



**ACN**

Сеть по борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии

Отдел по борьбе с коррупцией

Директорат по Финансам и Предпринимательству

Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР)

Ул. Андре-Паскаль 2, 75775 Париж Cedex 16, Франция

Телефон: +33(0)1 45249964, Fax: +33(0)1 44306307

E-mail: [anti-corruption.contact@oecd.org](mailto:anti-corruption.contact@oecd.org)

Website: [www.oecd.org/corruption/acn](http://www.oecd.org/corruption/acn)

## Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии

### Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

## Узбекистан

### Оценка и рекомендации

Приняты на пленарном заседании Стамбульского плана действий 7 декабря 2010 года в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

## Содержание

Основные выводы .....	3
Обзор по Узбекистану .....	7
Общие сведения о стране .....	8
1. Антикоррупционная политика.....	10
1.1 – 1.2 – 1.3 Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией, политические документы по борьбе с коррупцией и исследования коррупции.....	10
1.4 - 1.5 Участие общественности в борьбе с коррупцией, повышение информированности и антикоррупционное просвещение общества .....	14
1.6. Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией.....	16
1.7 Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией.....	17
2. Установление уголовной ответственности за коррупцию .....	18
2.1 – 2.2 Правонарушения и элементы правонарушений.....	18
2.3. Определение государственного должностного лица .....	20
2.4 – 2.5 – 2.6 Санкции, конфискация, иммунитеты и срок исковой давности .....	21
2.7 Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь.....	25
2.8. Применение, толкование и процедура .....	26
2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией .....	26
3. Предупреждение коррупции.....	28
3.1. Органы по предупреждению коррупции .....	28
3.2. Добропорядочность государственной службы.....	28
3.3. Содействие прозрачности и ограничение дискреционных полномочий органов публичной администрации .....	32
3.4. Государственный финансовый контроль и аудит .....	35
3.5. Государственные закупки .....	39
3.6. Доступ к информации.....	41
3.7. Политическая коррупция .....	43
3.8 Органы судебной власти .....	45
3.9 Частный сектор.....	47
Перечень рекомендаций .....	50

## Основные выводы

Узбекистан присоединился к Стамбульскому плану действий по борьбе с коррупцией в марте 2010 г. Это первый обзор по Узбекистану. В этом документе дана оценка нормативно-правовой и институциональной базы по борьбе с коррупцией в стране и изложены рекомендации, направленные на поддержку проводимой в Узбекистане политики реформ в области борьбы с коррупцией по трем основным направлениям: антикоррупционная политика, установление уголовной ответственности за коррупцию и предупреждение коррупции.

### Антикоррупционная политика

Политическая воля бороться с коррупцией выражается руководством Узбекистана во время публичных выступлений и подчеркивается в книгах и статьях. Борьба с коррупцией названа одной из целей в различных государственных программах и постановлениях, например, в программе по реализации целей и задач демократизации и обновления общества, реформирования и модернизации страны, которая была принята в 2004 г. В 2008 году Узбекистан присоединился к Конвенции ООН против коррупции, и была создана рабочая группа по разработке антикоррупционных мер.

В сентябре 2010 г. рабочая группа окончила разработку проекта Национального плана по противодействию коррупции. Этот документ еще не принят и не изучался группой мониторинга. В соответствии с информацией, представленной Узбекистаном, это всеобъемлющий политический документ по борьбе с коррупцией, который определяет цели, главные направления работы и включает различные практические меры, которых необходимо предпринять в сферах предупреждения коррупции, борьбы с коррупцией и работы правоохранительных органов, участия общественности и ее обучения. Были проведены консультации с несколькими неправительственными организациями при ее разработке. Узбекистан призывается принять Национальный план по противодействию коррупции и обеспечить его эффективное выполнение. Узбекистану рекомендуется широко распространить принятый план, создать механизм его реализации, и обеспечить наличие государственного органа, который будет отвечать за координацию выполнения плана. Также рекомендуется представлять регулярные публичные отчеты о мерах принятых по борьбе с коррупцией.

В марте 2010 г. Центр по изучению общественного мнения «Ижтимоий фикр» («Социальное мнение») провел специальный опрос мнения населения о коррупции. Этот опрос был проведен по заказу правительства и включил такие вопросы как уровень и причины коррупции, отношение населения к деятельности правоохранительных органов и наиболее эффективные средства борьбы с коррупцией. В соответствии с информацией, предоставленной Узбекистаном, результаты опроса были использованы при разработке проекта Национального плана по противодействию коррупции, однако, они не были доступны общественности. Было бы полезно продолжить дальнейшее проведение исследований коррупции правительственными, неправительственными и независимыми организациями, и при этом необходимо продолжать использовать их результаты в процессе разработки и мониторинга выполнения политики борьбы с коррупцией.

Главный акцент в сфере повышения информированности и антикоррупционного просвещения общественности делается на распространении информации и разъяснение норм законодательства и повышения правовой культуры в обществе. Проводятся различные конференции и мероприятия

по обучению, публикуются статьи в масс-медиа, издаются и распространяются постеры, листовки и брошюры с целью повышения правового сознания. В последние годы были проведены дополнительные мероприятия по повышению информированности и обучению общественности непосредственно о борьбе с коррупцией. В 2009 – 2010 гг. семинары о борьбе с коррупцией были организованы государственными органами Узбекистана совместно с Фондом имени Конрада Аденауэра, Фонда имени Фридриха Эберта, Управлением ООН по наркотикам и преступности и Ассоциацией деловых женщин Андижанской области. Ташкентский государственный юридический институт издает образовательные материалы для студентов о взяточничестве и коррупции. Необходимо провести мероприятия по повышению информированности и антикоррупционному просвещению общества, ориентированные на более широкие слои общества, отдельные группы риска в государственной службе, общественные объединения и деловой сектор, уделяя основное внимание практическим аспектам.

На данный момент в Узбекистане не существует специализированного органа, осуществляющего координацию государственной политики по борьбе с коррупцией и по её предупреждению, согласно требованиям Конвенции ООН. Эти функции распределены между различными государственными органами. Проект Национального плана по противодействию коррупции предусматривает создание коллегиального органа – Межведомственной Комиссии по Противодействию Коррупции с участием неправительственных организаций, который будет отвечать за координацию работы в процессе выполнения плана и другие меры по предотвращению коррупции. Также предусмотрено, что функции секретариата Комиссии будет выполнять Генеральная прокуратура. Узбекистану рекомендуется обеспечить наличие специализированного органа или подразделения в государственной институции, которое было бы ответственно за предотвращение коррупции, согласно требованиям Конвенции ООН.

### **Установление уголовной ответственности за коррупцию и правоохранительные органы по борьбе с коррупцией**

Уголовный кодекс Узбекистана содержит положения, криминализирующие активное и пассивное взяточничество, как в государственном, так и в частном секторах. Уголовный кодекс также предусматривает уголовную ответственность за хищение, злоупотребление должностными полномочиями и другие преступления коррупционной направленности. Между тем, элементы коррупционных преступлений не полностью соответствуют требованиям международных антикоррупционных стандартов. Необходимо внести изменения в Уголовный кодекс, в соответствии с которыми предметом подкупа могут быть как материальные, так и нематериальные выгоды, определение взяточничества включает не только неправомерные преимущества для самого должностного лица, но также и «для других юридических или физических лиц». Нужно установить уголовную ответственность за обещание и предложение взятки, как в государственном, так и в частном секторах, а так же за просьбу взятки должностным лицом. К тому же, необходимо ввести гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность юридических лиц за участие в коррупционных правонарушениях. Узбекистан тоже призывается ввести ответственность за «сокрытие», «злоупотребление служебным положением», торговлю влиянием и «незаконное обогащение».

Хотя Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает отдельные меры, которые позволяют конфискацию, режим конфискации в Узбекистане не полностью соответствует международным стандартам. Узбекистану рекомендуется ввести положения в законодательстве, которые позволили бы осуществлять конфискацию доходов от коррупционных преступлений, которые были превращены в другое имущество, которые были приобщены к имуществу, приобретенному из законных источников и в виде прибыли или других выгод, полученных от доходов от преступлений.

Узбекистан призывается усовершенствовать режим иммунитета от задержания и уголовного пресечения, путем ограничения круга категорий государственных должностных лиц, пользующихся неприкосновенностью, ограничения неприкосновенности только действиями, совершаемыми при выполнении должностных обязанностей и принятием порядка лишения неприкосновенности.

В сфере работы правоохранительных органов, Узбекистан является единственной страной бывшего СССР, в которой пока не принят закон об оперативно-розыскной деятельности. Узбекистан призывается принять такой закон и улучшить механизм сотрудничества между правоохранительными органами в области расследования и уголовного преследования за коррупцию, а также усовершенствовать правила подбора работников на службу в специализированные подразделения правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

### **Предупреждение коррупции**

Нормативно-правовая база организации государственной службы в Узбекистане предусмотрена различными законами. Например, правила подбора на работу в государственной службе предусмотрены в Трудовом кодексе, оплата труда государственных служащих предусмотрена в Постановлении Кабинета Министров. Все же, отсутствуют общие правила конкурсного отбора сотрудников на государственную службу. Узбекистан призывается принять единый правовой акт о государственной службе, где бы содержалось определение должностного лица, были бы разъяснены критерии и правила отбора сотрудников на основе конкурса и заслуг, а также правила продвижения в государственной службе.

Что касается аудита и финансового контроля, в Узбекистане существует Высший орган аудита - Счетная палата Республики Узбекистан. Управление и контроль за финансовой деятельностью централизованы и осуществляются Министерством финансов. Главное контрольно-ревизионное управление является главной инспекционной службой. Счетной палате Республики Узбекистан и отделам внутреннего аудита необходимо провести обучающие мероприятия по вопросам борьбы с коррупцией. Необходимо ввести правила, устанавливающие обязательную публикацию информации о государственных расходах и создать отделы внутреннего аудита.

Система государственных закупок в Республике Узбекистан регулируется несколькими законодательными актами и после определенной суммы требуется проведение закупок на конкурсной основе. Главную озабоченность вызывает осуществление прозрачности на разных этапах в процессе государственных закупок и высокий порог для использования конкурсных процедур. Узбекистан призывается учредить независимый контрольный орган, который будет заниматься рассмотрением жалоб участников тендеров на государственные закупки и проводить для сотрудников органов, занимающихся государственными закупками, тренинги по вопросам борьбы с коррупцией.

Законодательство о доступе к информации должно ограничить дискреционные полномочия должностных лиц при отказе предоставить информацию. Необходимо создать единую электронную систему публичной информации, которая была бы доступна всему населению. Необходимо также проводить кампании по повышению информированности граждан о своих правах и обязанностях, касающихся доступа к информации.

Хотя закон устанавливает порядок избрания судей и Конституция и Закон «О судах» содержит нормы о независимости судебной власти, нужно принять дополнительные меры, чтобы обеспечить прозрачность и честность в деятельности органов судебной власти. Прозрачность в деятельности органов судебной власти нужно повысить путем введения и обнародования критериев отбора

судей, их продвижения в должности и причин прекращения их полномочий. Необходимо обеспечить прозрачность рассмотрения громких коррупционных дел и дел о защите прав человека. Необходимо также принять и ввести в действие Кодекс поведения судей, соответствующий Бангалорским принципам поведения судей.

Представителей бизнес сектора необходимо призывать принимать необходимые меры внутреннего контроля и развить различные меры саморегулирования (кодексы поведения, меры по обеспечению соблюдения антикоррупционного законодательства).

## Обзор по Узбекистану

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией является субрегиональной инициативой Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии (Сеть ОЭСР), ориентированной на такие страны, как Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Украина и Узбекистан; в реализации этого плана также принимают участие другие страны, входящие в Сеть ОЭСР. Реализация Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией включает проведение обзоров и мониторинг законодательно-правовой и институциональной базы стран в области борьбы с коррупцией.

Узбекистан присоединился к Стамбульскому плану действий в марте 2010 г. Это первый обзор по Узбекистану. 15 сентября 2010 г. Узбекистан представил отчет о самооценке, структура которого соответствует вопроснику по второму раунду мониторинга в рамках Стамбульского плана действий. В октябре – ноябре 2010 г. группа мониторинга провела камеральный анализ представленных данных и подготовила соответствующие рекомендации.

Группу мониторинга возглавлял Даниэль Телесклаф (Швейцария), а в состав этой группы входили следующие эксперты: Зорана Маркович (Республика Сербия), Ольга Зудова (Управление ООН по наркотикам и преступности) и Анна Маргарян (Армения).

Со стороны Узбекистана координацией работы занимался Евгений Коленко, заместитель начальника Управления по борьбе с экономической преступностью и коррупцией Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан. Координацию работы со стороны Секретариата ОЭСР обеспечивали Ольга Савран и Инесе Гайка.

Отчет был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, состоявшемся 5-8 декабря 2010 г. В нем содержится 21 рекомендация Узбекистану. Отчет будет опубликован после проведения заседания по адресу <http://www.oecd.org/corruption/acn>.

В целях оказания помощи в выполнении рекомендаций Секретариат Сети организует повторный визит в Узбекистан, с тем чтобы представить данный отчет государственным учреждениям, гражданскому обществу, деловым кругам и международной общественности. Правительству Узбекистана будет предложено на пленарных заседаниях ОЭСР / Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией регулярно информировать Секретариат об очередных принятых в стране мерах по выполнению полученных рекомендаций.

## Общие сведения о стране

### Социально-экономическое положение

Узбекистан - страна Центральной Азии, численность ее населения составляет 27,5 млн. человек и территория - 447 тыс. кв. км. Узбекистан не имеет выхода к морю и граничит с Казахстаном, Киргизстаном, Таджикистаном, Афганистаном и Туркменистаном.

Узбекистан занимает шестое место в мире по производству и второе место в мире по экспорту хлопка; хлопок по-прежнему остается одним из основных источников экспортных доходов страны. Кроме того, важную роль для Узбекистана также играет экспорт природного газа, нефти, золота и урана.

В стране проводится рыночно - ориентированные структурные реформы и развивается либерализация рынка. В последнее десятилетие в Узбекистане наблюдался устойчивый экономический рост, в основном вследствие благоприятных внешних условий и благодаря проводимой макроэкономической политике. Темпы роста экономики Узбекистана возросли примерно с 4% в период с 1996 по 2003 г.г. до более чем 7% в 2004 – 2006 г.г. и превысили 9% в 2007 – 2008 г.г. Несмотря на мировой экономический кризис, в 2009 и 2010 г.г. узбекская экономика продолжала расти примерно на 8% в год<sup>1</sup>.

Уровень бедности снизился с 27,5% в 2001 г. до 25,8% в 2005 г., но ВВП на душу населения по-прежнему остается очень низким – в 2009 г. он составил 1100 долларов США, – поэтому нужда в борьбе с бедностью остается. Президент Каримов издал указ о повышении с 1 августа 2010 г. на 20% размеров заработной платы работников бюджетных учреждений, пенсий, стипендий и социальных пособий.

### Политическая структура

Узбекистан является президентской республикой. В декабре 2007 г. Ислам Каримов был избран на пост Президента на третий срок; за него проголосовало 88% избирателей. Политическая власть в Узбекистане сосредоточена в руках исполнительной ветви власти. Президент формирует состав Кабинета Министров, назначает хокимов (руководителей администрации) областей и часть сенаторов, а также утверждает кандидатуры судей.

