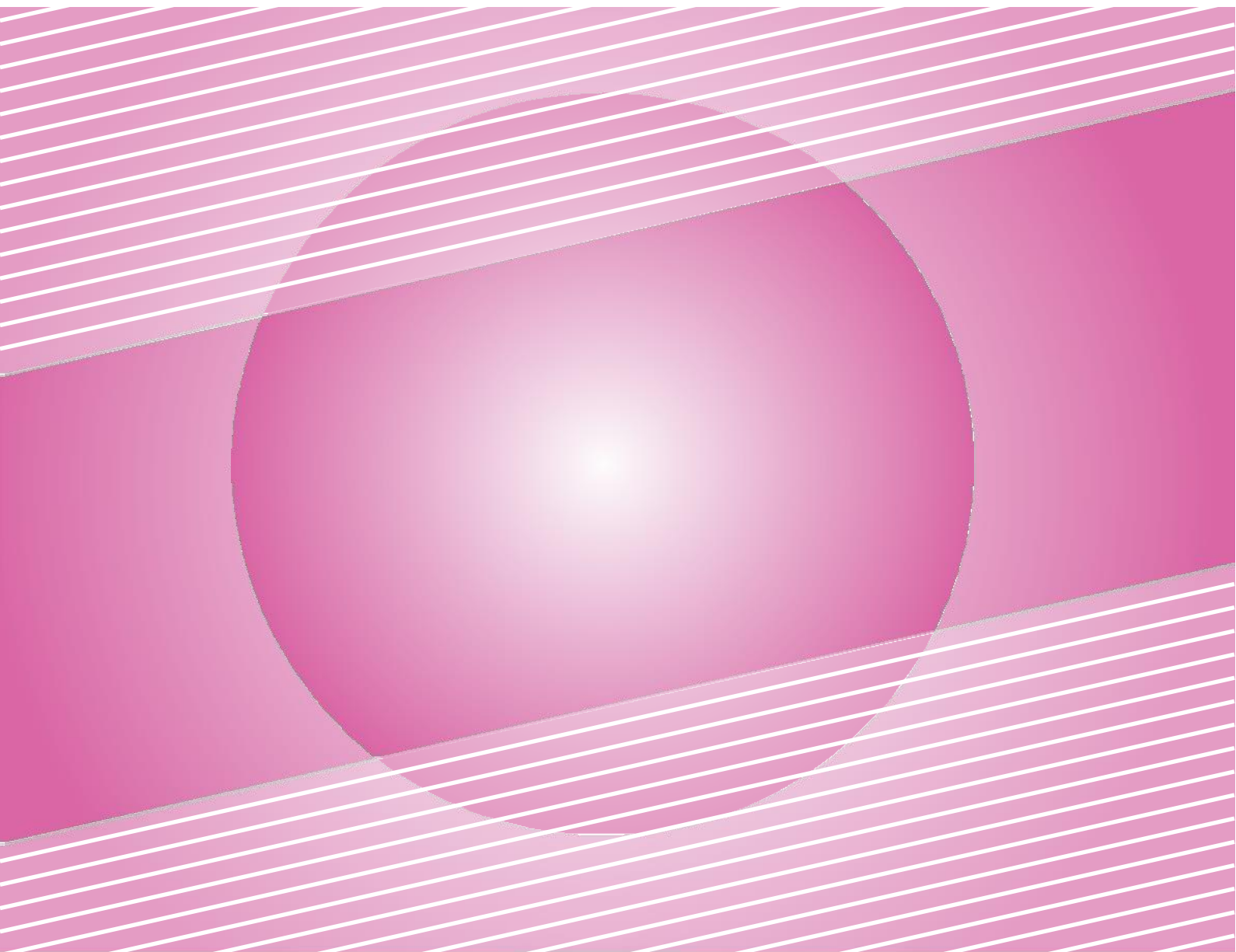


Борьба с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии

Антикоррупционные реформы в Узбекистане

4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией



СЕТЬ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Антикоррупционные реформы в УЗБЕКИСТАНЕ

**4-й раунд мониторинга в рамках
Стамбульского плана действий по борьбе с
коррупцией**



Об ОЭСР

ОЭСР является форумом, в рамках которого правительства сравнивают эффективность своей политики в разных сферах, делятся опытом, определяют хорошую практику с учетом новых вызовов, и поощряют принятие решений и рекомендаций, направленных на обеспечение лучшей политики для лучшей жизни граждан своих стран. Миссия ОЭСР – поощрять политику, нацеленную на улучшение экономического и социального благополучия людей во всем мире. Больше информации на www.oecd.org

О Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Основной целью Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, основанной в 1998 году, является поддержка стран-членов в их усилиях по предотвращению коррупции и борьбе с ней. Сеть является региональной площадкой для содействия антикоррупционной деятельности, обмена информацией, разработки передовых практик и координации донорской помощи при помощи региональных встреч и семинаров, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. Стамбульский план действий по борьбе против коррупции является частью Сети.

Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn.

О Стамбульском плане действий по борьбе против коррупции

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (далее – СПД) – это субрегиональная программа взаимной оценки, которая была начата в рамках Сети в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Азербайджане, Армении, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Узбекистане и Украине с помощью обзоров и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции ООН против коррупции, других международных стандартов и передовой практики.

Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan.

Отчет был утвержден на заседании Сети ОЭСР 21 марта 2019 года в Париже.

Этот отчет публикуется под руководством Генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в нем мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран-членов ОЭСР.

Настоящий документ и содержащиеся в нем карты приводятся без ущерба для статуса или суверенности какой-либо территории, делимитации международных границ и территориальных образований или же к названию какой бы то ни было территории, города или местности.

СОДЕРЖАНИЕ

СОКРАЩЕНИЯ.....	8
РЕЗЮМЕ.....	9
Антикоррупционная политика	9
Предотвращение коррупции.....	10
Уголовная ответственность за коррупцию и ее применение.....	14
Предотвращение и преследование коррупции в отдельном секторе – Налоговая администрация.....	15
РЕКОМЕНДАЦИИ УЗБЕКИСТАНУ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ЧЕТВЕРТОГО РАУНДА МОНИТОРИНГА	18
ВВЕДЕНИЕ.....	36
ГЛАВА 1. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА.....	39
1.1. Ключевые антикоррупционные реформы и тенденции развития коррупции	39
1.2. Влияние реализации антикоррупционной политики	44
1.3. Антикоррупционное обучение и просвещение, участие гражданского общества... ..	56
1.4. Специализированные институты по антикоррупционной политике и предупреждению коррупции	66
ГЛАВА 2. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ	75
2.1. Добропорядочность на государственной службе	75
2.2. Добропорядочность политических служащих	96
2.3. Добропорядочность органов судебной власти и службы публичного обвинения (прокуратуры)	100
<i>Судебная власть</i>	100
<i>Служба публичного обвинения (прокуратура)</i>	148
2.4. Административные процедуры, подотчетность и прозрачность в публичном секторе	174
2.5. Добропорядочность в государственных закупках	200
2.6. Добропорядочность бизнеса	218
ГЛАВА 3. УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИЮ И ЕЕ ПРИМЕНЕНИЕ	226
3.1. Уголовное законодательство о борьбе с коррупцией	226
3.2. Процедуры расследования и уголовного преследования	253
3.3. Правоприменение.....	261
3.4. Специализированные антикоррупционные органы правоприменения, суды	266
ГЛАВА 4. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И ПРЕСЛЕДОВАНИЕ КОРРУПЦИИ В НАЛОГОВОЙ АДМИНИСТРАЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН.....	276
4.1. Общая информация о системе органов государственной налоговой службы	276
4.2. Секторальная антикоррупционная политика и специализированные подразделения	281
4.3. Меры по предотвращению коррупции	288

ПРИЛОЖЕНИЯ..... 316**Таблицы**

<i>Таблица 1. Сводная таблица рейтингов степени выполнения рекомендаций Третьего раунда мониторинга Узбекистана.....</i>	<i>17</i>
<i>Таблица 2. Сферы жизни государства и общества, которые, по мнению граждан, наиболее подвержены коррупции и взяточничеству (в % от числа опрошенных).....</i>	<i>39</i>
<i>Таблица 3. Индекс восприятия коррупции 2018: статистически значимые изменения.....</i>	<i>42</i>
<i>Таблица 4. Показатели эффективности государственного управления – Предупреждение коррупции и верховенство права.....</i>	<i>43</i>
<i>Таблица 5. Меры по информированию и обучению государственных служащих (за исключением руководителей) по вопросам правил этического поведения.....</i>	<i>92</i>
<i>Таблица 6. Меры по информированию и обучению руководителей учреждений по вопросам правил этического поведения.....</i>	<i>92</i>
<i>Таблица 7. Сведения о количестве судов (по состоянию на октябрь 2018 г.).....</i>	<i>101</i>
<i>Таблица 8. Сведения о количестве судей (по состоянию на октябрь 2018 г.).....</i>	<i>101</i>
<i>Таблица 9. Данные о бюджете судебной системы (запрос и выделенные средства).....</i>	<i>109</i>
<i>Таблица 10. Источники финансирования судебной системы.....</i>	<i>110</i>
<i>Таблица 11. Количество вакансий судей.....</i>	<i>124</i>
<i>Таблица 12. Численность прокурорских сотрудников.....</i>	<i>150</i>
<i>Таблица 13. Количество сотрудников в органах прокуратуры.....</i>	<i>151</i>
<i>Таблица 14. Статистика вакансий и увольнений в органах прокуратуры.....</i>	<i>168</i>
<i>Таблица 15. Количество жалоб в отношении работников органов прокуратуры.....</i>	<i>169</i>
<i>Таблица 16. Статистика применения дисциплинарных мер в отношении работников органов прокуратуры в 2016-2018 гг.</i>	<i>170</i>
<i>Таблица 17. Информация касательно уголовной ответственности сотрудников органов прокуратуры за коррупционные правонарушения.....</i>	<i>172</i>
<i>Таблица 18. Статистика закупок в государственном секторе, 2017 г.</i>	<i>211</i>
<i>Таблица 19. Статистика закупок в государственном секторе, 2018 г.</i>	<i>212</i>
<i>Таблица 20. Закупки стратегических предприятий (2017-2018 гг.).....</i>	<i>213</i>
<i>Таблица 21. Статистика уголовного преследования легализации преступных доходов.....</i>	<i>233</i>
<i>Таблица 22. Информация об уголовных делах в отношении лиц, обладающих иммунитетами ...</i>	<i>248</i>
<i>Таблица 23. Информация об установленных уголовным законом сроках давности за составы коррупционных преступлений.....</i>	<i>250</i>
<i>Таблица 24. Количество уголовных дел по коррупционным преступлениям, которые были прекращены в связи с истечением сроков давности.....</i>	<i>251</i>
<i>Таблица 25. Статистика применения оснований для освобождения от ответственности.....</i>	<i>252</i>
<i>Таблица 26. Статистика относительно источников информации, которые использовались для выявления коррупционных преступлений.....</i>	<i>255</i>
<i>Таблица 27. Статистика относительно осужденных высокопоставленных должностных лиц.....</i>	<i>263</i>
<i>Таблица 28. Статистика передачи прокурором дела по коррупционным преступлениям от одного следователя (следственного органа) другому.....</i>	<i>270</i>
<i>Таблица 29. Поступления налогов в бюджет Узбекистана.....</i>	<i>276</i>
<i>Таблица 30. Сравнение оплаты труда судей и сотрудников органов прокуратуры, юстиции.....</i>	<i>316</i>
<i>Таблица 31. Статистика по конфискации в делах о коррупционных преступлениях.....</i>	<i>319</i>
<i>Таблица 32. Статистика относительно расследования, уголовного преследования и судебного рассмотрения дел о коррупционных преступлениях.....</i>	<i>321</i>
<i>Таблица 33. Информация о заключенных договорах на приобретение товаров (работ, услуг) в Государственном налоговом комитете.....</i>	<i>323</i>

Рисунки

<i>Рисунок 1. Должностные лица, привлеченные к ответственности за коррупционные преступления в 2017 году в Узбекистане (разбивка по органам).....</i>	<i>41</i>
<i>Рисунок 2. Результаты опроса по вопросу «Коррупционные действия были связаны с тем, что у Вас вымогали взятку или Вам предлагали взятку?».....</i>	<i>53</i>
<i>Рисунок 3. Результаты опроса по вопросу «Интересуетесь ли Вы вопросом о борьбе с коррупцией, взяточничеством и вымогательством в нашей стране?».....</i>	<i>54</i>
<i>Рисунок 4. Данные по обсуждению проектов нормативных актов, ноябрь 2018 года</i>	<i>190</i>
<i>Рисунок 5. Доля электронных закупок.....</i>	<i>209</i>
<i>Рисунок 6. Организационно-штатная структура Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан</i>	<i>318</i>

Сокращения

АРВ	анализ регулятивного воздействия
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
ВПП	взаимная правовая помощь
ГНК	Государственный налоговый комитет
ГЧП	государственно-частное партнерство
ГРЕКО	Группа государств Совета Европы против коррупции
ЕПИГУ	Единый портал интерактивных государственных услуг
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
ИПДО	Инициатива прозрачности добывающих отраслей
КоАО	Кодекс об административной ответственности
КИ	конфликт интересов
КПК ООН	Конвенция ООН против коррупции
МВД	Министерство внутренних дел
НПА	нормативно-правовой акт
НПО	неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОНС	органы налоговой службы
ООН	Организация Объединенных Наций
ОРД	Оперативно-розыскная деятельность
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития ООН
РГБП	Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц
РМК	Республиканская межведомственная комиссия по противодействию коррупции
РУ	Республика Узбекистан
Сеть ОЭСР	Сеть ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии
СМИ	средства массовой информации
СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
ТПП	Торгово-промышленная палата
УзРТСБ	Узбекская республиканская товарно-сырьевая биржа
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (Financial Action Task Force on Money Laundering)
KPIs	Key Performance Indicators (ключевые показатели результативности)
PEPs	Politically Exposed Persons (публичные деятели)

Резюме

В мониторинговом отчете проанализированы и дана оценка последних тенденций в сфере борьбы с коррупцией в Узбекистане. Отмечается как позитивное то, что впервые за многие годы по многим направлениям на высшем политическом уровне страны были инициированы реформы, которые часто имеют кардинальный характер. Эти меры находятся на раннем этапе разработки или внедрения и поэтому еще рано давать оценку их практической результативности. Приветствуя такие начинания, в отчете дается критическая оценка состоянию дел в различных сферах государственного управления, которые связаны с антикоррупционной деятельностью, и дается целый ряд детальных и конкретных рекомендаций, направленных на коренное изменение законодательства и практики правоприменения.

