитацию, благоприятствуют продвижению одних политиков и отрицательно освещают информацию в отношении конкурирующих кандидатов или партий в обмен на подарки и деньги».

Согласно исследованию СМИ КР,¹²⁸⁷ трудовые права журналистов должным образом не защищаются. Только четверть традиционных СМИ и популярных новостных интернет-изданий имеют первичные профсоюзные ячейки. При этом, большинство этих ячеек приходится на государственные СМИ, к которым ячейки перешли как наследство от СССР. Однако, в этих СМИ они уже не выполняют своей первоначальной роли и в своих действиях в большей степени находятся под контролем руководителя СМИ.

По мнению экспертов,¹²⁸⁸ профессиональными организациями, защищающими журналистов и средства массовой информации, регулирующими этику, были названы «Институт Медиа Полиси» и «Центр Медиа-Развития», которые стараются быстро и качественно реагировать в защиту журналистов. Также, интересы журналистов в судах представляют защитники – медиа-представители из «Института Медиа Полиси». В Кыргызстане очень мало узкой специализации медиа-юристов, острая нехватка таких представителей особенно в регионах, поэтому, при поддержке доноров и медиа компаний, пытаются проводить в регионах тренинги по обучению медиа-защитников. У государства нет средств для повышения квалификации журналистов, для проведения тренингов, и все эти мероприятия спонсируются донорами.

В 2007 году был создан первый съезд союза журналистов и переизбран состав этого Союза, но он не объединяет всех журналистов, не активен в оказании помощи журналистам и членство в Союзе является добровольным. На том же съезде журналистов в 2007 году была создана

¹²⁸⁴ «Финальный отчет мониторинга изданий периодической печати Кыргызстана» ОФ «Центр Медиа-Развития» и Комиссия по рассмотрению жалоб на СМИ (стр. 2, 4), http://medialaw.kg/wp-content/uploads/2015/04/Monitoring_pechatnyh_SMI_finalnyj-otchet1.pdf

¹²⁸⁵ Final-Report_MDC_EC_elections_190218 (стр. 3,4, 6)

¹²⁸⁶ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-kyrgyzstan.pdf.pdf>, Отчет Айрэк

(IREX) «Индекс устойчивости СМИ» (стр. 260 отчет на англ.яз.)

¹²⁸⁷ Исследование СМИ КР, проведенное ОО «Журналисты» при поддержке датской международной организации International Media Support (IMS), 2013г. (главы 5, 7), http://www.media.kg/wp-content/uploads/2013/10/issledovanie_media_rus2.pdf

¹²⁸⁸ Интервью с журналистами, экспертами, <http://medialaw.kg/samoregulirovaniya-smi/sostav-komissii-po-rassmotreniyu-zhalob-na-smi/>

Комиссия по рассмотрению жалоб на СМИ - орган саморегулирования журналистской деятельности в Кыргызстане. В мае 2018 года был избран новый состав.¹²⁸⁹ Комиссия была призвана разрешать конфликты между СМИ и читателями (зрителями, слушателями) цивилизованным способом без участия суда, рассматривать поступившие заявления и жалобы в отношении журналистов по вопросам этики. С решениями комиссии можно ознакомиться на сайте ОФ «Центр Медиа Развития».¹²⁹⁰

СМИ Кыргызстана не обладают достаточными возможностями для производства качественных аналитических материалов, в основном журналисты переиздают новости других СМИ при этом, не проверяя достоверность таких новостей. В то же время, с увеличением потребности получения информации в мобильном формате изменились способы выпуска новостей. Журналисты стараются освещать сенсационные и краткие новости, не имея возможности использовать информацию из разных источников и обращаться к различным экспертам. Вместе с тем, новые технологии упрощают работу журналистам.¹²⁹¹

Согласно материалам международной научно-практической конференции «Журналистика-2016»,¹²⁹² в стране повышается доверие к социальным медиа и гражданской журналистике, что может свидетельствовать о снижении авторитета традиционных СМИ. Собственная сеть получения международной информации в Кыргызстане не развита, вследствие чего новости о событиях в мире поступают в основном через российские СМИ. В сельской местности и малых городах из-за отсутствия местных СМИ и ограниченного доступа к национальным СМИ жители обращаются, в первую очередь, к ретранслируемым российским телеканалам.

По данным IREX,¹²⁹³ из-за недостаточного финансирования, кыргызские корреспонденты не могут выезжать за границу для ведения прямых репортажей, следовательно, местные СМИ не могут производить международные новости из «первых рук», «редакционная независимость СМИ в Кыргызстане сомнительна и, следовательно, маловероятно, что события освещаются тщательно и объективно». В исследовании отмечается, что также существуют проблемы, связанные с компетенцией и исполнительностью представителей масс-медиа.

Расследование и публикации случаев коррупционной практики - 25

В какой степени средства массовой информации активны и успешны в расследовании и выявлении фактов коррупции?

Согласно исследованию «Института Медиа Полиси» в области СМИ, проведенному в 2018 году по вопросу о медиаграмотности в Кыргызстане, телевидение остается основным источником политической информации для жителей, а 94% респондентов называют своим основным источником. Около 75% отметили, что смотрят телевидение каждый день. В то время 71,8% респондентов сообщили о том, что имеют доступ к интернету, большинство из которых получают доступ через смартфоны.

Несмотря на ограниченные технические, человеческие и финансовые ресурсы некоторые СМИ Кыргызстана имеют отделы по журналистским расследованиям. Также, неправительственные организации пытаются мотивировать журналистов проводить журналистские расследования, проводя специальные конкурсы для них.¹²⁹⁴ Журналисты расследователи не мотивированы проводить расследования по причине недостаточности финансовых ресурсов, времени и

¹²⁸⁹ https://kaktus.media/doc/374992_izbran_novyy_sostav_komissii_po_rassmotreniu_jalob_na_smi_spisok.html

¹²⁹⁰ <http://medialaw.kg/samoregulirovaniya-smi/zhaloby-i-resheniya/>

¹²⁹¹ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2017-kyrgyzstan.pdf>, Отчет Айрэкс (IREX) «Индекс устойчивости СМИ» (стр. 8)

¹²⁹² http://www.websmi.by/wp-content/uploads/2016/11/%D0%A2%D0%95%D0%97%D0%98%D0%A1%D0%AB_2016.pdf, материалы 18-й

Международной научно-практической Конференции «Журналистика-2016» (стр. 222-223)

¹²⁹³ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2016-kyrgyzstan.pdf.pdf>, Отчет Айрэкс (IREX) «Индекс устойчивости СМИ» (стр. 261, 263 отчет на англ.яз.)

¹²⁹⁴ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2017-kyrgyzstan.pdf>, Отчет Айрэкс (IREX) «Индекс устойчивости СМИ» (стр. 9)

отсутствия дополнительной платы за журналистские расследования. Более того, журналисты не защищены от угроз и нападений.¹²⁹⁵

Институт по освещению войны и мира (Institute for war & Peace reporting) реализовал проект, призванный помочь исследователям из Центральной Азии улучшить свои навыки в написании аналитических материалов по региону для средств массовой информации.

По мнению медиа эксперта, «журналистское расследование – это самый опасный и дорогостоящий жанр журналистики, который еще требует длительного времени для расследования, поэтому особо не используется журналистами в Кыргызстане. Но, тем не менее, многие коррупционные преступления раскрываются посредством журналистов, их публикаций, материалов и расследований».¹²⁹⁶ Так, например, в 2019 году «Азаттык» совместно с KLOOP¹²⁹⁷ провели расследование и выпустили статью «По следам выведенных из Кыргызстана миллионов долларов», что послужило поводом для расследования Службой финансовой разведки КР. Следующий случай был связан со случаем перестрелки на КПП «Токмак-Автомаршрутный», где речь, вероятно, шла о контрабанде разных товаров, в том числе ГСМ, по которому журналист «Кактус-медиа» М.Уралиев написал статью. Несколько дней, как погранслужба, так и ГУВД Чуйской области не признавали, что инцидент все-таки был. Три дня звонили журналисту разные лица, намекая, что есть статья в уголовном кодексе о ложном сообщении и даже вызывали на допрос.¹²⁹⁸ Только спустя несколько дней на пресс – конференции начальник УВД Чуйской области признал, что журналист сработал хорошо.¹²⁹⁹ Несмотря на то, что в последнее время проводятся журналистские расследования, в целом количественное соотношение их невелико, особенно в регионах.

Информирование общественности по коррупции и его влияние - 25

В какой степени СМИ активны и успешны в сфере информирования общественности о коррупции?

В кыргызстанских телеканалах, в настоящее время не имеется никаких специальных программ, которые направлены на информирование общественности о коррупции и её влиянии на кыргызское общество. Согласно исследованию IWPR - 22% опрошенных представителей СМИ считают наиболее актуальной для освещения тему про коррумпированность властей.¹³⁰⁰ По другому исследованию, проведенному по заказу Министерства экономики «Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и возможности снижения»,¹³⁰¹ относительно достаточности информации, предоставляемой СМИ об антикоррупционной политике и в целом о коррупции, большинство респондентов категории «население» и «предприниматели» (44,5% и 46,2% соответственно) считают, что информации о коррупции в СМИ недостаточно. Вторым по популярности был ответ населения и предпринимателей о том, что информации достаточно, однако она не освещает всех аспектов рассматриваемой проблемы (32% населения и 37,3% предпринимателей). Таким образом, 76,2% населения и 83,5% предпринимателей дают отрицательную оценку материалам по коррупции, которые публикуют местные СМИ. Информация либо недостаточна, либо она не освещает всех аспектов данного явления. Лишь, в среднем около 10% граждан и предпринимателей положительно оценивают объем и качество материалов СМИ по вопросам коррупции. Вышеуказанная оценка показывает относительно невысокую степень удовлетворенности участием средств массовой информации в антикоррупционной деятельности. Полную неудовлетворенность работой СМИ в вопросах

¹²⁹⁵ Там же (стр. 7)

¹²⁹⁶ Интервью с экспертом Нургуль Абдыкеримовой, директором ОФ «Центр Медиа-Развития»

¹²⁹⁷ <https://rus.azattyk.org/a/29971887.html>

¹²⁹⁸

https://kaktus.media/doc/385954_jyrmalist_kaktus.media_nahoditsia_na_doprose_v_tokmake_po_materialy_o_perestrelke_na_kpp.html

¹²⁹⁹ https://kaktus.media/doc/385943_gyvd:_y_milicii_byla_informaciia_o_perestrelke_v_tokmake.html

¹³⁰⁰ http://cabar.asia/wp-content/uploads/2016/03/IWPR_Uroven-partnerstva-mezhdu-SMI-i-pravozashhitnymi-organizatsiyami_RUSS-1.pdf, Институт по освещению войны и мира «Уровень взаимодействия между СМИ и правозащитными организациями в Кыргызстане» (стр. 12-13)

¹³⁰¹ Отчёт исследования «Коррупция в Кыргызстане: Масштабы, Причины и Возможности Снижения», 2014 г., Центрально-Азиатской Консалтинговой Компании (ЗАО «CAIConsulting») по заказу Министерства экономики КР в рамках реализации проекта Всемирного Банка «Наращивание потенциала в области экономического управления» (стр. 36-37, 41, 140, 150-151).

освещения антикоррупционной борьбы открыто высказали 31,4% граждан и 25,9% предпринимателей.

В некоторых СМИ указывается, что, хотя сами СМИ и освещают факты преступлений связанными с коррупцией, все же показательные задержания чиновников не решают проблему коррупции в стране и не демонстрируют решительность властей серьезно и систематически бороться с коррупцией.¹³⁰²

В соответствии со статьей 6 Закона «О противодействии коррупции», Министерство юстиции КР отвечает за правовую пропаганду, с целью расширения и распространения знаний по вопросам предупреждения коррупции среди населения через СМИ или через Интернет-ресурсы. Каждое министерство или государственный орган может также разработать собственные мероприятия и кампании по информированию общественности. Тем не менее, Министерство юстиции не так активно работает над информированием и правовой пропаганды для населения.

Информирование общественности по вопросам государственного управления - 50

В какой мере СМИ активны и успешны в делах информирования общественности о деятельности правительства и других субъектов управления?

Согласно отчету IREX,¹³⁰³ государственные СМИ в целом создают свои собственные новости и информационное программирование чаще, чем частные СМИ. Содержание большинства этих новостных программ доминируют публикациями о президенте страны.

