

---

Варшава, 10 июля 2020 года

Заключение №: CORR-UZB/379/2020[JG]

---

# **ЭКСТРЕННЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО ПРОЕКТУ ПРЕЗИДЕНТСКОГО УКАЗА «О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН»**

---

## **РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН**

---

В составлении данных Замечаний принимали участие:

Лолита Цигане (Основная группа экспертов БДИПЧ по вопросам  
регулирования политических партий)

Драго Кос (независимый эксперт)

Замечания основаны на неофициальном переводе законопроекта на  
английский язык.

---



---

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

---

Ул. Медова № 10, PL-00-251 Варшава

Тел: +48 22 520 06 00, факс: +48 22 520 0605

[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

*Настоящее заключение существует и в русской версии, однако английская версия остается  
единственной официально версией этого документа.*

## КРАТКИЙ ОБЗОР И ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

В первую очередь необходимо отметить, что создание Агентства по борьбе с коррупцией заслуживает одобрения и может оказать положительное влияние на противодействие коррупции в Узбекистане. Однако для деятельности подобных органов необходима стабильная законодательная база, поэтому Агентство рекомендуется учредить на основе специального закона или соответствующего конституционного положения. Приведенные в настоящих Экстренных замечаниях рекомендации действительны для любого правового акта, учреждающего Агентство. Они также остаются в силе в случае создания Агентства на основе Президентского указа. Важно обеспечить функциональную автономию и эффективность Агентства, чьи полномочия и процедуры в настоящее время лишены необходимой дуализации и ясности и в целом, как представляется, не соответствуют многим стандартам Конвенции ООН против коррупции и «Джакартского заявления о принципах для антикоррупционных учреждений» (далее - «Джакартские принципы»). Агентство очевидно лишено институциональной и финансовой автономии, а также широкого мандата, четко определенных полномочий, внутренней и внешней подотчетности.

В дополнение к вышесказанному БДИПЧ ОБСЕ рекомендует, в частности:

- А.** Учреждать антикоррупционные органы на основе надлежащей и стабильной правовой базы, такой как конституция или специальный закон; [п.п. 13-16]
- В.** В отношении всего проекта Указа: четко определить характер, сферы деятельности и функции Агентства, указав физических и юридических лиц, на которых распространяются его полномочия, описать механизмы независимости и подотчетности Агентства, а также ресурсы, которыми оно обладает; [п.п. 17-22]

- С.** В отношении пунктов 2 и 3: четко определить мандат, полномочия и функции Агентства, избегая двусмысленности и чрезмерно широких определений. Необходимо принять меры, чтобы избежать конфликта с другими положениями национального законодательства, регулирующими деятельность следственных органов, судов или других государственных органов; [п.п. 23-34]
- Д.** В отношении пункта 4: четко определить существенные и процедурные элементы следственных полномочий Агентства (такие как право на проведение допроса, право на вызов лиц, право запрашивать документацию и т. д.) и способы их эффективного применения, а также полномочия Агентства запрашивать, получать и исследовать всю документацию, необходимую для выполнения его задач; [п.п. 35-38]
- Е.** В отношении пункта 4: Ввести подробные процедуры подачи жалоб, защиты осведомителей и расследования предполагаемых коррупционных действий; [п. 39]
- Ф.** В отношении пунктов 4 и 5: определить в отдельном законе полномочия Агентства по отмене решений исполнительных и иных государственных органов и предотвращения несоразмерного вмешательства в основные права физических и юридических лиц; [п.п. 40-41]
- Г.** В отношении пункта 1: Для обеспечения независимости и самостоятельности Агентства важно определить в законе критерии и порядок отбора кандидатов на должность директора Агентства, конкретизировать его / ее мандат и основания для увольнения, а также ввести гарантии независимости; [п. 42]
- Н.** В отношении всего проекта Указа: ввести соответствующие положения, констатирующие обязательства по предоставлению Агентству необходимых материальных ресурсов, а также

процедурные правила набора кадров и продвижения по службе сотрудников Агентства и этические требования к ним; [п.п. 43-46]

- I. В отношении пунктов 6, 7 и 8: избегать дублирования мандатов и обеспечить регулярный обмен информацией между учреждениями, сотрудничающими в вопросе борьбы с коррупцией; [п. 47]
- J. В отношении пунктов 9, 11 и 12: принять закон, устанавливающий материальные и процедурные правила для достижения целей, описанных в этих пунктах, предусмотреть обязанность тщательно ограниченного числа организаций сотрудничать с Агентством, а также значительно увеличить сроки выполнения задач, которые должны быть выполнены совместно и в сотрудничестве с другими органами. Кроме того, взаимодействие с гражданским обществом должно быть четко структурировано, чтобы не налагать на гражданское общество чрезмерные требования и обязательства; [п.п. 48-54]
- K. В отношении всего проекта Указа: разработать четкие правила и стандартные оперативные процедуры в отношении внутренней и внешней подотчетности, включая механизмы контроля и дисциплинарного воздействия, с тем чтобы свести к минимуму и пресекать любое неправомерное поведение и злоупотребление властью со стороны Агентства или его сотрудников; [п.п. 55-57].

***В рамках мандата по оказанию государствам-участникам ОБСЕ помощи в выполнении обязательств ОБСЕ, БДИПЧ, по запросу этих государств, анализирует законопроекты и действующие законы с целью оценки их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ, и предоставляет конкретные рекомендации по их совершенствованию.***

## СОДЕРЖАНИЕ:

<b>I. ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>6</b>
<b>II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА .....</b>	<b>6</b>
<b>III. АНАЛИЗ .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Международные стандарты и обязательства ОБСЕ, касающиеся мер по борьбе с коррупцией.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Общие замечания .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Характер Агентства .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Мандат Агентства .....</b>	<b>12</b>
<b>5. Полномочия Агентства .....</b>	<b>17</b>
<b>6. Руководство Агентством.....</b>	<b>20</b>
<b>7. Финансовая независимость, финансовые и кадровые ресурсы .....</b>	<b>21</b>
<b>8. Сотрудничество и взаимодействие с другими органами и ведомствами.....</b>	<b>23</b>
<b>9. Внутренняя и внешняя подотчетность.....</b>	<b>26</b>
<b>10. Заключительные замечания.....</b>	<b>27</b>

Приложение: проект Указа Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан»

## I. ВВЕДЕНИЕ

---

1. 12 июня 2020 года Координатор проектов ОБСЕ в Узбекистане направил в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее – «БДИПЧ ОБСЕ») запрос о проведении правового анализа проекта Указа Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан» (далее – проект Указа).
2. В ответ на вышеуказанный запрос БДИПЧ подготовило правовой анализ соответствия проекта Указа международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения.
3. С учетом сжатых сроков, отведенных на подготовку правового анализа, БДИПЧ ОБСЕ приняло решение о подготовке Экстренных замечаний по проекту Указа, сосредоточившись на тех из его положений, которые вызывают особую озабоченность.

## II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

---

4. Предметом анализа настоящих Экстренных замечаний является исключительно представленный на рассмотрение проект Указа. Ограничиваясь указанным документом, Замечания не содержат полного и всеобъемлющего обзора всей институционально-правовой базы в области противодействия коррупции в Республике Узбекистан.
5. В Экстренных замечаниях затронуты ключевые вопросы и указаны вызывающие озабоченность положения анализируемого документа. В интересах краткости Замечания больше фокусируются не на положительных сторонах проекта Указа, а на тех положениях, которые необходимо доработать. Последующие рекомендации основаны на соответствующих международных стандартах, нормах и практике, а также соответствующих обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. По мере необходимости в Замечаниях также подчеркивается передовой опыт других государств-участников ОБСЕ в этой области. Ссылаясь на национальное законодательство, БДИПЧ не выступает в поддержку модели какой-либо конкретной страны, а стремится к предоставлению четкой информации о действующих международных стандартах, а также демонстрации их практического применения в национальном законодательстве. Примеры конкретных стран следует приводить с осторожностью, так как практика одной страны не всегда применима в других, и такие примеры необходимо рассматривать в свете более широкой институционально-правовой базы, а также в рамках контекста и политической культуры конкретной страны.
6. Кроме того, в соответствии с Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства 2004 г. и обязательствами по учету гендерной проблематики в

деятельности ОБСЕ, а также осуществляемыми ею программами и проектами, в Замечаниях анализируется потенциально различное влияние законопроекта на женщин и мужчин.<sup>1</sup>

7. Данные Замечания основаны на неофициальном английском переводе законопроекта, осуществленном по заказу БДИПЧ, который включен в приложение к настоящему документу. Возможные ошибки в тексте Замечаний могут являться следствием неточностей, допущенных при переводе. Текст Замечаний также доступен на русском языке, однако английская версия имеет преимущественную силу.
8. В связи с вышеизложенным, БДИПЧ считает необходимым отметить, что настоящие Замечания ни коим образом не препятствуют в формулировании дополнительных письменных или устных рекомендаций, или комментариев по соответствующим правовым актам или соответствующему законодательству, касающемуся мер по противодействию коррупции в Республике Узбекистан, которые БДИПЧ, возможно, пожелает сделать в будущем.