Антикоррупционная политика

Узбекистан предпринял ряд **ключевых реформ** в сфере антикоррупционной политики. Принят Закон «О противодействии коррупции», который определил правовые основы деятельности в этой сфере и механизмы имплементации антикоррупционных мер. Его исполнение было поддержано национальными и ведомственными планами действий, которые обновлялись и публиковались на регулярной основе. Заявления на высшем уровне страны о готовности бороться с коррупцией позитивно повлияли на увеличение открытости и прозрачности деятельности органов государственной и местной власти, а также на развитие диалога с представителями негосударственного сектора.

Данные реформы приветствуются в отчете, но отмечается, что теперь необходимо систематизировать **антикоррупционную политику**, придав ей стратегический характер, выставив приоритеты и четко определив ожидаемые результаты ее воздействия на уровень коррупции в стране. Узбекистан находится на стадии разработки нового документа антикоррупционной политики, в этой связи рекомендуется провести детальный анализ ситуации, проанализировав коррупционные риски и эффект предыдущих мер. Также необходимо регулярно пересматривать и обновлять подобные документы с учетом изменения ситуации, задач и потребностей. Такой же подход следует применять при разработке и реализации планов действий на ведомственном и местном уровнях. Систему мониторинга необходимо совершенствовать далее, привлекая в эти процессы представителей гражданского общества, научных кругов, международных партнеров, представителей бизнеса и широкой общественности.

В отчете отмечается растущий интерес к **исследованию коррупции** в Узбекистане. Проведен ряд исследований на национальном уровне и в секторах с публикацией их результатов. Однако, такие исследования необходимо более активно использовать при разработке антикоррупционной политики и оценке эффективности ее осуществления.

В Узбекистане проведен огромный массив мероприятий по **антикоррупционному просвещению и обучению**, как государственными органами самостоятельно, так и в сотрудничестве с представителями гражданского общества и бизнес-сектора, или при их поддержке. Их проведение было закреплено в Законе «О противодействии коррупции» и нашло свое отражение в государственной программе и ведомственных планах действий. Также, были внедрены образовательные программы по антикоррупционной тематике в

образовательных учреждениях. Двигаясь вперед, и учитывая финансовые и ресурсные затраты, необходимые для качественного проведения подобных мероприятий, рекомендовано сфокусировать данную деятельность и проводить ее в рамках соответствующей стратегии. Такая стратегия должна основываться на анализе риска коррупции, уделять особое внимание правам и способам их защиты, инновационным решениям, появляющимся в результате проводимых в стране реформ, а ее результаты должны регулярно оцениваться для корректировки и подготовки последующих мер.

Государственная власть Узбекистана начала развивать **диалог и сотрудничество с негосударственным сектором**. При органах государственной власти создаются общественные советы. Были приложены усилия для развития системы общественного согласования проектов нормативно правовых актов и вовлечения представителей гражданского общества в разработку и осуществление национальной антикоррупционной программы. Однако, в дальнейшем, привлекая гражданское общество к работе государственных органов, необходимо обеспечить качественную обратную связь и четко определить механизмы их привлечения на основании прозрачных и объективных критериев.

Выбор **институционального подхода к разработке, координации и внедрению антикоррупционной политики** путем создания межведомственных комиссий на национальном уровне (Республиканская межведомственная комиссия (РМК)) и в регионах (территориальные межведомственные комиссии) позволил задействовать максимально большое количество органов государственной власти, в том числе и в регионах, используя их разные подходы, навыки и знания секторов. При этом, за счет эффективной координации, РМК не теряет понимание общей картины антикоррупционных усилий и прогресса, необходимых для развития национальной антикоррупционной политики. Однако, кадровые и финансовые ресурсы этих комиссий не соответствуют значимости и объему их задач. Поэтому рекомендуется, среди прочего, предусмотреть постоянный секретариат для РМК, с сотрудниками, специализирующимися на вопросах предотвращения коррупции, и обеспечить развитие специализированных знаний и навыков соответствующих специалистов на национальном, региональном и ведомственном уровнях.

Предотвращение коррупции

В Узбекистане до сих пор не существует единого закона в сфере **государственной службы**. И хотя принята концепция и разработан соответствующий законопроект, реформа государственной службы все еще находится на стадии обсуждения, а предыдущие рекомендации во многом остались невыполненными. Так, отсутствуют общие принципы построения и функционирования системы государственной службы, единые требования к формированию ее кадрового состава, поступлению на государственную службу, ее прохождению и прекращению, нет четкого законодательного разграничения между карьерными и политическими государственными служащими и так далее. Эти вопросы регулируются внутриведомственными актами соответствующих государственных органов, и отдельные ведомства предпринимают точечные инициативы по их реформированию. Узбекистану рекомендуется как можно скорее принять и обеспечить эффективную реализацию единого закона о государственной службе, отвечающего международным стандартам.

Положения о предотвращении **конфликта интересов** были введены в законодательство, однако надлежащее их применение требует дальнейшего регулирования, в том числе необходимо расширить меры ответственности, которые не должны ограничиваться дисциплинарными санкциями. Необходимо усовершенствовать и другие антикоррупционные инструменты. Например, рекомендуется обеспечить контроль за

эффективным применением **кодексов поведения**; активизировать содействие **сообщениям о фактах коррупции и защите разоблачителей**, разрешив рассмотрение анонимных сообщений.

Нормы о **декларировании активов и интересов государственных служащих** полностью отсутствуют. В этой связи рекомендуется создать единую общую систему декларирования имущества и интересов всеми публичными служащими (в том числе политическими должностными лицами, судьями и прокурорами), предусмотрев заполнение, подачу и опубликование деклараций онлайн в электронном виде, с обязательной проверкой деклараций на основании рисков, и системой действенных санкций за неподачу деклараций или подачу недостоверных ведомостей в них. Также необходимо определить либо создать орган, ответственный за сбор, проверку и опубликование деклараций должностных лиц, наделив такой орган надлежащим уровнем независимости, ресурсов и полномочий.

Судебная власть является одной из сфер, в которых Узбекистану необходимо провести значительные реформы для обеспечения реальной судебной независимости и добропорядочности и поддержки антикоррупционных реформ в других сферах. В отчете отмечается то, что судебная реформа была начата решениями Президента, в частности, путем создания Высшего судейского совета и органа по обеспечению судов, который подотчетен судебной власти, начала опубликования судебных решений. Однако это только первые шаги, которых пока что недостаточно для построения современной системы правосудия. В судебной системе сохраняется иерархичность, чрезмерное влияние председателей судов, политических органов и прокуратуры, отсутствует реальная независимость судей.

Отчет рекомендует отказаться от надзорного пересмотра окончательных судебных решений, в том числе по протесту прокурора, поскольку этот институт подрывает правовую определенность и противоречит принципам верховенства права, а также несет значительные коррупционные риски. Основные вопросы организации и функционирования судебной системы, обеспечения судов и судей должны регулироваться не актами Президента или Кабинета Министров, а законами, с отнесением на подзаконный уровень лишь технических и процедурных моментов. Отчет рекомендует пересмотреть роль и полномочия Верховного суда и его председателя в организации судебной власти, в частности, в вопросах финансирования судов и поощрения судей.

В отчете с сожалением отмечается, что после проведенной реформы было установлено назначение судей на два срока до возможного назначения судьи бессрочно. Из общего количества судей лишь около 3% судей назначены бессрочно. Это существенно ограничивает судейскую независимость. В случае временного сохранения положений о назначении судей на определенный срок, отчет рекомендует ограничить такое назначение лишь одним сроком и установить, что по его истечении судья может быть не подтвержден в должности бессрочно только в случае несоответствия четким критериям по результатам беспристрастной и прозрачной процедуры оценки.

Другие рекомендации касаются установления в законе четких и объективных критериев для отбора кандидатов в судьи, обеспечения прозрачности такого отбора, упразднения института квалификационных классов судей, оценки судей на основании четко сформулированных, прозрачных и унифицированных критериев и процедур, определенных в законе.

Мониторинговый отчет рекомендует также исключить возможность проведения проверок судов судебной инспекцией или любых других проверок (анализов работы) судов, кроме проведения расследования на основании жалобы в рамках конкретного дисциплинарного

производства на основаниях и в порядке, установленных законом. Важно обеспечить прозрачность и другие гарантии надлежащей процедуры при рассмотрении вопроса об увольнении судьи с должности или его дисциплинарной ответственности, а также установить в законе четкие основания для такой ответственности.

Важной проблемой является выплата достаточного и прозрачного денежного вознаграждения судьям. Отчет рекомендует установить прямо в законе размеры такого вознаграждения и исключить возможность выплаты дискреционных денежных поощрений судьям.

Не менее значительных мер реформирования требует **система органов прокуратуры**, на которую возложены значительные функции, в том числе надзорные. С развитием в Узбекистане административной судебной юрисдикции, созданием системы оказания правовой помощи населению, усилением институции Омбудсмана следует отказаться или максимально сузить надзорные полномочия прокуроров, сохранив их за сферой досудебного расследования и исполнения наказаний. Следует также продолжить исключение из компетенции прокуратуры несвойственных ей функций, передав соответствующие полномочия органам исполнительной власти.

Несмотря на установленные в законе формальные гарантии, эксперты делают вывод о том, что органы прокуратуры нельзя считать достаточно независимыми от политического влияния. Это в первую очередь связано с порядком назначения и увольнения Генерального прокурора, который носит политический характер. Необходимо предусмотреть прозрачный механизм назначения на должность Генерального прокурора на основании оценки личных качеств кандидатов и проведением консультаций с общественностью.

Статус, независимость, отбор и карьера прокуроров должны, также как и для судей, быть четко регламентированы в законе и основываться на прозрачных и объективных критериях. В отчете Узбекистану рекомендуется создать органы прокурорского самоуправления, которые играли бы ключевую роль в конкурсном отборе кандидатов на должность Генерального прокурора, его заместителей и других прокуроров, рассматривали вопросы их дисциплинарной ответственности и оценки их деятельности, решали другие важные вопросы организации работы системы прокуратуры.

Важно внедрить современную систему оценки результатов работы прокуроров, установить в законе четкий перечень оснований для их дисциплинарной ответственности, детальные процедуры привлечения к такой ответственности с гарантиями процессуальных прав прокурора и опубликованием информации о примененных взысканиях.

В отчете приветствуются реформы в сфере **административной юстиции**, в первую очередь принятие важного Закона «О административных процедурах». Однако Узбекистану еще предстоит провести систематизацию административных процедур во всех отраслях и сферах государственного управления, приведя в соответствие законы, регламентирующие отдельные виды административных процедур, и пересмотрев обширный массив подзаконных актов. Помимо этого, в отчете рекомендуется рассмотреть возможность выделения из подсудности административных судов дел об административных правонарушениях, которые имеют другую природу.

Предпринятые Узбекистаном усилия, направленные на внедрение инструментов **электронного правительства** и использование современных технологий в предоставлении услуг и информации населению, имеют позитивный антикоррупционный эффект. Целесообразно и далее их развивать и совершенствовать, внедряя предоставление более «зрелых» интерактивных услуг.

В Узбекистане предприняты шаги по реализации Закона «Об открытости органов власти и управления» и действует эффективная система мониторинга его осуществления. Создана единая электронная система публикации информации органами государственной власти, однако некоторые ее части еще находятся на стадии запуска. Во всех органах государственной власти назначены служащие по вопросам доступа к информации, но им необходимо обучение. Существенным достижением является публикация проектов и принятых нормативно правовых актов в электронной форме. Внедрение этих инициатив необходимо продолжить, разработав стандарты и правила опубликования в интернете открытых данных, установив правила для их свободного повторного использования, минимальный перечень обязательных наборов данных; обеспечить функционирование национального портала открытых данных; обеспечить опубликование общественно значимых реестров.