СМИ Кыргызстана освещают информацию о деятельности правительства, парламента и других государственных органов предоставляя различную информацию, используя разные способы: печать, телевидение, интернет, радио. Но подача информации сильно различается между государственными и независимыми СМИ. Например, согласно исследованию Общественного фонда «Центра Медиа Развития» и Комиссией по рассмотрению жалоб на СМИ, «если государственные каналы освещали только положительные изменения, например, при проведении референдума по внесению изменений в конституцию страны, то радио «Азаттык», «KLOOP», канал «Ынтымак» предоставляли альтернативный вариант информации с анализом вводимых поправок и их возможными последствиями, где печатные СМИ разделились на два противоборствующих лагеря».¹³⁰⁴

У граждан Кыргызстана имеется доступ ко всем видам СМИ и социальным сетям, которые в последнее время стали основными источниками новостей для многих пользователей интернет. Однако в регионах из-за недоступности сети интернет и его стоимости доступ к информации для жителей ограничен телевидением и печатными изданиями.¹³⁰⁵

В период выборов Президента 2017 года Миссия ОБСЕ отмечает, что в связи со связанностью коммерческих телеканалов с некоторыми политиками, зависимость государственных каналов, а также открыто или скрыто оплаченные новостные программы препятствует получению беспристрастной информации гражданам. Альтернативную информацию гражданам предоставляют онлайн-СМИ.¹³⁰⁶ Именно они сегодня являются наиболее свободными представителями СМИ, из-за неуставленного законом статуса интернет-изданий. Согласно Интервью в Кыргызстане, «в период парламентских выборов 2015 года в связи с недостаточностью в СМИ политических обзоров, журналистских расследований и

¹³⁰² <https://kloop.kg/blog/2015/08/10/iwpr-nepotoplyaemaya-korrupsiya-v-kyrgyzstane/>

¹³⁰³ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-urasia-2016-kyrgyzstan.pdf>, Индекс устойчивости СМИ, IREX (стр. 266 отчет на англ.яз.)

¹³⁰⁴ <http://journalist.kg/analytics/pechatnyie-smi-bishkeka-mezhdunarodnyih-standartov-eshhe-daleko/>

¹³⁰⁵ <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-urasia-2017-kyrgyzstan.pdf> Индекс устойчивости СМИ, IREX (стр. 9)

¹³⁰⁶ Миссия по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ Кыргызская Республика, Президентские выборы, 15 октября 2017 г. Промежуточный отчет (5–26 сентября 2017 г.) (стр. 8, 9) <https://www.osce.org/ru/odhr/elections/kyrgyzstan/347296?download=true>

аналитических репортажей в недостаточной мере была предоставлена объективная информация для избирателей".¹³⁰⁷

СМИ регулярно освещают деятельность, как парламента, так и правительства. Порядок освещения деятельности парламента регулируется регламентом парламента.¹³⁰⁸ Деятельность парламента освещается путем трансляции заседаний по телевидению и радио, через государственные средства массовой информации, а также через сайт парламента www.kenesh.kg. Получив аккредитацию, представители СМИ могут присутствовать на заседаниях парламента, фракций, комитетов и комиссий.

Аккредитация журналистов проводится в соответствии с правилами по аккредитации журналистов размещенными на сайте Парламента.¹³⁰⁹ Согласно размещенной на сайте Парламента информации по списку СМИ, аккредитованных на VII сессию Жогорку Кенеша Кыргызской Республики VI созыва, составляет 70 изданий, а общее число представителей СМИ 300 человек.¹³¹⁰

Имеются случаи лишения аккредитации либо отказ в аккредитации, где, например, в парламенте корреспонденты ИА «24.kg» Ю. Костенко, Д. Подольская, М. Ниязова были лишены аккредитации». ¹³¹¹

Официальным источником информации о деятельности правительства является официальный сайт <http://www.gov.kg/>, также, к примеру, информационное-агентство «Кабар» освещает деятельность парламента, правительства и президента.

Рекомендации

1. Необходимо уделять внимание развитию региональных СМИ. Для поддержания региональных СМИ рекомендуется проводить дотации на их деятельность, тем самым поддерживая их конкурентоспособность.
2. Разработать новую концепцию образования журналистов в ВУЗах с учетом международных норм, с возможностью параллельного применения знаний на практике, например, путем издания ВУЗовского печатного издания газеты или брошюры.
3. Разработать и дополнить в Этический кодекс механизмы по усилению ответственности и укреплению дисциплины журналистов.
4. В законе «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в статье 28 п.10 прописано о применении мер правоохрнительными органами по противоправной агитационной деятельности, где, к сожалению, не прописываются «какие именно меры». В связи с чем, рекомендуем прописать конкретные меры (административные, уголовные) для недобросовестных агитаторов.
5. В статье 31 закона «О Рекламе» предусмотрена административная ответственность, в Кодексе же «О нарушениях» для СМИ нет ответственности за скрытую рекламу и скрытую агитацию, особенно в период выборов, хотя в Уголовном кодексе прописана ответственность только за заведомо ложную рекламу. Поэтому рекомендуем гармонизировать данные НПА.
6. Развивать сферу журналистских расследований.

¹³⁰⁷ <http://internews.kg/novosti-media/ocenka-raboty-smi-v-zayavlenii-o-predvaritelnyx-rezultatax/>

¹³⁰⁸ Регламент Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (ст.116, 156-158)

<http://kenesh.kg/ru/article/show/14/reglament-zhogorku-kenesha-kirgizskoy-respubliki>

¹³⁰⁹ <http://kenesh.kg/ru/article/show/18/pravila-akkreditatsii-zhurnalistov-sredstv-massovoy-informatsii-v-zhogorku-keneshe-kirgizskoy-respubliki>

¹³¹⁰ <http://kenesh.kg/ru/article/show/5792/spisok-zhurnalistov-sredstv-massovoy-informatsii-akkreditovannih-dlya-osveshcheniya-deyatelnosti-vii-sessii-vi-soziva-zhogorku-kenesha-kirgizskoy-respubliki> Список журналистов СМИ, аккредитованных на VII сессию Жогорку Кенеша Кыргызской Республики VI созыва

¹³¹¹ <http://golos.kg/?p=28217>,

https://24.kg/obschestvo/22648_of_institut_media_polisi_somnevaetsya_v_pravomernosti_resheniya_komissii_o_lishenii_jurnalistov_akkreditatsii/

7. Развивать аналитический потенциал журналистов, особенно в сфере коррупции, так как некоторые журналисты не понимают специфические механизмы «конфликта интересов», декларирования доходов, госзакупок и т.д.

8. Для усиления прозрачности, необходимо на законодательном уровне раскрывать информацию о собственниках, донорах и бенефициарах СМИ, суммы, используемые при подготовке выпуска. Рекомендуем дополнить статью 10 Закона “О СМИ” о необходимости информирования о донорах, бенефициарах и указания сумм израсходованных при подготовке выпуска.

9. При определении к взысканию сумм для журналистов за моральный ущерб рекомендуется учитывать разумность и справедливость в соответствии со статьей 1028 Гражданского кодекса КР и пункта 21 Постановления Пленума Верховного суда КР от 13 февраля 2015 года № 4 «О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации» в котором указывается, «что при определении размера компенсации морального вреда суды должны учитывать требования разумности и справедливости».

11. БИЗНЕС

Правовая база Кыргызстана является достаточно благоприятной для открытия бизнеса, хотя закрытие бизнеса из-за имеющихся лазеек в законодательстве происходит сложно и может занять несколько лет, что наиболее часто приводит к коррупционным проявлениям. Отсутствие независимой судебной системы, защиты от необоснованного вмешательства государственных органов и нарушения прав собственности зачастую подрывают независимость бизнес сектора. Антикоррупционные механизмы бизнес - сектора не обеспечиваются в достаточной мере как на законодательном уровне, так и на практике. Бизнес-сектор временами активно участвует в политике правительства в борьбе с коррупцией и связь с гражданским обществом является недостаточно сильной, хотя бизнес ассоциации, по сути, являются неправительственными организациями, объединяющими бизнес структуры по различным направлениям.

Ниже в таблице представлены значения показателей, которые обобщают оценку бизнеса, с точки зрения его потенциала, внутреннего управления и его роли в системе антикоррупционной системы Кыргызстана. Данный раздел представляет качественную оценку для каждого показателя.

Общий балл: 49/100

ИЗМЕРЕНИЕ	ИНДИКАТОР	ДЕ-ЮРЕ	ДЕ-ФАКТО
Потенциал 56/100	Ресурсы	75	50
	Независимость	75	25
Управление 42/100	Прозрачность	75	25
	Подотчетность	50	25
	Механизмы честности	50	25
Роль 50/100	Роль бизнеса в борьбе с коррупцией	50	
	Поддержка/вовлечение гражданского общества	50	
Средний балл		61	36

Ресурсы (де – юре) – 75

В какой степени законодательство предусматривает благоприятные условия для открытия и ведения бизнеса в стране?

Конституция¹³¹² гарантирует каждому право на экономическую свободу, свободное использование своих способностей и своего имущества для любой экономической деятельности, не запрещенной законом, но предприниматели к сожалению, заявляют, что закон декларативный и на практике этого не происходит.

Существует закон «О государственной поддержке малого предпринимательства»,¹³¹³ который определяет общие положения в области государственной поддержки и развития малого предпринимательства, устанавливает льготы, формы и методы государственного стимулирования и регулирования деятельности субъектов малого предпринимательства.

¹³¹² Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 42 ч. 2)

¹³¹³ Закон КР «О государственной поддержке малого предпринимательства» от 25 мая 2007 года N 73

Законодательная база Кыргызстана создает хорошие условия для создания бизнеса. По данным Doing Business¹³¹⁴, самый хороший показатель – 93 (42 место) по регистрации предприятий. Процесс открытия нового бизнеса является довольно простым и должен занимать 3 рабочих дня, где предусмотрены 4 процедуры (регистрация в уполномоченном государственном органе, оплата регистрационного взноса в сумме 507 сомов¹³¹⁵, получение свидетельства и открытие счета в банке).¹³¹⁶ Уполномоченным органом по регистрации юридических лиц является Министерство юстиции и его территориальные подразделения.

Данные о государственной регистрации бизнеса включаются в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления.¹³¹⁷ Отказ в государственной регистрации субъектов предпринимательства, а также уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы в суд.¹³¹⁸

Процедуры же по закрытию бизнеса в Кыргызстане являются достаточно сложными и долгими, и сроки по закрытию бизнеса не оговорены в самом законе. При принятии решения о ликвидации бизнеса, учредители обязаны письменно сообщить Министерству юстиции, которое вносит в единый государственный реестр юридических лиц сведения по закрытию бизнеса. В законодательстве¹³¹⁹ конкретно не указано в течении какого срока с момента подачи уведомления о ликвидации в регистрирующий орган должен быть завершен процесс ликвидации. В законе КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года N 57, часть 4 статьи 8, которая устанавливает, что регистрация прекращения деятельности юридических лиц, филиалов (представительств) осуществляется в течение 7 рабочих дней, но только соответственно после всех процедур. В одной из публикаций, чиновник признал, что некоторые процедуры ликвидации бизнеса довольно сложные, отметив, что "процедура сложная и занимает много времени".¹³²⁰

Общая ставка налогов и взносов (% от прибыли) в Кыргызстане составляет показатель 29 (по сравнению по ОЭСР в среднем 39,9).¹³²¹ Регистрация собственности включает три процедуры с показателем 90.3 и находится на 7 месте.¹³²² Для получения разрешения на строительство необходимо провести 17 процедур (по сравнению по ОЭСР 12,7) с показателем 69 и находится на 90 месте.¹³²³ Наблюдается рост показателей особенно в сфере налогообложения на 15.7%, подключения к системе электроснабжения на 3,2% и получения кредитов на 5%.¹³²⁴

Хотя Гражданский кодекс¹³²⁵ уделяет значительное внимание контрактным процедурам и защищает их исполнение, однако отсутствие эффективности рассмотрения судебных дел приводит к неэффективности гражданского кодекса. Согласно Doing Business по обеспечению исполнения контрактов,¹³²⁶ Кыргызстан занимает 134-ое место из 190 стран с показателем 50,4 и является самым низким по эффективности правовой основы для урегулирования споров по исполнению контрактов по сравнению с Российской Федерацией, Казахстаном, странами Европы и Центральной Азии, Таджикистаном и Молдовой.¹³²⁷ В целом в рейтинге Doing

¹³¹⁴ https://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreconomies/kyrgyz-republic#DB_sb,

<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/k/kyrgyz-republic/KGZ.pdf>

¹³¹⁵ Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года N 57 (ст. 9), <http://minjust.gov.kg/ru/content/995> опубликовано на сайте Минюста КР

¹³¹⁶ Там же (ст. 8, ст. 11 ч. 1)

¹³¹⁷ Там же (ст. 20)

¹³¹⁸ Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года N 15 (ст. 86), Закон КР «О защите прав предпринимателей» от 1 февраля 2001 года N 15 (ст. 6)

¹³¹⁹ Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года N 57

¹³²⁰ <http://knews.kg/2017/04/v-kyrgyzstane-razrabotayut-uproshhennuyu-protseduru-registratsii-i-likvidatsii-biznesa/>

¹³²¹ https://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreconomies/kyrgyz-republic#DB_tax

¹³²² https://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreconomies/kyrgyz-republic#DB_rp

¹³²³ https://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreconomies/kyrgyz-republic#DB_dwcp

¹³²⁴ https://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreconomies/kyrgyz-republic#DB_sb

¹³²⁵ Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года N 15 часть 2 (раздел IV главы 23-52)

¹³²⁶ https://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreconomies/kyrgyz-republic#DB_ec

¹³²⁷ <https://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploretopics/enforcing-contracts>

Business, Кыргызстан занял 80-е место из 190 стран, улучшив свои показатели на 2,4% по сравнению с прошлым годом.¹³²⁸

При банкротстве в судебном порядке, вступивший в законную силу судебный акт об окончании процесса банкротства должника, является основанием, для издания регистрирующим органом, приказа о регистрации прекращения деятельности юридического лица. При внесудебном порядке банкротства письмо уполномоченного органа о завершении процесса банкротства юридического лица, является основанием для издания приказа о регистрации прекращения деятельности юридического лица.¹³²⁹

Закон «Об инвестициях в Кыргызской Республике»¹³³⁰ предусматривает инвестиционные льготы инвесторам, осуществляющим инвестиции в приоритетных отраслях экономики и социальной сфере, а также на определенных территориях республики, в соответствии с государственными программами (проектами) развития. Инвестиции могут осуществляться в любых формах в объекты и виды деятельности, не запрещенные законодательством Кыргызской Республики, в том числе и в лицензируемые виды деятельности в соответствии с Законом «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике».¹³³¹

Закон «О конкуренции»¹³³² запрещает государственным органам и органам местного самоуправления ограничивать самостоятельность хозяйствующих субъектов, создавать дискриминирующие или благоприятные условия для деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.