### III. АНАЛИЗ

---

#### 1. Международные стандарты и обязательства ОБСЕ, касающиеся мер по борьбе с коррупцией

9. Наиболее значимые международные стандарты в области противодействия коррупции основаны на Конвенции ООН против коррупции<sup>2</sup> и Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.<sup>3</sup> Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию<sup>4</sup>, Конвенция о гражданской ответственности за коррупцию<sup>5</sup> и Конвенция об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности<sup>6</sup> устанавливают стандарты по борьбе с коррупцией на региональном уровне. Хотя Республика Узбекистан не является государством-членом Совета Европы, принимаемые Советом Европы документы

---

<sup>1</sup> См. пункт 32 Плана действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства, утвержденного решением №14/04, MC.DEC/14/04 (2004), <<http://www.osce.org/mc/23295?download=true>>.

<sup>2</sup> UNGA Res 58/4, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (*далее «Конвенция ООН против коррупции»*), принята 31 октября 2003 г., вступила в силу 14 декабря 2005 г., Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты, Пятьдесят восьмая сессия, дополнение 49, том 1, 4. Узбекистан присоединился к Конвенции 29 июля 2008 г.

<sup>3</sup> Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, принята 17 декабря 1997 г., <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>; Узбекистан не является стороной-подписантом этой Конвенции.

<sup>4</sup> Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принята 27 января 1999 г, на сайте <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=173&CM=8&DF=2/20/2008&CL=ENG>; см. также Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, принят 15 мая 2003 г., на сайте <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=191&CM=8&DF=2/20/2008&CL=ENG>.

<sup>5</sup> Конвенция о гражданской ответственности за коррупцию, принята 4 ноября 1999 г., на сайте <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=174&CM=8&DF=2/20/2008&CL=ENG>.

<sup>6</sup> Конвенция об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, принята 8 ноября 1990 г., на сайте <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=141&CM=8&DF=2/20/2008&CL=ENG>.



Экстренные замечания БДИПЧ ОБСЕ по проекту Указа Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан»

могут служить полезным руководством и за пределами географического ареала их действия.

10. Эти стандарты также содержатся, повторяются и получают развитие в ряде документов рекомендательного характера, включая Декларацию ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях<sup>7</sup>, Резолюцию Генеральной ассамблеи ООН №51/59 «О мерах по борьбе с коррупцией»,<sup>8</sup> Резолюцию Комитета министров Совета Европы (97) 24 «О двадцати руководящих принципах борьбы против коррупции»,<sup>9</sup> Рекомендацию Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2017)2 «О правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений»<sup>10</sup> и Рекомендацию Комитета министров Совета Европы (2000)10 государствам-членам «О кодексах поведения государственных служащих».<sup>11</sup>
11. На уровне ОБСЕ противодействие коррупции является неотъемлемой частью обязательств государств-участников ОБСЕ, как это, к примеру, подчеркнуто в Маастрихтском документе 2003 г.<sup>12</sup> и в Декларации Совета министров ОБСЕ «О совершенствовании надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма».<sup>13</sup>
12. Конкретные стандарты в отношении учреждений или органов по борьбе с коррупцией можно найти в «Джакартском заявлении о принципах для антикоррупционных учреждений»<sup>14</sup> (далее «Джакартские принципы»), а также в документах, составленных организацией «Европейские партнеры против коррупции» (далее ЕРАС) – независимым форумом для практиков - с целью предотвращения и пресечения коррупции: в «Стандартах антикоррупционных ведомств» (далее «Стандарты ЕРАС») и в «Десяти руководящих принципах

<sup>7</sup> Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях, A/RES/51/191, принята на 86-ом пленарном заседании, 16 декабря 1996 г., на сайте <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm>.

<sup>8</sup> Резолюция Генеральной ассамблеи ООН №51/59 о мерах по борьбе с коррупцией, A/RES/51/59, принята 12 декабря 1996 г., на сайте <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>.

<sup>9</sup> Резолюция Комитета министров Совета Европы (97) 24 «О двадцати руководящих принципах борьбы против коррупции» (далее «Двадцать руководящих принципов борьбы против коррупции») от 6 ноября 1997 г., на сайте <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789>.

<sup>10</sup> Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2017)2 «О правовом регулировании лоббистской деятельности в сфере принятия государственных решений» от 22 марта 2017 г., на сайте <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>.

<sup>11</sup> Рекомендация Комитета министров Совета Европы (2000)10 государствам-членам «О кодексах поведения государственных служащих» (далее «Рекомендация (2000)10») от 11 мая 2000 г., на сайте [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805e2e52](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2e52), и приложение («Модельный кодекс поведения для государственных служащих»; далее «Модельный кодекс Совета Европы»); см. также Пояснительную записку к рекомендации (2000)10, на сайте <https://rm.coe.int/1680534424>.

<sup>12</sup> Пункт 2.2.7 Заключительного документа одиннадцатой встречи Совета министров ОБСЕ, Маастрихт, (2003 г.), на сайте <https://www.osce.org/de/mc/40535>, гласит: «Мы согласились сделать ликвидацию всех форм коррупции одной из приоритетных задач. Мы рассмотрим вопрос о присоединении к международным конвенциям и другим правовым документам в области борьбы с коррупцией, в частности к тем, которые были разработаны Советом Европы и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), и будем поощрять их ратификацию и поддерживать их выполнение в полном объеме. Мы приветствует принятие Конвенции ООН против коррупции и рассчитываем на ее скорейшее подписание, ратификацию и вступление в силу».

<sup>13</sup> Декларация Совета министров ОБСЕ «О совершенствовании надлежащего управления и борьбе с коррупцией, отмыванием денег и финансированием терроризма», 7 декабря 2012 г., на сайте <http://www.osce.org/cio/97968?download=true>.

<sup>14</sup> Джакартское заявление о принципах для антикоррупционных учреждений, 26-27 ноября 2012 г., на сайте [https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art\\_6\\_Preventive\\_anti-corruption\\_bodies/JAKARTA\\_STATEMENT\\_en.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf). Эти принципы были разработаны на конференции, организованной с этой целью в Джакарте, Индонезия, 26-27 ноября 2012 года, в которой приняли участие действующие и бывшие руководители антикоррупционных ведомств, лица, занимающиеся борьбой с коррупцией, и эксперты со всего мира. Мероприятие было организовано Комиссией Индонезии по искоренению коррупции, Программой развития Организации Объединенных Наций (далее «ПРООН») и Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (далее «ЮНОДК»).



борьбы против коррупции» (далее «Принципы ЕРАС»<sup>15</sup>). В настоящих Экстренных замечаниях упоминаются предыдущие заключения БДИПЧ ОБСЕ, касающиеся законодательства в области противодействия коррупции.<sup>16</sup>

## 2. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

13. В соответствии с «Джакартскими принципами», антикоррупционные органы должны учреждаться на основе надлежащей и стабильной правовой базы, такой как конституция или специальный закон.<sup>17</sup> Решения представителей органов исполнительной власти об учреждении национального органа по борьбе с коррупцией, обладающего правовыми инструментами, имеют много существенных недостатков, серьезно подрывающих независимость и функционирование этих органов в целом. Независимость Агентства по борьбе с коррупцией (далее «Агентство») является краеугольным камнем в предупреждении и противодействии коррупции, что отражено в статьях 6 (2) и 36 Конвенции ООН против коррупции.<sup>18</sup>
14. Проект Указа не определяет место Агентства в институциональной системе государства. По-видимому, Агентство уполномочено давать предписания и распоряжения другим государственным органам или отменять их решения. Восьмой подпункт пункта 4 проекта Указа гласит, что Агентство вправе «вносить обязательные для исполнения письменные предписания о приостановлении исполнения или отмене решений органов исполнительной власти, органов хозяйственного управления и их должностных лиц в случае выявления в них признаков коррупции». В то же время второй подпункт пункта 3 предусматривает лишь «взаимодействие» с комитетами по противодействию коррупции ряда других органов.
15. Если полномочия Агентства не основаны на законе, это может противоречить основному законодательству, регулирующему деятельность государственных органов, которые в соответствии с проектом Указа теперь будут обязаны следовать предписаниям Агентства.