В части пересмотра законодательства о **доступе к информации** предыдущие рекомендации остаются в силе. Необходимо привести данное законодательство в соответствие с международными стандартами, пересмотрев законы о государственной и служебной тайне согласовав их с основным законом о доступе к информации и обеспечить, чтобы они не использовались для необоснованного исключения информации из сферы общественного доступа. Узбекистану все еще предстоит создать механизм государственного надзора за соблюдением законодательства о доступе к информации с адекватными полномочиями, в том числе правом применения санкций и принятия обязательных решений касательно доступа к информации. Уголовная ответственность за **клевету и оскорбления** не отменена и, к сожалению, активно применяется на практике. Поэтому, как и прежде, необходимо декриминализовать все составы преступлений клеветы и оскорбления, ограничивая их сдерживающий эффект для свободы средств массовой информации и, в особенности, для журналистских расследований и выявления коррупции.

Государственные закупки в Узбекистане остаются сферой с высоким риском коррупции. До недавнего времени регуляторная среда не располагала к снижению таких рисков. Однако, в период после предыдущего раунда мониторинга, в Узбекистане произошел качественный переход на новую систему организации и регулирования госзакупок. В апреле 2018 года вступила в действия новая редакция Закона «О государственных закупках». Несмотря на большой прогресс реформы госзакупок, результаты применения нового закона и новой системы организации и регулирования закупок еще предстоит увидеть.

В отчете рекомендуется принять отдельный закон (или внести соответствующие положения в действующий общий закон) о закупках для стратегических предприятий и аффилированных с ними юридических лиц, в первую очередь, с целью увеличения доли конкурентных процедур закупок. Важно обеспечить в дальнейшем разделение законодательных (регламентирующих), исполнительных, контрольных функций и системы обжалования действийкупающих организаций и участников закупок, и выделение/передачу данных функций независимым друг от друга учреждениям. Рекомендуется далее совершенствовать систему электронных закупок, внедрив дополнительные модули, охватывающие все методы закупок, и открыть ее для использования нерезидентами. Следует обеспечить регулярную публикацию обновляемой информации о закупках в формате машиночитаемых данных, доработать правила отстранения субъектов от государственных закупок, усилить механизмы выявления и предотвращения конфликтов интересов в государственных закупках. Важно также принять Закон «О государственно-частном партнерстве», предполагающий максимально широкое использование конкурсных процедур.

Формирование и повышение **добропорядочности бизнеса** были включены в антикоррупционную программу. Следует продолжить эту практику, активно привлекая представителей бизнес-сообщества к этому процессу. Практика комплаенса в национальных компаниях и в малом и среднем бизнесе остается не развитой. Антикоррупционные инструменты внедряются многонациональными компаниями, компаниями с иностранным капиталом или большими государственными предприятиями. Узбекистану следует разработать методы поощрения представителей бизнеса, готовых вводить антикоррупционные инструменты. Учрежденный институт бизнес-омбудсмена необходимо далее развивать, так как эта институция может стать эффективным механизмом по защите прав предпринимателей. Отчет также рекомендует поддерживать роль бизнес-ассоциаций в отношении обеспечения добропорядочности в бизнесе.

Уголовная ответственность за коррупцию и ее применение

В сфере уголовной ответственности за коррупцию не произошло значительных изменений. Однако, в отчете позитивно отмечается то, что на концептуальном уровне принято решение о начале внедрения соответствующих международных стандартов и предыдущих рекомендаций мониторинга СПД. Следует воспользоваться этой возможностью и воплотить в новом уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве, которое власти Узбекистана планируют принять, все обязательные требования международных документов и рекомендации мониторингового отчета.

В частности, это касается: криминализации обязательных элементов составов преступлений взяточничества в частном и публичном секторах, установления уголовной ответственности за торговлю влиянием, ответственности юридических лиц за коррупционные преступления, пересмотра состава преступления злоупотребления властью или должностными полномочиями, а также отмывания преступных доходов, перевода всех правонарушений подкупа в разряд уголовных, рассмотрения возможности установления уголовной ответственности за незаконное обогащение, расширения юрисдикции Узбекистана в отношении коррупционных преступлений.

В отчете Узбекистану также рекомендуется изменить положения относительно конфискации, возврата активов согласно требованиям Конвенции ООН против коррупции, порядка лишения неприкосновенности обладающих иммунитетами лиц. Рекомендуется привести понятие публичных должностных лиц (PEPs) в законодательстве о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов в соответствие с международными стандартами, а также надлежаще регламентировать порядок планирования и осуществления имитации взяточничества. Также отчет рекомендует расширить положения УПК о международном сотрудничестве по уголовным делам.

Важным элементом реформирования системы уголовной ответственности за коррупцию является усиление независимости и специализации соответствующих правоохранительных органов и прокуроров с тем, чтобы обеспечить возможность уголовного преследования коррупции на высшем уровне. Проанализированная в отчете статистика и примеры конкретных дел в целом указывают на низкое количество уголовных дел по коррупционным преступлениям против высокопоставленных должностных лиц, большую часть которых составляют судьи и прокуроры.

В отчете также критикуется возложение функций противодействия экономическим и коррупционным преступлениям на органы государственной безопасности и рекомендуется рассмотреть возможность устранения таких полномочий, поскольку они коррупциогенны.

Следует также создать или определить орган (подразделение), ответственный за выявление, поиск, арест и управление имуществом, подлежащим конфискации, в том числе за границей.

Предотвращение и преследование коррупции в отдельном секторе – Налоговая администрация

Государственный налоговый комитет (ГНК) Республики Узбекистан обеспечивает около 75% налоговых и других доходов в бюджет, контролирует и предоставляет услуги более чем 15 миллионам налогоплательщиков, и имеет в своем штате более 11 тысяч работников. Сфера налогового администрирования подвержена высокой степени коррупционных рисков. Высшее руководство Узбекистана признает проблемной налоговую сферу в контексте распространённости коррупции и заявило о необходимости проведения коренных реформ. Опросы общественного мнения и статистика коррупционных преступлений подтверждают такую необходимость.

Узбекистан инициировал проведение обширных реформ в налоговой сфере. Однако, для системного противодействия коррупционным и налоговым рискам, необходимо внедрить **стратегическое управление налоговой службы** на среднесрочный и долгосрочный период, предусмотрев цели и пути их достижения, систему измерения исполнения на основе показателей результативности (KPI), ответственных лиц и выделить ресурсы.

Необходимо продолжить разработку **ведомственных антикоррупционных планов** на основе анализа рисков, с инструментами эффективного мониторинга исполнения, и выделив специально подготовленные кадры, функции которых будут ограничены именно этими заданиями. Система планирования и проведения оценки рисков на уровне налоговой службы требует значительного совершенствования. Антикоррупционные меры в налоговой сфере должны также быть отображены и акцентированы в документах национальной антикоррупционной политики.

В отчете позитивно отмечены ряд инициатив, в том числе по **информированию и консультированию по налоговым вопросам** через «call-центры», внедрению электронных услуг декларирования субъектам предпринимательства, что повысит их доверие к налоговому администратору, а также снизит потенциальные возможности для коррупции, и снизит уровень восприятия коррупции.

В связи с тем, что **налоговые проверки** стали неадекватным административным бременем для бизнеса и часто носили коррупционный характер, временно были введены нетрадиционные меры объявления моратория на проверки и передачи их координации Генеральной прокуратуре. Перед ГНК стоит задача создать эффективную процедуру проверок, стойкую против коррупции, и которой бы доверяли налогоплательщики и общественность. Для этого необходимо детально и четко регламентировать все виды контрольных мер, обязанности и права должностных лиц налоговой службы и налогоплательщиков, процедуры контрольных действий, а также применять на практике систему отбора налогоплательщиков для проверок и других контрольных действий на основе анализа рисков с использованием информационных технологий. Эти процедуры должны быть регламентированы в новом Налоговом кодексе, который будет иметь характер прямого действия с минимальным количеством отсылок к подзаконным актам. Следует также систематизировать и продолжить **сокращение перечня налоговых льгот**, которые должны устанавливаться и регулироваться исключительно в законе.

Мнения представителей бизнеса, представленная ГНК статистика, а также доклад Счетной палаты, свидетельствуют о недоверии к процессу обжалования решений о доначислении налогов и санкциях. Отсутствие надежной процедуры обжалования напрямую влияет на

коррупционную составляющую налогового администрирования. Поэтому необходимо создать эффективную **систему рассмотрения налоговых споров**, которой бы доверяли налогоплательщики и общественность, в том числе путем функционирования независимой институции, вне структуры ГНК, которая была бы наделена полномочиями по досудебному разрешению налоговых споров с правом отклонить, подтвердить или изменить решение ГНК по начислению налогов.

С целью **усиления добропорядочности налоговой службы**, в отчете рекомендуется повысить автономию и эффективность подразделений внутренней безопасности органов налоговой службы, рассмотреть возможность введения открытого конкурсного отбора на должности руководителей Государственного налогового комитета, обеспечить прозрачность и объективность отбора на работу и продвижение по службе на другие должности в органах налоговой службы на основании четких критериев и методики оценки. Рекомендуется также упразднить порядок формирования бюджета налоговой службы за счет финансовых санкций за нарушения налогового законодательства и штрафов, а также выплату премий сотрудникам в зависимости от размера взысканных налогов и платежей.

**Таблица 1. Сводная таблица рейтингов степени выполнения рекомендаций
Третьего раунда мониторинга Узбекистана**

Рекомендация Третьего раунда мониторинга Узбекистана	Рейтинг степени выполнения предыдущей рекомендации			
	Полностью выполнено	В основном выполнено	Частично выполнено	Не выполнено
1. Антикоррупционная политика		+		
2. Антикоррупционные исследования	+			
3. Антикоррупционное обучение и просвещение, участие гражданского общества	+			
4. Специализированные институты по антикоррупционной политике и предупреждению коррупции		+		
5. Криминализация коррупции (уголовные правонарушения и их элементы, субъекты коррупционных преступлений)			+	
6. Криминализация коррупции (обучение представителей научных кругов)		+		
7. Конфискация			+	
8. Конфискация		+		
9. Возвращение имущества			+	
10. Иммунитеты			+	
11. Международное сотрудничество			+	
12. Оперативно-розыскные мероприятия		+		
13. Специализация правоохранительных органов, финансовые расследования, доступ к статистике			+	
14. Добропорядочность на государственной службе			+	
15. Добропорядочность на государственной службе		+		
16. Административные процедуры, антикоррупционная экспертиза		+		
17. Государственный финансовый контроль и аудит *	-	-	-	-
18. Государственные закупки		+		
19. Доступ к информации			+	
20. Доступ к информации			+	
21. Политическая коррупция *	-	-	-	-
22. Добропорядочность судебной власти			+	
23. Добропорядочность в бизнес секторе	+			

* Четвертый раунд мониторинга СПД не охватывает темы «Государственный финансовый контроль и аудит» и «Финансирование партий/Политическая коррупция».

Рекомендации Узбекистану по результатам Четвертого раунда мониторинга

Глава 1. Антикоррупционная политика

Новая рекомендация № 1

1. Подготовить и принять новый антикоррупционный документ стратегического характера, определив приоритеты и ожидаемые результаты его воздействия на уровень коррупции в стране.
2. Регулярно пересматривать и обновлять документы антикоррупционной политики с учетом изменения ситуации, задач и потребностей.
3. Продолжить разработку и реализацию планов действий на национальном, ведомственном и местном уровнях, на основе рисков и необходимости. Обеспечить высокое качество этих документов, включая эффективные меры выполнения и индикаторы оценки их воздействия на уровень коррупции в сфере их действия.
4. Продолжить совершенствование системы мониторинга и привлечение широкого круга заинтересованных лиц из числа представителей гражданского общества, научных кругов, международных партнеров и доноров, представителей деловых кругов и широкой общественности.

Новая рекомендация № 2

1. Продолжить и расширить регулярное проведение исследований по вопросам коррупции с целью оценки уровня коррупции, восприятия и личного опыта коррупции, а также уровня доверия к институтам государственной власти и воздействия антикоррупционных мер.
2. Использовать результаты антикоррупционных исследований в разработке антикоррупционной политики, ее мониторинге и оценке воздействия мер по борьбе с коррупцией.

Новая рекомендация № 3

1. Организовывать тщательно спланированные и четко нацеленные кампании по повышению информированности и просвещению населения. Обеспечить комплексный и стратегический подход к разработке таких мер, основываясь на анализе риска коррупции и уделяя особое внимание правам, способам защиты нарушенных прав, инновационным решениям, появляющимся в результате проводимых в стране реформ.
2. Проводить оценку результатов и воздействия мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению. На ее основе проводить необходимую корректировку и использовать результаты такой оценки при подготовке и реализации последующих мер.

3. Усовершенствовать привлечение гражданского общества к процессу подготовки и проведения антикоррупционных мер, обеспечив качественную обратную связь и четко определив механизмы их привлечения к работе государственных органов на основании прозрачных и объективных критериев. Обеспечить равноправие представителей разных негосударственных секторов, учитывая их ресурсы и навыки, репрезентативность негосударственного сектора, периодическую ротацию, реальное влияние при принятии решений.

Новая рекомендация № 4

1. Обеспечить органы, отвечающие за координацию и мониторинг антикоррупционной политики, кадровыми и финансовыми ресурсами, необходимыми для эффективной и независимой деятельности.
2. Предусмотреть постоянный специальный секретариат для Республиканской межведомственной комиссии, с сотрудниками, специализирующимися, в том числе, на предотвращении коррупции, четко разграничив функции уголовного расследования, преследования и предотвращения коррупции.
3. Обеспечить развитие специализированных знаний и навыков специалистов, ответственных за предотвращение коррупции на национальном уровне, в регионах и в отдельных ведомствах.

