

Республика Кыргызия

Индекс восприятия коррупции, показатель 2003 г.: 2,1 (118-я из 133 стран)
Индекс взяточдателей, показатель 2002 г.: исследование не проводилось

Конвенции:

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (подписана в декабре 2000 г.; еще не ратифицирована)

Правовые и институциональные изменения

- Закон об **омбудсмане**, утвержденный в июле 2002 г., предоставляет правовую почву для омбудсмана в его работе по надзору за соблюдением должностными лицами конституционных прав. Он расписывает порядок назначения – и увольнения – омбудсмана, равно как его ответственность и следственные полномочия (см. ниже).
- Комиссия по легализации **нелегальной экономики**, назначенная премьер-министром Николаем Танаевым в августе 2002 г., получила задание разработать программу работ под председательством заместителя премьера Джоомарта Оторбаева и министра финансов Болота Абдилдаева. План предусматривает четыре главных проекта: экономический анализ теневой экономики; определение мер финансово-бюджетной политики; определение мер политики в отношении трудовых ресурсов; и определение мер политики в отношении отчетности и регистрации. Цель всех четырех мер заключается в приведении нелегальных предприятий во всех секторах экономики в соответствие с законом. Национальный статистический комитет сообщил, что теневая экономика отвечает как минимум за 13 процентов и максимум за 40 процентов ВВП.
- На всенародном **конституционном референдуме**, результаты которого были утверждены в феврале 2003 г., были приняты реформы, включающие в себя расширение иммунитета от судебного преследования для первого президента (см. ниже).
- В феврале 2003 г. президент Аскар Акаев подписал указ, повышающий **оклады судей** на 50 процентов. Он назвал это решение мерой для понижения коррупции в судебной системе.
- **Закон о борьбе с коррупцией** был принят в марте 2003 г. для выявления и предупреждения коррупции, привлечения нарушителей к ответственности и создания правовой и организационной базы для борьбы с коррупцией. Закон, – который страдает отсутствием механизмов реализации, – призывает СМИ проводить расследования и обнародовать случаи коррупции и настаивать, чтобы компетентные государственные органы предоставляли информацию о таких правонарушениях (см. ниже).
- В апреле 2003 г. президент Акаев издал указ, предусматривающий учреждение **Национального совета по добросовестному управлению (НСДУ)** для обеспечения прозрачного администрирования в качестве составной части стратегии правительства по борьбе с коррупцией. Ожидается, что НСДУ избавит экономику от правительственного вмешательства; обеспечит гласность и доступность государственной службы; повысит ответственность должностных и проверяющих лиц перед гражданским обществом и государством. Хотя совет в составе 25 членов уже приступил к работе, положение о его деятельности еще не утверждено президентом.¹
- В сотрудничестве с Министерством финансов, Министерством внутренних дел и Службой национальной безопасности Национальный банк Киргизстана разработал проект закона против **отмывания денежных средств**, который был представлен нижней палате парламента в начале 2003 г. и, по ожиданиям, будет принят до конца 2003 г. Законопроект устанавливает максимальный предел денежной суммы, происхождение которой не

требуется устанавливать, в размере 1 млн. сом (23 тысячи долларов США). Директор банка Улан Сарбанов заявил, что закон послужит делу создания правовой базы для борьбы с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма.²

- В июне 2003 г. нижняя палата парламента приняла законы, предоставляющие пожизненный **иммунитет** от судебного преследования президенту страны Акаеву и двум бывшим первым секретарям Коммунистической партии, которые ныне являются парламентариями. Закон относится ко всем действиям, предпринятым во время их пребывания в должности, а также гарантирует Акаеву и его семье пожизненные привилегии типа сохранения жилья и использования автомобиля с шофером. Внесенные парламентарием Кубатбеком Байболовым в знак уважения к первому президенту страны, эти привилегии не предназначены для применения к последующим главам государства. Оппозиционное движение, которое требует отставки Акаева и состоит из парламентариев, активистов борьбы за права человека и членов политической оппозиции, опубликовало заявление, разоблачающее закон как неконституционный и антидемократический.