В Узбекистане действует двухпалатный парламент (Олий Мажлис). В нижнюю или Законодательную палату Парламента входит 150 депутатов. В настоящее время в нижней палаты Парламента Узбекистана представлены четыре политических партии, которые считаются пропрезидентскими. В Верхнюю палату Парламента или Сенат входит 100 депутатов, 84 избираются местными Кенгашами народных депутатов, а 16 назначены Президентом.<sup>2</sup>

Несмотря на наличие соответствующих конституционных гарантий свободы слова и прессы, некоторые отчеты и публичные выступления выражают озабоченность в этой связи. В недавнем

<sup>1</sup> IMF, Republic of Uzbekistan: 2008 Article IV Consultation—Staff Report; IMF Country Report No. 08/235, 2008; Economist Intelligence Unit, Uzbekistan, Country Reports in 2010, World Bank, Country Brief 2010

<sup>2</sup> Economist Intelligence Unit data



заявлении представителя ОБСЕ была выражена озабоченность в связи с притеснениями журналистов в Узбекистане; в этом заявлении было указано также, что в ситуации с обеспечением свободы прессы в Узбекистане никаких улучшений не наблюдается. Как свидетельствуют данные отчетов, свобода объединений в Узбекистане тоже ограничена, а незарегистрированные НПО испытывают всякого рода трудности и подвергаются притеснениям.<sup>3</sup>

### **Тенденции коррупции**

Считается, что коррупция в Узбекистане широко распространена. В индексе восприятия коррупции организации «Трансперенси Интернэшнл» Узбекистан занял 172 место из 178, и за последние года его рейтинг ухудшился.

#### **Индекс восприятия коррупции «Трансперенси Интернэшнл». Рейтинг Узбекистана**

<b>2007</b>		<b>2008</b>		<b>2009</b>		<b>2010</b>	
Место	Рейтинг	Место	Рейтинг	Место	Рейтинг	Место	Рейтинг
175	1,7	166	1,8	174	1,7	172	1,6

<sup>3</sup> Freedom House, Freedom in the World, 2010 Edition; U.S. State Department, 2009 Human Rights Report. Uzbekistan; U.S. Statement on Media Freedom in Uzbekistan, 23 September 2010; OSCE media freedom representative concerned about persecution of journalists in Uzbekistan, OSCE Press Release, 20 February 2010

# 1. Антикоррупционная политика

## 1.1 – 1.2 – 1.3 Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией, политические документы по борьбе с коррупцией и исследования коррупции

### Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией

В отчете по самооценке Узбекистан подчеркивает, что руководство страны уделяет борьбе с коррупцией особое внимание; и Президент, и Правительство Республики считают это одним из первоочередных вопросов повестки дня. Президент Узбекистана подчеркивает важность проблемы коррупции в своих выступлениях на многих общественных и государственных мероприятиях и подробно останавливается на ней в своих книгах и статьях.

Руководство Узбекистана полагает, что проблема коррупции может быть эффективно решена косвенным путем, т.е. посредством таких мер, как укрепление судебно-правовой системы, повышение правовой культуры населения, усиление роли неправительственных организаций, обеспечение защиты прав и свобод и создание системы общественного контроля деятельности государственного сектора.

Узбекистан указывает, что вопрос борьбы с коррупцией освещен в различных государственных программах и постановлениях. В частности, ряд мер в этой связи предусматривается Постановлением Президента № ПП-24 от 10 марта 2005 г. «О программе по реализации целей и задач демократизации и обновления общества, реформирования и модернизации страны». По информации, предоставленной Узбекистаном, Программа, которая была принята в соответствии с данным постановлением, включает меры по борьбе с коррупцией. Была предоставлена дополнительная информация, что в рамках реализаций этой программы были приняты многочисленные законы (упрощение налогообложения, сокращение видов и упрощение разрешительных процедур, сокращение проверок, углубления рыночных реформ, создание фонда поддержки независимых средств массовой информации, и т. д.), задачами которых, среди прочего, является противодействие коррупции. Например, в рамках исполнения этой программы была утверждена концепция реформ, направленных на либерализацию судебно-правовой системы страны. Как сообщают источники, она включает меры, направленные на противодействие коррупции в судебно-правовой системе. Информация о том, какие именно меры по борьбе с коррупцией предусматривают эти законы, их эффективность и в какой степени эти меры были реализованы, этим отчетом не изучалось.

Вопросы борьбы с коррупцией в некоторой мере затронуты и в других государственных программах, касающихся таких сфер, как средства массовой информации, внешняя политика, международная торговля и т.п.

Некоторым подтверждением наличия политической воли в отношении борьбы с коррупцией является тот факт, что в 2008 г. Узбекистан присоединился к Конвенции ООН против коррупции, в связи с чем была создана рабочая группа по разработке антикоррупционного законодательства, соответствующего положениям Конвенции ООН против коррупции, а также национальной антикоррупционной стратегии. В результате был подготовлен проект Национального плана

действий по борьбе с коррупцией (более подробно см. раздел «Политические документы по борьбе с коррупцией»).

Следует отметить также, что в предвыборных программах всех политических партий Узбекистана рассматривается проблема коррупции и предлагаются пути и методы борьбы с этим явлением. Если судить по этим программам, то наиболее сильно поражены коррупцией правоохранительные и контролирующие органы. Одна из политических партий приняла собственный План действий на 2006 – 2009 г.г., в котором подчеркнута стремление этой партии вести бескомпромиссную борьбу и разработку конкретных мер по искоренению таких явлений, как взяточничество, коррупция, вымогательство в различных сферах жизни общества. Другие партии либо дали обязательство поддерживать законопроекты, в которых выдвигаются законодательные инициативы, направленные на борьбу с этим явлением, либо тоже включили в свои политические программы задачу по искоренению коррупции, кумовства, игнорирования нужд граждан и т.п.

Следует приветствовать усилия узбекских властей и принятие программ, в которых изложены методы предотвращения коррупции и пути решения, связанных с ней проблем посредством проведения институциональной перестройки и законодательной реформы; заслуживает похвалы и принятие закона «О присоединении Республики Узбекистан к Конвенции ООН против коррупции» в 2008 г. При этом, однако, следует порекомендовать властям Узбекистана обеспечить действенное проведение всех этих документов в жизнь. Несмотря на то, что на уровне высшего руководства страны этот вопрос был объявлен одним из первоочередных, борьба с коррупцией остается в основном декларативной целью и подробно обсуждается только на уровне соответствующих документах. Мало конкретных примеров мер по борьбе с коррупцией, их практических результатов и прогрессе, достигнутом в области борьбы с коррупцией.

### **Политические документы по борьбе с коррупцией**

Недавно в Узбекистане был разработан проект Национального плана по противодействию коррупции. Этот документ подготовила рабочая группа, созданная в сентябре 2008 г. в целях разработки мероприятий и приведению национального законодательства страны в соответствие с требованиями, содержащимися в Конвенции ООН против коррупции. В состав этой рабочей группы входят представители 12 министерств, ведомств и других государственных учреждений, а возглавляет ее заместитель Генерального прокурора Республики Узбекистана.

Проект Национального плана действий по противодействию коррупции был направлен в ряд других, в том числе неправительственных, организаций, включая Национальный центр Республики Узбекистан по правам человека, Омбудсмен, Палату адвокатов Узбекистана, Институт по изучению гражданского общества, а также специалистам из других министерств и ведомств. Эти организации представили свои замечания и предложения по проекту данного документа. Узбекистан подтвердил, что эти замечания и предложения были проанализированы и их основная часть была учтена в его окончательной редакции.

Предполагается, что Национальный план по противодействию коррупции станет той базой, на основании которой будет построена вся антикоррупционная политика страны и определены стратегические приоритеты, методы и механизмы, а также конкретные меры по их реализации. По состоянию на 15 сентября 2010 г. проект Национального плана по борьбе с коррупцией был завершен и направлен на рассмотрение в ответственные министерства и государственные учреждения.

Пока в Узбекистане нет специального общенационального документа, в котором была бы определена антикоррупционная политика страны. Как было разъяснено, политика в этой области осуществляется путем принятия соответствующих законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих определенные направления борьбы с коррупцией, а также некоторых государственных программ.

В соответствии с положениями Конвенции ООН против коррупции, все государства-участники Конвенции должны разработать и осуществлять эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности. Следует приветствовать Узбекистан за своевременные и конкретные усилия по разработке проекта национального плана по борьбе с коррупцией после присоединения к Конвенции ООН, и особо призвать активно продолжать процедуру принятия плана и дальнейшего обеспечения его действенного выполнения.

#### **Рекомендация 1.1 - 1.2**

***Принять согласованный со всеми ключевыми участниками комплексный Национальный план по противодействию коррупции, обеспечив в этой связи расширенные консультации с неправительственными организациями и представителями научной общественности, и широко распространить этот документ. Обеспечить, чтобы Национальный план по противодействию коррупции предусматривал строгие приоритеты, конкретные и эффективные меры по противодействию коррупции и механизм реализации плана, в том числе четкое распределение задач, точные указания и сроки выполнения; чтобы в плане была указана организация, ответственная за координацию выполнения, и предусмотрено представление регулярных публичных отчетов о его выполнении.***

#### **Исследования коррупции**

По данным отчета Узбекистана по самооценке, Указом Президента Узбекистана № УП-1791 от 25 июня 1997 г. был создан специализированный негосударственный исследовательский центр «Общественное мнение», которому было поручено проведение опросов населения и изучение общественного мнения. Центр занимается изучением самых разных вопросов, но в основном это исследования в коммерческом секторе, изучение препятствий, стоящих на пути предпринимательства в республике, вопросы соблюдения прав человека, исследования эффективности законодательства, проблемы судебной системы, органов внутренних дел, деятельность профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений.

В марте 2010 г. центр «Общественное мнение» провел специальное исследование общественного мнения по вопросам коррупции, в основу которого легли результаты общенационального опроса населения. Это исследование включало такие вопросы, как уровень и причины коррупции, отношение населения к деятельности правоохранительных органов и наиболее эффективные средства борьбы с коррупцией. Заказчиком этого исследования было Правительство страны, а финансировалось оно из средств государственного бюджета. Предоставлена информация, что результаты этого исследования использовались в процессе подготовки проекта Национального плана по противодействию коррупции и далее были отосланы в некоторые государственные органы и негосударственные организации, но не были опубликованы.

По данным отчета Узбекистана по самооценке, государственные учреждения регулярно поручают проведение соответствующих исследований в сферах, относящихся к их области деятельности. Приведены примеры следующих исследований: отношение к преподавателям в сфере высшего

образования, об отношении общественности к милиции и об общественном мнении насчет судебно-правовой реформы.

Узбекистан сообщает, что Генеральная прокуратура регулярно проводит исследования по вопросам коррупции в различных органах и секторах. Генеральная прокуратура Республики Узбекистан занимается также сбором, накоплением и анализом статистической информации об уголовных делах по преступлениям коррупционного характера.

Сообщается также, что процесс подготовки и принятия законов предусматривает, что органы, наделенные правом законодательной инициативы, имеют право передавать проекты законов на экспертизу в государственные органы, НПО и научно-исследовательские институты.

Тот факт, что исследования коррупции проводятся регулярно и имеют широкую направленность, а финансирование научно-исследовательских и образовательных учреждений прописано в бюджете отдельной строкой, очень позитивен, но при этом неясно, каким образом те исследования, о которых здесь идет речь, используются или могут использоваться в контексте усилий по борьбе с коррупцией. Кроме того, эта деятельность ведется только государственными учреждениями и финансируется из средств государственного бюджета. Была представлена ограниченная информация о других, независимых исследованиях коррупции, проводимых НПО и различными ассоциациями. В отчете Узбекистана о самооценке упоминаются, в частности, исследования, проведенные некоторыми неправительственными организациями, вовлеченными в процесс разработки антикоррупционного законодательства; как утверждают авторы отчета, в этих исследованиях содержится очень важная информация о масштабах коррупции в стране, которую власти Узбекистана приняли к сведению. Все же копии таких докладов группе экспертов не были предоставлены.

Очень важно, чтобы в процессе разработки антикоррупционной политики Правительство Узбекистана продолжало использовать данные широких исследований и опросов населения. В этой связи, однако, следует отметить, что на данном этапе пока еще не хватает информации, которая позволила бы оценить, в какой мере результаты исследований, о которых здесь шла речь, были использованы на практике, в особенности в процессе разработки антикоррупционной политики.

### **Рекомендация 1.3**

***Оказывать дальнейшее содействие проведению исследований коррупции правительственными, неправительственными и независимыми организациями. Обеспечить проведение регулярных, целевых и доказательных исследований и опросов общественного мнения о масштабах и характере коррупции в стране, об опыте столкновения с коррупцией и об отношении людей к тем усилиям, которые предпринимает правительство в области борьбы с коррупцией. В целях обеспечения надежности и доказательности результатов исследований коррупции необходимо использовать статистические данные о преступлениях коррупционного характера. Обеспечить, чтобы результаты научных исследований использовались в процессе разработки антикоррупционной политики и выявления областей, где имеют место коррупционные риски.***

## **1.4 - 1.5 Участие общественности в борьбе с коррупцией, повышение информированности и антикоррупционное просвещение общества**

### **Участие общественности в борьбе с коррупцией**

Правительство Узбекистана начало сотрудничать с несколькими неправительственными и научными организациями по вопросам, связанным с решением проблемы коррупции в стране. Как было указано, такое сотрудничество главным образом выражается в проведении всевозможных семинаров и консультаций по вопросам составления юридических и политических документов – как это было в случае с проектом Национального плана по борьбе с коррупцией, - а также в разработке других мер в контексте проведения в жизнь положений Конвенций ООН.

Следует одобрить тот факт, что в процессе разработки проекта антикоррупционных документов Правительством Узбекистана были учтены мнения и оценки представителей гражданского общества, и порекомендовать привлекать к этому процессу более широкий круг неправительственных организаций или использовать какие-то механизмы консультаций с обществом в целом. Необходимо организовать систематическое привлечение общественности к этим процессам, и важно привлечь к участию подразделения по связям с общественностью министерств и государственных учреждений, которые существуют с 2006 г.

### **Повышение информированности и антикоррупционное просвещение общественности**

Правительство Узбекистана сообщает, что в этой сфере главный акцент делается на обеспечение правовой информацией и повышение правового сознания общества, и в рамках решения этой задачи некоторые мероприятия затрагивают проблемы борьбы с коррупцией. С недавнего времени в Узбекистане также проводятся мероприятия по обучению, непосредственно направленные на борьбу с коррупцией.

Более комплексная работа по повышению правовой грамотности населения и его информированности о своих правах началась с принятием 29 августа 1997 г. «Национальной программы по повышению правовой культуры в обществе». Тогда же был создан и Центр изучения общественного мнения «Общественное мнение». Этот центр выпускает специализированные журналы, проводит опросы общественного мнения и социологические исследования. В Узбекистане есть также Центр пропаганды правового просвещения, учрежденный при Ташкентском государственном юридическом институте и Министерстве юстиции. Оба эти центра организуют, разрабатывают и помогают проводить всевозможные просветительские и пропагандистские мероприятия, ориентированные на все слои населения. Кроме того, при Министерстве юстиции создан Центр по повышению квалификации юристов, который проводит курсы повышения квалификации без отрыва от производства для сотрудников Минюста, юристов, работающих в государственных учреждениях, адвокатов и других работников юридической сферы. По информации, предоставленной Узбекистаном, эти курсы включили вопросы по борьбе с коррупцией.

Помимо обучающих программ, конференций и круглых столов, мероприятия по повышению информированности общества проводятся также через СМИ и путем распространения печатных материалов, *постеров*, листовок, буклетов и *стикеров* соответствующего содержания. Надо отметить, что Министерство внутренних дел, Генеральная прокуратура, Министерство юстиции и Палата адвокатов активно используют в своей работе такие материалы, которые содержат

фундаментальные положения национального законодательства и номера телефонов горячих линий, по которым граждане могут сообщить о противоправных действиях государственных чиновников, что помогает бороться с коррупцией.

В основном все мероприятия по повышению информированности и антикоррупционному просвещению общества организует и финансирует государство. Парламентом был создан для этой цели соответствующий механизм – Общественный фонд поддержки неправительственных организаций, некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества; действует также специальный парламентский комитет, который управляет этими средствами. В 2010 г. часть бюджета была выделена НПО, занимающимся повышением правовой культуры общества.

При этом, помимо государственных организаций, некоторые НПО - как национальные, так и международные – проводят мероприятия по повышению правового сознания общества и обсуждению вопросов, связанных с правовыми реформами, а с недавнего времени также и специально посвященные проблеме коррупции и обучению населения методам противодействия этому явлению.