Глава 2. Предотвращение коррупции

2.1. Добропорядочность на государственной службе

Новая рекомендация № 5

1. Принять и обеспечить эффективную реализацию единого закона о государственной службе.
2. Принять законодательство, предусматривающее введение прозрачной системы конкурсного отбора кадров на государственную службу, а также их назначения и продвижения по службе, на основе их личных и профессиональных достоинств. Ввести определения профессионального должностного лица и политического должностного лица.
3. Ввести прозрачную систему оплаты труда государственных служащих, в том числе определить порядок и критерии выплаты переменной части заработной платы.
4. Определить в законе основные положения о предотвращении и урегулировании конфликта интересов и обеспечить надлежащее применение на практике соответствующих положений законодательства. Установить административную ответственность за нарушение правил о сообщении о конфликте интересов и его урегулировании. Рассмотреть возможность введения уголовной ответственности за принятие должностным лицом решения в ситуации конфликта интересов в целях получения выгоды для себя или близкого лица.
5. Ввести законом единую систему обязательного декларирования имущества, доходов, обязательств, расходов и интересов публичными должностными лицами (в том числе политическими служащими, судьями, прокурорами), предусмотрев онлайн подачу и опубликование деклараций (кроме узко определенных законом исключений по опубликованию), обязательную проверку деклараций на основании рисков, систему

действенных санкций за неподачу или подачу недостоверных ведомостей. Определить (создать) орган, ответственный за сбор, проверку и опубликование деклараций должностных лиц, наделив такой орган надлежащим уровнем независимости, ресурсов и полномочий.

6. Усовершенствовать кодексы поведения и обеспечить контроль за их эффективным применением.
7. Активизировать практику сообщений о фактах коррупции и защиты разоблачителей, осуществляя мониторинг сообщений государственных служащих, обеспечивая проведение тренингов, совершенствуя каналы информирования, разрешив рассмотрение анонимных сообщений. Продолжать развивать законодательство о разоблачителях, обеспечить практическую подготовку, назначить ответственный государственный орган, осуществлять сбор статистических данных.
8. Проводить оценку воздействия политики укрепления добропорядочности в государственной службе.

Новая рекомендация № 6

Обеспечить разработку политики добропорядочности на национальном, региональном, местном, отраслевом и ведомственном уровнях на основе оценки коррупционных рисков. Разработать и принять единую методику такой оценки.

2.2. Добропорядочность политических служащих

Новая рекомендация № 7

1. Обеспечить надлежащее применение на практике положений о предотвращении конфликта интересов в деятельности политических должностных лиц.
2. Усовершенствовать кодексы поведения и обеспечивать контроль за их эффективным применением.

2.3. Добропорядочность органов судебной власти и службы публичного обвинения (прокуратуры)

Судебная власть

Новая рекомендация № 8

1. Продолжить реформирование стадий обжалования судебных решений путем дальнейшего поэтапного упразднения института пересмотра судебных актов в порядке надзора во всех видах судопроизводства и права прокуроров изымать и опротестовать судебные дела.
2. Предусмотреть, что Генеральный прокурор, другие представители органов вне судебной системы могут участвовать в заседаниях Пленума Верховного суда и других судебных органов лишь в случае их приглашения.
3. Урегулировать основные вопросы функционирования судебной системы в законах, исключив регулирование таких вопросов актами органов вне судебной системы. Среди

прочего, определить в законе перечень судов, размеры должностных окладов и надбавок судей, порядок назначения и увольнения председателей судов, состав, порядок формирования, полномочия и порядок функционирования Высшей квалификационной коллегии судей, органа по обеспечению судов и других органов судебной системы.

Новая рекомендация № 9

1. Передать полномочия председателя Верховного суда в вопросах финансирования судов и поощрения судей, в том числе в части назначения и увольнения руководителя Департамента обеспечения судов, Высшему судейскому совету или другому органу судейского сообщества.
2. Пересмотреть порядок формирования и использования средств Фонда развития органов судебной системы, обеспечив его прозрачность и подотчетность органам судейского сообщества, а также устранив зависимость его формирования от действий других органов. Обеспечить выплату заработной платы судей исключительно за счет средств государственного бюджета.

Новая рекомендация № 10

Установить в законе то, что судьи назначаются на должность бессрочно. В случае временного сохранения положений о назначении судей на определенный срок, ограничить такое назначение лишь одним сроком и установить, что по истечении срока судья может быть не подтвержден в должности бессрочно только в случае несоответствия четким критериям по результатам беспристрастной и прозрачной процедуры оценки.

Новая рекомендация № 11

1. Пересмотреть состав и порядок формирования Высшего судейского совета, в частности передав полномочия по его формированию съезду судей или другому органу судейского сообщества, значительно расширив в его составе представительство общественности, исключив из состава представителей правоохранительных и исполнительных органов власти. Обеспечить прозрачный порядок отбора членов Высшего судейского совета и определить в законе порядок досрочного освобождения от должности членов Совета.
2. Урегулировать в законе порядок формирования и деятельности квалификационных коллегий судей. Передать полномочия по формированию коллегий органам судейского сообщества, а также устранить влияние председателей судов на обеспечение работы коллегий.

Новая рекомендация № 12

1. Рассмотреть возможность устранения участия политических органов (парламента, Президента) в назначении судей всех уровней, возложив такие полномочия на Высший судейский совет, состав которого будет приведен в соответствие с международными стандартами. В случае сохранения такой роли (например, за Президентом), она должна быть ограничена формальным подтверждением внесенных Советом кандидатур с ограниченной возможностью их отклонения в порядке и на основаниях, четко установленных в законе, и с возможностью преодоления такого отклонения решением Совета.

2. Установить в законе четкие и объективные критерии для отбора кандидатов в судьи, а также детальные и прозрачные процедуры для оценки кандидатов на основании таких критериев. Рассмотреть возможность изменения процесса отбора на должность судьи для его упрощения, в том числе путем упразднения процедуры зачисления в резерв. Ограничить влияние местных органов самоуправления на назначение судей, не допуская возникновения местничества при таком назначении.
3. Публиковать детальную информацию о результатах всех этапов конкурсного отбора на должность судьи.
4. Решение об отборе кандидатов должно быть мотивированным, предоставляться кандидату с возможностью его обжалования по установленным законом основаниям.

Новая рекомендация № 13

Обеспечить регулирование вопросов подготовки кандидатов в судьи и повышения квалификации судей законом и актами органов судебной системы, которые должны определять программу и порядок подготовки (обучения) судей и кандидатов на должность судьи.

Новая рекомендация № 14

1. Упразднить институт квалификационных классов судей, обеспечив оценку судей на основании четко сформулированных, прозрачных и унифицированных критериев и процедур, определенных в законе.
2. Исключить возможность проведения проверок судов судебной инспекцией при Высшем судейском совете или любых других проверок (анализов работы) судов, кроме проведения расследования на основании жалобы в рамках конкретного дисциплинарного производства на основаниях и в порядке, установленных законом.

Новая рекомендация № 15

1. Ограничить функции председателей судов представительскими и административными полномочиями, которые не влияют на вознаграждение и материальное обеспечение судей, дисциплинарную ответственность судей.
2. Изменить порядок назначения председателей судов передав такие полномочия собранию судей соответствующего суда или другому органу судейского сообщества.
3. Обеспечить право судьи присутствовать и давать пояснения, пользоваться защитой при решении вопроса о снятии его с должности, предусмотреть возможность обжалования принятого решения об освобождении с должности. Обеспечить прозрачность и другие гарантии надлежащей процедуры при рассмотрении вопроса об увольнении судьи с должности.
4. Обеспечить автоматизированное распределение дел в судах по всем категориям дел и опубликование онлайн информации о результатах такого распределения; при «ручном» распределении по причине длительной неисправности автоматизированной системы, такое распределение должно быть письменно мотивировано, основываться на тех же критериях, что и автоматизированное распределение, и его результаты должны публиковаться.

Новая рекомендация № 16

1. Установить в законодательстве детальные положения о конфликте интересов судей с учетом специфики организации работы судов, а также необходимости соблюдения гарантий независимости судей.
2. Внедрить на практике механизм предоставления судьям консультаций, в том числе конфиденциальных, и рекомендаций по вопросам конфликта интересов, декларирования имущества и интересов, правил поведения и других антикоррупционных ограничений. Подготовить и распространить практические руководства, методологические и учебные пособия по этим вопросам, разработанные специально для судей.
3. Обеспечить, чтобы обучение, по вопросам этики, борьбы с коррупцией и добропорядочности были составляющей начального обучения и регулярного повышения квалификации судей и имело практическую направленность.

Новая рекомендация № 17

1. Установить в законе четкие основания для дисциплинарной ответственности судей, порядок дисциплинарного производства и систему пропорциональных и действенных взысканий, в том числе прекращение полномочий судьи.
2. Рассмотреть вопрос о возложении полномочий по привлечению к дисциплинарной ответственности на Высший судейский совет с выделением в его составе дисциплинарного органа и проведением расследований по жалобам дисциплинарными инспекторами.
3. Предусмотреть в законе достаточные процессуальные гарантии надлежащей процедуры для судьи в дисциплинарном производстве, в том числе возможности подготовки и заслушивания позиции судьи, право судьи на правовую защиту, возможность обжалования решения в суде.

Новая рекомендация № 18

1. Отменить необходимость получения согласия Пленума Верховного суда для привлечения к ответственности или заключения судьи под стражу.
2. Предусмотреть обязательное немедленное уведомление Высшего судейского совета в случае задержания судьи на месте преступления.

Новая рекомендация № 19

1. Установить в законе размеры денежного вознаграждения судей, в том числе оклада и всех допустимых надбавок, в размерах, которые обеспечивают судейскую независимость. Исключить возможность выплаты дополнительных денежных поощрений судьям.
2. Повысить денежное обеспечение судей и на законодательном уровне исключить практику возложения на судей неформальных обязанностей по финансированию различных расходов и участию в непрофильной трудовой деятельности с установлением ответственности за нарушение такого запрета.

Служба публичного обвинения (прокуратура)

Новая рекомендация № 20

1. Обеспечить поэтапное приведение функций органов прокуратуры Республики Узбекистан в соответствие с международными стандартами и рекомендациями.
2. Рассмотреть возможность ограничения роли политических органов в назначении и увольнении Генерального прокурора согласно международным стандартам; определить исчерпывающий перечень оснований для досрочного освобождения Генерального прокурора с должности.
3. Предусмотреть формирование органа (органов) прокурорского самоуправления, большинство членов которого (которых) будет избирать регулярно проводимая конференция прокуроров и в который будут входить представители общественности. Такой орган (органы) должен быть независим от Генерального прокурора и играть ключевую роль в конкурсном отборе кандидатов на должность Генерального прокурора, его заместителей и других прокуроров, рассматривать вопросы их дисциплинарной ответственности и оценки их деятельности.

Новая рекомендация № 21

1. Урегулировать порядок набора прокуроров и прохождения ими службы в законе. Предусмотреть открытый конкурсный отбор на все должности в органах и учреждениях прокуратуры на основании личных качеств, добропорядочности и предыдущего опыта.
2. Отбор и назначения, в том числе на высшие должности, должны проводиться на основании четких критериев и методики оценки с онлайн опубликованием, среди прочего, информации о вакансиях, результатах всех этапов отбора. Обеспечить открытость нормативно-правовых актов, которые регулируют эти вопросы. Предусмотреть возможность обжалования кандидатами на должность результатов отбора.

Новая рекомендация № 22

Внедрить современную систему оценки результатов работы прокуроров на основе показателей результативности, ограничив использование показателей количества оправдательных приговоров и других количественных показателей.

Новая рекомендация № 23

1. Установить детальные правила предотвращения и урегулирования конфликта интересов прокуроров с учетом полномочий и специфики работы органов прокуратуры.
2. Внедрить на практике механизм предоставления прокурорам и другим работникам органов и учреждений прокуратуры консультаций, в том числе конфиденциальных, и рекомендаций по вопросам конфликта интересов, декларирования активов и интересов, правил поведения и других антикоррупционных ограничений. Подготовить и распространить практические руководства, методологические и учебные пособия по этим вопросам, разработанные специально для прокуроров и других работников органов прокуратуры.
3. Обеспечить проведение регулярного практического обучения и повышения квалификации прокуроров по вопросам этики, добропорядочности и предотвращения коррупции, а также

разработать соответствующие обучающие материалы, которые будут иметь практическую направленность.

Новая рекомендация № 24

1. Установить в законе: четкий перечень оснований для дисциплинарной ответственности прокуроров; систему санкций, пропорциональных деянию; детальные процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности с гарантиями процессуальных прав прокурора.
2. Изменить порядок рассмотрения и принятия решений по дисциплинарным делам в отношении прокуроров, обеспечив беспристрастность и справедливость, отделение функций расследования от вынесения решения (например, путем создания дисциплинарной комиссии при органе прокурорского самоуправления).
3. Обеспечить опубликование информации о дисциплинарных взысканиях, примененных к прокурорам.

Новая рекомендация № 25

1. Установить в Законе о прокуратуре размер окладов прокуроров и исчерпывающий перечень возможных надбавок к ним. Размер денежного вознаграждения прокуроров должен быть достаточным и обеспечивать минимизацию коррупционных стимулов и не предусматривать дискреционных выплат (поощрений).
2. Обеспечить опубликование детальной информации о структуре и размерах денежного вознаграждения прокуроров.