<sup>15</sup> На сайте [http://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations/doc\\_view/1-anti-corruption-authority-standards](http://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations/doc_view/1-anti-corruption-authority-standards) (Руководящие принципы ЕРАС можно найти в приложении к Стандартам ЕРАС).

<sup>16</sup> Например, Заключение БДИПЧ ОБСЕ по поводу закона Черногории «О предотвращении коррупции» (29 октября 2018 г.), на сайте [https://www.legislationline.org/download/id/8123/file/331\\_CORR\\_MNE\\_29Oct2018\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8123/file/331_CORR_MNE_29Oct2018_en.pdf) (далее «Заключение БДИПЧ ОБСЕ по Черногории 2018 года»); Заключение БДИПЧ ОБСЕ о двух законопроектах Украины о борьбе с коррупцией (18 июля 2014 г.) на сайте <http://www.legislationline.org/documents/id/19137>; Заключение БДИПЧ ОБСЕ о законе Латвии «О бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией» (17 ноября 2014 г.), на сайте <http://www.legislationline.org/documents/id/19392>.

<sup>17</sup> См. документ, приведенный в сноске 14 («Джакартские принципы»): «ПОСТОЯНСТВО: в соответствии с основополагающими правовыми принципами, действующими в их странах, антикоррупционные органы должны учреждаться на основе надлежащей и стабильной правовой базы, такой как конституция или специальный закон, для обеспечения преемственности антикоррупционных органов»; см. также пункт 6 статьи 6 Конвенции ООН против коррупции: «Каждое Государство-участник обеспечивает органу или органам... необходимую самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, с тем чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния».

<sup>18</sup> См. также, например, третий руководящий принцип «Двадцати руководящих принципов борьбы с коррупцией»: «Гарантировать, что те, кто отвечает за предотвращение, расследование, судебное преследование и судебное решение по случаям коррупции, имеют независимость и автономность, соответствующие их функциям, являются свободными от влияния и имеют эффективные средства, для того чтобы собрать доказательства, защищая людей, которые помогают властям в борьбе с коррупцией, и сохраняя конфиденциальность расследований»; см. документ, приведенный в сноске 9 («Двадцать руководящих принципов в борьбе с коррупцией»); см. также пункт 28 документа, приведенного в сноске 16 (Заключение БДИПЧ ОБСЕ по Черногории 2018 года).

16. Учреждение антикоррупционных органов на основе закона или даже конституции подразумевает участие гораздо более широкого круга политических субъектов в процессе учреждения и связанных с ним консультациях, тем самым обеспечивая более широкое признание и поддержку антикоррупционных органов со стороны этих субъектов. Кроме того, процесс внесения поправок в законы или конституцию является гораздо более прозрачным и сложным и требует гораздо более широкого участия различных политических субъектов, чем процесс внесения поправок в решения органов исполнительной власти. Также, как упомянуто выше, антикоррупционные органы должны быть наделены четко определенными полномочиями и широким мандатом, что легче обеспечить при помощи основного закона или конституции. **Следовательно, в идеале антикоррупционные органы должны учреждаться на основе стабильного правового акта, который не может легко изменяться представителями исполнительной власти.**

#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ А.**

**Антикоррупционные органы следует учреждать на основе надлежащей и стабильной правовой базы, такой как конституция или специальный закон.**

### **3. ХАРАКТЕР АГЕНТСТВА**

17. Учреждение агентства по борьбе с коррупцией (далее – «Агентство») может стать позитивным шагом в борьбе с коррупцией в Узбекистане. Существует несколько хороших примеров деятельности таких органов в регионе ОБСЕ, в частности, в Армении, Латвии, Литве или Черногории. Однако потенциальная эффективность таких органов во многом зависит от следующих аспектов:
- Четко определенный тип агентства<sup>19</sup>
  - Четко определенный мандат (задачи и функции)
  - Четко определенная система подотчетности
  - Гарантии функциональной независимости, включая способность действовать против высокопоставленных государственных чиновников при наличии достаточных доказательств
  - Достаточные ресурсы и гарантии финансовой автономии.
18. Кроме того, для достижения общей цели предупреждения и пресечения коррупции учреждение агентства должно сопровождаться широким спектром реформ, направленных на повышение эффективности и действенности правоохранительных органов, судебных и других государственных структур. Что касается превентивных функций Агентства, следует рассмотреть вопрос об инвестициях в профессиональную подготовку и разработку антикоррупционных платформ и инструментов.

<sup>19</sup> Такое учреждение может выполнять функции превентивного органа, органа исполнительной власти, органа информирования и координации, аудиторского или надзорного органа, либо обладать смешанными характеристиками этих органов.

19. Проект Указа предусматривает широкий круг задач, входящих в круг обязанностей Агентства. В целом, перед созданием любого агентства по борьбе с коррупцией важно определить его тип. Некоторые из предусмотренных видов деятельности предполагают наличие широких исполнительных функций наряду со следственными полномочиями и даже позволяют предположить наличие функции по сбору разведывательных данных (которая, как правило, присуща спецслужбам). Однако, к примеру, подпункт 6 пункта 4 проекта Указа прямо указывает, что Агентство вправе передавать [...] материалы в правоохранительные и другие государственные органы для принятия в соответствии с законом мер» и проводить административные расследования по делам о коррупционных правонарушениях. Это может внести путаницу, поскольку неясно, касается ли вышеуказанное положение всех дел о коррупции, включая уголовные преступления, или только возможных административных правонарушений. Серьезные случаи коррупции должны рассматриваться в соответствии с уголовным законодательством. Для обеспечения эффективного функционирования антикоррупционного агентства также важно, чтобы его полномочия были четко определены и не пересекались с полномочиями других государственных органов, включая правоохранительные органы.
20. Очевидно, что Агентство может иметь полномочия по проведению дознания или расследования. Однако если оно уполномочено проводить административные расследования, то основания, результаты и порядок действий при проведении таких расследований должны быть четко определены законом. При наличии у Агентства следственных полномочий, в его распоряжении также должны быть и другие эффективные инструменты помимо права запрашивать всю необходимую документацию, например, такие как право на доступ в помещения, право на вызов соответствующих лиц, право требовать разъяснений или же право требовать осуществления указанных действий ответственным государственным органом.
21. Другие предусмотренные функции (1.1, 2.5, 2.8, 2.13) предполагают координацию, работу с населением, международное сотрудничество и работу с обществом. Помимо этого, у Агентства имеются функции, которые являются более типичными для классической модели государственной счетной палаты. Более того, такие системы, как система государственных закупок, являются специфическими и имеют четко определенные процедуры. Без специальных знаний трудно выявить коррупционные риски в сложных схемах государственных закупок, например, в транспортной или строительной отрасли. По этой причине в таких странах как Словения или Украина действует система специализированных закупочных агентств, которые рассматривают жалобы конкурентов и имеют право налагать административное взыскание за процессуальные нарушения. В то же время сбор разведывательных данных и расследование потенциальных уголовных правонарушений осуществляется специализированными органами по борьбе с коррупцией, полицией или прокуратурой. Однако пункт 9 проекта Указа возлагает на Агентство сложную задачу по осуществлению «государственных закупок путем конкурсных и тендерных торгов исключительно в электронной форме с использованием современных информационно-коммуникационных технологий». Другие функции, такие как «контроль за достижением полного возмещения вреда интересам общества» предполагают наличие у Агентства судебных полномочий (2.4). Агентство также может функционировать как антикоррупционный центр,

продвигая стандарты и принципы добропорядочности в целях предупреждения коррупции. Примеры таких функций можно найти, в частности, в антикоррупционных агентствах Италии, Франции и Швеции.

22. Хотя некоторые из этих функций могут успешно сочетаться друг с другом, столь широкий набор функций слишком усложнит мандат Агентства, что приведет к проблемам с его реализацией или к совпадению с мандатами других учреждений, а это в конечном итоге поставит под сомнение репутацию вновь учрежденного Агентства и создаст потенциальные риски для подотчетности.