- Выполняя приказ президента, в июле 2003 г. премьер-министр Танаев, который также возглавляет НДСУ, создал независимую структуру, направленную на борьбу с коррупцией. Агентство будет сотрудничать с должностными лицами для борьбы со **взяточничеством, присвоением чужого имущества и назначениями по знакомству**, но у него нет правоприменительных полномочий или полицейских функций.³

Учреждение института омбудсмана

В качестве важного шага в направлении защиты прав человека в июле 2002 г. был принят закон об омбудсмане. Новым омбудсманом стал активист борьбы за права человека Турсунбай Бакин-уулу, который вступил в должность в декабре 2002 г.⁴ Бакин-уулу призвал к продлению моратория на смертную казнь на 2003 г. и ее полной отмене в будущем. Он также обратился к президенту с предложением реформировать тюремную систему путем учреждения должности психиатра в исправительных заведениях. Спустя месяц пребывания в должности Бакин-уулу объявил, что 60 человек - иностранцев, равно как и граждан, проживающих за пределами республики и внутри нее, - обратились к нему за юридической защитой и консультацией.

Омбудсмен имеет в своем распоряжении 12 инспекционных органов, компетентных расследовать случаи, подпадающие под действие гражданского и семейного права, равно как законов, защищающих права женщин, детей, этнических меньшинств, религиозных групп, ветеранов, инвалидов, а также доступ к образованию и здравоохранению.

Программа развития ООН (ПРООН) 11 марта 2003 г. одобрила девятимесячный проект на сумму 140 тысяч долларов США, предназначенный укрепить институт омбудсмана посредством создания библиотек, специализирующихся на литературе по правам человека, а также обучение персонала.⁵ ПРООН оказывает аналогичную помощь в Азербайджане, Казахстане и Словакии, где были учреждены институты омбудсмана в период с марта по ноябрь 2002 г.⁶

В то время как международная общественность приветствовала это решение, далеко не многие в Кыргызстане знакомы с функциями омбудсмана. Опрос общественного мнения, проведенный в марте 2003 г. Центром по исследованию общественного мнения и прогнозам, показал, что 53 процента респондентов не поняли значения слова "омбудсман" и только 23 процента слышали о такой должности.

К июню 2003 г. омбудсман получил приблизительно 800 жалоб – главным образом в отношении правоохранительных органов. На ведущие должности в своей структуре Бакин-уулу назначил членов оппозиции: Омурбек Субаналиев, член партии "Ар-намыс" Феликса Кулова, отвечает за связь с органами исполнительной власти и

правоохранительными агентствами, а Зуура Уметалиева, широко известная активистка борьбы за права человека и защитница гражданского общества, представляет омбудсмана в северной провинции Нарын.⁷

Но будущее института омбудсмана не выглядит радужным. В июне 2003 г. Бакируулу объявил, что его организации, возможно, придется закрыться в связи с отсутствием финансирования, а несколько судей обвинили его во вмешательстве в судебный процесс. На следующий месяц ПРООН предоставила свой грант, а правительство затем утвердило ассигнование 15 млн. киргизских сом (350 тысяч долларов США).⁸ Тем не менее, международные организации выражают озабоченность по поводу отсутствия у омбудсмана независимости.

Нарушения омрачают конституционный референдум

Несмотря на интенсивное сопротивление со стороны оппозиции, был проведен спорный референдум по конституционным поправкам и 2 февраля 2003 г. были утверждены его результаты. Результаты были оспорены оппозицией и группами гражданского общества, которые выдвинули обвинения в их фальсификации. Государственный контроль над телевидением означал, что президент был в состоянии управлять ходом обсуждения и немногие киргизские граждане имели доступ к оппозиционным газетам или альтернативным точкам зрения.