Так, например, в 2010 г. при поддержке Фонда имени Фридриха Эберта (Германия) был организован цикл семинаров для журналистов, НПО и юристов по вопросам либерализации судебной системы и сотрудничества с правоохранительными органами. Аналогичные темы были рассмотрены и в цикле семинаров, организованных в сотрудничестве с Фондом имени Конрада Аденауэра (Германия).

В 2009 – 2010 г.г. было проведено несколько мероприятий, специально посвященных борьбе с коррупцией. Правительство, совместно с Ассоциацией деловых женщин Андижанской области, организовало в 2009 г. серию семинаров и круглых столов на тему «Разработка механизмов противодействия коррупции». Два семинара, посвященных выполнению Конвенции ООН, были организованы в мае 2009 и в июле 2010 г. совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности. В октябре 2009 г. при поддержке Германского Фонда международного правового сотрудничества IRZ был проведен семинар на тему «Проблемы борьбы с коррупцией: национальный и международный опыт», а Генеральная прокуратура выпустила книгу с тем же названием. Ташкентский государственный юридический институт издал пособие для студентов под названием «Уголовно-правовые и криминологические аспекты взяточничества», а в настоящее время проводит исследование на тему «Коррупция: теория и практика», которое запланировано на 2010 – 2011 г.г.

Мероприятий по повышению информированности общества и просветительских материалов, специально посвященных вопросам борьбы с коррупцией, сравнительно немного. Такие мероприятия, по-видимому, проводятся не систематически и в основном при поддержке (в том числе и финансовой) международных организаций. Некоторые из них были весьма своевременными и полезными и внесли ценный вклад в подготовку национального плана действий по борьбе с коррупцией и пакета антикоррупционных законопроектов, которые были разработаны после ратификации Узбекистаном Конвенции ООН. Повышение правосознания населения и просвещение общества является одним из трех главных принципов, лежащих в основе комплексного подхода к борьбе с коррупцией: предупреждение, правоприменение и информированность о коррупции. Поэтому к проблеме антикоррупционного просвещения общества необходим более системный и целевой подход. В частности, Правительство Узбекистана могло бы организовать для основных групп риска среди населения и государственных гражданских служащих более адресные практические мероприятия по информированию этих групп об их правах

и обязанностях, непосредственно связанных со сферой их деятельности, а также о практических методах противодействия коррупции.

#### **Рекомендация 1.4-1.5**

*Разработать и провести мероприятия по повышению информированности и антикоррупционному просвещению общества, ориентированные на широкие слои населения, отдельные группы риска среди государственных должностных лиц, охватывающие в том числе общественные объединения и деловой сектор. Обеспечить, чтобы мероприятия по повышению информированности общества приносили практическую пользу, чтобы основное внимание в них уделялось конкретным практическим аспектам – таким как права и обязанности представителей соответствующей целевой аудитории, практические способы предупреждения коррупции, права граждан в процессе их взаимодействия с государственными органами и т.д. Организуя мероприятия по повышению информированности и антикоррупционному просвещению общества, следует использовать уже налаженные и опробованные методы и механизмы сотрудничества, главным образом между государственными учреждениями и организациями и общественными объединениями, и выделять на эти цели достаточные средства из государственного бюджета.*

### **1.6. Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией**

В Узбекистане нет специализированной государственной организации, которая занималась бы разработкой государственной антикоррупционной политики, координацией соответствующих мероприятий, сотрудничеством с гражданским обществом, оценкой и реализацией антикоррупционной стратегии и плана действий, разработкой законодательных и нормативных положений в области борьбы с коррупцией. Вышеупомянутые вопросы относятся к ведению нескольких государственных органов и учреждений. Помимо Президента, Законодательной палаты Парламента, Конституционного суда, Верховного суда и Высшего хозяйственного суда, разработкой антикоррупционной политики занимается также Правительство, которое принимает соответствующие указы и постановления, являющиеся обязательными для исполнения всеми государственными учреждениями, предприятиями, организациями, государственными служащими и отдельными гражданами.

Взаимодействие с гражданским обществом и с отдельными гражданами в процессе разработки политики и подготовки проектов или поправок к законодательству регулируется правительственным органом, отвечающим за подготовку проектов законодательства. Кроме того, НПО и отдельные граждане могут представить свои предложения и законопроекты на рассмотрение в соответствующий орган, который может создать рабочую группу, куда войдут представители научной общественности, неправительственных организаций и отдельные граждане, и эта группа будет заниматься дальнейшей разработкой соответствующего закона.

Как уже говорилось выше, созданная в 2008 г. рабочая группа во главе с заместителем Генерального прокурора Республики, в состав которой вошли представители 12 организаций, подготовила проект национальной антикоррупционной политики страны. Узбекистан предоставил информацию, что согласно проекту национальной антикоррупционной политики, для ее координации будет создан коллегиальный орган – межведомственная комиссия с участием НПО. Предусмотрено, что функции ее секретариата будет выполнять Генеральная прокуратура.



Очевидно, в Узбекистане пока отсутствует комплексный механизм координации антикоррупционной политики. Теперь, когда проект такой политики разработан, и как только он будет принят, в целях ее действенной реализации возникнет необходимость в соответствующем государственном органе или организации, которые бы занимались координацией всей деятельности в этой области, регулярно поддерживали связь с гражданским обществом, оценивали ход реализации антикоррупционной стратегии и плана действий, занимались бы вопросами предупреждения коррупции и обучением в сфере борьбы с коррупцией, а также разработкой законодательных и нормативных положений в области противодействия коррупции.

#### **Рекомендация 1.6**

*Учредить специализированный орган или подразделение внутри уже существующего государственного учреждения, который (которое) будет заниматься вопросами разработки и координации национальной антикоррупционной политики, мониторингом и надзором за ее реализацией, распространением знаний о предупреждении коррупции, а также поддерживать регулярную связь с гражданским обществом. Власти страны должны обеспечить этому органу достаточную степень независимости и самостоятельности, необходимые материальные ресурсы и штат квалифицированных сотрудников, для которых будут регулярно проводиться курсы повышения квалификации в целях эффективного исполнения ими своих служебных обязанностей.*

### **1.7 Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией**

Республика Узбекистан, после вступления в силу соответствующего закона в 2008 г., является участницей Конвенции ООН против коррупции. Конвенции ООН вступила в силу на территории Узбекистана 28 августа 2008 г. При ратификации этой конвенции Республика Узбекистан сделала оговорку. Республика Узбекистан заявила, что не считает себя связанной положениями пункта 2 Статьи 66 Конвенции ООН против коррупции, которая относится к урегулированию споров путем арбитражное разбирательство или Международным Судом.

Национальное законодательство следует привести в соответствие с требованиями Конвенции ООН, в целях обеспечения международной сопоставимости и применения единого подхода к борьбе с коррупцией.

Как уже отмечено в этом докладе, в 2008 г. В Узбекистане создана и с тех пор работает рабочая группа по выполнению Конвенции ООН.

#### **Рекомендация 1.7**

*Республике Узбекистан следует обеспечить принятие необходимого антикоррупционного законодательства, с целью его приведения в более полное соответствие с Конвенции ООН против коррупции, и продолжить мониторинг ее имплементации и повышения информированности общества о ее содержании.*

## 2. Установление уголовной ответственности за коррупцию

### 2.1 – 2.2 Правонарушения и элементы правонарушений

#### Уголовные правонарушения

В Уголовном кодексе Узбекистана содержится ряд положений, криминализирующих активное взяточничество (дачу взятки) и пассивное взяточничество (получение взятки) как в государственном, так и в частном секторах (Статьи 210, 211, 213, 214). Также в Уголовном кодексе включены другие виды поведения коррупционного характера, в том числе: хищения путем присвоения или растраты (Статья 167), злоупотребление властью или должностными полномочиями (Статья 205), превышение власти или должностных полномочий (Статья 206), бездействие власти (Статья 208), должностной подлог (Статья 209), получение взятки (Статья 210), дача взятки (Статья 211), посредничество во взяточничестве (Статья 212), подкуп служащего (Статья 213), вымогательство вознаграждения (Статья 214), вмешательство в расследование или в разрешение судебных дел (Статья 236), легализация доходов, полученных от преступной деятельности (Статья 243), приобретение или сбыт имущества, добытого преступным путем (Статья 171) и другие.

Вместе с тем, установленные в узбекском законодательстве границы преступного поведения не в полной мере соответствуют требованиям международных антикоррупционных принципов и стандартов, которые предусмотрены Конвенцией ООН против коррупции а также закреплены Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию, принятой Советом Европы, и в Конвенции ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций.

Дача взятки и получение взятки. Обещание и предложение взятки уголовной ответственности не подлежат, хотя в определенных обстоятельствах этот вид поведения может квалифицироваться как покушение или приготовление к даче взятки. *Вымогательство* упомянуто в статье 210 «Получение взятки» как элемент делающий совершение этого преступления более серьезным. Вымогательство материального вознаграждения или имущественной выгоды лицом, не являющимся государственным должностным лицом, криминализовано статьей 214 Уголовного кодекса.

Статья 210 Уголовного кодекса определяет, что «*взятка*» это материальное вознаграждение или имущественная выгода, полученная за действие или отсутствие действия взяткодателя с использованием служебного положения. Предмет взятки ограничивается только *материальными выгодами*, т.е. это понятие не распространяется на выгоды не-денежного и нематериального характера как на виды *неправомерных преимуществ*, предусмотренных в Конвенции ООН против коррупции.

В Уголовном кодексе оговорены только дача и получение взятки - лично или через посредников, а обещание, предложение, предоставление и получение неправомерного преимущества «*для себя самого или для другого лица*», как того требуют положения Конвенции ООН, уголовной ответственности в Узбекистане не подлежат. Уголовный кодекс предусматривает уголовную ответственность только за получение/дачу взятки в обмен на действие или бездействие должностного лица «в интересах взяткодателя», в то время как в Конвенции ООН против коррупции указано, что уголовно наказуемым должны быть признаны действие или бездействие должностного лица «при выполнении им своих должностных обязанностей» вне зависимости от интересов взяткодателя (Статьи 15 и 16 Конвенции ООН).

Злоупотребление влиянием в корыстных целях (Статья 18 Конвенции ООН) по узбекскому законодательству не подлежит уголовной ответственности как отдельное правонарушение. Криминализованы только некоторые его формы, что отражено в положениях об активном и пассивном взяточничестве, а также в Статье 206 «Превышение власти или должностных полномочий», которая предусматривает уголовную ответственность за совершение должностным лицом действий, выходящих за пределы полномочий, предоставленных ему законом, «причинившие крупный ущерб либо существенный вред правам или охраняемым законом интересам граждан либо государственным или общественным интересам». Кроме того, в Постановлении Пленума Верховного суда №19 от 24 сентября 1999 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве» дается толкование соответствующих статей Уголовного кодекса, в соответствии с которым субъектом преступления, заключающегося в получении взятки, следует признавать «и тех должностных лиц, которые хотя и не обладали полномочиями для выполнения в интересах взяткодателя соответствующих действий, но в силу своего должностного положения могли за взятку принять меры к совершению этих действий другими должностными лицами».

Злоупотребление служебным положением (Статья 19 Конвенции ООН). Статья 205 Уголовного кодекса предусматривает уголовную ответственность за злоупотребление властью или должностными полномочиями, то есть умышленное использование должностным лицом своих должностных полномочий, причинившее крупный ущерб либо существенный вред правам или охраняемым законом интересам граждан либо государственным или общественным интересам. Элементы состава преступления, состоящего в «злоупотреблении властью или должностными полномочиями» отличаются от элементов состава преступления, состоящего в «злоупотреблении служебным положением» согласно Статье 19 Конвенции ООН, в которой злоупотребление служебными полномочиями или служебным положением определяется как совершение какого-либо действия или бездействия, в нарушение законодательства, публичным должностным лицом при выполнении им своих функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или иного физического или юридического лица.

Сокрытие (Статья 24 Конвенции ООН). По всей видимости, в Узбекистане не подлежит уголовной ответственности сокрытие или непрерывное удержание имущества, если они совершаются умышленно после совершения любого из преступлений, признанных таковыми, без участия в совершении таких преступлений, если соответствующему лицу известно, что такое имущество получено в результате любого из преступлений. Статья 171 Уголовного кодекса предусматривает уголовную ответственность только за «заранее не обещанное приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем».

Ответственность юридических лиц (Статья 26 Конвенции ООН). Законодательство Узбекистана не предусматривает ни уголовной, ни административной ответственности юридических лиц за участие в каких бы то ни было правонарушениях. В соответствии с Уголовным кодексом и с Кодексом об административной ответственности, ответственность за совершение правонарушений могут нести только физические лица.

Как указано в отчете о самооценке, предусмотрена ответственность юридических лиц за нарушения таможенного и налогового законодательства. Кроме того статья 53 Гражданского кодекса предусматривает ликвидацию юридических лиц по решению суда в случае осуществления деятельности, запрещенной законом. Между тем национальное законодательство не предусматривает специальную ответственность юридических лиц за совершение коррупционных преступлений.

Незаконное обогащение (Статья 20, Конвенция ООН). Хотя эта норма не обязательна, надо отметить, что незаконное обогащение не криминализовано.

#### Рекомендация 2.1-2.2

##### Внести в Уголовный кодекс изменения, в соответствии с которыми:

- предметом подкупа должностного лица любой организации, предприятия, учреждения, как в государственном, так и в частном секторах, должны быть признаны любые неправомерные преимущества, включающие как материальные, так и нематериальные выгоды;

- определение взяточничества должно включать предоставление /получение неправомерных преимуществ не только для самого должностного лица, но также и «для других юридических или физических лиц», вне зависимости от интересов взяткодателя, в соответствии с положениями статей 15 и 16 Конвенции ООН ;

- обещание и предложение должностному лицу как в государственном, так и в частном секторах и просьба взятки должностным лицом будут подлежать уголовной ответственности, в соответствии с положениями Конвенции ООН;

- должен быть введен действенный и эффективный механизм привлечения юридических лиц к гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности за участие в коррупционных правонарушениях, в соответствии с положениями Конвенции ООН.

##### Рассмотреть возможность внесения в Уголовный кодекс изменений, в соответствии с которыми:

- «сокрытие», «злоупотребление служебным положением», злоупотреблении влиянием в корыстных целях, «незаконное обогащение» будут подлежать уголовной ответственности, в соответствии с положениями Конвенции ООН.

#### 2.3. Определение государственного должностного лица

В Разделе VIII Уголовного кодекса Узбекистана («Правовое значение терминов») «должностное лицо» определяется как «лицо, наделенное организационно-распорядительными или административно-хозяйственными полномочиями и не обладающее признаками ответственного должностного лица». При этом к категории «ответственных должностных лиц» относятся: «1) представители власти; 2) лица, постоянно или временно, по выбору или по назначению занимающие на государственных предприятиях, в учреждениях или организациях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей и уполномоченных на совершение юридически значимых действий; 3) руководители предприятий, учреждений или организаций иных форм собственности, представители общественности, наделенные в установленном порядке властными полномочиями по государственному управлению; 4) лица, занимающие должности, связанные с выполнением обязанностей в органах самоуправления граждан».

В этих определениях отсутствуют различия между национальными должностными лицами, должностными лицами иностранных государств и должностными лицами публичных

международных организаций. Согласно отчету о самооценке, эти определения охватывают как национальных, так и иностранных должностных лиц, поскольку, в соответствии со статьями 11 и 12 Уголовного кодекса, иностранные граждане, в случае совершения ими преступлений на территории Узбекистана, подлежат ответственности по Уголовному кодексу, если иное не предусмотрено международными договорами или соглашениями. Но, формулировка этих определений относится только к национальным должностным лицам. Более того: должностные лица публичных международных организаций под это определение, по-видимому, тоже не подпадают. И поскольку формулировки этих определений довольно расплывчаты, то, во избежание разночтений в толковании, их необходимо уточнить. Постановление Верховного суда ясности здесь тоже не вносит. Международные стандарты ясно требуют, чтобы должностные лица других государств и международных организаций были включены, или путем расширения дефиниций государственного должностного лица, или путем введения отдельного преступления, которое бы покрывало обе эти категории.