#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ В.**

**Во всем тексте проекта Указа: четко определить характер, сферы деятельности и функции Агентства, указав физических и юридических лиц, на которых распространяются его полномочия, описать механизмы независимости и подотчетности Агентства, а также ресурсы, которыми оно обладает.**

#### **4. МАНДАТ АГЕНТСТВА**

23. **В первую очередь, как упоминалось выше, рекомендуется описать в соответствующем законе обозначенные в проекте Указа процессы, полномочия, необходимое сотрудничество и координацию, а также взаимодействие с субъектами, с тем чтобы установить четкий и, следовательно, осуществимый мандат Агентства.**
24. Мандат Агентства в основном описан в пункте 2, хотя некоторые аспекты также упомянуты в пунктах 1 и 4. Согласно пункту 1, «Агентство является специально уполномоченным государственным органом, ответственным за формирование и реализацию государственной политики в сфере предупреждения и противодействия коррупции». Как правило, таким органам как Агентство поручается разработка (участие в разработке) и контроль за осуществлением национальных антикоррупционных стратегий. Только в исключительных случаях такие органы также ответственны за принятие таких стратегий. Гораздо более распространенной практикой является принятие национальной антикоррупционной политики соответствующим политическим органом, президентом, правительством или парламентом. Таким образом обеспечивается политическое вовлеченность и поддержка, что чрезвычайно важно в процессе реализации стратегии. Хорошим решением было бы принятие парламентом национальной антикоррупционной стратегии и предоставление оппозиции возможности влиять на окончательную форму стратегии и интернализировать ее содержание и реализацию. **Поэтому слово «формирование» следует толковать как то, что Агентство отвечает за разработку текста национальной антикоррупционной стратегии, которая позднее будет принята соответствующим политическим органом.**

25. Во втором подпункте пункта 1 перечислены руководящие принципы, на основе которых Агентство осуществляет свою деятельность, а именно: законность, объективность, открытость и прозрачность. Помимо этого, в качестве одного из руководящих принципов можно также упомянуть защиту прав человека и добропорядочность. Согласно этому подпункту, Агентство следует руководящим принципам «независимо от иных государственных органов, организаций и их должностных лиц». Эта формулировка недостаточно четкая, и может быть истолкована таким образом, что Агентство будет следовать упомянутым принципам, даже если другие государственные органы не будут этого делать. Это косвенно позволяет другим государственным органам принять решение о том, чтобы не следовать этим принципам. Однако законность, объективность, открытость и прозрачность деятельности являются важными принципами для обеспечения эффективности мер по противодействию коррупции. **Поэтому рекомендуется добавить «защиту прав человека» и добропорядочность к существующим четырем принципам, а фразу «независимо от иных государственных органов, организаций и их должностных лиц» следует либо исключить из текста, либо изменить.**
26. Согласно третьему подпункту пункта 2, Агентство также будет отвечать за «осуществление комплексного анализа и мониторинга системы расследования коррупционных преступлений». Мониторинг системы расследования коррупционных преступлений невозможен без получения необходимой информации. Мандат, задачи, полномочия и обязанности (в том числе обязательство по защите личных и других конфиденциальных данных) органов по расследованию коррупционных преступлений в Узбекистане регулируются законом. Таким образом, Указ как юридический инструмент, обладающий сравнительно меньшей юридической силой, не может налагать на следственные органы какие-либо обязательства, противоречащие положениям закона, включая обязательство предоставлять любые данные Агентству. **Поэтому рекомендуется принять закон, который бы точно описывал полномочия Агентства в отношении следственных органов, не затрагивая их автономию.**
27. Четвертый подпункт пункта 2 поручает Агентству «контроль за достижением полного возмещения вреда интересам общества и государства, а также устранения ущерба международному авторитету Узбекистана, нанесенных коррупционными преступлениями». Неясно, как Агентство может «контролировать» то, как узбекские суды возмещают вред жертвам коррупции. Кроме того, потерпевшие частные лица даже не упоминаются в проекте Указа в качестве бенефициаров деятельности Агентства. **Слово «контроль» может означать, что Агентство уполномочено лишь анализировать в общих чертах применение узбекскими судами мер по возмещению вреда. Однако если намерение состоит в том, чтобы уполномочить Агентство работать с судами для обеспечения полного возмещения вреда жертвам коррупции, то такие полномочия могут быть предоставлены Агентству только законом при полном уважении независимости судебной власти, а также с указанием потерпевших частных лиц в качестве бенефициаров.** Кроме того, хотя Агентство, обладающее широким мандатом и необходимыми ресурсами, будет своей деятельностью «устранять ущерб международному авторитету Узбекистана, нанесенному коррупционными преступлениями», подобные формулировки несвойственны для правовых актов. Необходимо принять меры,

чтобы эта формулировка не использовалась, например, в целях ограничения достоверных сообщений о коррупции в Узбекистане.

28. Согласно «Джакартским принципам», «антикоррупционные органы должны иметь четкие мандаты для борьбы с коррупцией путем предупреждения, воспитания, пропаганды, расследования и преследования, действуя через одно учреждение или через несколько скоординировано функционирующих учреждений».<sup>20</sup>
29. В десятом подпункте пункта 2 упомянуты такие аспекты как предупреждение и добропорядочность, которые входят в мандат антикоррупционного органа, а также содержится требование к Агентству по «принятию действенных мер по внедрению в государственную службу стандартов добропорядочности («вакцины добропорядочности») и разрешения конфликта интересов, а также осуществлению контроля за их соблюдением». Явное упоминание стандартов добропорядочности заслуживает одобрения и является положительным аспектом проекта Указа. Публичная отчетность гарантирует гражданам, что правительство работает в их интересах.<sup>21</sup> В идеале, антикоррупционный орган должен отвечать за продвижение стандартов публичной отчетности в Узбекистане. **Для этого в проекте Указа необходимо гораздо яснее и детальнее определить субъекты, на которые распространяется его действие, а также его обязанности. В частности, в проекте Указа должны быть определены полномочия Агентства в отношении государственных служащих.<sup>22</sup> В мандат Агентства также необходимо включить и уточнить другие образовательные и просветительские компоненты, которые традиционно являются частью работы антикоррупционных органов.**
30. Разрешение конфликта интересов в государственном секторе является почти традиционной задачей для каждого антикоррупционного органа. В некоторых странах этому придается столь большое значение, что они принимают специальные законы, касающиеся конфликта интересов, а в других этот вопрос является частью общих антикоррупционных законов. Ввиду важности и сложности этого вопроса невозможно ограничить его решение рамками указа, и такого короткого, хоть и хорошо сформулированного пункта. **Поэтому рекомендуется принять закон, подробно описывающий полномочия Агентства по предотвращению возможных и урегулированию существующих конфликтов интересов и соответствующие обязательства государственных служащих в этой области.**
31. Среди основных задач и направлений деятельности Агентства одиннадцатый подпункт пункта 2 предусматривает «организацию внедрения и функционирования системы декларирования доходов и имущества

<sup>20</sup> См. документ, приведенный в сноске 14 («Джакартские принципы») – «Мандат».

<sup>21</sup> См. также «Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам публичной добропорядочности», на сайте <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>; см. также, например, Преамбулу, пункт 1 статьи 5 и пункт 1 статьи 8 Конвенции ООН против коррупции.

<sup>22</sup> См. документ, приведенный в сноске 2 (Конвенция ООН против коррупции). В статье 2 приводится следующее определение термина «государственный служащий»: «i) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; ii) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника; iii) любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника.

государственных служащих, проверок достоверности деклараций, а также своевременное реагирование на коррупционные проявления, выявленные в ходе данной работы». Контроль за доходами и имуществом определенных категорий госслужащих является такой же традиционной задачей для антикоррупционных органов, как и упомянутое в предыдущем пункте разрешение конфликтов интересов. Более того, госслужащим похоже придется отчитываться о своих доходах и имуществе. Если подразумевается, что эта обязанность касается всех госслужащих в Узбекистане, то система мониторинга может стать неуправляемой из-за большого количества представляемых деклараций. Такой подход нельзя назвать общепринятым. Антикоррупционному контролю должны подлежать доходы и имущество представителей высших эшелонов власти, таких как министры, члены парламента, а также все должностные лица, уполномоченные принимать решения (такие как главы департаментов или подразделений). Такой контроль не должен распространяться на госслужащих низшего звена. **Поэтому рекомендуется принять закон, подробно описывающий полномочия Агентства в отношении сбора деклараций о доходах и имуществе государственных служащих, проверки достоверности этих деклараций, применения взысканий за возможные нарушения, а также соответствующие обязательства определенных категорий госслужащих в этой области. В целях выявления злоупотреблений и устранения лазеек в законодательстве, которые могут способствовать коррупции, было бы целесообразно обязать лиц, состоящих в родстве с госслужащим вплоть до второй или третьей степени родства, предъявлять информацию о своем имуществе и доходах.**<sup>23</sup>

32. Двенадцатый подпункт пункта 2 описывает одну из задач Агентства как «анализ эффективности системы антикоррупционного контроля в области государственных закупок и использования бюджетных средств, займов международных организаций и иностранных государств, реализации государственных активов, а также выработку предложений по ее совершенствованию». Цель этого пункта состоит в обеспечении эффективности государственных финансовых операций - государственных закупок, использования бюджетных средств и реализации государственных активов - путем усиления внутреннего антикоррупционного контроля за их осуществлением. Эти операции, скорее всего, уже регулируются различными законами, и Указ не вправе налагать новые или отличные обязательства в этих областях. Кроме того, этот подпункт похоже основан на предположении, что «системы антикоррупционного контроля» в этих областях уже существуют. В целях эффективной реализации содержащейся в этом подпункте идеи **рекомендуется принять закон (законы), тщательно регулирующий внедрение и оценку механизмов для предотвращения коррупции в области государственных закупок, использования бюджетных средств и реализации государственных активов, и четко определяющий процедуры и полномочия Агентства и обязанности ответственных органов во всех трех областях.**
33. Согласно девятому пункту 3, Агентство «предоставляет в порядке, установленном законодательством, средствам массовой информации материалы по коррупционным проявлениям, вызывающим резонанс в обществе». Несмотря на важность контактов и связей со средствами массовой информации и

<sup>23</sup> См., напр., документ, приведенный в сноске 16, п. 22 (Заключение БДИПЧ ОБСЕ по Черногории 2018 года).