Согласно рейтингу Глобальной Конкурентоспособности, за 2019 год, Кыргызстан занимает 96 место среди 141 стран, с индексом 54.0.¹³³³

Имущественные права гарантируются Конституцией¹³³⁴ и Гражданским кодексом¹³³⁵ по которому никто не может быть произвольно лишен своего имущества, изъятие имущества помимо воли собственника допускается только по решению суда. Принудительное изъятие имущества без решения суда допускается в случаях, предусмотренных законом, в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц. Законность такого изъятия подлежит обязательному рассмотрению судом. Обращение в государственную собственность имущества, производится на основании закона о национализации с возмещением стоимости этого имущества и других убытков.

Правовые основы охраны интеллектуальной собственности регулируются национальным законодательством и международными договорами. На уровне национального законодательства права интеллектуальной собственности защищены Конституцией,¹³³⁶ Гражданским кодексом,¹³³⁷ и рядом законов.¹³³⁸ На уровне международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, права интеллектуальной собственности защищены: Конвенцией, учреждающей Всемирную Организацию Интеллектуальной собственности, Парижской конвенцией по охране промышленной собственности, Бернской конвенцией об охране литературных и художественных произведений, Договором о патентной

¹³²⁸ https://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreconomies/kyrgyz-republic#DB_ec, <http://kabar.kg/news/doing-business-2020-kyrgyzstan-voshel-v-top-20-stran-reformatorov-global-nogo-reitinga/>

¹³²⁹ Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года N 57 (ст. 13-1 ч. 1, 2)

¹³³⁰ Закон «Об инвестициях в Кыргызской Республике» от 27 марта 2003 года N 66 (ст. 4 ч. 1, 7-8)

¹³³¹ Закон «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19 октября 2013 г. N 195

¹³³² Закон КР «О конкуренции» от 22 июля 2011 года N 116 (ст. 9 ч. 1-3, ст. 16, 17)

¹³³³ <https://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index/info>

¹³³⁴ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 12 ч. 2-3)

¹³³⁵ Гражданский кодекс КР часть 1 г. Бишкек, от 8 мая 1996 года N 15 (ст. 281 ч.1, ст. 284)

¹³³⁶ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 49 ч. 3)

¹³³⁷ Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года N 15 часть 2 (раздел V главы 53-59)

¹³³⁸ Закон КР "О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров" от 14 января 1998 года N 7, Закон КР «Об авторском праве и смежных правах» от 14 января 1998 года N 6, Закон КР «О служебных изобретениях, полезных моделях, промышленных образцах» от 16 июля 1999 года N 74, Закон КР «Патентный закон» от 14 января 1998 года N 8, Закон КР «О секретных изобретениях» от 17 марта 2006 года N 79, Закон КР «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных» от 30 марта 1998 года N 28.

кооперации, Мадридским соглашением о международной регистрации знаков и Протоколом к нему.¹³³⁹

Ресурсы (де – факто) - 50

Насколько бизнесмены могут на практике открывать и закрывать свое дело, а также эффективно работать?

Несмотря на то, что согласно законодательству, регистрация предприятий должна проходить в течение 3-х дней, иногда на практике данная процедура занимает больше дней, ссылаясь на большой объем работы.

По мнению некоторых директоров юридических компаний, специализирующихся на регистрации и ликвидации юридических лиц, сроки регистрации юридического лица непосредственно зависят от территориального подразделения регистрирующего органа. Причиной может быть как и большая загруженность территориального подразделения, так и намеренное создание ситуации затягивающей процесс регистрации. По мнению другого эксперта,¹³⁴⁰ при открытии юридического лица граждане Кыргызской Республики не сталкиваются с серьезными проблемами. Но при создании юридического лица с иностранным участием возникают проблемы и приходится неоднократно подавать документы в регистрирующий орган. Как правило, компании занимающиеся регистрацией юридических лиц закладывают в стоимость своих услуг и стоимость неофициальных платежей.

Подтверждение того, что срок регистрации бизнеса превышает 3 дня отражается в рейтинге «Doing Business» согласно которого регистрация бизнеса в Кыргызстане занимает в среднем 10 дней (в сравнении по ОЭСР – 9.2 дня), стоимость регистрации составляет 1.4 (по ОЭСР 3,0, по Европе и Центральной Азии).¹³⁴¹

Процесс ликвидации бизнеса очень сложный и иногда закрытие бизнеса, по мнению эксперта,¹³⁴² в целом может занять от 3 до 5 лет и чем крупнее бизнес, тем тяжелее его закрыть. В процессе ликвидации 80% времени занимает процедура ликвидационной проверки в налоговых органах, и назначение ответственного лица, которому надлежит провести ликвидационную проверку, длится долго. Также, не имеется единого перечня документов, которые необходимо предоставить в налоговые органы, потому что фактически у каждого территориального органа налоговой службы имеются различные перечни документов требуемые для ликвидации юридических лиц, так как законодательно не предусмотрен исчерпывающий перечень документов необходимых для регистрации прекращения деятельности юридического лица.¹³⁴³ Хотя, согласно законодательству, срок проверки не должен превышать 30 дней, а для крупных налогоплательщиков 50 дней.¹³⁴⁴

Регистрирующий орган на своем сайте публикует данные о юридических лицах подавших уведомление на ликвидацию.¹³⁴⁵

Согласно экспертному опросу, механизмы обжалования во внесудебном порядке частично эффективны, если не имеется политической подоплеки. Если рассматривать в целом, то механизм подачи жалобы не достаточно хорошо работает, но есть сферы, где такой механизм срабатывает эффективно, благодаря сформированным независимым комиссиям в некоторых государственных органах.¹³⁴⁶

¹³³⁹ Декларация КР относительно международных договоров в области промышленной собственности от 6 января 1994 года N 20-16

¹³⁴⁰ Интервью с Акенеевым А. – Секретариат Совета по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве КР.

¹³⁴¹ https://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreeconomies/kyrgyz-republic#DB_sb

¹³⁴² Интервью с Ашыркуловым К. – Секретариат Совета по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве КР, руководителями компаний по регистрации и ликвидации юридических лиц.

¹³⁴³ Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года N 57 (ст. 13 ч. 3, ст. 13-1, ст. 14.)

¹³⁴⁴ Налоговый кодекс КР 2 октября 2008 года № 230 (ст. 102 ч. 3)

¹³⁴⁵ <http://minjust.gov.kg/ru/section/view/id/79>

¹³⁴⁶ Интервью с Акенеевым А. – Секретариат Совета по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве КР, руководителями компаний по регистрации и ликвидации юридических лиц

Права собственности защищаются в стране не лучшим образом, так, например, в 2019 году семь судей оказались под следствием в связи с установленным фактом о вынесении этими судьями заведомо неправосудных решений в интересах отдельных преступных групп, причастных к фактам рейдерского захвата объектов недвижимости и месторождений иностранных инвесторов.¹³⁴⁷

Права собственности, по мнению опрошенных респондентов,¹³⁴⁸ защищено до тех пор, пока нет интереса власть имущих, в таких случаях судебная система не способна защитить право собственности. Зачастую, органы, регистрирующие право собственности, трактуют и используют законы по своему усмотрению, что приводит к необоснованному отказу в регистрации права собственности. Обжалование действий в судебном порядке занимает много времени, что не выгодно собственникам, также судебная система часто зависима и не может защищать права собственников, поэтому большинство дел выигрывают государственные органы. Для защиты права собственности хорошим показателем можно отметить, что базы данных стали переводиться в электронный формат.

Права интеллектуальной собственности защищаются не эффективно. В стране очень много пиратских дисков и программного обеспечения, количество контрафактной продукции превышает 90-95%.¹³⁴⁹ Использование такого программного обеспечения является широко распространенной практикой.

Независимость (де-юре) - 75

В какой степени на законодательном уровне, бизнес-сектор свободен от необоснованного внешнего вмешательства в свою работу?

Конституция¹³⁵⁰ гарантирует право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей.

Закон¹³⁵¹ устанавливает исчерпывающий перечень лицензий и разрешений. Лицензиар принимает решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии и (или) разрешения не позднее тридцати календарных дней со дня подачи заявления со всеми необходимыми документами. Заявление на получение лицензии можно подать в электронном формате, заявитель может обратиться к лицензиару о выдаче электронной лицензии и (или) разрешения, указав об этом в заявлении. Заявитель имеет право в гражданском порядке обжаловать отказ лицензиара в выдаче лицензии и (или) разрешения с возмещением убытков, вызванных необоснованным отказом в выдаче лицензии или нарушением прав лицензиата.

В законах «О защите прав предпринимателей»¹³⁵² и «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»¹³⁵³ прямо говорится о том, что предприниматели имеют право на возмещение убытков, причиненных в результате неправомерных действий государственных контролирующих и иных органов, либо их должностных лиц. Невыполнение должностными лицами требований вышеуказанных законов влечет ответственность.¹³⁵⁴

Государственные контролирующие органы осуществляют проверку деятельности субъектов предпринимательства в соответствии со специализированными законами¹³⁵⁵ и постановлением

¹³⁴⁷ https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_judges_corruption_crime/29785344.html

¹³⁴⁸ Интервью с Акенеевым А. – Секретариат Совета по развитию бизнеса и инвестициям при правительстве КР, Ашыркуловым К. - Секретариат Совета по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве КР, руководителями компаний по регистрации и ликвидации юридических лиц.

¹³⁴⁹ <http://trademark.patent.kg/index.php/ru/report/smi-o-nas/2166-24kg-kontsertnaya-borba-s-piratami.html>

¹³⁵⁰ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 39)

¹³⁵¹ Закон КР «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19 октября 2013 года N 195 (ст. 2, ст. 20 ч. 1, ст. 22, ст. 18 ч. 2,3)

¹³⁵² Закон КР «О защите прав предпринимателей» от 1 февраля 2001 года N 15 (ст. 22, абз. 4)

¹³⁵³ Закон КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года N 72 (ст. 20 ч. 5)

¹³⁵⁴ Кодекс о нарушениях от 13 апреля 2017 года № 58 (ст. 23 ч. 5 ст. 38)

¹³⁵⁵ Закон КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года N 72 и Закон КР «О защите прав предпринимателей» от 1 февраля 2001 года № 15 (ст. 4)

Правительства,¹³⁵⁶ которые не должны допускать вмешательство государства и его органов в деятельность предпринимателей, кроме как по установленным законодательством основаниям. Законодательство также предусматривает, что такой контроль может осуществляться только назначенными органами, перечень которых утвержден постановлением¹³⁵⁷ Парламента.

Порядок, процедуры и сроки проведения проверок предусмотрены в Положении,¹³⁵⁸ где указано, что плановые проверки проводятся в соответствии со стратегическим планом и включают количественные показатели по каждому направлению. Стратегический план формируется на год уполномоченным органом на основании анализа всех проверок, проведенных в предыдущем году данным уполномоченным органом, и согласовывается с уполномоченным органом по развитию предпринимательства до 15 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок.

Периодичность проведения плановых проверок определяется степенью риска, присвоенной субъекту на основании критериев, утвержденных Правительством КР. Плановой проверкой охватывается период деятельности субъекта предпринимательства со дня окончания периода, охваченного предыдущей плановой проверкой. Существуют плановые, внеплановые, контрольные проверки и перепроверка. О проведении плановой проверки субъект предпринимательства должен быть письменно предупрежден, не менее чем за 10 календарных дней до даты начала проведения проверки путем уведомления¹³⁵⁹. Запрещается проведение совместных проверок по одному и тому же предмету, проводимых должностными лицами различных государственных контролирующих органов, либо должностными лицами нижестоящих и вышестоящих подразделений одного и того же государственного контролирующего органа.