В Статье 15 Кодекса об административной ответственности, в которой изложены основания для наступления административной ответственности должностных лиц любых организаций, предприятий, учреждений, независимо от форм собственности, дается определение должностного лица, не соответствующее тому определению, которое содержится в Уголовном кодексе: «должностным признается лицо, занимающее должность на предприятии, в учреждении, организации, независимо от форм собственности, если на него возложены руководящие, организационные, распорядительные, контрольно-надзорные функции либо обязанности, связанные с движением материальных ценностей».

### **Рекомендация 2.3**

***Внести в Уголовный кодекс изменения, ясно предусматривающие уголовную ответственность за подкуп должностных лиц иностранных государств и международных организаций; для этого необходимо либо расширить определение должностного лица, либо ввести соответствующие отдельные положения в Уголовный Кодекс.***

***Привести это определение в соответствие со всеми остальными определениями должностного лица, содержащимися в Уголовном кодексе и в Кодексе об административной ответственности.***

## **2.4 – 2.5 – 2.6 Санкции, конфискация, иммунитеты и срок исковой давности**

### **Санкции**

Уголовный кодекс за совершение коррупционных преступлений предусматривает различные виды наказаний, в том числе лишение свободы (тюремное заключение) на срок до 15 лет (за особо тяжкие преступления), исправительные работы, арест и лишение определенных прав (включая право занимать определенные должности или заниматься определенными видами деятельности). Например, за получение взятки, в соответствии со статьей 210, диапазон санкций - штраф от 50 до 100 минимальных размеров зарплат или от 5 до 15 лет лишения свободы для более тяжелых форм этого преступления. Эти санкции представляются соразмерными тяжести совершенных преступлений, как того требует пункт 1 Статьи 30 Конвенции ООН.

## Конфискация

Ни в Уголовном кодексе, ни в Уголовно-процессуальном кодексе определения термина «конфискация» нет. Этот термин был исключен из Уголовного кодекса в соответствии с законом №254-II от 29 августа 2001 г., которым конфискация как дополнительная мера наказания была отменена. Следует отметить, что в других законах Узбекистана – в частности, в Кодексе об административной ответственности (в Статье 27) - этот термин используется и, соответственно, допускает конфискацию как меру административного взыскания. Например, Статья 27 Кодекса об административной ответственности предусматривает конфискацию предметов и орудий административного правонарушения.

Меры, которые не называются конфискацией орудий совершения преступления и доходов, нажитых преступным путем, но, по сути, представляют собой именно это, предусмотрены только четырьмя статьями Уголовно-процессуального кодекса – а именно, в Статьях 211, 284, 285 и 457, которые не полностью отвечают требованиям международных антикоррупционных стандартов.

Кроме того законодательство не в полном объеме регулирует вопросы конфискации:

- (а) доходов от преступлений, которые были превращены или преобразованы, полностью или частично, в другое имущество;
- (б) доходов от преступлений, которые были приобщены к имуществу, приобретенному из законных источников;
- (в) прибыли или других выгод, которые были получены от доходов от преступлений, от имущества, в которое были превращены или преобразованы такие доходы от преступлений, или от имущества, к которому были приобщены такие доходы от преступлений.

Доходы от преступлений, не повлекших причинения материального ущерба, по-видимому, конфискации не подлежат, поскольку в параграфе 5 Статьи 211 Уголовно-процессуального кодекса указано только, что «деньги и иные ценности, нажитые преступным путем, обращаются по приговору суда на возмещение имущественного вреда, причиненного преступлением, а при неустановлении лица, понесшего имущественный вред, обращаются в доход государства».

В Статье 285 УПК указано, что «деньги, вещи и иные ценности, приобретенные обвиняемым на средства, добытые преступным путем, по приговору суда расходуются на возмещение причиненного имущественного вреда, а сумма, превышающая этот вред, обращается в доход государства».

УПК допускает только конфискацию предметов преступления, которые были обнаружены у третьих лиц, но там ничего не говорится о конфискации доходов от преступлений, которые были переданы третьим лицам.

Закон не требует, чтобы лицо, совершившее преступление, доказывало законное происхождение предполагаемых доходов от преступлений или другого имущества, подлежащего конфискации. Закон не предусматривает никаких мер, обеспечивающих непосредственное возвращение имущества в порядке, предусмотренном Статьей 53 Конвенции ООН, а именно:

- (а) мер, которые могут потребоваться, чтобы разрешить другому Государству-участнику предъявлять в свои суды гражданские иски об установлении правового титула или права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с КООНПК;

(б) мер, которые могут потребоваться, чтобы позволить своим судам предписывать тем лицам, которые совершили преступления, признанные таковыми в соответствии с КООНПК, выплату компенсации или возмещения убытков другому Государству-участнику, которому был причинен ущерб в результате совершения таких преступлений;

(в) мер, которые могут потребоваться, чтобы позволить своим судам или компетентным органам при вынесении решений о конфискации признавать требования другого Государства-участника как законного собственника имущества, приобретенного в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией ООН.

Закон не достаточно полно регулирует вопросы конфискации доходов от преступлений без вынесения приговора в рамках уголовного производства по делам, когда преступник не может быть подвергнут преследованию по причине смерти, укрывательства или отсутствия или в других соответствующих случаях (Статья 54 Конвенции ООН).

Закон не предусматривает возвращения активов и распоряжения ими в порядке, предусмотренном Статьей 57 Конвенции ООН.

### **Иммунитет**

Ряд национальных законов Узбекистана гарантирует неприкосновенность от ареста и преследования большому количеству государственных должностных лиц, в том числе Президенту, членам Парламента, депутатам областных, районных и городских кенгашей народных депутатов, Уполномоченному Парламента по правам человека (Омбудсмену), судьям, прокурорам и следователям прокуратуры. Порядок, определяющий процедуру и критерии лишения иммунитета, зависит от того, какой пост занимает соответствующее государственное должностное лицо.

Несмотря на заявления, содержащиеся в отчете Узбекистана о самооценке, неприкосновенность, которой пользуются указанные должностные лица, не является функциональной, т.е. распространяется не только на действия, совершаемые ими при выполнении своих служебных обязанностей.

В законодательстве Узбекистана не указано, какие именно процессуальные действия разрешены в отношении лиц, пользующихся неприкосновенностью, до принятия решения о лишении их этой неприкосновенности (за исключением возбуждения Генеральным прокурором уголовного дела в отношении таких должностных лиц).

В соответствии со Статьями 221, 223 и 226 УПК Узбекистана, должностные лица, пользующиеся иммунитетом, могут быть задержаны и доставлены в милицию или иной правоохранительный орган, только если они были застигнуты при совершении преступления или сразу же после его совершения (*in flagrante delicto*) - но не более чем на 72 часа. Однако они не могут быть арестованы до лишения их иммунитета (Статья 239 УПК).

### **Срок исковой давности**

Срок исковой давности зависит от тяжести преступления, при этом в отношении всех видов преступлений, включая коррупционные, установлены следующие сроки давности:

1. три года – если совершенное преступление не представляет серьезной общественной опасности (когда наказание не превышает трех лет лишения свободы за преступления, совершенные умышленно)

2. пять лет – за менее тяжкие преступления (когда наказание составляет от трех до пяти лет лишения свободы за преступления, совершенные умышленно);
3. десять лет - за тяжкие преступления (когда наказание составляет от пяти до десяти лет лишения свободы за преступления, совершенные умышленно);
4. пятнадцать лет - за особо тяжкие преступления (когда наказание составляет от десяти до пятнадцати лет лишения свободы или пожизненное заключение за преступления, совершенные умышленно).

Положение о сроке давности не применяется к лицам, совершившим «преступления против мира и безопасности человечества». «Течение давности приостанавливается, если лицо, совершившее преступление и привлеченное к уголовной ответственности, скроется от следствия или суда. Течение давности прерывается, если до истечения указанных в настоящей статье сроков лицо, совершившее тяжкое или особо тяжкое преступление, совершит новое умышленное преступление. Лицо не может быть привлечено к ответственности, если со времени совершения преступления прошло двадцать пять лет» (Статья 64 Уголовного кодекса Республики Узбекистан).

Срок давности предусматривает достаточное время для расследования и преследования преступлений коррупционного характера.

#### Рекомендация 2.5.1.

**Принять меры, позволяющие применять режим конфискации доходов от преступлений коррупционного характера в соответствии с международными стандартами, в том числе:**

- **Дать нормативное определение термина «конфискация»;**
- **Принять положения, позволяющие во всех случаях конфисковать:**
  - **доходы от преступлений, которые были превращены или преобразованы, полностью или частично, в другое имущество;**
  - **доходы от преступлений, которые были приобщены к имуществу, приобретенному из законных источников;**
  - **прибыль или другие выгоды, которые были получены от доходов от преступлений, от имущества, в которое были превращены или преобразованы такие доходы от преступлений, или от имущества, к которому были приобщены такие доходы от преступлений;**
- **Рассмотреть вопрос о принятии положения, в соответствии с которым лицо, совершившее преступление, обязано будет доказать законное происхождение предполагаемых доходов от преступления или другого имущества, подлежащего конфискации.**

#### Рекомендация 2.5.2.

**- Принять меры, обеспечивающие непосредственное возвращение имущества в порядке, предусмотренном Статьей 53 Конвенции ООН, в том числе:**

- **меры, которые могут потребоваться, чтобы разрешить другому Государству-участнику предъявлять в свои суды гражданские иски об установлении правового титула или права собственности на имущество, приобретенное в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенции ООН;**
- **меры, которые могут потребоваться, чтобы позволить своим судам предписывать тем лицам, которые совершили преступления, признанные таковыми в соответствии с Конвенцией ООН, выплату компенсации или возмещения убытков другому Государству-участнику, которому был причинен ущерб в результате совершения таких преступлений;**



• *меры, которые могут потребоваться, чтобы позволить своим судам или компетентным органам при вынесении решений о конфискации признавать требования другого Государства-участника как законного собственника имущества, приобретенного в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенции ООН;*

- *Рассмотреть вопрос о принятии положений, позволяющих осуществлять конфискацию доходов от преступлений без вынесения приговора в рамках уголовного производства по делам, когда преступник не может быть подвергнут преследованию по причине смерти, укрывательства или отсутствия или в других соответствующих случаях;*

- *Принять меры, обеспечивающие возвращение активов и распоряжение ими в порядке, предусмотренном Статьей 57 Конвенции ООН.*

#### Рекомендация 2.6

*Принять простой, ясный и прозрачный порядок лишения неприкосновенности и ограничить категории должностных лиц, пользующихся неприкосновенностью, а также рамки неприкосновенности для определенных категорий должностных лиц, с тем чтобы их неприкосновенность распространялась только на действия, совершаемые ими при выполнении своих должностных обязанностей.*

#### 2.7 Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь

Узбекистан является участником основных конвенций ООН, в том числе Конвенции ООН против коррупции, Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, а также Минской Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. Кишиневскую конвенцию, в которой положения о взаимной правовой помощи (ВПП) были расширены по сравнению с Минской конвенцией (в частности, в Кишиневской конвенции содержится положение о ВПП в целях ареста (изъятия) доходов от преступной деятельности), Узбекистан не подписал. Кроме того, Узбекистан связан рядом двусторонних соглашений о ВПП и/или экстрадиции более чем с 20 странами.

В сентябре 2010 г. Парламент принял поправки к Уголовно-процессуальному кодексу, в соответствии с которыми в УПК Узбекистана был введен новый раздел под названием «Международное сотрудничество по уголовным делам». Эти поправки устанавливают основания и порядок осуществления взаимной правовой помощи и экстрадиции, которые ранее законом не регулировались. Эти новые положения УПК Узбекистана предусматривают, в том числе, выдачу преступников и ВПП, осуществляемые на основе принципа взаимности (ранее единственным законным основанием для оказания ВПП и экстрадиции были только двусторонние или многосторонние соглашения). Принятые поправки также упрощают критерии доказанности и вводят новую статью о допустимости доказательств. Кроме того, эти поправки предусматривают судебный пересмотр решения об экстрадиции, принятого Генеральным прокурором, и упрощенную процедуру такого пересмотра, в соответствии с рекомендациями Экспертной рабочей группы Управления ООН по наркотикам и преступности, касающимися порядка экстрадиции.

Все преступления, предусмотренные Уголовным кодексом, в том числе и коррупционные, подпадают под положения о ВПП и экстрадиции в случаях, когда наказания за эти преступления превышают 1 год либо 6 месяцев лишения свободы, в зависимости от целей экстрадиции (привлечение к уголовной ответственности или приведение приговора в исполнение). Экстрадиция граждан Узбекистана законодательством страны не допускается. В соответствии с Минской

конвенцией, Узбекистан, отказывая в экстрадиции своих граждан, привлекает их к уголовной ответственности по основаниям, предусмотренным положениями своего внутреннего законодательства. Однако принцип «либо выдай, либо суди» (*aut dedere aut judicare*) в УПК Узбекистана не предусмотрен. Отсутствует в УПК и положение о возможности свидетелей или экспертов давать показания с помощью видеосвязи в режиме видеоконференции.

Отсутствие положения о взаимном признании соответствующего деяния преступлением в обоих государствах является одним из оснований для отказа в оказании правовой помощи и экстрадиции. Без такого положения о взаимном признании правовая помощь не будет оказана, даже если она не предполагает никаких принудительных мер.

#### **Рекомендация 2.7**

*Принять принцип «либо выдай, либо суди», в соответствии с п. 11 Статьи 44 Конвенции ООН. Рассмотреть вопрос о принятии положений, позволяющих оказывать правовую помощь в отсутствие обоюдного признания обоими государствами соответствующего деяния преступлением, если такая помощь не сопряжена с принудительными мерами, в соответствии с п. 9 (b) Статьи 46 Конвенции ООН.*

*Рассмотреть вопрос о принятии положений, позволяющих свидетелям или экспертам давать показания с помощью видеосвязи в режиме видеоконференции, в соответствии с п. 2 (b) Статьи 32 Конвенции ООН.*

*Рассмотреть вопрос о присоединении к Кишиневской конвенции стран СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам.*

#### **2.8. Применение, толкование и процедура**

Во внутреннем законодательстве Узбекистана ничего не сказано о применении специальных методов расследования, за исключением прослушивания переговоров, ведущихся с телефонов и других переговорных устройств; эти следственные действия регулируются Статьями 169 – 171 Уголовно-процессуального кодекса. В отчете Узбекистана о самооценке указано, что специальные методы расследования используются при расследовании коррупционных преступлений, но порядок применения этих методов регулируется секретными инструкциями. Следует отметить, что Узбекистан является единственной страной бывшего СССР, в которой пока не принят закон «Об оперативно-розыскной деятельности». Регулирование оснований и порядка проведения этих действий по секретным инструкциям нарушает права подозреваемого / правонарушителя и не допускает возможности использования полученных таким путем доказательств в суде.

#### **Рекомендация 2.8**

*Принять закон, предусматривающий надлежащее использование на территории Узбекистана метода контролируемой поставки и, если это представляется уместным, других специальных методов расследования (таких как электронное наблюдение и другие формы наблюдения, агентурные операции) и допустимость в суде доказательств, собранных с помощью таких методов, в соответствии с положениями Статьи 50 Конвенции ООН.*

#### **2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией**

В Узбекистане нет отдельного независимого правоохранительного органа по борьбе с коррупцией, но в Генеральной прокуратуре и в МВД учреждены специальные управления/ подразделения,

уполномоченные расследовать дела коррупционного характера. Следственное управление Службы национальной безопасности Узбекистана, помимо всего прочего, также занимается расследованиями коррупционных дел.

Поскольку все руководители таких управлений и подразделений назначаются и могут быть смещены с занимаемой должности вышестоящим начальством, то они едва ли обладают достаточной степенью независимости, чтобы расследовать коррупционные преступления в высших эшелонах. Бюджетной автономии у этих управлений и подразделений нет. Никакой специальной процедуры подбора кадров для работы в подразделениях по борьбе с коррупцией, их назначения и смещения с должности также не предусмотрено.

Если какой-либо правоохранительный орган или прокуратура установят, что дело выходит за рамки их юрисдикции, то по закону они обязаны передать это дело в соответствующий компетентный орган. Однако ни письменного руководства, ни формализованного механизма, которые определяли бы порядок сотрудничества, обмена информацией и ресурсами между правоохранительными органами, нет. Такое сотрудничество существует, скорее, де факто.