общественностью, неясен «порядок, установленный законодательством» для осуществления такого взаимодействия, то, как Агентство будет определять «коррупционные проявления, вызывающие резонанс в обществе», а также то, должно ли оно ограничивать свое общение со средствами массовой информации такими чрезвычайными случаями. Тогда как связи и контакты с общественностью представляются крайне важными для долгосрочного успеха антикоррупционных усилий и также подчеркиваются в «Джакартских принципах»,<sup>24</sup> обязанность Агентства предоставлять средствам массовой информации материалы по коррупционным проявлениям представляется довольно проблематичной. В проект Указа необходимо, как минимум, внести больше ясности в отношении того, о каких проявлениях Агентство должно информировать СМИ, и как следует предоставлять информацию, при этом обеспечивая конфиденциальность текущего расследования и тайну информации.

34. Согласно восьмому подпункту пункта 3, Агентство «согласовывает проекты нормативно-правовых актов по вопросам предупреждения и противодействия коррупции». Аналогичным образом, согласно второму подпункту пункта 4, Агентство имеет право «принимать в установленном порядке нормативно-правовые акты по вопросам, отнесенным к его компетенции». Агентство, учрежденное Указом и обладающее полномочиями, определенными тем же Указом, не имеет юридической возможности вмешиваться в какие-либо законодательные процедуры в отношении проектов нормативно-правовых актов органов, созданных и действующих на основе закона. В предлагаемом виде Агентство вправе лишь представлять заключения рекомендательного характера по проектам нормативно-правовых актов в сфере предупреждения и противодействия коррупции. **Рекомендуется принять закон, наделяющий Агентство полномочиями по принятию проектов нормативно-правовых актов о предупреждении и противодействии коррупции со всеми существенными и процедурными элементами.**

#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ С.**

**В отношении пунктов 2 и 3: четко определить мандат, полномочия и функции Агентства, избегая двусмысленности и чрезмерно широких определений. Необходимо принять меры, чтобы избежать конфликта с другими положениями национального законодательства, регулирующими деятельность следственных органов, судов или других государственных органов.**

<sup>24</sup> См. документ, приведенный в сноске 14 («Джакартские принципы»): «Антикоррупционные органы должны обеспечивать связь и контакты с общественностью на регулярной основе, с тем чтобы заручиться доверием общественности в отношении их независимости, справедливости и эффективности».

## 5. ПОЛНОМОЧИЯ АГЕНТСТВА

35. Согласно пункту 4, Агентство имеет право получать и исследовать материалы, связанные с расходованием бюджетных средств, изучать состояние коррупции, изучать материалы уголовных дел в строгом соответствии с законодательством.
36. В соответствии с четвертым подпунктом пункта 3, Агентство «информирует Президента Республики Узбекистан о результатах расследования коррупционных преступлений, посягающих на основы государственного управления в сфере социально-экономического, общественно-политического развития, безопасности». Этот текст может быть истолкован по-разному: Агентство сообщает либо о результатах своих собственных расследований коррупционных преступлений, либо о результатах расследований, проведенных другими государственными органами. В первом случае Агентство должно обладать соответствующими следственными полномочиями. Согласно седьмому подпункту пункта 4, Агентство вправе проводить административные расследования по делам о коррупционных правонарушениях, однако такие полномочия не могут предоставляться Агентству на основе Указа. Кроме того, «коррупционные преступления» подлежат не административному, а уголовному расследованию, для которого необходим совершенно другой набор следственных полномочий. Если у Агентства предполагается наличие таких следственных полномочий, в его распоряжении также должны быть и другие эффективные инструменты помимо права запрашивать всю необходимую документацию, например, такие как право отдавать распоряжения о замораживании средств, аресте или конфискации имущества, или же право требовать осуществления указанных действий ответственным государственным органом. Если Агентство планирует отчитываться о результатах расследований, проведенных другими государственными органами, возникает вопрос, почему эти органы сами не отчитываются о результатах своих расследований. **Поэтому крайне важно прояснить реальное значение и цель этого подпункта, и обеспечить регулирование любой формы следственных полномочий Агентства на основе закона.** Это также необходимо в свете пятого и шестого подпунктов пункта 4, согласно которым Агентство уполномочено «проводить изучения материалов уголовных дел в строгом соответствии с законодательством, в том числе уголовно-процессуальным, с целью выявления и анализа тенденций развития системной коррупции» и «передавать, по результатам изучения и иных мероприятий, материалы в правоохранительные и другие государственные органы для принятия в соответствии с законом мер, в том числе возбуждения уголовных дел, в отношении лиц, в деятельности которых имеются признаки коррупционных правонарушений».
37. Седьмой подпункт пункта 4 предоставляет Агентству полномочия по проведению административных расследований по делам о коррупционных правонарушениях. Агентство может проводить административное расследование других форм коррупционных или потенциально коррупционных проявлений, а также предварительные расследования коррупционных правонарушений, однако, будучи учрежденным на основе Указа, оно не может иметь следственных полномочий, присущих правоохранительным органам. Так или иначе, любая форма следственных полномочий Агентства может быть утверждена исключительно на основе закона. **Рекомендуется четко определить**

**существенные и процедурные элементы следственных полномочий Агентства (такие как право на проведение допроса, право на вызов лиц, право запрашивать документацию и т. д.) и способы их эффективного применения.**

38. Согласно первому подпункту пункта 4, Агентство уполномочено «получать и исследовать материалы, связанные с расходом бюджетных средств, реализацией государственных активов, государственными закупками, осуществлением инвестиционных проектов и выполнением государственных программ». Эти полномочия необходимы Агентству для выполнения задач, описанных в двенадцатом подпункте пункта 2. Однако здесь не хватает двух важных элементов. Во-первых, Агентство должно быть вправе не только «получать и исследовать», но также и «запрашивать» соответствующие материалы, связанные с расходом бюджетных средств. Во-вторых, полномочия Агентства по сбору и исследованию документации не должны ограничиваться лишь документацией по госбюджету. **Поэтому рекомендуется обеспечить законодательное регулирование полномочий Агентства запрашивать, получать и исследовать всю документацию, необходимую для выполнения его задач.**

#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ D.**

**В отношении пункта 4: четко определить существенные и процедурные элементы следственных полномочий Агентства (такие как право на проведение допроса, право на вызов лиц, право запрашивать документацию и т. д.) и способы их эффективного применения, а также полномочия Агентства запрашивать, получать и исследовать всю документацию, необходимую для выполнения его задач.**

39. Третий подпункт пункта 4 уполномочивает Агентство «рассматривать обращения физических и юридических лиц по вопросам коррупционных проявлений и принимать меры по восстановлению их нарушенных прав и защите законных интересов». Право принимать и рассматривать жалобы физических и юридических лиц на коррупционные действия является одним из важнейших полномочий любого органа по борьбе с коррупцией, поэтому следует очень точно и четко прописать процедуры подачи жалоб, защиты осведомителей и расследования предполагаемых коррупционных действий. Вызывает сомнения вопрос о том, насколько Агентство сможет заниматься восстановлением нарушенных прав и защитой законных интересов – а именно, если проведенное Агентством расследование с необходимой степенью вероятности подтвердит, что имели место коррупционные действия, то Агентство не сможет принять окончательного решения по делу, поскольку принятие такого решения не является функцией следственного органа. Правовые последствия дела о любом правонарушении, такие как восстановление нарушенных прав и защита законных интересов, наступают только после принятия в надлежащем порядке окончательного решения по делу, что не может быть поручено Агентству, поэтому полномочия на принятие решения и исполнение этих действий придется предоставить другим органам, скорее всего, суду. Вследствие этого, рекомендуется **регулировать законом подробные процедуры подачи жалоб,**