Срок проведения плановых проверок не может превышать 15 рабочих дней, а для субъектов малого предпринимательства - 5 рабочих дней, эти сроки могут быть продлены не более одного раза, на срок не более 10 рабочих дней. Действия проверяющего должностного лица и решение уполномоченного органа могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики об основах административной деятельности и административных процедурах, в вышестоящий уполномоченный орган, орган прокуратуры или непосредственно в суд. В случае несогласия с решением по административной жалобе субъект предпринимательства вправе обратиться в суд.¹³⁶⁰

Согласно Налогового кодекса,¹³⁶¹ Кыргызская Республика гарантирует административную и судебную защиту прав и законных интересов налогоплательщика. В соответствии с данным Кодексом налогоплательщики имеют право требовать соблюдения налоговой тайны, получать от соответствующих государственных органов информацию о налоговом законодательстве, а также правила, положения на основании письменного запроса безвозмездно получать о себе любую информацию, которая имеется в органах налоговой службы, получать информацию о результатах налогового контроля, представлять органам налоговой службы пояснения по результатам налогового контроля, обжаловать решение должностного лица органа налоговой службы, на зачет или возврат излишне уплаченной, а также излишне взысканной суммы налога, также имеют право на возмещение вреда и убытков, причиненных незаконным решением органа налоговой службы. Налоговые споры могут быть разрешены либо внутри налоговой службы¹³⁶² (путем подачи заявления в уполномоченный налоговый орган в течение 30

¹³⁵⁶ Положение "о порядке проведения проверок субъектов предпринимательства" утверждено Постановлением Правительства КР от 29 января 2018 года № 56

¹³⁵⁷ Перечень уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства, одобрен Постановлением Правительства КР от 21 июля 2016 года N 411, утвержден Постановлением Жогорку Кенеша КР от 10 ноября 2016 года № 1057-VI «Об утверждении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства»

¹³⁵⁸ Положение «о порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», утверждено Постановлением Правительства КР от 29 января 2018 года № 56 (п.п. 3, 5.1., 5.3., 6.1., гл.8, п. 8.10., 9.5.)

¹³⁵⁹ Закон КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года № 72 ()

¹³⁶⁰ Там же (ст. 6 ч. 6, ст. 12 ч. 4ст. 19 абз. 2), «Положение о порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», утверждено постановлением Правительства КР от 29 января 2018 года № 56 (п. 57)

¹³⁶¹ Налоговый кодекс КР от 17 октября 2008 года № 230 (ст. ст. 42, 43, 100)

¹³⁶² Там же (ст. 146, 147, 149 ч. 7)

календарных дней), либо в судебном порядке. К сожалению, из-за зависимости судебной системы в стране, данные положения работают слабо.

Конституция¹³⁶³ гарантирует на территории страны действие единой налоговой системы, и что законы, устанавливающие новые налоги и ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Независимость (де-факто) - 25

Насколько бизнес-сектор свободен от необоснованного внешнего вмешательства в свою работу на практике?

В 2017 году 40% опрошенных назвали коррупцию главной проблемой для ведения бизнеса в стране, в 2018 году эта цифра составила 35%, и значительного улучшения этого показателя за последние годы нет.¹³⁶⁴

Правовые положения, направленные на защиту предприятий от неоправданного вмешательства, не всегда эффективно применяются на практике, в первую очередь из-за отсутствия полностью независимой судебной системы в Кыргызстане (более подробно в разделе о судебной власти).

Согласно исследованию¹³⁶⁵ фонда ИНДЕМ, о деловой коррупции в бизнес секторе по отношению доли взяток, приходящихся на разные ветви власти, второе место заняла законодательная власть, оставив позади исполнительную власть. Хотя, известно, что предприниматели чаще всего для решения своих проблем обращаются к представителям исполнительной власти и в нормальной правовой ситуации контакты между бизнесом и законодательной властью должны быть минимальными. Как отмечают исследователи, второе место законодательной власти - явный тревожный признак.

По словам бизнесменов, бизнес чаще всего страдает от количества проверок и показатель охвата проверками является довольно высоким в стране. Правительством предпринимаются попытки уменьшить количество проверок, так, например, в 2014 году Министерство экономики запустило программу «Колокол» по предупреждению вмешательства контролирующих органов в деятельность предпринимателей, куда с жалобой на незаконную проверку могли обратиться предприниматели.¹³⁶⁶ Продолжаются работы по созданию и поддержанию благоприятных условий для предпринимательства, в связи, с чем Министерство экономики сократило количество разрешений и лицензий от 500 до 98.¹³⁶⁷ В два раза сократили сроки проведения проверок – с 30 до 15 рабочих дней, для субъектов малого бизнеса до 5 рабочих дней, новые предприятия освободили от неналоговых проверок на 3 года. В 2013 году единой автоматизированной базой данных объектов проверок определена информационная система "Проверка.kg",¹³⁶⁸ доступ к ней обеспечивается через Интернет-портал,¹³⁶⁹ где собираются данные по проверкам, проводимым уполномоченными органами, имеющими право на проведение проверок субъектов предпринимательства¹³⁷⁰ посредством выхода в интернет в режиме on-line. В 2016 году принят Указ Президента о том, что проверки деятельности субъектов предпринимательства, проводимые правоохранительными органами в рамках уголовного судопроизводства и налоговыми органами в рамках налогового законодательства должны осуществляться исключительно после регистрации их актов о проверке в органах

¹³⁶³ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 13 ч. 3)

¹³⁶⁴ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, (стр. 149) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

¹³⁶⁵ Исследование «Общество и коррупция в КР», <http://www.osce.org/ru/bishkek/140511?download=true> (стр. 153)

¹³⁶⁶ <https://24.kg/archive/ru/economics/186749-ministerstvom-yekonomiki-kr-zapushhena-programma.html/>

¹³⁶⁷ <http://knews.kg/2016/07/minekonomiki-sokrashhaet-administrativnye-barery-dlya-razvitiya-biznesa/>,

<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205058>

¹³⁶⁸ Постановление Правительства КР «О Единой автоматизированной базе данных проверок субъектов предпринимательства» от 15 апреля 2013 года N 195

¹³⁶⁹ <http://proverka.gov.kg/o-portale.html>

¹³⁷⁰ Постановление Правительства КР «Об одобрении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства» от 21 июля 2016 года № 411, утвержден Постановлением Жогорку Кенеша КР от 10 ноября 2016 года № 1057-VI «Об утверждении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства»

прокуратуры.¹³⁷¹ Налоговые органы внедрили систему проверок на основе оценки рисков, что должно было привести к сокращению количества налоговых проверок.¹³⁷² Тем не менее, уменьшение охвата налоговыми проверками, согласно отчету IFC,¹³⁷³ проходило неравномерно, несмотря на внедрение системы оценки рисков. Согласно результатам мониторинга, в 2012 году проверкам со стороны налоговых органов подверглись 58% налогоплательщиков, в 2016 году 47%. Существенное снижение охвата налоговым контролем зафиксировано только для компаний, работающих на упрощенном режиме налогообложения. Несмотря на положительные тенденции, процент проверяемых предпринимателей остается высоким, в 2018 году проведено 11 615 налоговых проверок (9249 выездные и 2366 камеральные проверки) субъектов.¹³⁷⁴ В 2019 году налоговыми органами республики проведено на 97 проверок больше, чем за 2018 год, всего 11 712 налоговых проверок (8948 выездные и 2764 камеральные проверки) субъектов предпринимательства,¹³⁷⁵ что никак не означает снижение общего количества проверок, причем на 398 камеральных проверок проведено больше, чем в предыдущий отчетный период.

В Кыргызстане имеется Перечень¹³⁷⁶ уполномоченных госорганов на проведение проверок. В декабре 2018 года было принято Постановление Правительства КР¹³⁷⁷ о введении временного запрета (моратория) до 1 января 2021 года на проведение проверок субъектов предпринимательства госорганами, перечисленные в данном Перечне. В этом Перечне не указаны налоговая служба и правоохранительные органы, в связи с чем, бизнесмены особо не почувствовали применения данного Постановления, так как также страдают и от проверок со стороны правоохранительных органов.¹³⁷⁸

В государственной налоговой службе внедрена не ежемесячная, а квартальная отчетность для малого и среднего предпринимательства, т.е. снижено количество контактов сотрудников ГНС с предпринимателями с 12-ти до 4-х в год. Внедрена оплата налогов поквартально для малого предпринимательства. В настоящее время реализуется бесплатная регистрация индивидуальных предпринимателей (одновременно государственная регистрация ИП и регистрация в качестве налогоплательщика).

Из 11 уполномоченных органов,¹³⁷⁹ имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства правительство в 2017 году сократило два органа,¹³⁸⁰ но к настоящему времени добавили еще два контролирующих органа.¹³⁸¹ Несмотря на все предпринимаемые меры, бизнесмены считают, что в реальности проблемы остаются весьма острыми. Основной проблемой является высокий уровень теневой экономики. Так, согласно исследованию, PricewaterhouseCoopers LLP в 2019 году, по опросам представителей бизнеса, в том числе малого, исследование показало, что только в сфере предпринимательства уровень теневой

¹³⁷¹ Указ Президента КР “О дополнительных мерах по правовой защите субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления при проверке их деятельности правоохранительными и налоговыми органами” от 15 марта 2016 года УП № 58

¹³⁷² http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=366&Itemid=165&lang=ru,
<https://www.akchabar.kg/article/business/investment-council/>

¹³⁷³ Исследование затрат бизнеса на соблюдение обязательных требований налогового законодательства в КР, IFC. (стр. 49- 50, диаграмма 20)

¹³⁷⁴ <http://www.sti.gov.kg/docs/default-source/otchet/otchobitog2019.pdf> отчет об итогах деятельности Государственной налоговой службы при Правительстве КР за 2018 год (стр. 3 абзц. 6)

¹³⁷⁵ <http://www.sti.gov.kg/docs/default-source/otchet/otchobitog2020.pdf?sfvrsn=2>

¹³⁷⁶ Перечень «уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства» утвержден Постановлением ЖК КР от 10 ноября 2016 года № 1057-VI

¹³⁷⁷ Постановление Правительства КР “О введении временного запрета (моратория) на проведение проверок субъектов предпринимательства” от 17 декабря 2018 года № 586

¹³⁷⁸ Интервью с бизнесменами, интервью с Г. Ускенбаевой - Президентом ассоциации поставщиков, https://24.kg/obschestvo/133421_begstvo_kapitala_poka_vlast_pooschryaet_borbu_skorrupsiey_investor_nepridet/

¹³⁷⁹ Постановление Правительства КР “Об одобрении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства” от 21 июля 2016 года № 411

¹³⁸⁰ Сокращены контролирующие функции у двух органов: 1) Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования КР и 2) Государственная инспекция по метрологическому надзору при Министерстве экономики КР (Постановление Правительства КР от 3 апреля 2017 года № 195).

¹³⁸¹ Добавлены контролирующие функции в двух органах: 1) Управление по регулированию и контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции Министерства сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации КР (Постановление Правительства КР от 3 апреля 2017 года № 195) и 2) Государственный комитет информационных технологий и связи КР (Постановление Правительства КР от 31 декабря 2019 года № 742)

экономики может достигать 37% ВВП. Такой высокий показатель выявлен без учета домашних хозяйств, индивидуальных предпринимателей и криминальной экономики.¹³⁸²

По мнению бизнесменов¹³⁸³, компании предпочитают не выплачивать все налоги, и прибегают к различным схемам неофициальных платежей для контролирующих органов, а также к занижению реального годового дохода, так как налоговая ставка в стране очень высокая. Проблема также состоит не столько в высоком уровне налогообложения, сколько в коррупционной составляющей самих государственных органов. В стране слишком высокое государственное регулирование бизнеса, которое заставляет играть по своим правилам. Если с одной стороны проблема решается, то с другой стороны возникают новые проблемы, и так бесконечно. Например, не совсем понятно, каким образом определяются компании для проверок, у которых имеется высокий риск по неуплате налогов. Все это усугубляется правовыми коллизиями, противоречиями законодательства и тем, что чиновник трактует законодательные акты так, как ему это выгодно.

Бизнесмены отмечают, что вмешательство в дела бизнеса – это и есть основной бизнес госорганов, где вся система построена таким образом, чтобы чиновники могли вмешиваться и собирать взятки. Все это, считают они, происходит из-за укоренившегося мышления наследия советской системы все контролировать и регулировать.

Уровень доверия бизнес-сектора к государственным органам очень низкий, где основной причиной является то, что большинство обращений предпринимателей в государственные органы по решению проблем остаются нерешенными.¹³⁸⁴ В большей степени бизнес-сообщество жалуется на некачественное предоставление государственных услуг самими государственными органами.¹³⁸⁵

Что касается жалоб на неправомерные действия государственных органов, то на практике большинство бизнесменов не хотят жаловаться, так как считают бесполезным предъявлять жалобы одному государственному органу на другой. Если и желают доказать свою правоту, то больше привержены привлечь общественность, которая в Кыргызстане является более или менее активной, по сравнению с другими соседними странами.