#### **Рекомендация 2.9**

*Рассмотреть вопрос о создании постоянных механизмов сотрудничества между правоохранительными органами в области расследования и уголовного преследования за коррупцию: письменных процедур, протоколов, меморандумов о взаимопонимании, общих инструкций.*

*Рассмотреть вопрос о создании специальной процедуры подбора кандидатур, назначения, продвижения по службе и смещения с должности работников специализированных подразделений по борьбе с коррупцией.*

## 3. Предупреждение коррупции

### 3.1. Органы по предупреждению коррупции

См. также раздел 1.6 «Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией».

В Узбекистане отсутствует специальное государственное учреждение или подразделение уже существующего государственного органа, которое отвечало бы за предупреждение коррупции. Ни о планах по созданию такой организации, ни о поручении этих функций какому-либо подразделению действующих организаций и учреждений не сообщалось.

### 3.2. Добропорядочность государственной службы

В настоящее время в Узбекистане нет единого закона о государственной службе, который определял бы принципы подбора кадров, их назначения и продвижения по службе на основе их личных и профессиональных достоинств. В законодательстве Республики Узбекистан нет ни определения государственного служащего, ни какого-либо разграничения понятий «профессиональный» и «политический» государственный служащий. Элементы нормативно-правовой базы государственной службы в Узбекистане разбросаны по различным законодательным актам – таким как Трудовой кодекс Республики Узбекистан, законы Республики Узбекистан «О судах», «О Генеральной прокуратуре», «Об адвокатуре», «О нотариате», «О таможенной службе», «О налоговой службе» и другие. Эти нормативно-правовые акты устанавливают статус, права и обязанности служащих правительственных и контролирующих органов, организаций, учреждений и предприятий, но не регулируют процессов найма, назначения и продвижения по служебной лестнице лиц, находящихся на государственной службе.

Узбекистан до сих пор остается одной из несколько стран с переходной экономикой, где вопросы занятости в государственных органах по-прежнему регулируются трудовым кодексом, в то время как общая тенденция состоит во введении законов «О государственной службе». Законы о государственной службе устанавливают порядок деятельности унифицированной, политически нейтральной, объективной и профессиональной публичной администрации, имеющей общие ценности и придерживающейся единых этических стандартов, процедур подотчетности, подбора и продвижения кадров на основе их личных и профессиональных достоинств.<sup>4</sup>

#### Подбор кадров и продвижение по служебной лестнице

Правила подбора кадров на государственную службу изложены в Трудовом кодексе Республики Узбекистан. В этом Кодексе продекларированы такие принципы подбора кадров, как равноправие и недискриминация. Но похоже, что эти правила все-таки не обеспечивают должной объективности, беспристрастности и прозрачности процесса найма работников на государственную службу и их продвижения по служебной лестнице.

В Узбекистане отсутствует единый порядок, который предусматривал бы подбор кадров на государственную службу на конкурсной основе. Согласно Статье 72 Трудового кодекса Республики Узбекистан, соглашению сторон о заключении трудового договора *могут предшествовать* дополнительные обстоятельства (прохождение по конкурсу, избрание на должность и др.). Но при

---

<sup>4</sup> SIGMA Papers: No. 5, Civil Service Legislation Contents Checklist, Paris 1996

этом в Трудовом кодексе не указано, в каких именно случаях и в отношении каких должностей должны производиться такие конкурсы. Непонятно, в чем состоят требования к кандидатам на замещение вакантных должностей на государственной службе. По-видимому, каждое учреждение само определяет эти требования, и единственный, кто обладает полными дискреционными полномочиями в отношении найма сотрудников, а также и оценки работы должностных лиц, это работодатель.

В соответствии со Статьей 18 закона Республики Узбекистан «О занятости населения», работодатель обязан предоставлять сведения о наличии свободных рабочих мест (вакантных должностей) местному органу по труду. Законодательство Республики Узбекистан не требует опубликования этих сведений в газетах, в Интернете и т.д. Власти Республики Узбекистан не предоставили никакой информации о том, как все это происходит на практике. Главную озабоченность вызывает тот факт, что сведения о вакантных должностях на государственной службе не всегда становятся известны населению, а, следовательно, равных для всех возможностей участия в процессе подбора кадров на государственную службу обеспечить невозможно.

Действует требование о создании комиссий по подбору кадров для работы в судебных органах. В Указе Президента Республики Узбекистан №УП–2599 от 4 мая 2000 г. «О создании Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей» сказано, что отбор и назначения судей должны производиться на основании их квалификации, уровня знаний и высоких моральных качеств. Власти Республики Узбекистан заявляют, что, в соответствии с внутренним регламентом государственных органов, там также были учреждены комиссии по подбору кадров. Но при этом неясно, какие критерии были взяты за основу при создании таких комиссий, кто именно и сколько человек входит в их состав, каков порядок их деятельности, сколько кандидатов на вакантные должности они должны отобрать и представить на рассмотрение того органа, который принимает решения о найме.

Судя по всему, руководитель государственного органа обладает очень широкими дискреционными полномочиями в отношении назначения государственных должностных лиц. По законодательству Республики Узбекистан, в случае отказа в приеме на работу по требованию работника работодатель обязан в трехдневный срок дать письменное обоснование причин такого отказа, подписанное должностным лицом, обладающим правом приема. Отказ в удовлетворении требований о выдаче мотивированного обоснования не является препятствием для обжалования работником в суде незаконного отказа в приеме на работу. Согласно той информации, которая была предоставлена властями Узбекистана, представительные органы работников имеют право обжаловать решения работодателя или уполномоченных им лиц в суде, если эти решения противоречат закону или любому другому нормативно-правовому акту о труде или иным образом нарушают права работников. В соответствии с статьей 1 Закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» каждый гражданин вправе обращаться с жалобой в суд.

Законодательство Республики Узбекистан не предусматривает порядка регулирования процедуры оценки деятельности государственных должностных лиц. И хотя Статья 58 Трудового кодекса Республики Узбекистан гласит, что государство гарантирует обеспечение каждому равенства возможностей в продвижении по службе, на государственной службе порядок и критерии продвижения по службе никак не регулируются.

В рамках совершенствования деятельности государственной службы очень важно принять специальный закон (Закон «О государственной службе»), в котором будут четко прописаны критерии и порядок отбора кадров на государственную службу и их продвижения по службе на основании их личных и профессиональных достоинств.

## **Оплата труда государственных служащих**

В Постановлениях №147 Кабинета Министров Республики Узбекистан от 12 апреля 1996 г. «О введении тарифной сетки по оплате труда работников органов государственной власти и управления, судебных органов и нотариальных контор» и № 339 от 3 июля 1997 г. «Об установлении двадцатипроцентной надбавки к должностным окладам государственных служащих» описана система оплаты труда различных категорий работников государственного сектора. Узбекистан подтвердил, что разряды и тарифы по оплате труда в постановлении №147 относятся ко всем государственным служащим, в том числе членам правительства.

Зарботная плата работников госсектора состоит из базовой и переменной частей. Базовая часть (постоянная часть денежного вознаграждения) государственных должностных лиц в различных правительственных органах составляет 69%, а переменная - 31% от общей суммы заработной платы. Базовая часть заработной платы работников прокуратуры составляет 67%, а переменная – 33%. Размеры премий работников органов государственной власти, судебных органов и нотариальных контор определяются в соответствии с их личным вкладом в общие результаты работы. Но каким образом измеряется этот личный вклад, непонятно.

Необходимо обеспечить прозрачность во всем, что касается оплаты труда государственных должных лиц, в том числе и в высших эшелонах власти, а также прозрачность процесса распределения переменной части заработной платы, и свести к минимуму дискреционные полномочия высшего руководства в этом вопросе. Представляется необходимым также установить единый и четкий порядок выплаты премий сотрудникам (виды премий, критерии распределения каждого вида премий, максимальные размеры премий).

## **Законность и беспристрастность, конфликт интересов, декларации об имуществе**

6 марта 1992 г. Кабинет Министров Республики Узбекистан издал Постановление, в котором частично были затронуты вопросы конфликта интересов. В соответствии с этим постановлением, предпринимательской деятельностью запрещено заниматься работникам органов государственной власти и правоохранительных органов, руководящим работникам и специалистам организаций и учреждений государственного сектора, в обязанности которых входит принятие решений, касающихся предпринимательской деятельности или контроля этой деятельности.

Никакая информация, предоставленная властями Узбекистана, не подтверждает наличия в Республике институциональных механизмов информирования о конфликтах интересов и их урегулирования в каждом конкретном случае, проверки и урегулирования споров в этой связи - как внутри отдельных организаций, так и в рамках государственной службы в целом.

Единственное упоминание об этом содержится в Статье 71 закона Республики Узбекистан «О судах», в соответствии с которой полномочия судей судов общей юрисдикции и хозяйственных судов могут приостанавливаться по представлению Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан решением соответствующей квалификационной коллегии судей в случаях, если судья занимается деятельностью, несовместимой с его должностью. Для того чтобы изменить существующую ситуацию, представляется необходимым учредить отдельную структуру, которая занималась бы мониторингом, проверкой и решением вопросов, связанных с конфликтом интересов.

Государственные должностные лица в Узбекистане не обязаны подавать декларации об имуществе. В Статье 192 Налогового кодекса Республики Узбекистан указано только, что налогоплательщики обязаны представить декларацию о совокупном годовом доходе органу государственной налоговой службы по месту постоянного жительства. Вместе с тем, Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по поэтапному введению системы декларирования совокупного дохода физических лиц» определяет такие меры. В этой связи представляется необходимым ввести законодательные положения, которые предусматривали бы обязанность государственных должностных лиц представлять декларации об имуществе, а также регулировали порядок декларирования личного имущества и обнаружения таких деклараций.

В законодательстве Республики Узбекистан установлено требование, в соответствии с которым должностные лица большинства органов государственной власти обязаны соблюдать нормы этики. Это требование касается депутатов Законодательной палаты, членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан и работников правоохранительных органов. Однако общий кодекс поведения (Кодекс этики) государственных служащих в Узбекистане отсутствует. В Статье 11 закона Республики Узбекистан «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан» указано, что депутаты и сенаторы должны строго соблюдать нормы этики. В случае нарушения этики вопрос о поведении депутата или сенатора может быть рассмотрен соответствующей палатой либо, по ее поручению, органом палаты. Кодексы этики были разработаны и утверждены в форме внутренних документов всеми правоохранительными органами. Информация предоставлена, что этический кодекс в органах прокуратуры и в некоторых других ведомствах содержит обязательные требования и санкции (до увольнения). Власти Республики Узбекистан утверждают, что особое внимание уделяется изучению этических норм государственных служащих в рамках программ обучения в правоохранительных органах. Практика применения этических кодексов, в том числе санкции за их несоблюдение, этим отчетом не рассматривался.

#### **Подарки, занятость должностных лиц после ухода с государственной службы и лица, сообщающие о коррупционных преступлениях**

В законодательстве Республики Узбекистан не проведено различие между протокольными и иными видами сувениров и нет положений, которые регулировали бы порядок получения подарков государственными служащими, что не соответствует Статье 8 Конвенции ООН против коррупции. Для бывших государственных служащих не установлено также никаких юридических ограничений, касающихся их работы на предприятиях, в учреждениях и организациях, которые были подотчетны или подконтрольны данному служащему при исполнении им служебных обязанностей.

Уголовный кодекс Республики Узбекистан предусматривает уголовную ответственность всех лиц, достигших 16-летнего возраста, за несообщение о достоверно известных тяжких и особо тяжких преступлениях. Наряду с этим Уголовный кодекс содержит также положения, предусматривающие уголовную ответственность за должностную халатность, то есть невыполнение или ненадлежащее выполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие небрежного или недобросовестного к ним отношения, а также за бездействие властей, что включает также случаи несообщения о коррупционных преступлениях должностными лицами, вне зависимости от характера их опасности для общества. Однако никаких статистических данных о количестве сообщений о коррупционных преступлениях, поступивших от государственных должностных лиц, предоставлено не было. Кроме того, уголовное законодательство Республики Узбекистан, судя по всему, не предусматривает обязанности всех должностных лиц сообщать о коррупционных

преступлениях. Определение должностного лица, содержащееся в Уголовном кодексе Республики Узбекистан, включает всех лиц, работающих в государственных организациях.

Что касается защиты информаторов, то в законодательстве Узбекистана отсутствуют положения, которые регулировали бы вопросы правовой защиты государственных служащих, сообщающих о своих подозрениях в совершении коррупционных преступлений вышестоящему руководству или правоохранительным органам.

### **Рекомендация 3.2**

*Принять правовой акт, в соответствии с которым будет введена прозрачная система конкурсного отбора сотрудников на государственную службу, на основе заслуг, а также их назначения и продвижения по службе, на основе их личных и профессиональных достоинств. Ввести определения профессионального должностного лица и политического должностного лица.*

*Ввести прозрачную систему оплаты труда работников государственной службы, а также порядок и критерии распределения переменной части их заработной платы.*

*Обеспечить, чтобы правила о конфликте интересов применялись на практике, и создать специальную структуру, которая будет заниматься мониторингом соблюдения этих правил, а также анализом и урегулированием споров, связанных с этими вопросами.*

*Ввести законодательные положения, устанавливающие обязательные требования о представлении государственными должностными лицами и членами их семей деклараций об имуществе; установить порядок декларирования личного имущества государственных должностных лиц и рассмотреть вопрос о порядке проверки этих деклараций и их обнародовании.*

*Принять общий Кодекс поведения работников государственной службы; определить механизм его соблюдения и санкции, которые должны применяться к государственным служащим за несоблюдение ими норм этики.*

*Ввести положение о получении подарков государственными должностными лицами и рассмотреть вопрос установления ограничений, касающихся занятости бывших государственных служащих.*

*Принять положения о защите лиц, сообщающих о коррупционных преступлениях.*

### **3.3. Содействие прозрачности и ограничение дискреционных полномочий органов публичной администрации**

#### **Антикоррупционная экспертиза правовых актов**

В Республике Узбекистан нет ни отдельного законодательного требования о проведении обязательной антикоррупционной проверки правовых актов, ни специального государственного органа, который бы этим занимался. Тем не менее, в целях осуществления проверки правовых актов и других видов экспертизы законопроектов, а также проведения мониторинга действующего законодательства в Республике были предприняты определенные шаги по упорядочению этой деятельности. В связи с реформированием парламентской системы и созданием двухпалатного парламента, изменением порядка и технологии разработки и принятия законодательных актов, в соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан № УП-3590 от 4 апреля 2005 г. был создан



Институт мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан. К основным задачам и направлениям деятельности этого института относятся, в частности, проведение всесторонней правовой экспертизы законопроектов, подготовка глубоко обоснованных экспертных оценок и заключений по проектам законодательных актов на всех стадиях их рассмотрения и принятия и мониторинг полноты реализации норм и положений Конституции Республики Узбекистан и соответствия законодательства Республики Узбекистан международным нормам и стандартам. Результаты проведенных проверок передаются во все органы, обладающие правом законодательной инициативы, министерства, государственные комитеты и органы государственного управления Республики Узбекистан, с тем чтобы они представили свои замечания и предложения в этой связи. Кроме того, в соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан № ПП-237 от 15 декабря 2005 г., был образован Центр по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов при Министерстве Юстиции Республики Узбекистан. Этот Центр занимается мониторингом подготовки нормативно-правовых актов, оценкой их соответствия целям и задачам проводимых реформ, международным нормам и стандартам, Конституции и законам Республики Узбекистан, а также разработкой предложений по обновлению и развитию правовой и законодательной базы реформ. Центром по мониторингу за реализацией нормативно-правовых актов в 2010 г. окончен мониторинг существующих нормативно-правовых актов и определены типичные коррупционные факторы. Также подготовлен отчет, отражающий проблемные аспекты в законах, которые могут стать условием для коррупционных проявлений. В этой связи представляется необходимым установить требование о проведении обязательной антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и о процедуре проведения такой экспертизы.