2.4. Административные процедуры, подотчетность и прозрачность в публичном секторе

Новая рекомендация №26

1. Обеспечить эффективное применение Закона «Об административных процедурах», в том числе провести систематизацию административных процедур во всех отраслях и сферах государственного управления и разработать соответствующую правовую базу; проводить мониторинг эффективности реализации данного закона и, при необходимости, усовершенствовать его положения и практику его применения.
2. Рассмотреть возможность выделения из подсудности административных судов дел об административных правонарушениях.
3. Обеспечить качественное предоставление электронных услуг и далее расширять возможности системы электронного правительства с целью увеличения интерактивных услуг.
4. Обеспечить регулярное, широкое и эффективное информирование граждан о доступных инструментах электронного правительства, особенно в регионах. Обучать их пользованию, особенно группы населения с низким уровнем компьютерной грамотности.

Новая рекомендация № 27

1. Пересмотреть законодательные положения о доступе к информации для приведения их в соответствие с международными стандартами и передовой практикой. В частности, пересмотреть законы о государственной и служебной тайне для согласования их с основным законом о доступе к информации и обеспечить, чтобы эти законы не использовались для необоснованного исключения информации из сферы общественного доступа.
2. Установить независимый механизм государственного надзора с адекватными полномочиями, который должен включать в себя право применения санкций и принятие обязательных решений касательно доступа к информации.
3. Декриминализовать все составы преступлений клеветы и оскорбления как имеющие сильный сдерживающий эффект для свободы средств массовой информации и, в особенности, для журналистских расследований и выявления коррупции.
4. Проводить кампании по повышению информированности граждан о своих правах и обязанностях, касающихся доступа к информации, с фокусом на регионы страны.
5. Продолжить эффективное внедрение единой электронной системы публикации информации органами власти и государственными учреждениями, обеспечив в том числе и публикацию информации о доходах и расходах государственного бюджета.
6. Разработать стандарты и правила опубликования в интернете открытых данных (машиночитаемых данных), установив правила для их свободного повторного использования, минимальный перечень обязательных наборов данных; обеспечить функционирование национального портала открытых данных.
7. Обеспечить опубликование реестров собственности на движимое и недвижимое имущество, регистрации юридических лиц, в том числе информации о бенефициарных владельцах юридических лиц, и других общественно значимых реестров, в том числе в формате открытых данных.

2.5. Добропорядочность в государственных закупках

Новая рекомендация № 28

1. Принять отдельный закон (или внести соответствующие положения в действующий общий закон) о закупках для стратегических предприятий и аффилированных с ними юридических лиц, в первую очередь, с целью увеличения доли конкурентных процедур закупок.
2. Усовершенствовать Закон «О государственных закупках», в частности, с целью увеличения применения экономически объективных критериев оценки, а также более широкого охвата вопросов исполнения договоров.
3. Далее усовершенствовать систему электронных закупок, внедрив дополнительные модули, охватывающие все методы закупок, предусмотренные Законом «О государственных закупках», и открыть ее для использования нерезидентами.
4. Обеспечить регулярную публикацию обновляемой информации о закупках в формате открытых (машиночитаемых) данных, включая информацию об участниках и результатах закупок, статистику о жалобах и информацию о их рассмотрении.

5. Доработать правила отстранения субъектов от государственных закупок в отношении картельных сговоров и субъектов, которые привлекались к ответственности за коррупционные правонарушения.
6. Усилить механизмы выявления и предотвращения конфликтов интересов в государственных закупках (в частности, путем расширения положений, касающихся аффилирования, раскрытия информации о конечных бенефициарных собственниках участников закупок).
7. Закупочным организациям следует рекомендовать ввести у себя механизмы предотвращения и борьбы с коррупцией с тем, чтобы в среднесрочной перспективе они могли быть сертифицированы по антикоррупционному стандарту ISO 37001.
8. Внедрить обязательное предоставление антикоррупционных заявлений участниками закупок.
9. Принять Закон «О государственно-частном партнерстве», предполагающий максимально широкое использование конкурсных процедур при заключении договоров о государственно-частном партнерстве.
10. Интенсифицировать регулярное обучение для частного сектора и закупочных организаций по вопросам государственных закупок и добропорядочности на центральном и местном уровне, а также для правоохранительных органов и организаций государственного контроля – по вопросам процедур государственных закупок и предупреждения коррупции.
11. Рассмотреть вопрос формирования и подписания Антикоррупционной хартии предприятиями частного сектора, особенно участвующими в государственных закупках.

2.6. Добропорядочность бизнеса

Новая рекомендация № 29

1. В диалоге с бизнесом разработать политику обеспечения добропорядочности в бизнесе с учетом факторов риска, например, как часть стратегии по борьбе с коррупцией или в рамках другой национальной/отраслевой или местной политики.
2. Развивать далее институт бизнес-омбудсмена. Предоставлять и использовать надежные каналы для сообщений о фактах коррупции.
3. Содействовать развитию программ соответствия (compliance), защите лиц, сообщающих о правонарушениях (разоблачителей), содействовать добропорядочности в бизнесе по всей цепочки поставщиков.
4. Разрабатывать и осуществлять контроль за мерами по борьбе с коррупцией в предприятиях, собственность в которых принадлежит или контроль за которыми осуществляется государственными или муниципальными органами; рассмотреть возможность сертификации таких предприятий по антикоррупционному стандарту ISO 37001.
5. Поощрять коллективные антикоррупционные действия бизнеса.
6. Оценивать воздействие мер по обеспечению добропорядочности в бизнесе и вносить необходимые корректировки.
7. Обеспечить централизованный сбор и опубликование информации о бенефициарных собственниках юридических лиц. Установить требования по раскрытию информации о

составе совета директоров и аудиторского комитета, о системах комплаенс для частных и государственных предприятий.

Глава 3. Уголовная ответственность за коррупцию и ее применение

Новая рекомендация № 30

1. Внести в Уголовный кодекс изменения, в соответствии с которыми:
 - a. предметом подкупа любых лиц как в публичном, так и частном секторах признаются любые неправомерные преимущества, включающие нематериальные и неденежные выгоды;
 - b. установить уголовную ответственность за все обязательные элементы составов взяточничества (подкупа) как в публичном, так и частном секторах, в том числе обещание и предложение взятки, просьбу, принятие обещания/предложения взятки, взятку в пользу третьего лица, «лично или через посредника»;
 - c. установить уголовную ответственность за злоупотребление (торговлю) влиянием в соответствии с международными стандартами;
 - d. внести изменения в состав преступления злоупотребления властью или должностными полномочиями, определив значение термина «существенный вред» путем установления критериев отдельно для материального и нематериального вреда.
2. Обеспечить, чтобы все составы подкупа, в том числе предусмотренные Кодексом об административной ответственности, были охвачены Уголовным кодексом.
3. Установить и обеспечить применения на практике действенной и эффективной ответственности юридических лиц за коррупционные преступления в соответствии с международными стандартами. Провести обучение и предоставить следователям, прокурорам и судьям практические руководства и разъяснения относительно эффективного применения ответственности юридических лиц.
4. Рассмотреть возможность установления уголовной ответственности за незаконное обогащение.

Новая рекомендация № 31

1. Установить прямо в уголовном законе возможность привлечения к ответственности за легализацию (отмывание) доходов без необходимости предварительного или одновременного привлечения к уголовной ответственности за совершение предикатного деяния.
2. Провести обучение следователей, прокуроров и судей по вопросам эффективного преследования дел о легализации преступных доходов, в том числе об автономном характере такой ответственности согласно международным стандартам.
3. Разъяснить в постановлении Пленума Верховного суда и в других руководствах для следственных органов, прокуратуры и судов необходимость проведения финансового

расследования и автономный характер состава преступления легализации (отмывания) доходов с целью его более активного использования на практике.

Новая рекомендация № 32

1. Предусмотреть в Уголовном кодексе автономные определения иностранного должностного лица и должностного лица международной организации и привести их в соответствие с международными стандартами.
2. Провести обучение следователей, прокуроров, судей, представителей дипломатических миссий Узбекистана по вопросам эффективного выявления, расследования, преследования и судебного рассмотрения уголовных дел о подкупе иностранных должностных лиц.
3. Установить в Уголовном кодексе юрисдикцию Узбекистана в случаях совершения на территории другого государства коррупционных преступлений: а) против гражданина Узбекистана или государства Узбекистан, определив соответствующие критерии; б) совершенных иностранными гражданами либо лицами без гражданства в соучастии с гражданами Узбекистана.
4. Рассмотреть возможность установления универсальной юрисдикции для случаев подкупа иностранных должностных лиц и других коррупционных преступлений, а именно установления юрисдикции над такими преступлениями независимо от гражданства лица, совершившего преступление, или места его совершения.

Новая рекомендация № 33

Изменить санкции статей 192-10, части 1 статьи 213 и части 1 статьи 214 Уголовного кодекса Узбекистана, включив в них альтернативное наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года.

Новая рекомендация № 34

1. Принять меры, позволяющие эффективно применять режим конфискации доходов от преступлений коррупционного характера в соответствии с международными стандартами, в том числе:
 - а. Ввести в уголовное/уголовно-процессуальное законодательство юридическое определение терминов конфискация, доходы и иные ценности, нажитые преступным путем;
 - б. Расширить в уголовном/уголовно-процессуальном законодательстве режим конфискации на:
 - 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.
2. Рассмотреть вопрос введения расширенной конфискации в случае осуждения за коррупционные преступления.

3. Регулярно собирать и анализировать статистические данные о применении конфискации в коррупционных делах и использовать такой анализ для усовершенствования законодательства и практики, а также обеспечить опубликование такой статистики и ее анализа.

Новая рекомендация № 35

1. Принять меры, обеспечивающие непосредственное возвращение имущества в порядке, предусмотренном статьей 53 Конвенции ООН, в том числе:
 - a. 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 Конвенцией ООН,
 - b. 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,
 - c. 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 Конвенцией ООН.
2. 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.
3. Принять меры, обеспечивающие возвращение активов и распоряжение ими в порядке, предусмотренном статьей 57 Конвенции ООН.

Новая рекомендация № 36

1. Принять простой, ясный и прозрачный порядок лишения неприкосновенности тех категорий обладающих иммунитетом лиц, для которых такой порядок законодательством не предусмотрено.
2. Ограничить категории должностных лиц, пользующихся неприкосновенностью, а также рамки неприкосновенности с тем, чтобы их неприкосновенность распространялась только на действия, совершаемые ими при выполнении своих должностных обязанностей.
3. Предусмотреть, ясное регулирование возможных оперативно-розыскных и/или уголовно-процессуальных действий в отношении лиц, обладающих иммунитетом до снятия их неприкосновенности, с тем, чтобы иммунитеты не были препятствием для эффективного расследования и уголовного преследования коррупционных дел.

Новая рекомендация № 37

1. Увеличить и изменить порядок исчисления сроков давности или полностью отменить применение сроков давности как основания для освобождения от ответственности за коррупционные преступления.

2. Привести положения об освобождении от ответственности за коррупционные преступления в связи с деятельным раскаянием в соответствие с международными стандартами.

Новая рекомендация № 38

1. Установить в законе обязательное рассмотрение анонимных сообщений о возможных коррупционных преступлениях, которые могут быть проверены.
2. Привести понятие публичных должностных лиц (PEPs) в законодательстве о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов в соответствие с международными стандартами.
3. Повысить эффективность использования материалов финансового мониторинга для возбуждения уголовных дел по коррупционным преступлениям, обеспечив более широкое использование данных финансового мониторинга при уголовном преследовании таких преступлений. Провести дополнительное совместное обучение по этим вопросам для сотрудников следственных органов и органа финансового мониторинга.

Новая рекомендация № 39

1. Обеспечить прямой доступ следственных органов, занимающихся финансовыми расследованиями, к базам данных налоговых и таможенных органов, реестрам собственности при условии должной защиты персональных данных.
2. Обеспечить прямой доступ следственных органов к централизованному реестру банковских счетов, который будет содержать, среди прочего, установленную банками информацию о бенефициарных собственниках их клиентов, лицах, обладающих правом подписи по счету, с целью быстрой идентификации банковских счетов в ходе финансовых расследований.
3. В целях гарантирования прав человека и обеспечения допустимости собранных доказательств, детально регламентировать в законодательстве порядок планирования и осуществления имитации взяточничества, четко разграничив допустимую имитацию и запрещенную провокацию взятки. Утвердить детальные руководства по этому вопросу для оперативных сотрудников, следователей и прокуроров, а также проводить соответствующее обучение.

Новая рекомендация № 40

1. Расширить положения УПК о международном сотрудничестве по уголовным делам, в том числе урегулировав порядок проведения допроса по запросу компетентного органа иностранного государства, в том числе при помощи видео- или телефонной конференции, порядок розыска, ареста и конфискации имущества, порядок создания и деятельности совместных следственных групп, предусмотрев основания для отказа в предоставлении ВПП.
2. Присоединиться к Кишиневской конвенции стран СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам
3. Рассмотреть вопрос присоединения к Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2015 г.

Новая рекомендация № 41

1. Обеспечить сбор, обобщение и опубликование в Интернете регулярно обновляемых статистических данных по коррупционным преступлениям (в разрезе отдельных составов), в частности, по количеству сообщений о таких преступлениях, количеству возбужденных дел, результатам расследования, уголовного преследования и судебных разбирательств (с указанием данных о примененных наказаниях и категориях обвиняемых в зависимости от их должности и места работы). Статистические данные должны сопровождаться анализом тенденций совершения коррупционных преступлений.
2. Изменить определение перечня коррупционных преступлений, который используется в статистических целях.