**защиты осведомителей и расследования предполагаемых коррупционных действий. Соответственно, ответственные органы должны быть наделены полномочиями для введения и исполнения правовых последствий в случае доказанных коррупционных действий.**

**РЕКОМЕНДАЦИЯ Е.**

**В отношении пункта 4: Ввести подробные процедуры подачи жалоб, защиты осведомителей и расследования предполагаемых коррупционных действий.**

40. В соответствии с восьмым подпунктом пункта 4, Агентство вправе «вносить обязательные для исполнения письменные предписания о приостановлении исполнения или отмене решений органов исполнительной власти, органов хозяйственного управления и их должностных лиц в случае выявления в них признаков коррупции». Это чрезвычайно широкие и значительные полномочия, и вызывает обеспокоенность их совместимость с принципами верховенства права, в частности, с принципом правовой определенности, а также с принципом обеспечения эффективности административной системы в целом. В частности, эти полномочия позволяют Агентству требовать отмены решений не только государственных, но и частных лиц и их представителей. Поскольку процессы принятия решений и соответствующие процедуры обжалования, скорее всего, уже регулируются узбекским законодательством, которое вряд ли предусматривает подобное вмешательство извне, возникает вопрос о том, должны ли полномочия Агентства в этом вопросе быть настолько широкими. **Рекомендуется пересмотреть полномочия Агентства в отношении отмены решений, ограничив их наиболее уязвимыми областями, и четко прописать в законе все соответствующие существенные и процедурные элементы. То же касается и девятого подпункта пункта 4, в котором говорится, что Агентство должно «вносить в государственные органы, организации и их должностным лицам обязательные для рассмотрения предостережения о недопустимости коррупционных правонарушений, а также представления о принятии мер по устранению причин и условий, способствующих проявлению коррупции».**
41. Наконец, во втором подпункте пункта 5 сказано: «требования Агентства о представлении документов, материалов и других сведений, а также проведении ревизии, проверок, выделении специалистов, устранении коррупционных правонарушений, причин и условий, им способствующих, обязательны для исполнения органами государственного и хозяйственного управления, их должностными лицами и гражданами». Третий подпункт предусматривает, что «работники Агентства в пределах своей компетенции вправе беспрепятственно посещать государственные органы и организации, правоохранительные органы, места содержания задержанных, заключенных под стражу, учреждения по исполнению наказания, знакомиться с документами с целью изучения и анализа причин и условий системной коррупции». Это чрезвычайно широкие формулировки, затрагивающие различные основополагающие права, такие как право на свободу и безопасность, право на неприкосновенность частной жизни, защиту собственности, свободу передвижения, защиту коммерческой тайны и т. д. Такие полномочия могут быть определены только законом, детализирующим

все их содержательные и процессуальные элементы. Поэтому рекомендуется регулировать законом все полномочия Агентства, ограничивающие основополагающие права физических и юридических лиц, со всеми их существенными и процедурными элементами. Закон должен четко регулировать основания, процедуру и сроки обращения к другим органам и учреждениям с требованием о предоставлении соответствующей информации, а также обязанность этих органов реагировать за подобное требование. Помимо полномочия на анализ процесса закупок, Агентство также должно быть уполномочено изучать процессы найма государственных / гражданских служащих и потенциальные конфликты интересов.

#### РЕКОМЕНДАЦИЯ F.

В отношении пунктов 4 и 5: Пересмотреть оба этих пункта в отдельном законе с целью определения полномочий Агентства по отмене решений исполнительных и иных государственных органов и предотвращения несоразмерного вмешательства в основные права физических и юридических лиц.

## 6. РУКОВОДСТВО АГЕНТСТВОМ

42. Пункт 1 проекта Указа предусматривает назначение и освобождение от должности директора Агентства Президентом Республики Узбекистан. Даже если Агентство подотчетно Президенту или законодательному органу, оно должно обладать функциональной независимостью, в противном случае его эффективность и авторитет могут быть поставлены под сомнение. Не менее важно предусмотреть в законодательстве четкие критерии и процедуру отбора других членов. Закон должен предусматривать нормативно-правовую базу, на основании которой будет функционировать Агентство, а самому Агентству должно быть дозволено утверждать свой внутренний регламент. **В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции, для обеспечения независимости и самостоятельности Агентства важно определить в законе критерии и порядок отбора кандидата на должность директора Агентства, конкретизировать его / ее мандат и основания для увольнения, а также ввести гарантии независимости.<sup>25</sup> Кроме того, необходимо пересмотреть пункт 8 проекта Указа, который дает возможность Президенту Республики утверждать нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность Агентства, включая положения об Агентстве и правила этического поведения работников Агентства.**

<sup>25</sup> См. пункт 2 статьи 6 документа, приведенного в сноске 2 (Конвенция ООН против коррупции).

## РЕКОМЕНДАЦИЯ G.

**В отношении пункта 1:** Для обеспечения независимости и самостоятельности Агентства важно определить в законе критерии и порядок отбора кандидатов на должность директора Агентства, конкретизировать его / ее мандат и основания для увольнения, а также ввести гарантии независимости.

## 7. ФИНАНСОВАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ, ФИНАНСОВЫЕ И КАДРОВЫЕ РЕСУРСЫ

43. Согласно первому подпункту пункта 5, «Агентство укомплектовывается высококвалифицированными специалистами в сфере юриспруденции, экономики, финансов, налогов, аудита, информационно-коммуникационных технологий и по другим специальностям, необходимым для реализации возложенных на Агентство задач». Несмотря на важность упоминания необходимой квалификации персонала Агентства и потребности в высококвалифицированных сотрудниках, их невозможно обеспечить без обеспечения адекватных финансовых и других материальных ресурсов, как это предусмотрено пунктом 2 статьи 6 Конвенции ООН против коррупции<sup>26</sup> и «Джакартскими принципами»<sup>27</sup>. Кроме того, в стандартах ЕРАС подчеркивается, что «независимость следует понимать как позволяющую ведомству по борьбе с коррупцией выполнять свои функции без чрезмерного влияния. Независимость является ключевым элементом для установления и защиты общего доверия к антикоррупционному ведомству. Есть несколько аспектов независимости, которые включают политическую независимость, функциональную и операционную независимость, а также финансовую независимость»<sup>28</sup>. **Для обеспечения независимости и эффективного функционирования Агентства важно обеспечить ему достаточные финансовые, материальные и кадровые ресурсы. Поэтому рекомендуется добавить в Указ соответствующие положения, констатирующие обязательства по предоставлению Агентству необходимых ресурсов.**

<sup>26</sup> Там же. «Каждое Государство-участник обеспечивает... такому органу или органам или лицам необходимую самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Государства-участника, с тем чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния. Такие лица или сотрудники такого органа или органов должны обладать надлежащей квалификацией и ресурсами для выполнения своих задач».

<sup>27</sup> См. документ, приведенный в сноске 14 («Джакартские принципы»). Основные рекомендации в отношении антикоррупционных учреждений включают в себя следующее:

- сотрудники антикоррупционных органов должны получать вознаграждение на уровне, который позволяет нанять достаточное количество квалифицированных специалистов; (ВОЗНАГРАЖДЕНИЕ)
- антикоррупционные органы должны располагать достаточными финансовыми ресурсами для выполнения своих задач, с учетом бюджетных ресурсов, численности населения и территории страны. Антикоррупционные органы должны иметь право на своевременное, плановое, гарантированное и адекватное получение ресурсов для постепенного наращивания потенциала, совершенствования своей деятельности и выполнения своего мандата (АДЕКВАТНЫЕ И ГАРАНТИРОВАННЫЕ РЕСУРСЫ);
- антикоррупционные органы должны получать бюджетные ассигнования, которые они могут в полном объеме расходовать и контролировать без ущерба для надлежащих стандартов учета и отчетности и требований в отношении ревизии; (ФИНАНСОВАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ).

<sup>28</sup> См. документ, приведенный в сноске 9 («Двадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией»): «Независимость»; также см. пункт 28 документа, приведенного в сноске 16 (Заключение БДИПЧ ОБСЕ по Черногории 2018 года).