### **Упрощение регулирования**

В Республике Узбекистан нет специальных планов действий по борьбе с коррупцией, которые были бы направлены на проведение проверок и упрощение регулирования в секторах, особенно подверженных рискам коррупции. Тем не менее, Правительство Республики Узбекистан заявляет, что каждый орган государственного управления систематически проводит широкомасштабные превентивные мероприятия, целью которых является упрощение административных процедур и снижение роли государственного регулирования хозяйственной деятельности. Узбекистан проинформировал о ряде мер предпринятых в 2005 г., так например, сокращение числа и совершенствование системы проверок предпринимателей, улучшение налогообложения, сокращение видов и упрощение разрешительных процедур, упрощение процедур сертификаций.

По информации отчета *Heritage Foundation* и *Wall Street Journal* «Index of Economic Freedom», опубликованного в 2010 г., на практике инвесторы сталкиваются с разными барьерами, включая сложные бюрократические процедуры, непоследовательное и обременительное регулирование и коррупцию, проблемы, связанные со счетами в иностранной валюте, ограничения в отношении платежей и денежных переводов, контроль, которому подлежат некоторые операции, связанные с движением капитала<sup>5</sup>.

### **Административная процедура**

В Республике Узбекистан отсутствует единый Кодекс административных процедур. Вопросы, связанные с административными процедурами, регулируются соответствующими отраслевыми законодательными актами. Информация, предоставленная властями Узбекистана, не проясняет сути такого регулирования, не дает представления о том, предусмотрен ли какой-либо механизм

---

<sup>5</sup> Heritage Foundation and Wall Street Journal, 2010 Index of Economic Freedom

обжалования, которым могут воспользоваться граждане, и если да, то в чем состоит процедура рассмотрения жалоб.

В то же время, Глава 27 Гражданского процессуального кодекса Республики Узбекистан предусматривает процедуру обжалования в гражданском суде административных действий (решений), нарушающих гражданские права и свободы граждан. В соответствии с этой процедурой, гражданин вправе обратиться с жалобой непосредственно в суд либо к вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу.

Законодательство Республики Узбекистан содержит положения, касающиеся пересмотра актов, противоречащих закону. Так, в соответствии со Статьей 38 закона «О прокуратуре», протест на противоречащий закону акт приносится прокурором в орган, принявший его, либо в вышестоящий орган. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее, чем в десятидневный срок с момента его поступления. В исключительных случаях, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста в трехдневный срок сообщается прокурору в письменной форме. В случае отклонения протеста, а также в случаях нерассмотрения протеста в установленный законом срок прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта незаконным. В соответствии со Статьей 277 Гражданского процессуального кодекса Республики Узбекистан, заявление прокурора рассматривается судом в двадцатидневный срок. Если суд устанавливает, что заявление прокурора обоснованно, то он выносит решение об удовлетворении заявления и признании правового акта незаконным.

В соответствии с Законом Республики Узбекистан «О Конституционном суде Республики Узбекистан», правом пересмотра законов и других правовых актов наделен также Конституционный суд. Конституционный суд определяет соответствие законов Республики Узбекистан и иных актов, принятых Олий Мажлисом Республики Узбекистан, указов Президента Республики Узбекистан, постановлений правительства и местных органов государственной власти, межгосударственных договорных и иных обязательств Республики Узбекистан, Конституции Республики Узбекистан.

Правом выносить на рассмотрение Конституционного Суда Республики Узбекистан вопросы обладают Олий Мажлис Республики Узбекистан, Президент Республики Узбекистан, Спикер Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Председатель Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Жокарги Кенес (Верховный Совет) Республики Каракалпакстан, группа депутатов Олий Мажлиса (но не менее одной четверти от общего числа членов Сената Олий Мажлиса), Председатель Верховного Суда Республики Узбекистан, Председатель Высшего хозяйственного Суда Республики Узбекистан и Генеральный прокурор Республики Узбекистан, а также группы в составе не менее трех судей Конституционного Суда Республики Узбекистан. Решения Конституционного Суда Республики Узбекистан окончательны и обжалованию не подлежат.

### **Рекомендация 3.3**

***Установить требование об обязательном проведении антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов; принять порядок, регулирующий процедуру проведения такой экспертизы и дальнейшие действия в случаях выявления положений, способствующих созданию почвы для коррупции.***

**Принять меры, направленные на упрощение регулирования в различных секторах; рассмотреть возможность разработки и принятия единого кодекса административных процедур.**

### **3.4. Государственный финансовый контроль и аудит**

#### **Высший орган аудита**

Высшим органом аудита в Республике Узбекистан является Счетная палата, которая осуществляет мониторинг и контроль за исполнением Государственного бюджета Республики Узбекистан, состоянием и движением активов и пассивов государства, совершением операций с драгоценными металлами и камнями, управлением золотовалютными резервами, привлечением в экономику республики и эффективным использованием иностранного капитала и своевременным обслуживанием государственного внешнего долга. Деятельность этого органа регулируется Указами Президента Республики Узбекистан № УП-3093 от 21 июня 2002 г. «О создании Счетной палаты Республики Узбекистан» и №УП-3592 от 4 апреля 2005 г. «О совершенствовании организации деятельности Счетной палаты Республики Узбекистан». Счетная палата Республики Узбекистан осуществляет свою деятельность на базе основных принципов Лимской декларации Международной организации высших ревизионных учреждений (INTOSAI).

Счетная палата является независимым высшим органом финансового контроля. В своей деятельности она подотчетна Президенту Республики Узбекистан и Парламенту Республики Узбекистан. Счетная палата по собственному усмотрению составляет планы своей работы и определяет субъекты проверки.

Организационная структура и предельная численность сотрудников Счетной палаты устанавливаются в соответствии с указом Президента Республики Узбекистан. Счетную палату возглавляет Председатель Счетной палаты, который назначается и освобождается от должности решением Президента Республики Узбекистан.

Внутренние вопросы деятельности Счетной палаты, порядок ведения дел, подготовки и проведения контрольных мероприятий определяется Регламентом Счетной палаты, утверждаемым Председателем Счетной палаты. В настоящее время в штат Счетной палаты входят ее Председатель, у которого есть один заместитель и один помощник, четыре Главных инспектора и четыре действующих группы инспекторов. Правительство Республики Узбекистан не предоставило никакой информации о бюджете Счетной палаты, о системе подготовки и обучения кадров, а также о количестве аудиторских проверок, который этот орган производит в течение года. В соответствии с законодательством Республики Узбекистан, Счетная палата осуществляет мониторинг и государственный надзор за целевым и эффективным исполнением Государственного бюджета Республики Узбекистан и внебюджетных целевых фондов, состоянием и движением активов и пассивов государства, воспроизводством, управлением и распоряжением золотовалютными резервами и внешними заимствованиями. Этот орган осуществляет также контроль за исполнением расходной части государственного бюджета в целом по статьям, в отраслевом и территориальном разрезах, контроль за расходованием средств органами государственного управления, финансируемыми из государственного бюджета; проводит проверки и осуществляет контроль за формированием доходов, рациональным и эффективным использованием внебюджетных фондов, проводит глубокий анализ и оценку денежно-кредитной политики, принимаемых мер по укреплению национальной валюты, контролирует законность проведения экспортных и импортных операций, своевременное и полное поступление экспортной валютной выручки, а также поступления средств в бюджет по обязательным платежам от импорта товаров (работ, услуг);

осуществляет анализ отчетностей и балансовых расчетов по управлению внешними активами, контроль обоснованности и эффективности размещения и перераспределения золотовалютных ресурсов в зарубежных банках; контролирует вопросы, связанные с реализацией государственной собственности в зарубежных странах, а также осуществляет мониторинг управления государственным внешним долгом и контроль за его своевременным обслуживанием. Счетная палата занимается только финансовым аудитом. Проверки, направленные на обнаружение или предупреждения фактов мошенничества и коррупции, как таковые не проводятся, но эти вопросы являются частью тех контрольных мероприятий, которые Счетная палата проводит на регулярной основе.

В действующем законодательстве Республики Узбекистан отсутствуют положения, которые позволяли бы Счетной палате проверять работу системы внутреннего контроля. Оценки работы системы внутреннего контроля даются в рамках финансовых и других проверок, проводимых Счетной палатой.

Результаты контрольных мероприятий сначала передаются в те ведомства, где они проводились, а затем предоставляются на рассмотрение в соответствующие правительственные органы. Если аудиторы Счетной палаты выявляют признаки коррупции, растраты, хищений или причинения ущерба государству (или предприятию), то материалы проверок передаются в правоохранительные органы, в соответствии с установленным Порядком взаимодействия между Счетной палатой и правоохранительными органами. За последние 3 года Счетной палатой было передано в правоохранительные органы более 50 материалов аудиторских проверок, в ходе которых были выявлены признаки преступной деятельности. Данные о том, были ли по каким-либо из этих материалов возбуждены уголовные дела о коррупции, отсутствуют.

В ходе проведения контрольных мероприятий Счетная палата может привлекать к этой работе экспертов из Министерства финансов, Государственного налогового комитета и других министерств, ведомств и государственных комитетов Республики Узбекистан. Свою деятельность Счетная палата организует на основе годовых и полугодовых программ контрольных работ, привлекая к этой деятельности работников различных министерств и ведомств, а также независимых экспертов, и определяет виды и характер нарушений, выясняет их причины и систематизирует их. Счетная палата имеет право проводить дополнительный анализ вопросов, поднятых субъектами проверки, и обращаться к компетентным специалистам из уполномоченных органов с просьбой дать соответствующее заключение.

### **Управление и контроль за финансовой деятельностью**

Правовые основы деятельности в сфере управления и контроля за финансовой деятельностью в Республике Узбекистан разбросаны по многочисленным нормативно-правовым актам - таким как законы Республики Узбекистан «О бюджетной системе» от 14 декабря 2000 г., «О казначейском исполнении государственного бюджета» от 26 августа 2004 г., «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов» от 24 декабря 1998 г., Указ Президента Республики Узбекистан №УП-3592 от 4 апреля 2005 г. «О совершенствовании организации деятельности Счетной палаты Республики Узбекистан», Постановление Президента Республики Узбекистан №ПП-594 от 28 февраля 2007 г. «О мерах по дальнейшему развитию системы казначейского исполнения государственного бюджета», Приложение № 2 к Положению о Главном контрольно-ревизионном управлении Министерства финансов Республики Узбекистан и его территориальных контрольно-ревизионных управлениях, утвержденному Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 393 от 15 ноября 2002 года, Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан №553 от 23 ноября 1992 г. «Об утверждении Положения о Министерстве финансов

Республики Узбекистан», № 414 от 03 сентября 1999 г. «О совершенствовании порядка финансирования бюджетных организаций», № 53 от 20 марта 2007 г. «Об утверждении Положения о Казначействе Министерства финансов Республики Узбекистан».

В Республике Узбекистан управление и контроль за финансовой деятельностью централизованы и осуществляются Министерством финансов Республики Узбекистан. Министерство финансов осуществляет контроль за использованием бюджетных фондов и, соответственно, контролирует расходование бюджетных средств. В соответствии с Положением «О Министерстве финансов Республики Узбекистан», этот орган производит ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности предприятий, объединений, организаций и учреждений, финансируемых из республиканского и местных бюджетов, комплексные ревизии работы финансовых органов по составлению и исполнению бюджета республики, в случаях необходимости производит ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности в министерствах и ведомствах. По результатам законченных ревизий и проверок Министерство финансов дает необходимые указания по устранению выявленных недостатков.

В настоящее время система государственного управления и контроля за финансовой деятельностью включает предварительный (*ex-ante*) контроль исполнения бюджета (в целях обеспечения соответствия законам и подзаконным актам до того, как расходы будут понесены), текущий контроль (правильность поставок товаров / услуг) и последующий (*ex-post*) контроль (проверка правильности поставок товаров / услуг после осуществления платежей). Однако по информации, предоставленной властями Узбекистана, трудно понять, являются ли эти сведения доступными для широких слоев населения и даются ли населению какие-либо разъяснения в случаях, когда обнаруживаются несоответствия между утвержденными и фактически понесенными расходами бюджета.

В законодательстве Республики Узбекистан указано, что Казначейство Министерства Финансов и его территориальные подразделения, в штате которых числится в общей сложности 2677 сотрудников, осуществляют предварительный и текущий контроль расходов бюджетных организаций. Казначейство обязано осуществлять расходы Государственного бюджета с единого казначейского счета или иных банковских счетов Казначейства в установленные сроки и в пределах остатков средств бюджета. При выявлении фактов, указывающих на незаконное использование организациями бюджетных средств, искусственное увеличение цен на приобретаемые бюджетополучателями товары (работы, услуги), необоснованное завышение бюджетополучателями сумм кредиторской задолженности, Казначейство обязано передавать имеющиеся материалы в Главное контрольно-ревизионное управление Министерства финансов Республики Узбекистан и его территориальные подразделения. Главное контрольно-ревизионное управление, в штате которого числится 790 сотрудников, осуществляет последующий контроль. Главное контрольно-ревизионное управление и его территориальные подразделения проводят ревизии и проверки, дают оценки деятельности территориальных финансовых органов и бюджетных организаций и информируют руководство Министерства финансов Республики Узбекистан о выявленных ими фактах нарушений финансовой и бюджетной дисциплины.

Позитивным шагом в направлении совершенствования финансовой деятельности можно считать проводимые в Республике Узбекистан реформы. Одной из мер, нацеленных на обеспечение рационального и эффективного использования бюджетных фондов, было поэтапное введение казначейской системы исполнения бюджета. В целях проведения проверок казначейского исполнения государственного бюджета был разработан Единый план счетов бухгалтерского учета казначейского исполнения Государственного бюджета, который вступил в силу с 1 января 2010 г. В настоящее время ведется работа по созданию внутри Казначейства Министерства финансов и его

подразделений структуры, которая будет заниматься внутренним контролем и аудитом, и дальнейшего расширения деятельности этой структуры в финансовых органах.

### **Внутренний аудит**

В настоящее время система государственного внутреннего аудита в Республике Узбекистан отсутствует.

Вместе с тем, в Узбекистане ведется работа по созданию внутри Казначейства Министерства финансов и его подразделений структуры, которая будет заниматься внутренним контролем и аудитом, и дальнейшего расширения деятельности этой структуры в финансовых органах.

### **Инспекция**

Инспекционной службой, отвечающей за последующий финансовый контроль, является Главное контрольно-ревизионное управление Министерства финансов Республики Узбекистан. Одновременно с этим собственные децентрализованные контрольно-ревизионные управления (инспекции) есть также у Министерства внутренних дел, Министерства обороны и Службы национальной безопасности.

Главное контрольно-ревизионное управление (ГлавКРУ) является структурным подразделением Министерства финансов Республики Узбекистан и непосредственно подчиняется Министерству финансов. Формально оно подотчетно Министру финансов, Кабинету Министров и Олий Мажлису Республики Узбекистан. Штат ГлавКРУ и его территориальных управлений насчитывает 790 сотрудников. Эти структуры осуществляют свою деятельность как подразделения Министерства финансов Республики Узбекистан и не имеют отдельных бюджетов; таким образом, их деятельность может быть ограничена министром. О численности штата сотрудников инспекций, действующих при МВД, Министерстве обороны и Службе национальной безопасности, Правительство Республики Узбекистан никакой информации не предоставило.

ГлавКРУ уполномочено осуществлять контроль за соблюдением бюджетной дисциплины на всех этапах бюджетного процесса. Предметом проверки могут быть все виды доходных и расходных статей государственного бюджета. Вообще говоря, ГлавКРУ и его территориальные подразделения осуществляют ревизии и проверки по поручению Правительства и правоохранительных органов. Однако начальник ГлавКРУ Министерства финансов, начальники КРУ в Республике Каракалпакстан, областях и г. Ташкенте и их заместители имеют право проводить проверки случаев административных правонарушений и предпринимать расследования от имени органов ГлавКРУ. В соответствии с Порядком составления документов о краже, хищениях, злоупотреблениях служебным положением и других финансовых нарушениях и передачи их в правоохранительные органы от 19 июня 2007 г., если в ходе расследований инспекция выявляет какие-либо нарушения, то материалы расследования должны быть переданы в правоохранительные органы. Материалы ревизий и проверок ГлавКРУ и его территориальных управлений могут быть использованы как доказательства в суде.