Новая рекомендация № 42

1. Обеспечить, чтобы правоохранительные органы, занимающиеся коррупционными делами, были оперативно и структурно независимыми.
2. Обеспечить эффективную специализацию в расследовании и уголовном преследовании коррупционных преступлений в соответствии с международными стандартами.
3. Рассмотреть возможность исключения функций противодействия экономическим и коррупционным преступлениям из полномочий органов государственной безопасности.
4. Создать (определить) орган или подразделение, ответственное за выявление, поиск, арест и управление имуществом, подлежащим конфискации, в том числе за границей.

Новая рекомендация № 43

1. Продолжить проведение регулярного практического обучения следователей и прокуроров по проведению расследований и уголовных преследований в отношении сложных финансовых преступлений, использованию ИКТ и различных источников информации, в том числе за границей, при проведении расследований.
2. Обеспечить принятие и реализацию действенного закона о защите свидетелей и других участников уголовного процесса, выделив достаточное финансирование для его внедрения.

Глава 4. Предотвращение и преследование коррупции в налоговой администрации Республики Узбекистан

Новая рекомендация № 44

1. Для систематического и последовательного противостояния взаимосвязанным коррупционным и налоговым рискам, внедрить стратегическое управление налоговой службы на среднесрочный и долгосрочный периоды. Стратегический план должен предусматривать цели и пути их достижения, систему измерения исполнения на основе показателей результативности (KPI), ответственных лиц и предоставленные ресурсы.
2. Внедрить методiku управления налоговыми рисками (Compliance Strategy) как часть стратегического управления налоговым администрированием. В плане по управлению налоговыми рисками должны указываться главные фискальные риски, оцененные по

методике системного и циклично обеспеченного ИТ анализа рисков. Способы управления (минимизации) должны включать средства контроля, обслуживания, информирования, сотрудничества и др.

Новая рекомендация № 45

1. В следующем документе национальной антикоррупционной политики четко определить приоритетность налоговой сферы, специальные меры по предотвращению и противодействию коррупции в секторе, показатели результативности выполнения этих мер и механизмы их оценки.
2. Создать эффективную систему оценки и минимизации коррупционных рисков в органах налоговой службы как часть общей системы управления рисками службы, в том числе:
 - а) подготовить и регулярно обновлять реестр коррупционных рисков и список должностей и функций, наиболее подверженных риску коррупции в системе органов налоговой службы;
 - б) обеспечить эффективную работу комиссии по управлению коррупционными рисками, которая отвечала бы за обеспечение подготовки регулярных оценок коррупционных рисков, планирование и реализацию мер для устранения таких рисков;
 - в) обеспечить специализацию сотрудников по оценке и управлению коррупционными рисками;
 - г) провести обучение сотрудников налоговой службы по вопросам оценки коррупционных рисков и составлению плана мер по их устранению;
 - д) привлекать к проведению оценки рисков представителей общественности и экспертов;
 - е) регулярно проводить опросы работников органов налоговой службы по вопросам коррупции для анализа и выявления возможных рисков, планирования и корректировки действующего плана мероприятий.
3. Обеспечить принятие и реализацию планов действий по предотвращению и противодействию коррупции в органах налоговой службы на основе оценки рисков и измеряемых показателей результативности выполнения, разрабатывая эти планы действий на основе содержательных консультаций с привлечением широкого круга заинтересованных лиц из числа представителей бизнеса, гражданского общества и научных кругов.
4. Повысить автономию и эффективность подразделений внутренней безопасности органов налоговой службы, в частности путем:
 - а) установления обязанности информирования напрямую подразделениями внутренней безопасности правоохранительных органов в случае выявления коррупционных правонарушений;
 - б) внедрения современных методов анализа данных с использованием ИКТ;
 - в) расширения каналов получения сообщений о возможных нарушениях, в том числе путем проверки анонимных сообщений и сообщений, поданных с помощью онлайн инструментов;
 - г) рассмотрения возможности предоставления подразделениям внутренней безопасности полномочий по осуществлению оперативно-розыскных мероприятий и проведению дознания.

Новая рекомендация № 46

1. Рассмотреть возможность введения открытого конкурсного отбора на должности руководителей Государственного налогового комитета на основе профессиональных качеств и опыта.
2. Пересмотреть порядок конкурсного отбора при приеме на работу и продвижения по службе в органах налоговой службы, обеспечив прозрачность и объективность отбора на основании четких критериев и методики оценки с назначением на должности кандидатов, которые получили наивысший рейтинг за результатами оценки, без обязательного получения рекомендаций, характеристик, гарантий и других подобных документов. Предусмотреть процедуру обжалования результатов конкурса.
3. В среднесрочной перспективе (не позднее чем в течение 2-3 лет) упразднить порядок формирования бюджета органов налоговой службы за счет финансовых санкций за нарушения налогового законодательства и штрафов, а также выплату премий сотрудникам в зависимости от размера взысканных налогов и платежей. Премирование сотрудников органов налоговой службы должно основываться на прозрачной оценке результатов работы на основании четких критериев и показателей результативности и не зависеть прямо от объема взысканных налогов или штрафов (санкций). Увеличить объем оклада в структуре зарплаты сотрудников (например, до 80%).
4. Обеспечить проведение регулярного практического обучения сотрудников налоговой службы, в том числе на руководящих должностях, по вопросам этики, добропорядочности и предотвращения коррупции, а также разработать соответствующие обучающие материалы, которые будут иметь практическую направленность.

Новая рекомендация № 47

1. Обеспечить проведение ротации сотрудников, которые осуществляют налоговый контроль, а также автоматизированное случайное распределение проверок и других дел среди сотрудников. Где возможно, внедрить реализацию принципа «четырёх глаз» при осуществлении полномочий, подверженных коррупционному риску.
2. Урегулировать порядок и ввести практику регулярных проверок доступа сотрудников к информационным системам и базам данным, которые доступны сотрудникам налоговой службы.
3. Внедрить централизованную систему консультаций налогоплательщиков в письменной и телефонной форме, которая обеспечит оперативную доступность, качество и унификацию налоговых консультаций в масштабе всей страны. Установить в законе освобождение налогоплательщика от ответственности, которая возникла в связи с неправильной консультацией от сотрудников налоговой службы. Укомплектовать «call-центр» достаточным количеством квалифицированного персонала и модернизировать его деятельность в соответствии с лучшими практиками в управлении качеством ответов, усилить его ИТ обеспечение.
4. Обеспечить опубликование обновляемой информации о налоговой системе, в том числе информацию о налоговой задолженности, начисленных и уплаченных штрафах, уплаченных налогах (для юридических лиц), налоговых льготах; публиковать указанную информацию в формате машиночитаемых данных на веб-сайте ГНК.
5. Проводить периодические опросы налогоплательщиков, инициированные ГНК, с целью установления уровня доверия и восприятия коррупции в налоговой службе, а также степени

удовлетворённости предоставляемыми услугами. Обеспечить широкие публичные консультации при разработке и утверждении проекта Налогового кодекса и любых других мер реформирования налоговой сферы.

6. Стимулировать и популяризовать предоставление деклараций в электронном виде среди физических лиц налогоплательщиков-предпринимателей, стремясь чтобы не меньше половины из них подавали декларации в электронном виде.
7. Детально и ясно регламентировать все виды контрольных мер (проверка, камеральный контроль, мониторинг и др.), обязанности и права должностных лиц налоговой службы и налогоплательщиков, процедуры контрольных действий. Основное регулирование должно быть включено в Налоговый кодекс как акт прямого действия с детализацией, в случае необходимости, отдельных процедур в подзаконных актах, которые должны быть опубликованы.
8. Применять на практике систему отбора налогоплательщиков для проверок и других контрольных действий на основе анализа рисков согласно четко регламентированной в нормативных актах процедуре и с обеспечением ИТ инструментами.
9. Создать эффективную и результативную систему рассмотрения налоговых споров, которой бы доверяли налогоплательщики и общественность. Обеспечить эффективное функционирование независимой институции, вне структуры ГНК, и наделение ее полномочиями по досудебному разрешению налоговых споров с правом отклонить, подтвердить или изменить решение ГНК по начислению налогов.
10. Систематизировать и продолжить сокращение списка налоговых льгот, которые должны устанавливаться и регулироваться в законе.

Введение

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией (СПД) был одобрен в 2003 году. Он является главной субрегиональной инициативой Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии («Сеть ОЭСР»). Стамбульский план действий охватывает Азербайджан, Армению, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Узбекистан и Украину, однако в его реализации принимают участие и другие страны, входящие в Сеть. Реализация Стамбульского плана действий включает проведение систематических периодических обзоров законодательства и институций в области борьбы с коррупцией в этих странах.

Узбекистан присоединился к Стамбульскому плану действий в 2010 году. Первоначальный обзор правовой и институциональной базы в области борьбы с коррупцией в Республике Узбекистан и рекомендации ей были одобрены в 2010 году. Отчет о первом и втором раундах мониторинга был утвержден в 2012 году. Отчет по результатам третьего раунда мониторинга Узбекистана был утвержден в октябре 2015 года. Мониторинговые отчеты включали рейтинги степени выполнения Узбекистаном исходных рекомендаций, а также новые рекомендации.

В период между раундами мониторинга на всех заседаниях Сети по вопросам мониторинга Узбекистан предоставлял обновленную информацию о действиях по реализации этих рекомендаций. Узбекистан также принимает активное участие и поддерживает другие мероприятия Сети. Все отчеты доступны на веб-сайте Сети ОЭСР по адресу: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm.

Четвертый раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий был начат в 2016 году на основе методологии, одобренной странами-участницами Сети. Правительство Республики Узбекистан предоставило ответы на специально подготовленный для страны вопросник четвертого раунда мониторинга в ноябре 2018 г., а также ответы на дополнительные вопросы.

Визит в страну (г. Ташкент) состоялся 17-21 декабря 2018 года и включал 13 тематических сессий с представителями государственных органов, в том числе: Парламента, Генеральной прокуратуры, Верховного суда, Высшего судейского совета, Министерства экономики, Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, Министерства финансов, Государственного налогового комитета, Академии государственного управления и других ведомств и учреждений.

Секретариат ОЭСР, совместно с ПРООН и офисом Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане, организовал отдельные встречи с представителями гражданского общества, деловых кругов и международных организаций. ПРООН также предоставила финансовую поддержку визиту мониторинговой группы в страну, а также визиту официальной делегации на пленарное заседание Сети.

Координирующим ведомством от Узбекистана выступала Генеральная прокуратура Республики Узбекистан; координацию и проведение мониторинга со стороны Узбекистана обеспечивали сотрудники Генеральной прокуратуры: заместитель начальника управления Генеральной прокуратуры, руководитель экспертной группы Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции Латиф Жалов и секретарь РМК, прокурор Управления Нодира Зикриллаева.

В мониторинговую группу для проведения четвертого раунда мониторинга Узбекистана входили:

- **Йолита Василюскайте**, советник, секретариат Комитета Национальной безопасности и обороны Сейма Литвы (разделы 1, 2.6);
- **Мариана Калугин**, Ассоциация демократии участия, эксперт, Молдова (разделы 2.1, 2.2);
- **Роберт Сиверс**, проект АМР США «Поддержка антикоррупционных институций-чемпионов в Украине», руководитель направления, Украина (раздел 3);
- **Евгений Смирнов**, заместитель директора, советник по вопросам политик закупок, Департамент политики закупок, Европейский банк реконструкции и развития (раздел 2.5.);
- **Ирина Цакадзе**, руководитель Департамента подготовки законодательства, Министерство юстиции Грузии (раздел 2.3);
- **Гита Плауде**, руководитель отдела Департамента внутренней безопасности, Государственная служба доходов Латвии (раздел 4);
- **Модестас Казелиаускас**, TaxLink, Партнер; бывший руководитель Государственного налогового инспектората при Министерстве финансов Литвы (раздел 4);
- **Тетяна Хаванська**, секретариат Сети ОЭСР, консультант ОЭСР (раздел 1, разделы 2.1-2.2, 2.4, 2.6, раздел 4)
- **Дмитро Котляр**, секретариат Сети ОЭСР, консультант ОЭСР, руководитель группы (разделы 2.3 и 2.5., раздел 3 и раздел 4).

Мониторинговая группа хотела бы выразить благодарность государственным органам Узбекистана за отличное сотрудничество в ходе четвертого раунда мониторинга – в особенности, сотрудникам Генеральной прокуратуры. Мониторинговая группа также благодарна представителям органов власти Узбекистана и неправительственных организаций за открытое и конструктивное обсуждение в ходе визита в страну.

Мониторинговая группа выражает благодарность ПРООН за софинансирование и помощь в организации и проведении визита в страну мониторинговой группы. Мониторинговая группа благодарна офису Координатора проектов ОБСЕ в Узбекистане за содействие в организации и проведении мониторингового визита, а также НПО «Региональный диалог» (Словения) за предоставленные ответы на вопросник.

Данный отчет был подготовлен на основе ответов на вопросник и выводов по результатам визита в страну, дополнительной информации, представленной правительством Узбекистана и НПО, собственных исследований мониторинговой группы, а также соответствующей информации, полученной в ходе пленарного заседания.