Все указанные проблемы тесно связаны с отсутствием в Кыргызстане независимой судебной системы и коррупцией.¹³⁸⁶ В докладе о глобальной конкурентоспособности Кыргызстан занимает 82 место из 113 стран с точки зрения верховенства закона.¹³⁸⁷ О недостаточной независимости судебной системы и ее подконтрольности исполнительной властью отмечается в рейтинге «Индекс экономической свободы».¹³⁸⁸ Индекс экономической свободы Кыргызской Республики за 2020 год составляет 62,9 и находится на 81-м месте из 180 стран. Общий балл увеличился на 0,6 балла, при этом увеличение трех показателей верховенства права (права собственности, эффективность судебной системы и честность правительства) компенсирует снижение фискального показателя.

Согласно мнению опрошенных бизнесменов,¹³⁸⁹ наиболее уязвимыми сферами, где государственные органы могут требовать неофициальные платежи у бизнеса – является сфера лицензионно-разрешительной деятельности, проверки налоговых органов, социального фонда, правоохранительных органов и таможенные органы. Зачастую, неофициальное вознаграждение выдается за помощь либо ускорение каких-либо процедур. Бизнес испытывает потребность в получении качественных и своевременных государственных услуг.

¹³⁸² <https://stanradar.com/news/full/36179-kyrgyzstan-uroven-tenevoj-economiki-v-biznese-dostigaet-pochti-40-nezavisimaja-otsenka-pwc.html>

¹³⁸³ Интервью с бизнесменами

¹³⁸⁴ <https://rus.azattyk.org/a/28137058.html>

¹³⁸⁵ Акенеев А. - Секретариат Совета по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве КР

¹³⁸⁶ <http://www.center.kg/article/31> О реформе судебной власти Кыргызстана

¹³⁸⁷ <https://gtmarket.ru/research/rule-of-law-index/info>,

¹³⁸⁸ <http://www.heritage.org/index/country/kyrgyzrepublic>

¹³⁸⁹ Интервью с бизнесменами, руководителями компаний по регистрации и ликвидации юридических лиц

Для предпринимателей разработан специальный сайт на котором публикуются ближайшие графики проверок, по которому можно самостоятельно провести оценку рисков.¹³⁹⁰ Согласно мнению эксперта,¹³⁹¹ хотя количество проверок уменьшается, но в сравнении со странами с развитой экономикой количество проверок остается довольно высоким, и иногда налоговые органы часто выходят за рамки своих полномочий. По большей части, жалобы на коррупцию поступают от бизнес структур, которые сами работают непрозрачно и создают коррупцию. Одной из причин периодически устраиваемых налоговыми органами проверок является высокий уровень теневого бизнеса, однако чаще в таких случаях под проверки попадают и добросовестные предприниматели. В последнее время у предпринимателей часто возникают проблемы, связанные с вмешательством в их деятельность правоохранительных органов. Согласно отчету Генеральной Прокуратуры, за 1 полугодие 2019 года по линии надзора за исполнением законов органами прокуратуры проведено 2709 проверок, по результатам которых внесено 3161 актов прокурорского реагирования.¹³⁹² К сожалению, в настоящее время на сайте Генеральной прокуратуры отсутствуют полные отчеты за 2018 и 2019 годы, и имеются лишь некоторые сведения в новостной ленте и в различных СМИ.

В 2018 году, по соблюдению законов о защите прав предпринимателей органами прокуратуры выявлено более 400 нарушений законов, по устранению которых внесено свыше 150 актов прокурорского реагирования. К дисциплинарной и административной ответственности привлечено 132 должностных лица госорганов. Всего в 2018 году в отношении субъектов предпринимательства было зарегистрировано 8250 проверок правоохранительных и налоговых органов, из которых 73% проверок приходится на проверки налоговых органов и 27% правоохранительных органов.¹³⁹³

Прозрачность (де - юре) – 75

В какой степени положения в законодательстве обеспечивают прозрачность в деятельности бизнес-сектора?

Законодательство содержит некоторые положения о прозрачности бизнеса. В соответствии с действующим законодательством информация о регистрации бизнеса является публичной и открытой для всеобщего ознакомления, любой желающий может получить данные из государственного реестра,¹³⁹⁴ уполномоченный государственный орган юстиции отвечает за процесс регистрации.¹³⁹⁵

В соответствии с Законом,¹³⁹⁶ уполномоченный государственный орган по регулированию рынка ценных бумаг осуществляет ведение и хранение Единого государственного реестра ценных бумаг в КР. Физическое и/или юридическое лицо несет ответственность в соответствии с законодательством страны за непредставление информации о выпуске и/или публичном предложении ценных бумаг для включения их в Единый государственный реестр ценных бумаг. Любое заинтересованное лицо вправе получить информацию, содержащуюся в Едином государственном реестре ценных бумаг в стране, за исключением информации об учредителях (акционерах) эмитентов, осуществивших персональное предложение ценных бумаг.

В Кыргызстане законодательство по требованию прозрачности прописано только в сфере банковской деятельности и фондовой бирже. От предприятий, которые торгуют на фондовой бирже, требуется периодическое раскрытие информации в форме годового отчета и

¹³⁹⁰ <http://proverka.gov.kg/plany-proverok-3.html> Официальный портал Министерства экономики Кыргызской Республики по проверкам деятельности субъектов предпринимательства, осуществляемых государственными контролирующими органами.

¹³⁹¹ Интервью с Акенеевым А. – Секретариат Совета по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве КР

¹³⁹² <https://www.prokuror.kg/news/4009-26-iyulya-2019-goda-pod-predsedatelstvom-generalnogo-prokurora-tk-rbekadzhamshitova-provedeno-rasshirennoe-zasedanie-kollegii-generalnoj-prokuratury-kyrgyzskoj-respubliki-po-itogam-deyatelnosti-organov-prokuratury-za-1-polugodie-2019-goda.html>

¹³⁹³ <https://www.prokuror.kg/news-ru/3920-26-aprelya-tekushchego-goda-v-g-bishkek-po-initsiative-generalnoj-prokuratury-proshla-vstrecha-s-chlenami-biznes-assotsiatsii-mezhdunarodnyj-delovoj-sovet.html>

¹³⁹⁴ <http://register.minjust.gov.kg/register/Public.seam?publicId=81715> Электронная база данных юридических лиц, филиалов (представительств)

¹³⁹⁵ Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года N 15 (ст. 86 ч. 1), Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года N 57 (ст. ст. 3, 5 ч. 1, ст. 20)

¹³⁹⁶ Закон КР «О рынке ценных бумаг» от 24 июля 2009 года N 251 (ст. 13 ч. 3, 7, 8)

аудиторского заключения к нему. Фондовая биржа предоставляет правила торговли ценными бумагами, список ценных бумаг, включенных в котировальный лист фондовой биржи, информацию о сделках с ними (кроме информации об участниках сделок) и биржевые показатели для ознакомления любому заинтересованному лицу.¹³⁹⁷

Деятельность банков подлежит ежегодной проверке внешней аудиторской организацией. Внешним аудитором банка может быть только аудиторская организация, имеющая соответствующую лицензию на право осуществления аудиторской деятельности банков на территории Кыргызской Республики и отвечающая установленным Национальным банком требованиям. По Закону,¹³⁹⁸ банк обязан публиковать годовую финансовую отчетность банка вместе с аудиторским заключением в средствах массовой информации, а также публиковать финансовую отчетность с раскрытием основных показателей своей деятельности в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности и банковским законодательством Кыргызстана.

Национальный банк осуществляет банковский надзор путем проведения внешнего надзора и инспекторской проверки, а также посредством издания регулятивных норм. Банки, сохраняя банковскую тайну, не раскрывают имеющиеся информации третьим лицам, за исключением случаев предоставления информации Национальному банку Кыргызстана, уполномоченному органу по противодействию финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, суду, уполномоченному государственному налоговому органу – для целей налогообложения, кредитным бюро в сфере обмена кредитной информацией, наследникам (правопреемникам) клиента или их законным представителям, иным лицам исключительно на основании судебного акта.¹³⁹⁹ В данных случаях согласие клиентов банка не требуется.

Основой ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности, применяемой на территории Кыргызской Республики для субъектов публичного интереса, независимо от формы собственности, являются Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО), принятые Фондом Комитета по МСФО (город Лондон), где под субъектами публичного интереса КР являются (эмитенты, ценные бумаги которого включены в листинг фондовой биржи; банки или иные финансово-кредитные учреждения, лицензируемые Национальным банком КР; инвестиционный фонд, страховые компании, негосударственный пенсионный фонд). Остальные субъекты, за исключением субъектов публичного интереса, независимо от формы собственности, являются Международные стандарты финансовой отчетности для субъектов малого и среднего предпринимательства (МСФО для МСП).¹⁴⁰⁰ Субъекты КР, кроме бюджетных учреждений, после подтверждения независимыми индивидуальными аудиторами и (или) аудиторскими организациями достоверности представленных в ней сведений (ее соответствие МСФО) и утверждения годового баланса и отчета о прибылях и убытках ежегодным общим собранием акционеров, должны публиковать свою финансовую отчетность в соответствии с законодательством КР по истечении 90 дней после окончания отчетного года, но не позднее 1 июня текущего года.¹⁴⁰¹

Прозрачность (де - факто) - 25

Насколько прозрачно работает бизнес сектор на практике?

Информация о зарегистрированных компаниях имеется на сайте регистрирующего органа, где можно получить информацию об учредителях и правлении.¹⁴⁰² Банки и фондовые акционерные общества отчитываются в соответствующие органы, согласно законодательству. Но не все акционерные общества публикуют информацию о своей деятельности и даже не все крупные предприятия имеют свои веб-сайты. То же самое касается горнорудных компаний, где также

¹³⁹⁷ Закон КР «О рынке ценных бумаг» от 24 июля 2009 года N 251 (ст. 30 ч. 1, 3, ст. 56 ч. 2, ст. 57, ст. 50 ч. 6)

¹³⁹⁸ Закон КР «О Национальном банке КР, банках и банковской деятельности» от 16 декабря 2016 года № 206 (ст. 125, 127, 128)

¹³⁹⁹ Там же (ст. ст. 52, 136, 149, 151, ст. 130)

¹⁴⁰⁰ Закон КР «О бухгалтерском учете» от 29 апреля 2002 года N 76 (ст. 1, ст. 2)

¹⁴⁰¹ Там же (ст. 14)

¹⁴⁰² <http://minjust.gov.kg/ru/content/824>

информация вывешивается не у всех компаний. По мнению бизнесменов, как правило, стандарты прозрачности соблюдаются там, где налажено хорошее корпоративное управление, в большей степени с иностранными учредителями. Крупному бизнесу, который не собирается привлекать инвестирование, гораздо выгоднее платить взятки, в связи с высокой налоговой ставкой и соответственно не работать прозрачно. Многие компании не хотят раскрывать информацию о своей деятельности, в том числе о своих доходах, даже если этими компаниями заинтересовались западные инвесторы, так как боятся попасть в поле зрения налоговых органов, криминала или рейдеров, в результате чего теневая экономика становится огромной проблемой для страны.

Наиболее прозрачными компаниями в стране являются коммерческие банки, так как законодательные требования по отношению к ним более жесткие и все годовые отчеты вывешиваются на сайте, включая информацию об управлении, контактные данные и некоторая другая полезная информация, но не все банки публикуют информацию о структуре собственников. Регулирование и надзор за деятельностью банков и финансово-кредитных учреждений осуществляет Национальный банк Кыргызстана.¹⁴⁰³

Фондовый рынок в Кыргызстане небольшой, так как в стране в основном преобладает малый и средний бизнес, который составляет приблизительно 90%.¹⁴⁰⁴ Крупные компании, торгующие ценными бумагами на Кыргызской фондовой бирже, представляют отчеты в соответствии с требованиями закона, с которыми можно ознакомиться на веб-сайте фондового рынка.¹⁴⁰⁵

Сайт “Открытый бюджет” позволяет отследить суммы отчисленных налогов в бюджет по Идентификационному номеру налогоплательщика.¹⁴⁰⁶

Бизнес структуры, осуществляющие свою деятельность добросовестно, практически не подвержены коррупционному влиянию, бизнес же находящийся в тени, напротив, испытывает сильное коррупционное давление. Более того, намного легче захватить либо отобрать бизнес, который находится в тени, потому как “теневой бизнес” является уязвимым и незащищенным.

Поскольку, Кыргызстан является страной, где преобладает малый и средний бизнес, большая часть которого находится в тени, по мнению эксперта¹⁴⁰⁷ очень сложно внедрять новые механизмы честности и прозрачности. Все попытки, предпринимаемые государством по внедрению механизмов честности, увеличению прозрачности и сокращению теневой экономики в настоящее время не дали ожидаемых результатов. Для эффективного внедрения указанных механизмов, в первую очередь, государственным органам необходимо сделать прозрачными свои внутренние процедуры и, в особенности, обеспечить прозрачность бюджета.

Подотчетность (де-юре) - 50

Имеются ли правила и законы, регулирующие надзор за бизнес-сектором и регулирующие корпоративное управление отдельных компаний?