### **Новая рекомендация 3.4**

***Ввести систему проведения аудиторских проверок на предмет выявления случаев мошенничества и коррупции в рамках деятельности Счетной палаты Республики Узбекистан. Обеспечить прозрачность государственных расходов путем принятия правил, устанавливающих обязательное требование об обнаружении этой информации.***

***Создать в органах исполнительной власти отделы внутреннего аудита. Обеспечить операционную независимость отделов внутреннего контроля. Установить единые правила, регулирующие деятельность отделов внутреннего контроля в различных государственных органах, учреждениях и организациях.***

***Провести для аудиторов Счетной палаты и работников отделов внутреннего аудита обучающие мероприятия по вопросам выявления случаев мошенничества и коррупции.***

### **3.5. Государственные закупки**

#### **Организация государственных закупок**

Система государственных закупок в Республике Узбекистан регулируется несколькими законодательными актами: Гражданским кодексом Республики Узбекистан, законом «О бюджетной системе», постановлениями Кабинета Министров Республики Узбекистан «О совершенствовании системы закупок основных видов продовольствия для государственных нужд», «Об организации поставок продовольственных товаров для государственных нужд», «О закупках основных видов продуктов питания для государственных нужд», «О мерах по совершенствованию организации тендерных торгов», «О мерах по совершенствованию системы конкурсных торгов в капитальном строительстве», «Об организации деятельности Комитета по управлению государственными резервами при Кабинете Министров Республики Узбекистан».

В том, что касается системы государственных закупок в Республике Узбекистан, главную озабоченность вызывает тот факт, что ее прозрачность обеспечивается не всегда. Во-первых, система государственных закупок охватывает не все контракты на государственные закупки. Контракты могут заключаться с поставщиками (исполнителями, подрядчиками) без проведения тендера (конкурса) в следующих случаях: если поставка товаров относится к сфере деятельности субъектов естественных монополий; если закупки товаров производятся через биржи; в случае приобретения товаров на сумму, не превышающую размера десяти минимальных заработных плат на момент заключения договора; если предметом закупки является поставка культурных ценностей; если товары можно приобрести только у единственного поставщика, обладающего исключительным правом на его реализацию; если предметом закупок являются работы или услуги, выполнение или оказание которых может осуществляться только органами государственной власти и управления в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями и предприятиями; в случае изменения условий заключенного контракта в целях выполнения дополнительных работ на сумму, не превышающую 20% от первоначальной общей суммы контракта; если возникает срочная потребность в определенных товарах, необходимых для устранения (или предотвращения) последствий обстоятельств непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно; когда заказчиком, в результате признания тендера (конкурса) несостоявшимся по причине отсутствия поставщиков или их незаинтересованности в контракте, в случае если заказчик находится в отдаленных районах, где существует только один поставщик на территории функционирования заказчика и в близлежащих районах, а также когда установлено, что получение ценовых котировок из других мест не принесет никакой пользы или экономии и приведет к повышению стоимости из-за транспортных расходов. Во-вторых, законодательство Республики Узбекистан допускает проведение закрытых торгов, по согласованию с соответствующими комплексами Кабинета Министров, с участием группы заранее определенных заказчиком участников торгов.

Система государственных закупок в Республике Узбекистан децентрализована, а ответственность за проведение закупок передана специализированным подразделениям закупающих организаций, т.е.

правительственным органам. Головной организации, которая занималась бы всеми государственными закупками, в Узбекистане нет.

Требование о проведении тендеров (конкурсных торгов) действует в отношении контрактов на приобретение товаров, работ и услуг в размерах, превышающих в эквиваленте 100 тысяч долларов США по одному контракту, и финансируемых за счет средств государственного бюджета, внебюджетных целевых фондов, а также иностранных грантов и кредитов, предоставляемых под гарантию правительства международными и зарубежными финансовыми институтами. Тендерная комиссия создается закупающей организацией при осуществлении поставок по одному контракту на сумму, не превышающую в эквиваленте одного миллиона долларов США. В случае осуществления поставок по одному контракту на сумму, превышающую в эквиваленте один миллион долларов США, тендерная комиссия создается заказчиком по согласованию с соответствующими комплексами Кабинета Министров. Помощь в организации проведения тендерных торгов осуществляет агентство «Узбектендерконсалтинг», которое является подведомственной организацией Министерства внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан.

В соответствии с законодательством Республики Узбекистан, решение о победителе тендера принимается простым большинством голосов от общего числа членов тендерной комиссии. В случае равенства голосов голос председателя тендерной комиссии является решающим. Обычно тендерная комиссия состоит из нечетного количества членов (как правило, она включает не менее девяти - одиннадцати человек), в том числе: представителей заказчика (не более 30 процентов от состава тендерной комиссии); представителей Министерства финансов, Министерства внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан или их территориальных подразделений; представителей обслуживающего коммерческого банка и независимых экспертных организаций; представителей вышестоящих организаций, министерств и ведомств заказчика; представителей транспортно-экспедиторских компаний, в случае организации тендерных торгов с привлечением иностранных поставщиков.

### **Прозрачность**

В целях обеспечения прозрачности системы государственных закупок законодательство Республики Узбекистан требует, чтобы не менее чем за 30 дней до проведения тендера (тендерных торгов) до сведения всех претендентов была доведена информация о тендере посредством публикации соответствующего сообщения в средствах массовой информации. Обязательным условием является выбор для этого наиболее распространенных и специализированных журналов и газет, но есть возможность также использовать рассылку по электронной почте, телефаксу либо в другой форме официальных приглашений в адрес претендентов. При проведении закрытых тендеров объявление о тендере в средствах массовой информации не публикуется. Результаты тендера публикуются рабочим органом в средствах массовой информации в течение трех дней.

Положения о государственных закупках предусматривают проведение предварительного квалификационного отбора претендентов. При квалификационном отборе претендентов, помимо тех из них, которые не удовлетворяют квалификационным требованиям, к участию в тендере не допускаются организации: находящиеся в стадии реорганизации, ликвидации или банкротства; не представившие в установленный срок все необходимые документы для квалификационного отбора; ненадлежащим образом исполнявшие принятые обязательства по ранее заключенным контрактам; находящиеся в состоянии судебного или арбитражного разбирательства с заказчиком. Решение об отказе в допуске к участию в тендере принимается тендерной комиссией, и об этом ее рабочий орган в письменной форме уведомляет претендентов.



По информации, предоставленной властями Республики Узбекистан, закупающие организации имеют планы закупок, что должно позволить организовать процедуры торгов надлежащим образом.

### **Проверка и контроль**

Внешний контроль, проверку и мониторинг процедур государственных закупок осуществляет Счетная палата республики Узбекистан. Независимый контрольный орган, который занимался бы разбором жалоб в этой связи, отсутствует. В настоящее время, в соответствии с законодательством Республики Узбекистан, жалобу можно подать в соответствующие органы государственной власти или непосредственно в суд. Можно также подать жалобу Уполномоченному Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсмену). Тем не менее, положения, касающиеся процедуры подачи жалоб в государственные органы и их рассмотрения, по-видимому, необходимо пересмотреть.

В Республике Узбекистан не предусмотрено таких специальных мер или санкций за коррупцию, как внесение в «черный список» и запрещение вести коммерческую деятельность компаниям, которые ранее были замешаны в коррупционных историях, антикоррупционные декларации для участников конкурса и т.д. Нет никакой информации и об общей стоимости и о количестве закупок из одного источника и о неконкурентных закупках, а также о количестве обжалований в год, доле положительных / отрицательных решений и о количестве аннулированных контрактов.

### **Новая рекомендация 3.5**

*Пересмотреть действующее законодательство о государственных закупках и ввести в него положения, обеспечивающие прозрачность на всех этапах процесса закупок; более широко использовать процедуры конкурсного отбора; обеспечить, чтобы закупки из одного источника и закупки в случае чрезвычайных обстоятельств производились строго в соответствии с законом и надлежащим образом контролировались.*

*Установить четкие правила, касающиеся механизма контроля решений государственных органов, в целях создания независимой и действенной процедуры обжалования. Учредить независимый контрольный орган, который будет заниматься рассмотрением жалоб участников тендеров на государственные закупки, ввести период «замораживания» результатов тендеров, позволяющий претендентам подать жалобу. Принять положения, в соответствии с которыми к участию в тендере на государственные закупки могут быть допущены только те претенденты, которые никогда не были замешаны в коррупционную практику (это должно быть одним из критериев допуска). Создать реестр («черный список») недобросовестных поставщиков.*

*Проводить для сотрудников органов, занимающихся государственными закупками, тренинги по вопросам борьбы с коррупцией. Обеспечить сбор и анализ статистических данных о стоимости контрактов на государственные закупки, способах осуществления государственных закупок, жалобах и другой соответствующей информации.*

### **3.6. Доступ к информации**

Статьи 29 и 30 Конституции Республики Узбекистан гласят, что «каждый имеет право искать, получать и распространять любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя и других ограничений, предусмотренных законом»

Отношения, возникающие в связи с этим конституционным правом, регулируются законом о доступе к информации - «О гарантиях и свободе доступа к информации».

Каждый имеет право непосредственно либо через своих законных представителей обращаться с запросом о получении информации. Запрос о получении информации может выражаться в письменной или устной форме. Письменные запросы подлежат регистрации, а ответы на них должны быть даны не позднее тридцати дней с даты получения запроса. Ответ на устный запрос, по возможности, должен быть дан незамедлительно. В соответствии со Статьей 8 закона «О гарантиях и свободе доступа к информации», информация по запросу, затрагивающая права и законные интересы обратившегося, предоставляется бесплатно. За предоставление иной информации может взиматься плата по соглашению сторон.

В случае, если орган или должностное лицо не обладают запрашиваемой информацией, они обязаны сообщить об этом обратившемуся, а также, по возможности, сообщить ему наименование органа или должностное лицо, обладающих такой информацией. Запрашиваемая информация не может быть предоставлена только в том случае, если она содержит государственную или иную охраняемую законом тайну. Формулировку «иную охраняемую законом тайну» следовало бы уточнить, во избежание ее чересчур широкого толкования государственными органами и, как следствие, необоснованного расширения их дискреционных полномочий в этой связи.

В соответствии со Статьей 12 Закона «О гарантиях и свободе доступа к информации», действия или бездействия, ущемляющие права граждан на получение информации, могут быть обжалованы в суде. Лица, виновные в нарушении права на информацию, несут ответственность в соответствии с административным и уголовным законодательством. Несмотря на то, что в Узбекистане нет специальной Комиссии или омбудсмана по свободе доступа к информации, Уполномоченный Олий Мажлиса по правам человека (Омбудсмен) уполномочен защищать конституционное право граждан свободно искать, получать, использовать, передавать и распространять информацию. Поскольку Правительство Узбекистана не предоставило никакой информации о количестве запросов о получении информации, доле отказов в предоставлении информации, количестве зарегистрированных нарушений и жалоб, поданных в суды или Омбудсмену, то действенность указанных положений оценить трудно. Необходимо обеспечить систему тщательной регистрации и анализа данных по вышеуказанным вопросам, а также орган, ответственный за осуществление мониторинга соблюдения закона о свободе доступа к информации.

В соответствии с Постановлением №203 Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по развитию связей с общественностью органов государственного и хозяйственного управления» от 22 сентября 2006 г., информационные службы должны быть созданы во всех государственных организациях. Никаких положений, которые регулировали бы вопросы упреждающей публикации информации государственными органами, нет. Согласно Положению о государственном учете нормативно-правовых актов Республики Узбекистан, утвержденному Приказом №195-МХ Министерства юстиции Республики Узбекистан от 10 сентября 2008 г., Министерство юстиции и его территориальные управления ведут реестры государственного учета нормативно-правовых актов Республики Узбекистан. Эти реестры ведутся в бумажном и электронном видах и публикуются в официальном сайте Министерства юстиции.

По законодательству Республики Узбекистан, клевета является уголовным преступлением; клеветой считается распространение заведомо ложных, порочащих измышлений в отношении другого лица. Однако никакой специальной правовой защиты государственных должностных лиц от клеветы в Уголовном кодексе Республики Узбекистан не предусмотрено.

### Новая рекомендация 3.6

*Обеспечить, чтобы законодательство о свободе доступа к информации ограничивало дискреционные полномочия должностных лиц, касающиеся возможных отказов в предоставлении информации; ввести четкие определения понятий «государственная тайна» и «иная охраняемая законом тайна».*

*Проводить кампании по повышению информированности граждан о своих правах и обязанностях, касающихся доступа к информации. Обеспечить проведение систематических тренингов для должностных лиц, ответственных за предоставление населению сведений о доступе к информации.*

*Создать единую электронную систему публикации информации органами власти и государственными учреждениями, определить перечень видов информации, которая должна ими публиковаться в обязательном порядке, и обеспечить публикацию этой информации, включая нормативно-правовые акты, решения судов, а также информацию о доходах и расходах государственного бюджета, включая отдельно о доходах от экспорта и о том, как эти доходы используются. Обеспечить свободный доступ населения к этой информации.*

*Создать специальный или задействовать уже существующий орган (например, офис Омбудсмана), который будет отвечать за соблюдение законодательства о доступе к информации, осуществлять надзор за исполнением соответствующих положений, обеспечивать независимость процесса рассмотрения жалоб и сможет применять необходимые санкции в этой связи.*

### 3.7. Политическая коррупция

#### Финансирование политических партий и предвыборных кампаний

Закон Республики Узбекистан «О финансировании политических партий» определяет допустимые источники финансирования политических партий следующим образом: вступительные и членские взносы; доходы, полученные от предпринимательской деятельности; средства государственного бюджета; пожертвования юридических лиц и граждан Республики Узбекистан. Иностранным государствам, юридическим лицам иностранных государств, международным организациям, их представительствам и филиалам, международным организациям, их представительствам и филиалам, а также предприятиям с иностранными инвестициями, органам самоуправления граждан, религиозным организациям, иностранным гражданам, лицам без гражданства, анонимным лицам и лицам, пользующихся псевдонимами, предоставлять пожертвования в пользу политических партий не разрешается; если такие пожертвования будут сделаны, то они должны быть возвращены жертвователям, а в случае невозможности возврата переданы в доход государства. Пожертвования могут производиться в виде денежных средств, передачи имущества, оказания услуг и выполнения работ.

Максимальный размер членских взносов установлен в уставах политических партий; ограничения на общую стоимость пожертвований, которую политическая партия может принять в течение года от одного физического или юридического лица установлен до 500 минимальных заработных плат в год. Ежегодный объем выделяемых государственных средств для финансирования деятельности политических партий формируется из расчета двух процентов от минимального размера заработной платы, умноженных на количество граждан, включенных в списки избирателей на последних выборах в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

При этом непонятно, насколько серьезно учитываются пожертвования в виде оказания услуг, и применяются ли какие-либо санкции за прием партиями незаконных пожертвований.

В соответствии со Статьей 64 Закона «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан», расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов в Олий Мажлис Республики Узбекистан, производятся только за счет государственных средств. Финансирование и иная материальная поддержка кандидатов в депутаты Законодательной палаты и в члены Сената за счет других средств запрещается. Политические партии и другие общественные объединения, предприятия, учреждения, организации и граждане могут добровольно передавать свои средства для проведения выборов в Центральную избирательную комиссию, которая использует их в ходе избирательной кампании.

### **Прозрачность и контроль финансирования политических партий**

Главным органом, контролирующим доходы политических партий и надлежащее использование ими своих финансовых и иных средств, является Счетная палата Республики Узбекистан. По официальному запросу, поданному не менее чем одной десятой от общего числа депутатов, Законодательная палата Олий Мажлиса Республики Узбекистан также может провести проверку получения и надлежащего использования политическими партиями своих финансовых и иных средств.