Этот отчет был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 21 марта 2019 года в Париже в штаб-квартире ОЭСР. В нем содержатся следующие рейтинги степени выполнения рекомендаций Третьего раунда мониторинга: **из 23 предыдущих рекомендаций Узбекистан выполнил частично 10 рекомендаций, выполнил в основном 8 рекомендаций и выполнил полностью 3 рекомендации.** Нет ни одной рекомендации со статусом «Не выполнено». Две рекомендации предыдущего раунда не оценивались, поскольку Четвертый раунд мониторинга не охватывал соответствующие темы (государственный финансовый контроль и аудит, политическая коррупция). **В результате Четвертого раунда мониторинга сформулированы 45 новых рекомендаций, а две предыдущие рекомендации признаны остающимися в силе.**

Отчет будет обнародован после заседания, в том числе по адресу: www.oecd.org/corruption/acn. Властям Узбекистана предлагается обеспечить как можно более широкое распространение данного отчета.

С целью представления и содействия имплементации результатов четвертого раунда мониторинга Секретариат Сети организует повторный визит в Узбекистан, который будет предусматривать встречи с представителями органов государственной власти, гражданского общества, деловых кругов и международного сообщества.

Правительству Узбекистана будет предложено регулярно информировать на пленарных заседаниях Стамбульского плана действий о мерах, принятых для выполнения рекомендаций.

Четвертый раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий Сети ОЭСР осуществляется в рамках реализации Рабочей программы Сети ОЭСР на 2016-2019 гг., которую финансово поддерживают Латвия, Литва, Лихтенштейн, Словакия, Соединенные Штаты Америки, Швейцария, Швеция.

Четвертый раунд мониторинга Узбекистана в рамках Стамбульского плана действий Сети ОЭСР осуществлялся при финансовой поддержке Бюро по международным вопросам в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков и правоохрательным вопросам Государственного департамента США для проекта по поддержке борьбы с коррупцией правоохрательными средствами в Узбекистане, а также при финансовой поддержке Программы развития ООН.

Глава 1. Антикоррупционная политика

1.1. Ключевые антикоррупционные реформы и тенденции развития коррупции

За последние три года Узбекистаном предпринят ряд ключевых реформ в сфере противодействия коррупции. Был принят Закон «О противодействии коррупции», который впервые определил четкие правовые основы деятельности в этой сфере. Законом также определены механизмы имплементации антикоррупционных мер, в том числе определена система органов ответственных за эти задачи. Исполнение Закона было поддержано национальными и ведомственными планами действий, которые обновлялись на регулярной основе.

В целом была значительно усовершенствована правовая база и принят ряд ключевых законов, призванных обеспечивать прозрачность и подотчетность деятельности органов государственной власти. Принятые законы об общественном и парламентском контроле усилили и формализовали роль этих институтов в процессах контроля за реализацией антикоррупционной политики. Были проведены реформы в сфере государственных закупок; начато коренное реформирование административных процедур, в том числе лицензионных, разрешительных, регистрационных и других процедур, связанных с оказанием государственных услуг.

Информированность общества в антикоррупционной сфере также растет, с ней же будет расти и уровень требований и ожиданий от государства со стороны общества. Представители неправительственного сектора и международного сообщества подчеркнули, что работа государственных органов стала бесспорно более открытой для общественности, мельчайшие неправомерные действия служащих предаются широкой огласке в СМИ и в различных группах в социальных сетях. Народные приемные Президента, созданные в областях и г. Ташкенте, а также в каждом районе и городе, и Виртуальная приемная Президента также дали значительный результат.

Созданная возможность получения государственных услуг в электронной форме является бесспорным шагом вперед в контексте борьбы с коррупцией. Базы данных государственных органов и иных организаций находятся в процессе интеграции в единую систему межведомственного электронного взаимодействия и, по данным правительства Узбекистана, с 1 апреля 2018 года Агентством государственных услуг через Единый портал интерактивных государственных услуг уже предоставлялось более 60 услуг субъектам предпринимательства и гражданам из 160 планируемых до 2020 года и было зарегистрировано более полу миллиона пользователей.

Тем не менее, уровень открытости и прозрачности деятельности органов исполнительной власти нуждается в усовершенствовании, также как и механизмы общественного и парламентского контроля. Органы, ответственные за разработку и реализацию антикоррупционной стратегии и мер по предотвращению коррупции, нуждаются в институциональном развитии и значительных дополнительных ресурсах. Низкий уровень социально-материальной защищенности государственных служащих, отсутствие единых принципов формирования фонда оплаты труда и социального обеспечения создают условия для оттока квалифицированных кадров и коррупционных проявлений. Формирование

профессиональной государственной службы и введение эффективных механизмов противодействия коррупции в системе органов государственной власти – как никогда актуальны.

Согласно проведенных опросов общественного мнения Центром «Ижтимоий фикр» с 2016 по 2018 год, уровень коррупции и взяточничества в некоторых сферах повысился в несколько раз. Например, по мнению граждан в сфере здравоохранения и медицины коррумпированность повысилась за 3 года в два раза (в 2016г. - 26.1%, в 2017г. – 37.6%, в 2018г. – 43.7%). В сфере образования 34.3% граждан, считавших коррумпированность в 2016 году, изменили свое мнения до 39.4% в 2018г. также, в налоговой сфере наблюдалось повышение с 7% до 12.2%.

По результатам опроса общественного мнения «Борьба с коррупцией в зеркале общественного мнения», проводимого этим же центром, в 2018 году самыми коррумпированными сферами в Узбекистане были определены система здравоохранения, процесс приема на работу, система высшего и народного образования, за ними в этом списке следуют суды, органы прокуратуры, МВД, налоговые органы и органы санитарно-эпидемиологического надзора и контроля.

Таблица 2. Сферы жизни государства и общества, которые, по мнению граждан, наиболее подвержены коррупции и взяточничеству (в % от числа опрошенных)

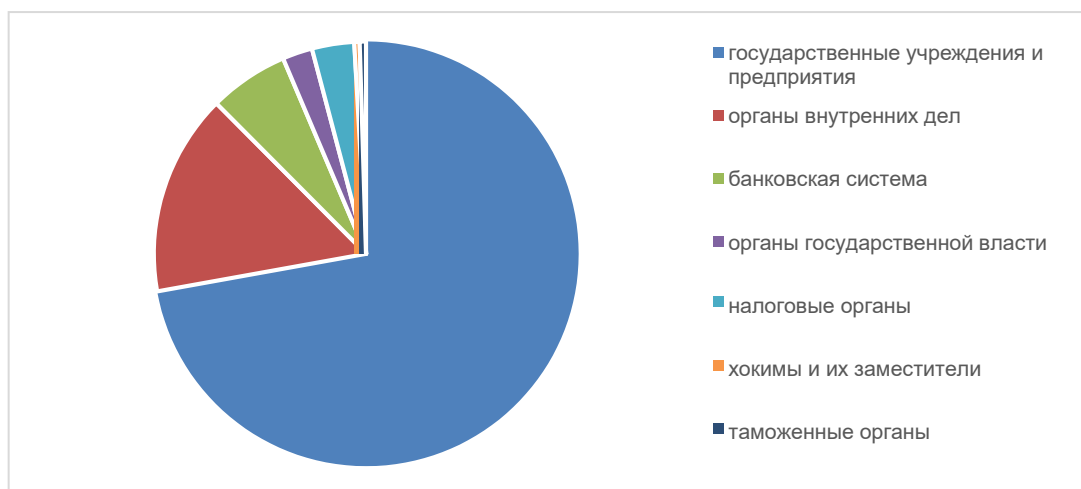
Сферы жизни государства и общества	Широко распространены	Распространены местами	Не распространены	Затруд. ответить
В органах самоуправления граждан - махаллях	5,3	23,5	63,2	8,0
В учреждениях социального и пенсионного обеспечения	6,5	31,4	47,1	15,0
В органах нотариата	7,1	36,3	31,0	25,6
В учреждениях таможни	8,1	29,7	29,7	32,5
В службах и отделах хокимиятов	8,1	42,4	28,6	20,9
В учреждениях коммунального обеспечения населения	8,5	44,4	40,9	6,2
В органах санитарно-эпидемиологического надзора и контроля	11,3	37,5	30,0	21,2
В налоговых органах	11,9	39,0	28,0	21,1
В органах МВД	12,1	36,9	25,3	25,7
В органах прокуратуры	13,5	32,7	25,7	28,1
В учреждениях банковской системы	13,5	36,3	28,8	21,4
В судебных органах	13,9	31,0	28,0	27,1
В учреждениях системы народного образования	21,2	51,7	18,1	9,0
В учреждениях системы высшего образования	29,0	46,5	13,0	11,5
При приеме на работу	32,1	49,4	10,9	7,6
В учреждениях системы здравоохранения	34,3	48,9	11,8	5,0

Источник: Информационно-аналитический доклад по результатам опроса общественного мнения «Борьба с коррупцией в зеркале общественного мнения», доступно по ссылке: http://ijtimoiy-fikr.uz/ru/issledovaniya/borba_s_korruptsiev_v_zerkale_obshestvennogo_mneniya.

В тоже время согласно информации, предоставленной правительством Узбекистана, наблюдается тенденция снижения должностных, в том числе и коррупционных преступлений. Так, согласно статистическим данным совершение должностными лицами коррупционных преступлений снизилось на 43% с 2013 по 2017 гг., а именно, за различные коррупционные преступления органами прокуратуры с 2015 по 2017 гг. возбуждено 8572 уголовных дел (2015 г.-3778, 2016 г.-2860, 2017 г.-1934) в отношении 14171 лиц (2015 г.-6853, 2016 г.-4524, 2017 г.-2794).

На основе предоставленной статистики можно сделать вывод, что раскрываемые коррупционные преступления свидетельствуют о том, что наиболее коррумпированными сферами государства – являются государственные предприятия и учреждения (что возможно и включает сферу образования и медицинских услуг), органы внутренних дел и банки. Таким образом большинство из этих сфер совпадают с теми, что были определены населением.

Рисунок 1. Должностные лица, привлеченные к ответственности за коррупционные преступления в 2017 году в Узбекистане (разбивка по органам)



Источник: Данные предоставлены правительством Узбекистана в рамках ответов на вопросник.

И наконец, коррупционные правонарушения были зафиксированы в основном на местном уровне. Так, согласно статистическим данным за период 2015-2017 гг. от общего числа лиц, привлеченных к уголовной ответственности, 91% являются должностными лицами занимающие соответствующие руководящие посты в районах-городах, 8% являются работниками областных госорганов и менее 1% относятся к должностным лицам республиканского значения. По мнению властей Узбекистана, это демонстрирует успешность работы Республиканской межведомственной комиссии по предупреждению и противодействию коррупции, однако также свидетельствует об отсутствии результатов антикоррупционных мер – на местах.

Следует отметить, что многие из вышеописанных реформ находятся лишь на начальной стадии, и если они будут продолжены и должным образом реализованы, то ощутимые результаты будут достигнуты Узбекистаном лишь в долгосрочной перспективе. Более того, в связи с большей открытостью деятельности государственных органов и большей доступностью информации, как о выявленных коррупционных схемах, так и о действиях государства по пресечению этого явления, восприятие об уровне коррупции в стране может расти. Поэтому новые тенденции в национальных опросах и международных индексах будут более четко видны только со временем.

Показатели Узбекистана в международных рейтингах постепенно улучшаются, хотя правительство и население ожидают быстрого отражения реформ в международных рейтингах.

Так, в Индексе восприятия коррупции организации Transparency International Узбекистан улучшал свой индекс каждый год с 2015 года и в 2018 году занял 158 место из 180, набрав 23 балла, по сравнению с 19 баллами 2015 года. Для более детального понимания тенденций стоит обратить внимание на таблицу, подготовленную Transparency International в 2018, которая обобщает статистически важные изменения за 6 лет (с 2012 по 2018 гг.). В этот список вошли 30 стран, демонстрирующих как значительные позитивные (16 стран), так и значительные негативные изменения (14 стран). Узбекистан находится в числе 16 стран, которые показали долгосрочную позитивную тенденцию.

Таблица 3. Индекс восприятия коррупции 2018: статистически значимые изменения

Страна	Индекс восприятия коррупции 2018	Индекс восприятия коррупции 2012	Изменение в баллах
Великобритания	80	74	6
Австралия	77	85	-8
Австрия	76	69	7
Эстония	73	64	9
Чили	67	72	-5
Чешская республика	59	49	10
Латвия	58	49	9
Италия	52	42	10
Венгрия	46	55	-9
Греция	45	36	9
Сенегал	45	36	9
Беларусь	44	31	13
Турция	41	49	-8
Гайана	37	28	9
Бахрейн	36	51	-15
Пакистан	33	27	6
Либерия	32	41	-9
Украина	32	26	6
Мьянмар	29	15	14
Мексика	28	34	-6
Никарагуа	25	29	-4
Мозамбик	23	31	-8
Узбекистан	23	17	6
Конго	19	26	-7
Афганистан	16	8	8
Гвинея Биссау	16	25	-9
Йемен	14	23	-9
Сирия	13	26	-13

Источник: Corruption Perceptions Index 2018: Statistically significant changes
<https://www.transparency.org/cpi2018>

По данным Барометра мировой коррупции Transparency International за 2016 г., лишь 18% респондентов в Узбекистане сообщили, что давали взятки и только 23% респондентов включили коррупцию в число трех самых серьезных проблем в стране. Личный опыт респондентов, которые признались, что имели, либо знают о прямом опыте дачи взяток, в разрезе институтов показал, что наиболее коррумпированными является дорожная полиция (17% опрошенных признались, что давали им взятки) и работники сферы образования и сферы медицины (по 16% опрошенных давали им взятки). На вопрос о том, что препятствует респондентам сообщать о коррупции, 39% ответили, что они не знают ответа на этот вопрос, следующий самый распространенный ответ, набравший 17% был «из-за страха негативных последствий»¹. Ранее Узбекистан не был охвачен этим исследованием, поэтому сравнить данные и определить прогресс удастся лишь в будущем – возможно в рамках следующего раунда мониторинга.