По вопросам корпоративного управления, последние поправки внесенные в законодательство, затрагивают новые понятия как “кодекс корпоративной ответственности” и “независимые члены совета директоров”.¹⁴⁰⁸ Вступивший в силу в декабре 2016 года закон «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности» содержит целую главу о корпоративном управлении в банках, введены такие понятия как «независимые члены совета директоров» и «корпоративный секретарь банка», «комплаенс - контроль».¹⁴⁰⁹ Также, имеется

¹⁴⁰³ <http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=2&lang=RUS>

¹⁴⁰⁴ Интервью с бизнесменами

¹⁴⁰⁵ www.kse.kg/ru/Listing

¹⁴⁰⁶ https://budget.okmot.kg/ru/inc_inn/index.html

¹⁴⁰⁷ Интервью с Акенеевым А. - Секретариат Совета по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве КР

¹⁴⁰⁸ Закон КР “О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы КР “О хозяйственных товариществах и обществах”, “Об акционерных обществах”, “О рынке ценных бумаг”) от 20 мая 2016 года № 68 (ст. 2), Закон КР “О внесении изменений в Закон КР “Об акционерных обществах” от 28 июля 2017 года № 154

¹⁴⁰⁹ Закон КР «О Национальном банке КР, банках и банковской деятельности» от 16 декабря 2016 года № 206 (глава 17)

Положение¹⁴¹⁰ в котором, в дополнение к требованиям, установленным законодательством по раскрытию информации о деятельности банка, эффективное корпоративное управление предполагает раскрытие информации, которая также включает: структуру органов управления банка; структуру собственности банка; организационную структуру банка и, при наличии, структуру банковской группы; виды, условия и объемы операций с аффилированными лицами и инсайдерами банка; стандарты профессиональной этики; политику банка в отношении конфликтов интересов. Информация, характеризующая корпоративное управление банка, может быть размещена на веб-сайте банка и опубликована в его ежегодных и периодических отчетах. Прозрачность управления банком позволяет акционерам, вкладчикам и другим кредиторам банка осуществлять мониторинг деятельности органов управления, а также поддерживает репутацию банка, как осуществляющего эффективное корпоративное управление, что должно способствовать привлечению новых клиентов, инвесторов, деловых партнеров.

В соответствии с Законом,¹⁴¹¹ акционер имеет право получать информацию о деятельности акционерного общества. Аудиторская проверка может быть проведена в любое время, в том числе, по требованию акционера общества, владеющего в совокупности не менее чем 10 процентами голосующих акций общества. Акционеры имеют доступ к учредительным документам общества, внутренним документам общества, годовым, квартальным и иным отчетам, представляемым в государственные органы, материалам, касающимся существенных фактов в финансово-хозяйственной деятельности общества, в том числе о крупных сделках и сделках, в совершении которых имеется заинтересованность лиц – акционеров, владеющих 20 или более процентами голосующих акций общества, и др.

Национальный банк Кыргызстана осуществляет надзор и регулирование деятельности банков, небанковских финансово-кредитных организаций и юридических лиц. Банковский надзор осуществляется путем проведения внешнего надзора, инспекторской проверки и посредством установления регулятивных норм. Национальный банк определяет стратегию надзора для каждого банка индивидуально учитывая его специфику, а также осуществляет внешний надзор за банками дистанционно, на постоянной основе, посредством анализа деятельности банков по представленным отчетам и другой информации, а инспекторская проверка осуществляется посредством направления уполномоченного сотрудника в банк.¹⁴¹²

Органами управления банка являются: Общее собрание акционеров банка, Совет директоров банка, Правление банка. В банках осуществляющих деятельность в соответствии с исламскими принципами банковского дела и финансирования должен действовать Шариатский совет. По закону банки принимают бизнес-план, который раскрывает стратегию и масштабы деятельности банка. В банке должна быть учреждена должность корпоративного секретаря, который должен осуществлять контроль за исполнением решений Совета директоров и содействовать обеспечению корпоративного взаимодействия между органами управления банка, также на постоянной основе должны действовать службы внутреннего аудита, риск-менеджмента и комплаенс-контроля, которые подконтрольны Совету директоров.¹⁴¹³

Надзор за фондовым рынком осуществляет уполномоченный государственный орган по регулированию рынка ценных бумаг, который вправе назначить биржевых инспекторов, уполномоченных осуществлять контроль за соблюдением фондовой биржей законодательства КР.¹⁴¹⁴

¹⁴¹⁰ ПОЛОЖЕНИЕ «О корпоративном управлении в коммерческих банках КР», утвержденное постановлением Правления Национального банка КР от 17 мая 2017 года № 19/12 (п.п. 63, 64, п. 62)

¹⁴¹¹ Закон КР «Об акционерных обществах» от 27 марта 2003 года N 64 (ст. 25 ч. 3 п. Ж, ст. 63 абз. 5, ст. 82 ч. 1)

¹⁴¹² Закон КР «О Национальном банке КР, банках и банковской деятельности» от 16 декабря 2016 года № 206 (ст. 52, 136), (ст. 139, 140)

¹⁴¹³ Там же (ст. 96, ст. 88, ст. 103, ст. 106)

¹⁴¹⁴ Закон КР «О рынке ценных бумаг» от 24 июля 2009 года N 251 (ст. 50 ч. 12)

Для усиления подотчетности малого и среднего бизнеса по ведению учета платежей, в 1994 году Законом КР¹⁴¹⁵ введено применение контрольно-кассовых машин (далее - ККМ). Контроль соблюдения порядка применения и использования ККМ осуществляется органами налоговой службы. Тем не менее, многие бизнес компании не применяют ККМ в связи с чем, одним из требований ГНС стало размещение на видном покупателю или клиенту месте информации о необходимости требования контрольно-кассового чека,¹⁴¹⁶ хотя на практике это требование не работает. В 2019 году начался экспериментальный проект по применению виртуальных ККМ с функцией передачи данных в режиме реального времени,¹⁴¹⁷ но о результатах данного эксперимента пока не сообщается.

Подотчетность (де- факто) - 25

Насколько эффективно работает корпоративное управление компаний на практике?

В целом, концепция подотчетности корпоративного управления лучше всего работает в банковской системе, так как у них более жесткая законодательная база. Тем не менее, даже банки соблюдают только минимальный уровень корпоративного управления, который требуется законодательством. Банки выполняют максимальные требования только в случае привлечения иностранных инвесторов.¹⁴¹⁸ У банков имеются положения, которые должны согласовываться с Национальным банком. В отличие от других компаний, в банках имеется резюме членов Совета директоров.

В акционерных обществах хотя и формально, выстроена система корпоративного управления, где на практике все решает собственник бизнеса. В государственных компаниях нет независимого совета директоров, более того, с каждым из членом совета директоров уполномоченный орган¹⁴¹⁹ заключает договора, согласно которого член совета директоров обязан согласовывать с уполномоченным государственным органом все свои решения и не имеет права принимать их самостоятельно.¹⁴²⁰ Хорошим показателем является то, что с июля 2017 года в закон “Об акционерных обществах” внесены изменения и введено понятие “независимый член совета директоров”.¹⁴²¹ Согласно закона “В обязательном порядке на заседании совета директоров публичной компании должны быть представлены независимые члены совета директоров в количестве не менее половины от общего числа независимых членов совета директоров”.

В Кыргызстане Акционерных Обществ очень маленькое количество, доминирующее большинство в бизнесе занимают организации в форме хозяйственных товариществ и обществ, в особенности общества с ограниченной ответственностью. Создание ОсОО и ведение бизнеса в таком формате наиболее легкая возможность для ведения бизнеса потому, что требований по отчетности намного меньше, чем для акционерных обществ, а структура и компетенция органов управления ОсОО регулируется законодательством меньше чем у акционерных обществ.¹⁴²² ОсОО также, как и акционерные общества имеют органы управления как: правление, наблюдательный орган и могут выстраивать систему корпоративного управления, которая похожа на корпоративное управление в крупных компаниях.¹⁴²³ В стране много ОсОО семейных

¹⁴¹⁵ Закон КР «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» от 12 января 1994 года N 1397-ХII утратил силу в соответствии с Законом КР «О введении в действие Налогового кодекса КР» от 17 октября 2008 года N 231

¹⁴¹⁶ Налоговый кодекс КР от 17 октября 2008 года N 230 (ст.111, ст. 110 п. 11), в редакции Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты по вопросам внедрения электронной системы фискализации налоговых процедур» от 13 апреля 2018 года № 39 (ст. 1)

¹⁴¹⁷ <http://mineconom.gov.kg/ru/post/6086>

¹⁴¹⁸ Интервью с бизнесменами

¹⁴¹⁹ Фонд по управлению государственным имуществом при Правительстве КР является государственным органом исполнительной власти КР, представляющим интересы государства как собственника государственного имущества, обеспечивающим реализацию государственной политики по управлению и приватизации государственного имущества. (Положение о Фонде по управлению государственным имуществом при Правительстве КР, Утверждено постановлением Правительства КР от 20 февраля 2012 года № 134).

¹⁴²⁰ Интервью с Акенеевым А. - Секретариат Совета по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве КР

¹⁴²¹ Закон КР “Об акционерных обществах” от 27 марта 2003 года N 64 (ст. 2, ст. 57 ч. 1)

¹⁴²² <http://www.k-a.kg/sites/default/files/bizguide2016rus.pdf> (стр. 31)

¹⁴²³ Закон КР «О хозяйственных товариществах и обществах» от 15 ноября 1996 года N 60 (ст. 8)

компаний, которые являются достаточно крупными и входят в топ крупнейших компаний страны.¹⁴²⁴

Многие компании не хотят раскрывать данные своей компании, так как опасаются рейдерских захватов либо несправедливых действий со стороны государственных проверяющих. Так, например, бизнесмены¹⁴²⁵ отметили, что в свое время им предлагали публиковать в газетах финансовые данные, тем не менее, почти 80% компаний отказались, так как боялись огласки.

В стране необходимо повышать грамотность предпринимателей в сфере корпоративного управления, однако со стороны государства нет помощи в стимулировании развития корпоративного управления,¹⁴²⁶ хотя для акционерных обществ разработан кодекс корпоративного управления Кыргызской Республики,¹⁴²⁷ тем не менее данный кодекс остается формальным и многие компании не знают о его существовании.

Последнее время в мире набирает обороты глобализация, которая не обошла стороной и бизнес - сектор. В июле 2014 г. государствам был предложен стандарт ОЭСР «Об автоматическом обмене информацией о финансовых счетах»¹⁴²⁸ (далее - «CRS MCAA») по которому данный обмен стал бы эффективной борьбой от уклонения уплаты налогов. 47 стран мира сразу договорились о введении новой системы автоматического обмена финансовой информацией. В рамках данной системы каждая участвующая в обмене юрисдикция через свои налоговые органы собирает финансовую информацию о банковских счетах, предоставленную ей всеми без исключения финансовыми учреждениями, ведущими деятельность в этой юрисдикции, и каждый год автоматически обменивается ей с другими юрисдикциями. По состоянию на декабрь 2019 года стандарт приняли 108 стран.¹⁴²⁹ В свое время Кыргызская Республика отказалась от участия в системе «CRS MCAA», тем не менее, в дальнейшем страна может поменять свое решение, что благотворно бы отразилось на подотчетности, так как информация раскрывается не только в отношении держателя счета, но и всех бенефициаров и связанных со счетом физических и юридических лиц.

Механизмы честности (де - юре) - 50

В какой степени работают механизмы честности для всех работающих в сфере бизнеса?

Правовая база содержит положения, касающиеся коррупции внутри и между предприятиями, такие как коммерческий подкуп, незаконное получение вознаграждения,¹⁴³⁰ однако не содержит корпоративной ответственности. В то же время устанавливаются некоторые правила, касающиеся конфликта интересов¹⁴³¹ в частном секторе. Также, существует общая нехватка как общесекторальных, так и отдельных кодексов поведения. Положения о подкупе при ведении бизнеса за рубежом в законодательстве Кыргызстана не прописаны.¹⁴³²

Согласно кодексу,¹⁴³³ субъектом преступления является физическое вменяемое лицо, совершившее преступление, к которым относятся не только граждане КР, но и иностранные граждане, а также лица без гражданства. Юридическое лицо не является субъектом преступления, уголовной ответственности и наказания. К юридическому лицу могут применяться принудительные меры уголовно-правового воздействия по основаниям и в пределах, предусмотренных Кодексом.

¹⁴²⁴ <https://www.tazabek.kg/news:825622>

¹⁴²⁵ Интервью с бизнесменами

¹⁴²⁶ Интервью с бизнесменами

¹⁴²⁷ http://www.fsa.kg/?page_id=7613, http://www.fsa.kg/?page_id=7613#/find поиск по НПА «Кодекс корпоративного управления в КР»

¹⁴²⁸ <https://www.dipton-offshore.com/services/automatic-exchange-of-information>

¹⁴²⁹ <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/crs-mcaa-signatories.pdf>

¹⁴³⁰ Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года N 19 (ст. 237, ст. 238)

¹⁴³¹ Закон КР «О Национальном банке КР, банках и банковской деятельности» от 16 декабря 2016 года № 206 (ст. 110)

¹⁴³² Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, (стр. 170) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

¹⁴³³ Уголовный кодекс КР от 2 февраля, 2017 года N 19 (171, 213-215, 219, 233-235, 237-242, 282, 288-292, 294, 324, 327 и 328)

В кодексе предусмотрена Уголовная ответственность за монополистические действия и ограничение конкуренции, нарушение порядка проведения публичных торгов, аукционов или тендеров, подделка денег и ценных бумаг, подделка платежных документов, злоупотребление полномочиями частными нотариусами, аудиторами, экспертами или оценщиками.