Политическая партия обязана ежегодно представлять в органы Государственной налоговой службы, Счетную палату и Министерство юстиции Республики Узбекистан финансовый отчет о поступлении и расходовании финансовых и иных средств в отчетном периоде. Финансовый отчет политической партии должен содержать сведения об источниках и размерах средств, поступивших на расчетный счет политической партии в отчетном периоде, о расходовании этих средств, об имуществе политической партии с указанием его стоимости, а также о ее государственной регистрации.

В случае получения пожертвований от юридических лиц и граждан Республики Узбекистан не в виде денежных средств, политическая партия оценивает эти пожертвования в денежном выражении и вносит соответствующие данные, включая сведения о жертвователе, в финансовый отчет политической партии. Средства, израсходованные политической партией на участие в выборах в Законодательную палату Олий Мажлис Республики Узбекистан, учитываются отдельно.

Политические партии должны публиковать информацию об объеме и источниках финансирования своей деятельности. Политические партии представляют отчеты об источниках финансирования своей деятельности в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан или в уполномоченный им орган. Как указано в отчете Узбекистана о самооценке, отчеты политических партий об источниках финансирования рассматриваются с приглашением представителей средств массовой информации и других заинтересованных организаций.

Законодательство Республики Узбекистан не требует публиковать информацию обо всех физических и юридических лицах, производящих пожертвования в пользу политических партий. Неясно также, проводится ли в политических партиях внутренний аудит.

В Кодексе Республики Узбекистан «Об административной ответственности» указаны возможные нарушения правил финансирования политических партий и их деятельности, а также санкции,

предусмотренные за такие нарушения; в основном эти санкции сводятся к денежным штрафам и административному аресту на срок до 15 суток.

Несмотря на то, что система финансирования политических партий в Узбекистане вроде бы существует, как именно она работает на практике, оценить трудно. Никакой информации о ее реальном функционировании власти Узбекистана не предоставили. Непонятно, контролирует ли Счетная палата или какие-то другие органы доходы и расходы политических партий, и если да, то были ли выявлены в этой сфере какие-либо нарушения и были ли применены ли в этой связи соответствующие санкции. Неясно также, насколько доступной для населения является информация о финансировании политических партий (насколько широко освещаются в средствах массовой информации вопросы, касающиеся упомянутых выше отчетов политических партий об источниках финансирования, представляемых в Парламент, публикуются ли отчеты о финансировании политических партий в какой-либо официальной газете, можно ли ознакомиться с ними в Интернете и т.д.).

### **Конфликты интересов среди политических государственных должностных лиц**

В Республике Узбекистан нет специальных законодательных актов, которые регулировали бы вопросы конфликта интересов среди политических государственных должностных лиц. Однако положения, касающиеся конфликта интересов, содержатся сразу в нескольких различных законодательных актах. Что касается вопросов регулирования лоббистской деятельности, то власти Узбекистана не предоставили на этот счет никакой информации. Судя по всему, процедуры обеспечения прозрачности деятельности лоббистов отсутствуют.

### **Новая рекомендация 3.7**

***Повысить прозрачность финансирования политических партий и избирательных кампаний, включая обеспечение широкой доступности этой информации;***

***Вести требование о раскрытии информации об источниках получаемых политическими партиями частных пожертвований, превышающих определенную пороговую сумму.***

### **3.8 Органы судебной власти**

В судебную систему Узбекистана входят: Конституционный суд, Верховный суд и Высший хозяйственный суд Республики Узбекистан, Верховный суд и Высший хозяйственный суд Республики Каракалпакстан (все вышеперечисленные органы избираются сроком на пять лет), а также областные суды и Ташкентские городские суды по гражданским и уголовным делам, межрайонные, районные и городские суды по гражданским и уголовным делам, военные суды и хозяйственные суды (все они назначаются на тот же срок). Независимость судебной власти и гарантии этой независимости декларируются в Конституции и в различных статьях закона Республики Узбекистан «О судах». Но оценить, какова реальная степень независимости органов судебной власти, не установив, как эти законы реализуются на практике, невозможно.

Правозащитные организации, официально зарегистрированные в Узбекистане, - а это «Эзгулик», «Независимая организация по правам человека в Узбекистане» и «Комитет по защите прав личности» - утверждают, что незаконное давление со стороны прокуратуры и органов исполнительной власти по-прежнему остается очень серьезной общественной проблемой, с которой сталкиваются органы судебной власти в Узбекистане.

Процедура назначения судей регулируется Статьей 63 закона «О судах». В соответствии с положениями этой Статьи, судьи Верховного суда и Высшего хозяйственного суда Республики Узбекистан избираются Сенатом (Верхней палатой) Олий Мажлиса Республики Узбекистан по представлению Президента Республики Узбекистан. Данный вопрос выносится на согласование с Президентом Республики Узбекистан на основании заключения Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан. Судьи областных, Ташкентских городских судов, межрайонных (городских) судов, военных судов, хозяйственных судов областей и города Ташкента назначаются Президентом Республики Узбекистан по представлению Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан. Все судьи избираются или назначаются сроком на пять лет. Состав и обязанности Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан установлены Указом Президента Республики Узбекистан от 17 марта 2006 г., в котором утверждено Положение о Высшей квалификационной комиссии. В состав Комиссии входит семнадцать человек. Председатель и одиннадцать членов Комиссии утверждаются сроком на пять лет и осуществляют свою деятельность на общественных началах. Заместитель председателя и оставшиеся четыре члена Комиссии осуществляют свою деятельность на постоянной основе. В соответствии с данным Положением, Комиссия формируется из представителей обеих палат Парламента, Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, Министерства юстиции, Министерства внутренних дел, Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан «и других высококвалифицированных специалистов в области права, а также представителей общественности». Состав Комиссии утверждается указом Президента Республики Узбекистан.

Формированием резерва и отбору кандидатур для рекомендации на должности судей занимаются квалификационные коллегии судей. Для формирования резерва кандидатов в судьи межрайонных, районных (городских) судов по гражданским и уголовным делам, окружных и территориальных военных судов, хозяйственного суда Республики Каракалпакстан, хозяйственных судов областей и города Ташкента (за исключением председателей и заместителей председателя хозяйственных судов) соответствующие квалификационные коллегии судей осуществляют прием заявлений от лиц, изъявивших желание на включение их в резерв или замещение конкретных вакантных должностей судей. Квалификационные коллегии судей организуют изучение профессиональных, «моральных и деловых качеств» кандидатур и не позднее двухмесячного срока с момента поступления материалов проводят квалификационные экзамены, по результатам которых выносят решения о зачислении или об отказе в зачислении в резерв кандидатов в судьи.

Каким образом потенциальные кандидаты узнают о наличии конкретных вакантных должностей, непонятно, поскольку сведения об этом нигде не публикуются. И хотя отбор кандидатов - а также продвижение по службе - производятся на основе их «личных и профессиональных достоинств», никаких четких критериев на этот счет нет. Похоже, что и отбор кандидатов, и продвижение по службе в судебных органах производятся исключительно по усмотрению тех лиц, которые принимают такие решения. Кроме того, в Узбекистане, по-видимому, отсутствуют критерии отбора кандидатов на должности председателей районных судов, которые обладают полномочиями по собственному усмотрению распределять дела между судьями.

В законе «О судах» (Статьи 71 и 72) изложены основания и порядок, в соответствии с которыми могут быть приостановлены или досрочно прекращены полномочия судей в зависимости от их статуса; об этом очень подробно написано в отчете Узбекистана о самооценке. Эта процедура происходит аналогично процедуре назначения судей. Кроме того, в этом законе и в «Положении о квалификационных коллегиях судей», которое было утверждено Парламентом в декабре 2001 г., установлены основания и процедура привлечения судей к дисциплинарной ответственности; эти

вопросы также подробно изложены в отчете Узбекистана о самооценке. Статистические данные о случаях привлечения судей к дисциплинарной ответственности и о применении к ним соответствующих санкций в отчете отсутствуют.

В отчете Узбекистана о самооценке упоминается Постановление № 147 Кабинета Министров Республики Узбекистан от 12 апреля 1996 г. под названием «О введении тарифной сетки по оплате труда работников органов государственной власти и управления, судебных органов и нотариальных контор», в котором определены разряды и тарифы по оплате труда руководящих работников и специалистов органов судебной власти. Однако сведения об уровне вознаграждения судей и данные о его сравнении со средним размером заработной платы в стране и на государственной службе в целом в отчете отсутствуют.

Приговоры, определения и постановления всех судов, в том числе по делам, слушания по которым проводились в закрытых заседаниях, провозглашаются публично (статья 19 УПК). Однако решения судов не публикуются, и никаких правил, касающихся их публикации, а также доступа населения к судебным решениям, нет.

Кодекс поведения (Кодекс этики) судей в Узбекистане пока не принят. Исследовательским центром при Верховном суде Республики Узбекистан подготовлен его проект, который в настоящее время находится на обсуждении в различных инстанциях.

### **Рекомендация 3.8**

***Обеспечить прозрачность деятельности органов судебной власти, включая введение и обнародование критериев отбора судей, их продвижения в должности и причин прекращения их полномочий, но не ограничиваясь этими мерами; обеспечить прозрачность рассмотрения громких коррупционных дел и дел о защите прав человека.***

***Принять и ввести в действие Кодекс поведения судей, соответствующий Бангалорским принципам поведения судей.***

***Путем принятия и введения в действие соответствующих правил обеспечить доступ населения к судебным решениям.***

### **3.9 Частный сектор**

В отчете Узбекистана о самооценке указано, что предприятия малого бизнеса и предпринимательство в целом являются той областью, которая подвержена всевозможным рискам коррупции. В этой связи правительство Узбекистана отмечает, что хотело бы осуществить дальнейшую либерализацию законодательства в этой области и усилить защиту прав коммерческих предприятий.

#### **Бухгалтерский учет и аудит в частном секторе**

Как правило, бухгалтерский учет в частном секторе Узбекистана осуществляется в соответствии с международными стандартами: законами, регулирующими процедуры бухгалтерского учета и аудита для всех хозяйствующих субъектов, запрещены совершение неучтенных и ненадлежащим образом отраженных операций, учет несуществующих расходов, отражение в отчетности обязательств, объект которых неправильно идентифицирован, а также использование подложных документов. Однако создание внебалансовых счетов законом не запрещено. За исключением

создания внебалансовых счетов, все вышеупомянутые действия считаются нарушениями законодательства Республики Узбекистан. Санкции за такие нарушения предусмотрены в Налоговом кодексе, Кодексе об административной ответственности, а также в Уголовном кодексе; такими санкциями могут быть денежные штрафы, исправительные работы, лишение свободы, лишение определенных прав и т.д.

Аудит в частном секторе может проводиться в двух формах: в форме обязательных аудиторских проверок и в форме проверок, проводимых по инициативе хозяйствующего субъекта. Обязательной ежегодной внешней аудиторской проверке подлежат: акционерные общества, банки и иные кредитные организации, страховые организации, инвестиционные и иные фонды, аккумулирующие средства юридических и физических лиц, и их доверительные управляющие инвестиционными активами, благотворительные и иные общественные фонды, источниками которых являются добровольные отчисления (пожертвования) юридических и физических лиц, внебюджетные фонды, источниками образования средств которых являются предусмотренные законодательством обязательные отчисления, производимые юридическими и физическими лицами, и хозяйствующие субъекты, имеющие в уставном фонде долю, принадлежащую государству. В соответствии с законом Республики Узбекистан «Об аудиторской деятельности», нормативные акты, регулирующие аудиторскую деятельность, в том числе национальные стандарты аудиторской деятельности, разрабатываются и утверждаются Министерством финансов. Независимость аудиторов охраняется положениями закона «Об аудиторской деятельности», который запрещает создание аудиторских организаций министерствами, государственными комитетами, ведомствами и другими органами государственного и хозяйственного управления, а также их представителями. Аудиторская организация не вправе проводить аудиторскую проверку одного и того же хозяйствующего субъекта более трех лет подряд.

При выявлении признаков противоправной деятельности, в том числе коррупции, аудитор обязан сообщить об этом руководству хозяйствующего субъекта. Кроме того, в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании с Генеральным прокурором, документально подтвержденные факты нарушений, выявленных Счетной палатой, последняя обязана передавать в прокуратуру для правовой оценки этих нарушений.

### **Внутрикорпоративный контроль**

Законодательство Республики Узбекистан содержит положения, регулирующие вопросы внутрикорпоративного контроля. Но, несмотря на то, что закон Республики Узбекистан «Об акционерных обществах и защите прав акционеров» предусматривает требование о создании ревизионной комиссии, обязательным это требование является только для акционерных обществ, балансовая стоимость активов которых превышает миллиард узбекских сумов. Положение о создании ревизионной комиссии содержится также в законе Республики Узбекистан «Об обществах с ограниченной ответственностью», в зависимости от размера предприятия это может быть предусмотрено в уставе предприятия, это может являться обязательным или – наблюдательный совет должен создать службу внутреннего аудита.

Заключения ревизионной комиссии ежегодно оглашаются на общем собрании акционеров, которое является высшим органом управления акционерного общества. Практически та же самая процедура предусмотрена и для обществ с ограниченной ответственностью.



Что касается защиты информаторов, то в Республике Узбекистан отсутствуют законодательные акты или положения, которые бы регулировали и эти вопросы, и вопросы, касающиеся защиты лиц, не желающих нарушать нормы корпоративной этики под давлением начальства.

### **Повышение уровня знаний о коррупции и корпоративная этика**

Согласно информации, предоставленной властями Республики Узбекистан, в целях повышения уровня знаний представителей частного сектора о вопросах, связанных с коррупцией, Законодательной палатой и Сенатом Олий Мажлиса, Палатой товаропроизводителей и предпринимателей Узбекистана или под эгидой этих организаций, политическими партиями и некоммерческими организациями, а также органами государственной власти и управления организуются учебные занятия, семинары и конференции по этой тематике. Однако никакой информации о том, что собой представляют эти кампании по повышению уровня знаний, предоставлено не было. Предприятиям и организациям частного сектора рекомендуется вводить корпоративные правила поведения и нормы корпоративной этики для сотрудников.

### **Рекомендация 3.9**

***Ввести законодательные положения, обязывающие финансовые учреждения устанавливать личность собственников-бенефициаров средств, депонированных на счетах, и осуществлять жесткие меры контроля в отношении счетов, которые ведутся лицами, обладающими или обладавшими значительными публичными полномочиями, и членами их семей.***

***Оказывать содействие принятию предприятиями и организациями частного сектора надлежащих мер и программ по обеспечению внутреннего контроля, разработке ими программ саморегулирования (кодексов поведения, мер по обеспечению соблюдения антикоррупционного законодательства); ввести строгие нормы и требования, касающиеся создания ревизионных комиссий на предприятиях и в организациях частного сектора.***

***Оказывать содействие публикации (или иным видам публичного раскрытия информации) частными компаниями отчетов о деятельности своих органов внутреннего контроля.***

## Перечень рекомендаций

<i>№</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Тематика рекомендации</i>
<b>Раздел I. Антикоррупционная политика</b>		
1.1.	✓	Политические документы по борьбе с коррупцией
1.2.		
1.3.	✓	Исследования коррупции
1.4.	✓	Участие общественности в борьбе с коррупцией
1.5.		Повышение информированности и антикоррупционное просвещение общества
1.6.	✓	Специальная антикоррупционная политика и координирующие организации
1.7.	✓	Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией
<b>Раздел II. Установление уголовной ответственности за коррупцию</b>		
2.1.	✓	Правонарушения и элементы правонарушений
2.2.		
2.3.	✓	Определение государственного должностного лица
2.4.		Санкции
2.5.	✓	Конфискация
	✓	Восстановление имущества
2.6.	✓	Иммунитет
2.7.	✓	Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь
2.8.	✓	Применение, толкование и процедура
2.9.	✓	Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией
2.10.		Статистика
<b>Раздел III. Предупреждение коррупции</b>		
3.1.		Органы по предупреждению коррупции
3.2.	✓	Добропорядочность государственной службы
3.3.	✓	Прозрачность в государственном секторе
3.4.	✓	Финансовый контроль и аудит
3.5.	✓	Государственные закупки
3.6.	✓	Доступ к информации
3.7.	✓	Политическая коррупция
3.8.	✓	Судебные органы
3.9.	✓	Частный сектор