44. Согласно пункту 8, помимо решения других вопросов, Администрация Президента Республики Узбекистан и Агентство обеспечивают укомплектование Агентства кадрами и утверждают его внутренние нормативно-правовые акты. Будучи новым органом, Агентство вне всякого сомнения будет нуждаться в поддержке Администрации Президента, однако важнейшие вопросы, такие как укомплектование кадрами, организационная структура Агентства, содержание кодекса поведения работников, его внутренняя структура и состав и т. д., должно решать исключительно само Агентство. Инициатива Президента по созданию такого Агентства заслуживает высокой оценки, но если Агентство стремится обеспечить и поддерживать свою независимость как одну из своих важнейших функций<sup>29</sup>, то решения по указанным вопросам не должны приниматься другим органом. В соответствии с «Джакартскими принципами», агентства по борьбе с коррупцией должны сами распоряжаться своими кадровыми ресурсами.<sup>30</sup> Вмешательство Администрации Президента будет соответствовать стандартным подходам и мировой практике в плане создания новых органов по борьбе с коррупцией только в том случае, если роль Администрации будет сведена исключительно к обеспечению административной поддержки Агентства в принятии упомянутых решений.
45. В Агентстве должны существовать четкие правила в отношении набора кадров и принятия других важных кадровых решений, включая также необходимые существенные требования к кандидатам - например, необходимый уровень образования, профессиональные навыки, опыт работы, добропорядочность и т. д. Эти правила должны также побуждать Агентство проводить набор кадров с учетом обеспечения гендерного баланса. Прежде чем приступить к укомплектованию штатов, необходимо разработать эти правила и закрепить их в законодательном акте, обеспечивающим выполнение важнейших условий независимости Агентства и защиты этих условий. **Поэтому рекомендуется, чтобы материальные и процедурные правила набора кадров и продвижения по службе сотрудников Агентства и этические требования к ним регулировались законом.**
46. Пункт 13 предусматривает систему распределения бюджета Агентства Министерством финансов, в задачи которого входит выделение достаточных средств для ремонта помещений, закупки оборудования и т. д. Министерство финансов также отвечает за ежегодное выделение государственного бюджета на нужды Агентства. Процедура составления бюджета должна в первую очередь предусматривать участие представителей самого Агентства. **Рекомендуется рассмотреть схему, при которой Агентство будет вносить бюджетные предложения, Министерство финансов будет их утверждать, а затем будет разрабатываться окончательный оптимальный вариант бюджета, который будет передаваться на утверждение Президенту или Парламенту.**

<sup>29</sup> См. документ, приведенный в сноске 2 (Конвенция ООН против коррупции). Согласно пункту 2 статьи 6: «Каждое Государство-участник обеспечивает органу или органам... необходимую самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, с тем чтобы такой орган или органы могли выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния».

<sup>30</sup> См. документ, приведенный в сноске 14 («Джакартские принципы») «КАДРОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ: антикоррупционные органы должны быть полномочны нанимать и увольнять свой собственный персонал в соответствии с внутренними четкими и прозрачными процедурами».



#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ Н.**

В отношении всего проекта Указа: ввести соответствующие положения, констатирующие обязательства по предоставлению Агентству необходимых материальных ресурсов, а также процедурные правила набора кадров и продвижения по службе сотрудников Агентства и этические требования к ним.

### **8. СОТРУДНИЧЕСТВО И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ДРУГИМИ ОРГАНАМИ И ВЕДОМСТВАМИ**

47. Согласно пункту 6 проекта Указа, необходимо утвердить обновленный состав Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции. Важно знать мандат этой межведомственной комиссии и ее связь с мандатом Агентства по противодействию коррупции. В пункте 8 упоминаются некоторые виды деятельности комиссии и отмечается содействие Агентства в их выполнении, однако этот пункт остается весьма общим. **Наличие нескольких учреждений с аналогичными или частично совпадающими мандатами может привести к дублированию усилий, создать институциональные лазейки и в конечном итоге ослабить эффективность борьбы с коррупцией. Тем более важно, чтобы такие органы регулярно обменивались информацией и сотрудничали, что также следует подчеркнуть в проекте Указа. Следует также конкретизировать в проекте Указа вопрос о взаимопомощи между учреждениями и специальные механизмы оказания помощи, чтобы сотрудничество способствовало повышению эффективности деятельности по борьбе с коррупцией.** Первый подпункт пункта 7 предписывает Агентству «обеспечивать эффективное организационно-методическое сопровождение деятельности Комиссии». Это создает неопределенность в отношении того, как будут приниматься решения Агентства. В то время как части пунктов 2, 3, 4 предоставляют Агентству широкие исполнительные полномочия и отводят ему важное место в институциональной иерархии среди других государственных учреждений, данный пункт, если он полностью отражает характер предполагаемого ведомства, отводит Агентству всего лишь вспомогательную функцию. Чтобы иметь возможность оценить жизнеспособность такого механизма, необходимо знать, как минимум, состав и порядок принятия решений такой комиссией.

#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ I.**

В отношении пунктов 6, 7 и 8: избегать дублирования мандатов и обеспечить регулярный обмен информацией между учреждениями, сотрудничающими в вопросе борьбы с коррупцией.

48. Пункт 9 проекта указа предусматривает сотрудничество с различными правительственными органами по множеству вопросов. Агентству поручается внедрить механизмы внутреннего антикоррупционного контроля (совместно с

Генеральной прокуратурой, Министерством юстиции, Агентством развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан и иными заинтересованными ведомствами) в период 2020-2021 гг.; в трехмесячный срок внести предложения по повышению ответственности в процедурах государственных закупок, внедрению порядка обязательного опубликования договоров, заключенных в рамках государственных закупок, внедрению практики тендерных торгов и торгов в электронной форме (совместно с Министерством финансов и Генеральной прокуратурой Республики Узбекистан); в трехмесячный срок изучить состояние соблюдения законодательства в области государственных закупок, управления и использования государственной собственности (совместно с Антимонопольным комитетом, Министерством финансов, Министерством экономического развития и сокращения бедности, Министерством юстиции, Центральным банком и Счетной палатой Республики Узбекистан), а также на постоянной основе проводить дистанционный мониторинг в целях выявления и принятия мер по предотвращению конфликта интересов в государственных закупках (совместно с Генеральной прокуратурой Республики Узбекистан).

49. При условии надлежащего выполнения этих поставленных задач с соответствии с пунктом 9, деятельность Агентства приведет к значительным и позитивным антикоррупционным изменениям в Узбекистане в чрезвычайно важных областях. При этом сомнительно, чтобы все учреждения, которые, в соответствии с проектом Указа, обязаны сотрудничать с Агентством в достижении указанных целей, обладали соответствующей правовой базой и необходимыми для этого ресурсами, знаниями и опытом. В проекте Указа также не определены минимальные процедурные правила для выполнения такого множества различных задач Агентства и механизмов сотрудничества. Наконец, сроки выполнения этих задач слишком коротки и нереалистичны, что может поставить под угрозу эффективное выполнение проекта Указа. **Поэтому рекомендуется принять закон, прописывающий материальные и процедурные правила для достижения целей, упомянутых в пункте 9, предусматривающий обязанность других учреждений сотрудничать с Агентством и устанавливающий реалистичные предельные сроки деятельности Агентства.**
50. Согласно пункту 11, Агентство совместно с Министерством по развитию информационных технологий и коммуникаций и Генеральной прокуратурой Республики Узбекистан обязано в трехмесячный срок выполнить следующее: внедрить электронную платформу «E-Anticor.uz», позволяющую проводить мониторинг и оценку эффективности деятельности органов государственной власти и управления в сфере противодействия коррупции, а также государственных и иных программ в данной сфере; внедрить специальное мобильное программное обеспечение, позволяющее информировать Агентство о фактах коррупции; обеспечить доступ Агентства к информационным базам органов государственного и хозяйственного управления и иных организаций. Аналогично сказанному ранее, эти цели невозможно достичь в столь короткий срок.
51. Неясно также, какова роль Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан во внедрении электронных решений, поддерживающих функционирование Агентства, поскольку эти решения предназначены не для расследования уголовных преступлений, что является задачей прокуратуры, или не только для этой цели. Право Агентства на доступ к базам данных всех государственных и

частных юридических лиц поднимает вопрос о соразмерности, уже не говоря о том, что такое вмешательство в порой очень чувствительные данные всех организаций в стране не может быть введено указом. Это особенно справедливо в отношении частных юридических лиц, но также и в отношении общественных организаций, которые редко обязаны предоставлять доступ ко всем своим базам данных. **Поэтому рекомендуется принять закон, устанавливающий материальные и процедурные правила для достижения целей, упомянутых в пункте 11, который будет предусматривать соразмерную обязанность тщательно ограниченного числа организаций сотрудничать с Агентством и будет устанавливать реалистичные сроки для выполнения Агентством своих функций.**