Также Кодекс устанавливает наказание за легализацию (отмывание) преступных доходов заключение заведомо невыгодного контракта.

В законе о государственных закупках,¹⁴³⁴ прописаны положения о недопустимости участвовать в торгах аффилированным лицам, где все участники конкурса должны соблюдать основные принципы этики поведения в процессе государственных закупок и при исполнении договоров о закупках. Они не должны быть замешаны в неправомерных действиях, таких как коррупция, мошенничество, сговор и принуждение, указанных в Уголовном кодексе КР.

В соответствии с законом,¹⁴³⁵ в банковской системе также прописаны требования по недопущению конфликта интересов, об извещении в орган управления банка обо всех известных инцидентах, угрожающих финансовой стабильности банка. Также банки должны вести базу данных об имевших место конфликтах интересов.

Имеются обязательные правила честности для органа, контролирующего деятельность фондового рынка. Например, сотрудники уполномоченного государственного органа по регулированию рынка ценных бумаг обязаны раскрывать любые личные интересы, которые они имеют в предпринимательской деятельности в стране или за ее пределами, в ценных бумагах, выпущенных в стране или за ее пределами. Они не должны принимать участия в рассмотрении и/или принятии решений по вопросам, к которым они имеют личный интерес. Также должны раскрывать личный интерес, если предметом рассматриваемого вопроса является близкий родственник или аффилированное лицо сотрудника, юридическое лицо, в котором сотрудник или его близкий родственник, или аффилированное лицо сотрудника выступают владельцами крупного пакета акций (долей) или имеют другие финансовые интересы.¹⁴³⁶

Существуют обязательные правила честности для компаний, торгующих на фондовом рынке. Так, например, брокер не вправе дезинформировать своего клиента и обязан держать его в курсе любой информации, которая может повлиять на инвестиционные решения клиента, а также создать конфликт интересов клиента и брокера или аффилированного, или связанного лица брокера. В случае если конфликт интересов брокера и его клиента привел к исполнению этого поручения с ущербом для интересов клиента, брокер обязан за свой счет возместить убытки в порядке, установленном гражданским законодательством КР. Также дилер обязан раскрывать клиентам, в том числе потенциальным, информацию о любых финансовых трудностях.¹⁴³⁷

Механизмы честности (де-факто) - 25

В какой степени работают механизмы честности в сфере бизнеса на практике?

По мнению многих экспертов, низкий уровень прозрачности в политике и решениях правительства, непредсказуемая правовая и регуляторная среда, и коррупция являются основными проблемами при ведении бизнеса в Кыргызстане.

Частота дачи взяток зависит от государственного органа предоставляющего услуги и может быть еженедельной, ежемесячной и ежегодной,¹⁴³⁸ а суммы взятки варьируются от “200 сомов и свыше 10 000 долларов США” и зависят от характера услуг которые предоставляет тот или иной

¹⁴³⁴ Закон «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 5 ч.2, ст. 6 ч. 2, 4, 6)

¹⁴³⁵ Закон КР «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности» от 16 декабря 2016 года № 206 (ст. 108, 109, 110)

¹⁴³⁶ Закон КР «О рынке ценных бумаг» от 24 июля 2009 года N 251 (ст. 6)

¹⁴³⁷ Там же (ст. 43 ч. 4, 9), (ст. 44 ч. 2)

¹⁴³⁸ Исследование: «Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и возможности снижения» 2014 год (стр. 53, 54)

государственный орган. По данным исследования,¹⁴³⁹ предпринимателям приходится “часто” давать взятку в различных сферах, среди опрошенных для открытия бизнеса 36,6% давали взятку, получение разрешительных документов, лицензий - 32,9%, смягчения проверок проводимых контролирующими органами - 30,8%, ускорение решение вопроса который и так должен решить государственный орган - 27,2%. Среди предпринимателей выделяются три основные формы «деловой» коррупции: необоснованное завышение цен на свои товары/услуги (34%); принятие сотрудника на работу «по блату» (31,2%); получение/заключение сделки за «откат» (27,4%).¹⁴⁴⁰

Что касается другого исследования по отслеживанию поведения предпринимателей на рынке деловой коррупции,¹⁴⁴¹ то для 51,3% предпринимателей взятка предполагалась априорным необходимым условием решения проблемы, для 30,7% предпринимателей - чиновник, наемнул/создал ситуацию. Причем подавляющему большинству предпринимателей (74%) была известна величина взятки для решения своей проблемы. По результатам коррупционных сделок - 34,2% предпринимателям удалось избежать лишних трудностей, 28,1% - решение проблем было ускорено, 19,6% - удалось добиться того, что они и так должны были сделать по долгу службы и только 5,8% предпринимателям - взятка все таки не помогла. Вышеизложенные результаты показывают высокую степень готовности давать взятки и решать таким способом проблемы и достигать необходимые результаты, зная наперед, что иначе проблему не решить. Таким образом, взятка, согласно данному исследованию, "остается удобным и выгодным средством как для бизнеса, так и для чиновников".

В Кыргызстане имеется интерес по внедрению системы “комплаенс-контроля”, которая представляет собой комплекс мер по противодействию коррупции, а также создание условий для ведения честного и прозрачного бизнеса.¹⁴⁴² Но в основном, правила комплаенс-контроля соблюдают банки¹⁴⁴³ и сотовые операторы.

Бизнес в стране не заинтересован продвигать внутренние процедуры и механизмы мониторинга для того, чтобы предотвращать случаи взяточничества, а также обучать антикоррупционным механизмам.

Специального “чёрного списка” компаний, участвующих в коррупции и отмыывании денег не существует, но сайт службы по финансовому контролю ведет национальный¹⁴⁴⁴ и международный¹⁴⁴⁵ список компаний-спонсоров по терроризму. Также на портале государственных закупок имеется “черный список” ненадежных поставщиков,¹⁴⁴⁶ а банки и финансово-кредитные учреждения используют базу данных в которой можно проверить кредитную историю как юридических, так и физических лиц.¹⁴⁴⁷

По мнению бизнесменов, в некоторых компаниях существуют кодексы «Корпоративной этики» и «Корпоративного управления». Зачастую, многие компании рассматривают кодексы очень узко, например, как следует одеваться, когда приходит на работу и так далее, другие, более “продвинутые” компании, видят свои задачи шире и закладывают в них некоторые антикоррупционные моменты, но на практике, данные кодексы используются в основном “для галочки”.

¹⁴³⁹ Исследование: «Коррупция в Кыргызстане: масштабы, причины и возможности снижения» 2014 год (стр. 52)

¹⁴⁴⁰ Там же (стр. 55)

¹⁴⁴¹ Общество и коррупция в КР, фонд Индем, (стр. 176, 177, 178, 182, 183),

<https://www.osce.org/ru/bishkek/140511?download=true>

¹⁴⁴² <https://www.akchabar.kg/news/biznes-soobshestvo-kyrgyzstana-energokompanii-meshayut-razvitiyu-stroitel'nogo-biznesa/>

¹⁴⁴³ <http://www.nbr.kg/printver.jsp?item=2145&lang=RUS&material=81116> Постановление Правления НБКР «Об утверждении Правил формирования системы внутреннего контроля и внутреннего аудита в банках и небанковских финансово-кредитных организациях, лицензируемых и регулируемых НБ КР» от 15 июня 2017 г. (гл. 4)

¹⁴⁴⁴ <https://fiu.gov.kg/sked/1> <https://fiu.gov.kg/uploads/5c25a70c84de3.html>, <https://fiu.gov.kg/uploads/5ceb8ec4cac5b.pdf>

¹⁴⁴⁵ <https://fiu.gov.kg/sked/2>

<https://scsanctions.un.org/fop/fop?xml=htdocs/resources/xml/en/consolidated.xml&xslt=htdocs/resources/xsl/en/consolidated.xsl>

¹⁴⁴⁶ <http://zakupki.gov.kg/popp/view/services/blackList/list.xhtml>

¹⁴⁴⁷ <http://www.ishenim.kg/>

В 2012 году был разработан Кодекс «Корпоративного управления», который опубликован на сайте Государственной службы регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве КР. В данном Кодексе прописаны элементы лучшей международной практики, к чему могли бы стремиться отечественные компании. Но, на самом деле, мало кто знает о существовании данного Кодекса, и фактически, только немногие компании применяют его в своей деятельности. В основном им пользуются Фондовые биржи, но рынок ценных бумаг в стране не так активен.

Торгово-промышленная палата инициировала среди представителей отечественного бизнеса принятие Хартии «Бизнес Кыргызстана против коррупции» в 2013 году.¹⁴⁴⁸ В данное время хартию подписали 21 ведущие бизнес-ассоциации и представители банковской сферы.¹⁴⁴⁹

Роль бизнеса в борьбе с коррупцией – 50

Насколько бизнес-сектор активно вовлекается в борьбу с коррупцией вместе с правительством.

Бизнес-сообщество в стране достаточно активное, для решения вопросов по борьбе с коррупцией имеется диалоговая площадка – «антикоррупционный форум» между бизнес-сообществом и государственными органами по координации совместной деятельности по выработке и реализации антикоррупционных мер правительства.¹⁴⁵⁰ Существует План мероприятий государственных органов КР по противодействию коррупции на 2019 -2021 годы,¹⁴⁵¹ в котором предусмотрены усилия, направленные на борьбу с коррупцией в бизнес-секторе. Создан Совет по развитию бизнеса и предпринимательства при Торага Парламента страны. Совет образован для укрепления связи парламента с бизнес - сообществом и обеспечения диалога между ними, повышения инвестиционной привлекательности Кыргызстана.¹⁴⁵² Бизнес-сектор поднимает много вопросов по снижению контроля и регулирования их деятельности государственными органами, по которому важным является добиться исключения человеческого фактора при взаимодействии бизнеса и государственных органов путем автоматизации процедур по сдаче отчетности и т.п. Но несмотря на все предпринимаемые меры проблемы в бизнес-секторе не уменьшаются.¹⁴⁵³

Как было указано выше, в 2013 году принята Хартия «Бизнес Кыргызстана против коррупции», однако у бизнес-сообщества имеются барьеры для реализации принципов хартии, для выявления ключевых проблем среди предпринимателей Кыргызстана были проведены опросы.¹⁴⁵⁴ Так, 75% респондентов отметили свою открытость к Хартии, но также 48% отметили, что не могут следовать всем 6-ти принципам Хартии. При этом, 12% респондентов отметили, что у них нет мотивации, а 21% опрошенных предпринимателей отметили, что самым сложным в реализации принципом является «добросовестные взаимоотношения с государственными органами, партнерами и дочерними компаниями». Также, сложными в реализации оказались принципы: соблюдение законности и содействие правосудию, отказ от получения незаконных преимуществ, внедрение в практику принципов корпоративного управления и мер предупреждения и борьбы с коррупцией. Одним из ключевых барьеров, стоящих перед предпринимателями при реализации Хартии, отмечается отсутствие информированности о существовании Хартии. При этом 13% опрошенных отметили, что бизнесу сложно выжить без взятки, поскольку практически все пытаются заработать на предпринимателях. Предприниматели выразили мнение, что для реализации Хартии бизнесу нужна поддержка

¹⁴⁴⁸ <http://www.cci.kg/files/pdf/%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D1%8F.pdf>

¹⁴⁴⁹ http://www.cci.kg/khartija-_biznes-kyrgyzstana-protiv-korruptcii.html,

<http://www.cci.kg/files/pdf/%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D1%8F.pdf>

¹⁴⁵⁰ <http://bizexpert.kg/zavershilos-3-e-zasedanie-antikorrupcionnogo-foruma-biznes-soobshhestva-i-gosudarstvennyx-struktur/>

¹⁴⁵¹ План мероприятий государственных органов КР по противодействию коррупции на 2019-2021 годы утвержденный Постановлением Правительства КР от 13 сентября 2019 года № 474 (п. 4 п. п. 4 п. 16)

¹⁴⁵² http://www.ibr.kg/ru/analysis/articles/2523_biznessoobshchestvo_i_parlament_kyrgyzstana_ukreplyayut_dialog,

<http://b-kenesh.kg/1222-2/>

¹⁴⁵³ Интервью с Акенеевым А. - Секретариат Совета по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве КР

¹⁴⁵⁴ Отчет об опросе «О ключевых препятствиях для предпринимателей Кыргызстана по реализации Хартии» проведенном по заказу секретариата Национального Альянса Бизнес-Ассоциаций Аналитическим центром «БизЭксперт» в сотрудничестве с Торгово-промышленной палатой КР и ведущими бизнес-ассоциациями Кыргызстана среди субъектов предпринимательства Кыргызстана

государства, 13% респондентов отметили, что им нужна помощь в виде обучения, 12% - считают, что необходимо автоматизировать взаимоотношения между государственными органами и бизнес сообществом, чтобы исключить человеческий фактор, как источник коррупционного риска. Еще 12% считают, что государство должно оптимизировать и минимизировать степень государственного вмешательства в деятельность бизнес сообщества. Между тем, 81% предпринимателей выразили готовность реализовать принципы Хартии при обязательной поддержке и помощи государственных органов.