Поправки гарантируют президенту Акаеву право пребывать в должности до окончания срока его полномочий в декабре 2005 г. и укрепляют его власть за счет парламента. Будет значительно труднее организовать импичмент президента: потребуется четыре пятых голосов вместо двух третей, необходимых до введения поправки. В дополнение к этому иммунитет депутатов парламента был восстановлен, а президентский - расширен (см. выше).⁹

Критики обвинили президента в том, что он форсировал процесс и не предоставил достаточное время для обсуждения положений в парламенте. Пятнадцатого января 22 руководителя неправительственных организаций обратились в правительство с просьбой отложить референдум, назвав его "преждевременным и необдуманном действием". Они предупредили, что граждане "не готовы ответить на вопрос "Согласны ли Вы с конституционными изменениями и дополнениями?" Между тем, ОБСЕ отказалась прислать наблюдателей, сославшись на то, что ей требуется, как минимум, два месяца на подготовку такой миссии.¹⁰

Даже экспертная комиссия, набранная лично президентом, – которая фактически заменила конституционное собрание, – потребовала снять спорную поправку, предоставляющую президенту широкие полномочия по наложению вето. Тем не менее, в середине января члены оппозиции предупредили, что при содействии экспертной группы "президент выставил новую редакцию текста ... на референдум".¹¹

Несмотря на сопротивление, референдум состоялся, как было запланировано. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) объявила, что более трех четвертей проголосовавших одобрило поправки. По данным ЦИК, более 2 млн. человек, или 86 процентов всех зарегистрированных избирателей, подали свои голоса, причем 76 процентов проголосовали «за». Представитель оппозиционной организации "Общественный центр по наблюдению за референдумом" заявил, что официальная численность принявших участие в референдуме была завышена, утверждая, что всего лишь 30–40 процентов избирателей фактически посетили избирательные пункты. Национальный демократический институт (НДИ), штаб-квартира которого находится в Вашингтоне, также призвавший к отсрочке, сообщил, что «работники избирательных пунктов набивали урны фальшивыми бюллетенями и принуждали избирателей отвечать утвердительно на вопросы».¹²

НДИ процитировал противоправное привлечение государственных служащих, давление на тех, кто призывал к отсрочке, и официальные "разнарядки на голосование" в деревнях. Институт также сообщил, что злоупотребления заключались в том, что "местные правительственные чиновники указывали избирателям, как те должны голосовать", равно как в "набивке избирательных урн", многократном голосовании одного и того же лица и так называемом "семейном голосовании".¹³ Председатель ЦИК отрицал, что поступали какие-либо жалобы такого плана в отношении избирательного процесса и оценил заявления критиков как необоснованные.

Коррупция и СМИ

Закон о борьбе с коррупцией отвел для СМИ ясную роль: они должны расследовать случаи коррупции и иметь доступ к соответствующей информации от правительственных органов. Он был принят по прошествии менее года после того, как Группа по контролю за соблюдением прав человека призвала Европейский Союз посодействовать для отмены киргизскими властями уголовной ответственности за клевету, чтобы прекратить использование этой нормы закона для блокирования расследований по заявлениям о случаях коррупции. С момента принятия закона к судебному разбирательству по иску министра иностранных дел Аскара Айтматова о клевете была привлечена газета "Общественный рейтинг". В анонимной статье, опубликованной в газете, намекалось, что в министерстве изобилуют коррупция и устройство на работу по знакомству. Ленинский районный суд в Бишкеке обязал газету выплатить 50 тыс. сом (1 200 долларов США) Айтматову и 25 тыс. сом (600 долларов США) двум его служащим. С тех пор аналогичный иск к газете был подан первым заместителем министра иностранных дел.

В добавок к этому, в январе 2003 г. перестала выходить газета "Кыргыз Ордо" - после того как на ее активы был наложен арест за неуплату штрафов за клевету. Другие независимые издания столкнулись с аналогичным преследованием. Александр Ким, редактор ведущей независимой газеты Кыргызстана "Моя столица - Новости" (МСН) объявил в июне 2003 г., что газета обанкротилась в результате более чем 30 поданных к ней исков. МСН было приказано выплатить 4 млн. сом (95 тыс. долларов США) в виде штрафов, и сверх того 500 тыс. сом (12 тыс. долларов США) в виде компенсации морального вреда премьер-министру Танаеву. Ким связывает эти иски со статьями о коррупции в правительстве.¹⁴