52. В соответствии с пунктом 12, Агентство совместно с Министерством юстиции, Генеральной прокуратурой Республики Узбекистан и другими заинтересованными ведомствами должно в двухмесячный срок разработать «Дорожную карту» по улучшению позиций Республики Узбекистан в международных рейтингах в сфере противодействия коррупции, а в трехмесячный срок - проекты законов Республики Узбекистан «О декларировании доходов и имущества государственных служащих», «О противодействии коррупции» в новой редакции, «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов».
53. Этот пункт также устанавливает весьма амбициозные сроки, в которые Агентство может не уложиться. «Дорожная карта» улучшению позиций Республики Узбекистан в международных рейтингах в сфере противодействия коррупции еще может быть разработана в двухмесячный срок, но три важных закона должны быть составлены надлежащим образом, с проведением необходимых консультаций. **Рекомендуется значительно увеличить срок в пункте 12.**
54. В первом подпункте пункта 1 и в четвертом подпункте пункта 3 рассматривается вопрос о сотрудничестве с гражданским обществом. Диалог с гражданским обществом важен для хорошо функционирующего антикоррупционного ведомства, однако он требует наличия четких правовых основ и ограничений. Некоторые ведомства (например, Бюро по борьбе с коррупцией Латвии) практикуют создание так называемых консультативных советов, в состав которых входят представители гражданского общества и которые служат площадками для диалога о состоянии коррупции в стране. **Тем не менее, такое взаимодействие должно быть четко структурировано, чтобы не налагать на гражданское общество чрезмерные требования и обязательства.**

#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ J.**

**В отношении пунктов 9, 11 и 12: принять закон, устанавливающий материальные и процедурные правила для достижения целей, описанных в этих пунктах, предусмотреть обязанность тщательно ограниченного числа организаций сотрудничать с Агентством, а также значительно увеличить сроки выполнения задач, подлежащих выполнению совместно и в сотрудничестве с другими органами. Кроме того, взаимодействие с гражданским обществом должно быть четко структурировано, чтобы не налагать на гражданское общество чрезмерные требования и обязательства.**

## 9. ВНУТРЕННЯЯ И ВНЕШНЯЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ

55. Согласно пункту 3 проекта указа, «Агентство ежегодно подготавливает Национальный доклад о противодействии коррупции в Республике Узбекистан и вносит его на рассмотрение Президенту Республики Узбекистан и палатам Олий Мажлиса Республики Узбекистан». Следует уточнить, что последует за таким рассмотрением, и в какой степени Олий Мажлис выполняет надзорную функцию. Олий Мажлис должен иметь возможность обсуждать доклады, представленные ему в ходе парламентских дебатов. Кроме того, в «Джакартском заявлении» содержится рекомендация о том, чтобы антикоррупционные ведомства официально, по крайней мере, раз в год, уведомляли о своей деятельности общественность.<sup>31</sup> **Поэтому рекомендуется обнародовать доклады Агентства, в том числе онлайн, на принадлежащем Агентству вебсайте.**
56. Кроме того, в проекте Указа, похоже, отсутствуют какие-либо положения о внутренней<sup>32</sup> или внешней<sup>33</sup> подотчетности, которые выделены в качестве ключевых стандартов в соответствии с «Джакартскими принципами». **У Агентства должны иметься четкие правила в отношении механизмов контроля и дисциплинарного воздействия, с тем чтобы свести к минимуму и пресекать любое неправомерное поведение и злоупотребление властью со стороны Агентства или его сотрудников.**
57. Как уже отмечалось (см. пункт 44 выше), Агентство должно иметь возможность утвердить собственный кодекс поведения для установления и поддержания внутренней подотчетности. Кроме того, подотчетность также связана с прозрачностью. В этом отношении антикоррупционные Агентства должны подавать пример и гарантировать активное обнародование своих активов официальными лицами и сотрудниками Агентства, публично докладывать о деятельности Агентства и делать эту информацию доступной для широкой общественности. **Поэтому рекомендуется публиковать все окончательные решения Агентства на его вебсайте.**

### РЕКОМЕНДАЦИЯ К.

**В отношении всего проекта Указа: разработать четкие правила и стандартные оперативные процедуры в отношении внутренней и внешней подотчетности, включая механизмы контроля и дисциплинарного воздействия, с тем чтобы свести к минимуму и пресекать любое неправомерное поведение и злоупотребление властью со стороны Агентства или его сотрудников.**

<sup>31</sup> См. документ, приведенный в сноске 14 («Джакартские принципы»), «ПУБЛИЧНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ: учреждения по борьбе с коррупцией обязаны, по крайней мере, ежегодно официально отчитываться о своей деятельности перед населением».

<sup>32</sup> Там же, «ВНУТРЕННЯЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ: антикоррупционные органы должны разработать и установить четкие правила и стандартные оперативные процедуры, включая надзорные и дисциплинарные механизмы, для сведения к минимуму возможности любых проступков и злоупотребления полномочиями»;

<sup>33</sup> Там же, «ВНЕШНЯЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ: антикоррупционные органы должны строго придерживаться принципа верховенства права и быть подотчетны механизмам, установленным для недопущения злоупотребления властью».

## 10. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

58. Пункт 16 проекта Указа предусматривает обязанность средств массовой информации «организовывать... публикации и тематические передачи по освещению целей и задач настоящего Указа». Хотя борьба с коррупцией является очень важной задачей, она не должна нарушать другие права государственных и частных структур. К средствам массовой информации следует относиться с уважением, а свободные СМИ значительно способствуют усилиям правительства по борьбе с коррупцией. Если обязать СМИ сообщать об усилиях правительства, это может возыметь противоположный эффект. Именно действия и достижения органов по борьбе с коррупцией, а не предписанные обязательства, должны мотивировать средства массовой информации оказывать им помощь в этой борьбе. **Поэтому рекомендуется заменить слова «регулярно организовывать в средствах массовой информации публикации и тематические передачи» в пункте 16 фразой «приглашать средства массовой информации для организации публикаций и тематических программ».**
59. Одна из основных рекомендаций настоящих Экстренных замечаний заключается в разработке формального первичного законодательства о создании Агентства по борьбе с коррупцией. При этом хотелось бы напомнить законодателям, что обязательства ОБСЕ требуют разработки законодательства «в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (Московский документ 1991 года, п. 18.1). Консультации по законопроектам и нормативно-правовым документам должны проводиться с участием всех заинтересованных сторон и обеспечивать достаточное время для разработки и представления рекомендаций по проектам законов; Государство также должно обеспечить адекватный и своевременный механизм обратной связи, посредством которого государственные органы будут получать отзывы и реагировать на них.<sup>34</sup> Чтобы гарантировать эффективное участие сторон, механизмы консультаций должны предусматривать получение отзывов на ранней стадии и в течение всего процесса,<sup>35</sup> то есть не только на этапе подготовки проекта соответствующими министерствами, но и на этапе его обсуждения в парламенте (например, посредством организации общественных слушаний). Общественные консультации представляют собой механизм открытого и демократического управления; они приводят к повышению прозрачности и подотчетности государственных учреждений и помогают обеспечить выявление потенциальных противоречий до принятия закона.<sup>36</sup> Обсуждения должны проводиться с привлечением всех заинтересованных сторон и при участии лиц или групп, затронутых законопроектом. В законодательстве следует учитывать различные последствия принятия закона на женщин и мужчин, и обеспечивать участие женщин на всех этапах процесса.<sup>37</sup> Обсуждения, проводимые таким образом, который позволяет организовать открытые

<sup>34</sup> См., например, «Рекомендации по расширению участия ассоциаций в процессах принятия государственных решений» (от участников Форума гражданского общества, организованного БДИПЧ / ОБСЕ в кулуарах Дополнительного совещания по человеческому измерению «Свобода мирных собраний и ассоциаций» 2015 года), Вена, 15-16 апреля 2015 г., <<http://www.osce.org/odihr/183991>>.

<sup>35</sup> См., например, ОБСЕ / БДИПЧ, «Руководящие принципы по защите правозащитников» (2014 г.), Раздел II, Подраздел G, «Право участвовать в государственных делах», <<http://www.osce.org/odihr/119633>>.

<sup>36</sup> Там же.

<sup>37</sup> БДИПЧ / ОБСЕ: «Законы, работающие на благо мужчин: и женщин: Пособие по учету гендерной проблематики в законодательстве» (2017 г.), на сайте <https://www.osce.org/odihr/327836>.

Экстренные замечания БДИПЧ ОБСЕ по проекту Указа Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан»

дискуссии с участием всех заинтересованных сторон, улучшают понимание всеми сторонами различных факторов и укрепляют доверие к принятому законодательству, что в конечном итоге также способствует улучшению исполнения принятых законов.

60. В свете вышесказанного, узбекскому законодателям рекомендуется обеспечить систему, при которой любое законодательство об учреждении учреждения по борьбе с коррупцией будет предметом всесторонних, широких и эффективных консультаций в соответствии с изложенными выше принципами на всех этапах законотворческого процесса.

*[КОНЕЦ ТЕКСТА]*