Поддержка/вовлечение гражданского общества - 50

Насколько бизнес-сектор вовлечен или предоставляет поддержку гражданскому обществу в своей деятельности по борьбе с коррупцией.

Взаимодействие бизнеса и гражданского сектора сводится в основном к проведению совместных тренингов и/или обсуждений на тему улучшения условий для ведения бизнеса и в частности противодействия коррупции. В целом бизнес пассивен и не финансирует отдельно/специально какие либо организации гражданского общества. Бизнес ассоциации по сути являются НПО объединяющими бизнес структуры по различным направлениям, для представления интересов и взаимодействия с государственными структурами. Между бизнес-сообществом и государством подписан Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в сфере противодействия коррупции, целью которого является объединение усилий в противодействии коррупции и создание многосторонней площадки.¹⁴⁵⁵ Бизнес-сектор не заинтересован в сотрудничестве с НПО и только некоторые НПО смогли наладить эффективное сотрудничество с бизнесом. В настоящее время существует около 69 бизнес-ассоциаций,¹⁴⁵⁶ которые сами защищают интересы бизнес-сообществ и поднимают вопросы по улучшению условий для ведения бизнеса, в том числе путем искоренения возможностей для коррупции.¹⁴⁵⁷

Рекомендации

1. В настоящее время законодательно не установлено, в течении какого срока с момента подачи уведомления о ликвидации в регистрирующий орган должен быть завершен процесс ликвидации, какой срок отводится на проведение той или иной процедуры. Для недопущения создания намеренной ситуации, затягивающий процесс ликвидации, рекомендуем в статьях 13 и 17 закона КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» установить сроки с момента подачи уведомления о прекращении деятельности до издания регистрирующим органом приказа о регистрации прекращения деятельности юридического лица. Особенно установить срок для назначения ответственного лица, которому надлежит провести ликвидационную проверку.
2. Для выхода бизнеса из “тени” рекомендовать Правительству разработать действенный комплекс мер по поддержке прозрачности и подотчетности бизнеса, с элементами поощрения добровольного выхода бизнеса.
3. Для повышения независимости бизнеса проводить обоснованные проверки со стороны правоохранительных органов и закрепить на законодательном уровне ответственность за неправомерное вмешательство в бизнес сектор со стороны государственных органов.
4. В связи с тем, что не обеспечиваются реальные гарантии права собственников бизнеса и интеллектуальной собственности, рекомендуется усилить законодательство по защите и безопасности частной собственности.
5. Для повышения эффективности регуляторных и контролирующих мер рекомендуем систематически публиковать данные о том, каким образом определяются компании для проверок, у которых имеется высокий риск по неуплате налогов.

¹⁴⁵⁵ <http://www.bizexpert.kg/2015/10/10/sem-porta-mollis-parturient/>

¹⁴⁵⁶ <http://www.bizexpert.kg/2016/02/29/perechen-vedushhih-biznes-assotsiatsij-v-kyrgyzstane/>
<http://old.bizexpert.kg/2016/02/29/perechen-vedushhih-biznes-assotsiatsij-v-kyrgyzstane/>

¹⁴⁵⁷ Интервью с Акенеевым А. - Секретариат Совета по развитию бизнеса и инвестициям при Правительстве КР

6. В целях повышения уровня доверия бизнес-сектора к государственным органам рекомендуем улучшить качество и своевременность предоставления государственных услуг, путем перевода их в электронный формат.

7. Для эффективного внедрения механизмов честности, усилению прозрачности и сокращению теневой экономики, рекомендуется Правительству имплементировать (государство должно выразить свое согласие ему следовать) многостороннее соглашение компетентных органов («CRS МСAA»), позволяющее выполнять требования Стандарта ОЭСР «Об автоматическом обмене информацией о финансовых счетах», основной целью которого является борьба с уклонением от уплаты налогов, путем автоматической отправки отчетов раз в год, то есть без предварительных запросов. В этом случае индивидуальный счет лица становится "подотчетным" (*англ.* Reportable Account), если его владелец является налоговым резидентом юрисдикции, с которой осуществляется автоматический обмен информацией.¹⁴⁵⁸

8. Необходимо автоматизировать взаимоотношения между государственными органами и бизнес сообществом (базы данных, онлайн - услуги), чтобы исключить человеческий фактор, как источник коррупционного риска. Государство должно оптимизировать и минимизировать степень государственного вмешательства в деятельность бизнес сообщества.

9. Антикоррупционные механизмы бизнес - сектора не обеспечиваются в достаточной мере как на законодательном уровне, так и на практике в связи с чем, рекомендуем бизнес сообществу информировать ЖК КР через СМИ о правовых коллизиях, противоречиях законодательства с тем, чтобы чиновник не имел возможности трактовать законодательные акты так, как ему это выгодно.

¹⁴⁵⁸<https://www.dipton-offshore.com/services/automatic-exchange-of-information>,
<https://www.nexus.ua/mezhdunarodnyj-avtomaticheskij-obmen-nalogovoj-informatsiej>

VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Основные выводы

Концепция Национальной Антикоррупционной Системы страны предполагает, что слабость одного института может привести к серьезным ошибкам во всей антикоррупционной системе страны. Таким образом, взаимодействие между институтами является ключевой частью оценки всей системы. Оценка Национальной Антикоррупционной Системы подчеркивает положительные стороны в институтах, а также фокусируется на наиболее существенных слабых сторонах.

В частности, слабые стороны законодательного органа и политических партий влияют, прямо или косвенно, почти на все остальные институты.

Слабость политических партий, особенно в плане организационной устойчивости, способности представлять интересы людей и отсутствия финансовой прозрачности приводит к тому, что в Парламент избираются партии со слабым потенциалом, которые усиливают зависимость законодательной власти от доминирования президентской власти. В свою очередь недостаточная независимость парламента влияет на большинство других институтов, в том числе на исполнительную власть и качество принимаемых законов.

Для эффективной борьбы с коррупцией, необходима сильная и работающая законодательная база, которая к сожалению, у нас в стране, не соответствуют международным стандартам, а значит формально, либо плохо реализуется, что сводит на нет все усилия по внедрению стандартов прозрачности, подотчетности и механизмов честности для всех институтов власти. Эксперты и журналисты обвиняют Парламент и Правительство Кыргызстана в копировании российских законов,¹⁴⁵⁹ а также в принятии большого количества законов за один короткий промежуток времени, где, например, в одной из статей СМИ, депутатов обвинили в халатном отношении к своей работе, где за один день было принято более 30 законов.¹⁴⁶⁰

Наше законодательство отличается бесконечными изменениями и дополнениями многочисленных законов. Принятие большого числа новых законов с большой скоростью само по себе не является общественным благом. Так, например, Всемирный банк в своих показателях, используемых для анализа институционального развития стран, считает частоту изменения законодательства негативным фактором при подсчете индексов верховенства права. Индексы верховенства права (rule of law index), как и показатели качества регулирования (regulatory quality) и индекс эффективности исполнительной власти (government effectiveness), составляемые Всемирным банком, показывают, что увеличение числа законов ведет обычно к нестабильности правового поля (низкий уровень верховенства права), к понижению качества регулирования и неэффективности правоприменения.¹⁴⁶¹

По мнению российских исследователей, «чем больше в закон вносятся редакции и правок, тем меньше он вызывает уважения со стороны как правоприменителей, так и субъектов правоотношений, поскольку уважение к источнику возникает тогда, когда в нем заложен принцип устойчивости и противостояние конъюнктуре и веянию времени».¹⁴⁶²

Парламентская работа в целом, способствует тому, что к процессу выработки и принятия решений оказываются допущены в своей основе только чиновники и акторы, обладающие

¹⁴⁵⁹ <https://rus.azattyk.org/a/30692108.html>

¹⁴⁶⁰ <https://rus.azattyk.org/a/30668836.html>

¹⁴⁶¹ <https://databank.worldbank.org>

¹⁴⁶² Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования/под редакцией В.В.Волкова; Примаков Д., Дмитриева А., Стабильность законодательства и законодательная политика в постсоветских и постсоциалистических странах. – М.:Статут, 2011

определенным политическим весом, таким образом, не отражая потребности всего общества. Хотя запросы на новые законы или изменения старых должны поступать от избирателей, а не от начальства.

Отсутствие сильного и независимого Парламента (наряду с отсутствием сильной судебной власти) является основной причиной недостаточной подотчетности исполнительной власти. К сожалению, нынешняя лояльность законодательного органа президенту и кабинету министров означает, что он в значительной степени не смог на практике использовать свои широкие правовые полномочия по контролю.

Для того, чтобы избежать монополии в законотворческом процессе, необходимо иметь политическую конкуренцию, а без сильного и независимого института ЦИК, это невозможно.

Существует также сильная связь между слабостью законодательного органа и отсутствием независимости судебной власти. Так, например, Парламент назначает представителей от гражданского общества в состав Совета по отбору судей, где данная процедура многократно подвергалась критике за отсутствие четких критериев по выбору данных представителей. Недостаточная независимость судебной власти, в свою очередь, еще больше подрывает подотчетность исполнительной власти, а также подотчетность правоохранительных органов (особенно высокопоставленных чиновников из этих учреждений).

Неадекватная работа судебной власти с точки зрения независимости также влияет на бизнес сектор (частные компании не могут полагаться на суды для своей защиты от произвольного вмешательства в их деятельность со стороны властей).

Уровень доверия населения к правоохранительным органам, согласно результатам Индекса доверия, проводимого Национальным статистическим комитетом остается в течение многих лет крайне низким.¹⁴⁶³ Почему же общественное доверие имеет большое значение. Одна из причин повышенного интереса к проблеме общественного доверия заключается в том, что, согласно различным исследованиям, доверие коррелирует с целым рядом других переменных, которые имеют огромное значение. Так, поведение людей в обществе, их готовность доверять другим людям и соблюдать общие правила игры в первую очередь зависят от их представлений о том, можно ли доверять институтам власти в этом государстве.

В некоторых исследованиях была выявлена сильная корреляция между доверием в обществе и доверием к таким правовым институтам, как правоохранительные органы и суды.¹⁴⁶⁴ Объяснение заключается в том, что по сравнению с другими политическими институтами, осуществляющими функции государственного управления, суды, милиция и другие правовые институты государства выполняют особую миссию: они принимают меры в отношении людей, которым не следует доверять. Так, например, если они считают, что большинство их сограждан будут давать взятки должностным лицам для получения желаемой выгоды или преимущества, то они будут действовать так же, чтобы не оказаться в проигрыше.

Недостаточная независимость государственного управления позволяет партиям, связанными с властью злоупотреблять административным ресурсом, что в свою очередь создает неравные условия во время выборов. Отсутствие независимых СМИ оказало аналогичное влияние, предоставив партиям, связанными с властью значительное преимущество в плане доступа к медиа ресурсам. Продолжающиеся многомиллионные судебные иски к журналистам СМИ и блогерам привели к самоцензуре и появлению новых форм давления на СМИ, в том числе и уголовное. Давление на СМИ усугубляется также отсутствием независимой судебной системы, поскольку даже вопреки имеющемуся в процессуальных кодексах и постановлению Пленума Верховного суда по определению размера компенсации морального вреда, суды должны учитывать требования разумности и справедливости.

Слабый же Бизнес сектор, где преобладает теневая экономика, подрывает бюджет страны, который не позволяет собирать достаточные объемы налогов, вынуждает государство держать

¹⁴⁶³ <http://www.stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/>

¹⁴⁶⁴ Rothstein, Stolle 2008; Holmberg, Weibull 2009

высокую ставку налогов, низкие заработные платы государственных служащих, что снижает их потенциал и доступные ресурсы для того, чтобы работать эффективно.

Основные рекомендации

Хотя более подробные рекомендации по каждому институту приводятся в заключительной части каждой главы, в первую очередь властями Кыргызстана должны быть предприняты следующие шаги для устранения основных недостатков в Национальной Антикоррупционной Системе:

- Усовершенствовать правовые положения, направленные на предупреждение коррупции и конфликта интересов, обеспечить честность и неподкупность в сфере государственной службы, создать надлежащие механизмы их осуществления на практике, возможно, путем создания самостоятельного и независимого учреждения по противодействию коррупции с необходимыми полномочиями и ресурсами.
- Устранить чрезмерное внешнее влияние на судебную систему.
- Создать независимую и профессиональную государственную службу, свободную от ненужного политического влияния, путем проведения необходимой реформы, создания транспарентной системы набора персонала, увольнения и вознаграждения на государственной службе, искоренение случаев фаворитизма и nepotизма.
- Устранить лазейки в законодательстве о государственных закупках, улучшить веб платформу по государственным закупкам и публиковать полные соглашения на веб сайте.