Преследования независимых изданий на протяжении года неуклонно усиливались, и число информационных источников, контролируемых государственными органами, выросло аналогичным образом в рамках кампании, организованной, по-видимому, для захвата контроля над СМИ путем приобретения отдельных изданий и разорения других посредством процессов по обвинению в клевете. Международная организация Фридом Хаус отмечает, что свобода прессы сократилась "в результате усилий правительства ввести новые ограничения независимых СМИ", и классифицирует прессу Кыргызстана как "не свободную".¹⁵

Аналогично большей части делового сектора в Кыргызстане, СМИ находятся под господством семьи президента Акаева. Его зять, Адил Тойгонбаев, владеет практически всем кабельным телевидением и несколькими изданиями.¹⁶ В преддверии конституционного референдума – и на протяжении нескольких месяцев после него – власти развернули наступление на СМИ, которое включало в себя иски по обвинению в клевете, введение государственной распродажи прав на телевизионные и радио частоты с аукциона, замену действительных лицензий временными и предложение сформировать совет по СМИ для борьбы с "политическим экстремизмом" в прессе. Журналисты опасаются, что подлинное предназначение совета по СМИ - подвергнуть их дальнейшему запугиванию и ограничить их свободу слова.

Дополнительная литература

Андерс Аслунд. Конкретные налоговые проблемы и возможные решения в СНГ. 2000, www.leontief.ru/rus/13_2001dok9.htm

Проект корпоративного управления и реформирования предприятий, «Укрепление корпоративного управления и судебная реформа», опрос 404 судей и юристов. Банк азиатского развития, ТА № 3779-KGZ, 29 июля 2003 г.

ТИ Кыргызстан. "Проблемы борьбы с коррупцией в Кыргызстане" (готовится к опубликованию)

Примечания

¹ Правительство опубликовало положения по работе этого совета в газете "Слово Кыргызстана" (выпуск от 29 июля 2003 г.), проправительственном издании.

² Агентство новостей Интерфакс (Россия), 14 апреля 2003 г.

³ Информационное агентство Немецкая Волна (Германия), 27 июля 2003 г.; www.dw-world.de/russian/0,3367,2226_A_935021_1_A,00.html

⁴ Агентство новостей Прима (Кыргызстан), 23 декабря 2002 г.

⁵ Eurasianet, 11 марта 2003, www.eurasianet.org/resource/kyrgyzstan/hypermail/200303/0034.shtml

⁶ "Встреча региональных омбудсманов в Бишкеке". ПРООН, 15 апреля 2003 г., www.undp.kg/english/news.phtml?l=0&id=148

⁷ Служба новостей Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 17 июня 2003 г., 11 марта 2003 г. и 8 апреля 2003 г.

⁸ Служба новостей Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 17 июня 2003 г.

⁹ Поправки также обеспечивают отмену двухпалатного парламента и создание однопалатного, равно как отмену голосования по партийным спискам для парламентариев.

¹⁰ Несмотря на то, что Служба ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека отказалась провести надзор за голосованием в референдуме, она выпустила оценку положения с рекомендации; см. www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/kg/kg_constreffeb2003_asmrep_or.php3

¹¹ Eurasianet, 22 января 2003 г., www.eurasianet.org/departments/rights/articles/eav012203.shtml. Заявление оппозиции было опубликовано на интернет-сайте www.akipress.org.

¹² Заявление НДИ по итогам конституционного референдума от 2 февраля 2003 г., см. www.ndi.org/worldwide/eurasia/kyrgyzstan/kyrgyzstan_statement_020403.asp

¹³ "Семейное голосование" обычно означает подачу голосов семьи ее главой от имени всех членов семьи. Индивидуальное право подачи голоса при этом приносится в жертву.

¹⁴ www.prima-news.ru/eng/news/news/2003/6/20/25004.html

¹⁵ www.freedomhouse.org/pfs2003/pfs2003.pdf

¹⁶ Новая газета, 7 июля 2003 г., novayagazeta.ru/nomer/2003/48n/n48n-s44.shtml