В докладах организации «Freedom House», посвященным странам с переходной экономикой, в которых измеряется восприимчивость к коррупции, бизнес интересы высших должностных лиц государства, рассматриваются законы о раскрытии информации о финансовом положении государственных служащих и о конфликте интересов, а также действенность механизмов борьбы с коррупцией – за последние годы существенных изменений в Узбекистане не выявлено. Так, в ситуации в Узбекистане за последний год, было отмечено исправление общего балла только на 0.07, с 6.96 в 2017 он стал 6.89 в 2018².

Показатели эффективности государственного управления, собираемые ежегодно Всемирным банком, свидетельствуют о хоть и незначительном, но росте по показателям предупреждения коррупции и эффективности управления с 2015 по 2017 года, в то время как показатель верховенства права, хоть и на малую долю, но уменьшился.

Таблица 4. Показатели эффективности государственного управления – Предупреждение коррупции и верховенство права

Показатель	Процентильный ранг*		
	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Предупреждение коррупции	8.65	11.06	12.02
Верховенство права	11.54	11.54	11.06
Эффективность управления	27.4	31.25	32.69

*Примечание: Процентильный ранг показывает долю стран мира, рейтинг которых ниже, чем рейтинг конкретной страны – таким образом, что более высокое значение показателя свидетельствует о более высокой эффективности государственного управления.

Источник: «Показатели эффективности государственного управления по странам мира». Всемирный банк, см. на сайте <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx> (Worldwide Governance Indicators, World Bank).

Узбекистан значительно лучше выглядит в рейтингах, которые оценивают деловой климат. Так, в 2019 г. Узбекистан занял 76 место в исследовании «Условия для ведения бизнеса», которое проводится Всемирным банком в 190 странах. Для сравнения, в 2016 году

¹ People and Corruption: Europe and Central Asia 2016, TI. Доступно по ссылке: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_europe_and_central_asia_2016.

² Freedom House, *Nations in Transit 2018*, доступно по ссылке <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/uzbekistan>.

Узбекистан занимал 87, а в 2013 году – 154 место. Самым высоким показателем для Узбекистана в этом исследовании является место, которое он занял по индикатору «легкости открытия бизнеса»; Узбекистан занял 12 место по этому критерию³.

Мониторинговая группа также позитивно отмечает то, что международные организации активно подключились к поддержке усилий Узбекистана в продвижении антикоррупционных реформ, и надеется, что такая тенденция сохранится и далее. Узбекистану рекомендуется продолжать принимать во внимание международный опыт и опираться на поддержку международного сообщества в области противодействия коррупции.

1.2. Влияние реализации антикоррупционной политики

Рекомендация № 1 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

- 1. Определить основы антикоррупционной политики Узбекистана, в том числе цели и основные направления, а также механизм реализации, ясно отразив результаты исследований и отчетов с участием ключевых государственных ведомств, гражданского общества и научных кругов, и их регулярно обновлять.*
- 2. Разрабатывать и утверждать регулярные национальные планы по предупреждению и борьбе с коррупцией в государственных органах, публиковать их и поощрять их активное исполнение.*
- 3. Поощрять разработку и реализацию эффективных антикоррупционных мероприятий на уровне ведомств, министерств и органов государственной власти на местах, особенно с наиболее высоким риском коррупции.*
- 4. Проводить мониторинг реализации антикоррупционных мероприятий и их влияния.*
- 5. Обеспечить публичную доступность регулярных отчетов об антикоррупционных мероприятиях в Узбекистане и их результатов.*

Документы антикоррупционной политики

Самым значимым шагом, предпринятым Узбекистаном в контексте антикоррупционной политики со времени третьего раунда мониторинга, является вступление в силу 4 января 2017 года Закона «О противодействии коррупции». Мониторинговая группа отметила, что этот закон был первым законодательным актом, инициированным Президентом страны, что возможно придает ему еще более высокую значимость.

Закон состоит из 6 глав и 34 статей, в нем закреплены основные принципы и направления государственной политики по противодействию коррупции, приводится система уполномоченных органов, определяются механизмы и раскрываются вопросы участия органов самоуправления граждан, институтов гражданского общества, средств массовой информации и граждан, а также международного сотрудничества в данной сфере. Таким образом основы антикоррупционной политики страны были определены и закреплены в законодательной форме.

³ Doing Business 2019: Country Tables, World Bank, 2019, доступно по ссылке: <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB19-Chapters/DB19-Country-Tables.pdf>.

Закон определяет три основных направления в антикоррупционной деятельности государства:

Меры по повышению правовой культуры и правосознания в области противодействия коррупции, которые охватывают население, работников государственных органов и молодежь.

Меры по предупреждению коррупции, которые охватывают сферу государственного управления, предпринимательскую деятельность и сферу государственных услуг, предоставляемых населению, сюда же отнесены предотвращение и урегулирование конфликта интересов, предотвращение коррупции в административных процедурах и государственных закупках и антикоррупционная экспертиза.

Меры по выявлению и пресечению коррупционных правонарушений, которые включают эффективность органов в этой сфере, обязанность государственных служащих сообщать о коррупционных правонарушениях, право на защиту сообщающих о коррупции, и т.д.

Мониторинговая группа отметила, что Законом охватывается очень широкий спектр мер, однако он носит рамочный характер и требует дальнейшего инструментария для его имплементации. Тем не менее, данный Закон является хорошей основой для дальнейшей разработки политики и стратегического видения страны в контексте будущих антикоррупционных мер.

Он также содержит в себе важные инструменты для разработки и имплементации антикоррупционных документов – а именно, он подчеркивает необходимость проведения системного анализа состояния, уровня и тенденций развития коррупции в стране посредством исследований, опросов и докладов, с участием ключевых государственных ведомств, гражданского общества и научных кругов, как того требовала рекомендация третьего раунда мониторинга. Законом также регулируется необходимость широкого доступа к информации по реализуемым антикоррупционным мерам. Теперь перед Узбекистаном стоит не легкая задача его эффективной реализации.

Мониторинговая группа также приветствует тот факт, что Узбекистан продолжил начатую во время третьего раунда мониторинга комплексную работу по реализации антикоррупционных мер в соответствии с Рекомендацией 1.2. Узбекистан продолжает разрабатывать и утверждать регулярные национальные планы по предупреждению и борьбе с коррупцией.

Так, 16 января 2016 года Правительством был утвержден Комплексный план практических действий по осуществлению антикоррупционных мероприятий на 2016 – 2017 годы (далее Комплексный план).

В феврале 2017 года был принят следующий документ, который все еще действовал на момент визита мониторинговой группы в страну в декабре 2018 года. А именно Постановлением Президента ПП-2752 от 02.02.2017 года утверждена Государственная программа по противодействию коррупции на 2017-2018 годы (далее Государственная программа).

Государственная программа включала меры, организованные в пять разделов: три раздела соответствовали трем основным направлениям, определенным в Законе «О противодействии коррупции», а также раздел по усовершенствованию законодательства и раздел, содержащий организационные меры, проведение исследований и международное сотрудничество. Государственная программа предусматривала 51 пункт, определяла сроки исполнения и исполнителей по каждому пункту.

На момент проведения мониторинга Узбекистан разрабатывал новый документ, более долгосрочный по своему действию, и, соответственно, имеющий потенциал носить более стратегический характер. Речь идет о проекте Государственной программы по противодействию коррупции на 2019-2021 гг., который готовится Экспертной группой Республиканской межведомственной комиссией⁴.

Последняя версия этого документа, предоставленная мониторинговой группе в январе 2019 года, включает в себя ряд бесспорно амбициозных, эффективных и инновационных мер. Однако, документ, как и Государственная программа на 2017-2018 года, не носит стратегического характера, она, как и прежде, выглядит как план действий в продолжение тех мер, что выполнялись в предыдущие года.

Учитывая трехлетний срок действия нового документа, в его основу следовало бы положить стратегическое планирование. В дополнение к уже предусмотренным мерам Узбекистан мог бы определить в этом документе видение ситуации в контексте коррупции с определением приоритетов и результатов, к которым приведут все предлагаемые меры через 3 года. Также было бы полезно проанализировать все уже предпринятые меры в разрезе того, к каким именно изменениям в ситуации с коррупцией в стране они привели, для того чтобы определить необходимые коррекции, а возможно отказ от каких-то мер.

Мониторинговая группа признает, что Узбекистан проделал огромный объем работы, особенно в области повышения уровня информированности населения, предупредительных мер, принял ряд важнейших законов и создал институционные механизмы для реализации антикоррупционной политики. Эти меры были всеохватывающими. Однако, возможно, фокусирование внимания на наиболее болезненных коррупциогенных точках будет более эффективным в следующие три года.

Также со времени третьего раунда мониторинга Узбекистан активно занимался разработкой антикоррупционных мер на уровне ведомств, министерств и органов государственной власти на местах.

В 2016 году в более чем 40 министерствах и ведомствах были разработаны и утверждены ведомственные антикоррупционные планы. В ведомственных планах нашли свое отражение такие антикоррупционные меры, как совершенствование работы телефонов доверия и Интернет-сайтов ведомств, открытие виртуальных приемных, обеспечение прозрачности оказания государственных услуг, прием на работу, выявление наиболее уязвимых для злоупотреблений сфер и нейтрализация выявленных рисков, внедрение этических стандартов поведения работников, повышение правовой грамотности и осведомленности в вопросах предупреждения коррупции, и другие.

В 2018 году 65 министерств, ведомств, организаций приняли свои ведомственные планы, либо комплексы антикоррупционных мер.

Помимо этого, были разработаны новые антикоррупционные планы действий для отдельных секторов экономики или публичной администрации. В частности, пункт 34 Государственной программы по противодействию коррупции на 2017-2018 годы предусматривает разработку и реализацию комплекса ведомственных антикоррупционных мер, направленных на создание справедливых условий и равных возможностей для населения в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, коммунального обслуживания и других сферах социально-экономического развития, недопущение коррупционных правонарушений. Межведомственной комиссией совместно

⁴ См. <http://lex.uz/docs/3105127>.

с Кабинетом министров обеспечено принятие Комплексных планов всеми департаментами Кабинета министров, отвечающими за соответствующие отрасли.

Узбекистан привел ряд других примеров планов мероприятий в отдельных секторах экономики, а также примеры принятия отдельных антикоррупционных планов в наиболее подверженных коррупции сферах, таких как налоговая сфера, высшее и среднее специальное образование, землепользование, государственные закупки, деятельность госкомпаний «Узавтосаноат», «Узпахтасаноат» и «Уздонмахсулот». Однако, каким образом было определено, что именно эти сферы являются наиболее подверженными коррупции, мониторинговой группе не понятно.

По данным, предоставленным правительством Узбекистана, все вышеупомянутые антикоррупционные документы (начиная с программ и планов действий национального характера, и заканчивая антикоррупционными комплексами мер на ведомственном уровне) были разработаны, во-первых, на основе анализа коррупционных рисков, с использованием результатов исследований, опросов общественного мнения и других докладов, во-вторых с активным вовлечением представителей неправительственных организаций, бизнес-сектора и научных кругов, и, в третьих, при задействовании всех ключевых государственных ведомств.

Например, власти Узбекистана сообщили, что в основу Комплексного плана легли результаты исследований и отчетов с участием 43 ключевых государственных ведомств (Генпрокуратура, Минюст, Верховный суд, МВД, Минфин, Минвуз, МНО и др.), гражданского общества (НАННОУз, ТПП, НИМФОГО, Ассоциация банков, Центра изучения общественного мнения «Ижтимоий фикр», НАЭСМИ и СМИ) и научных кругов (ТГЮУ, УМЭД, АГУ, ВУК Генпрокуратуры, Академия МВД и др.). А в процессе разработки и принятия Государственной программы принимали участие представители гражданского общества фонда «Махалла», фонда «Нуроний», Центрального Совета Союза молодежи Узбекистана, Комитета женщин Узбекистана, Творческого союза журналистов Узбекистана, Национальной телерадиокомпании Узбекистана, НАННОУз, ТПП, НИМФОГО, Ассоциация банков, Центр изучения общественного мнения «Ижтимоий фикр», НАЭСМИ, Палаты адвокатов Республики Узбекистан и др.

Узбекистан также привел конкретные примеры работы с рекомендациями неправительственных организаций и научных кругов, в том числе включения таких предложений в программные документы. Также власти Узбекистана сообщили, что с обнародованием проектов законов и других государственных документов появились различные новые каналы участия общества в их разработке, включая различные социальные сети, и интерес и активность населения – к их использованию растет. Мониторинговая группа не может полностью оценить уровень вовлечения заинтересованных представителей негосударственного сектора, однако с созданием все более широких возможностей для такого участия, ответственным за разработку программных документов органам необходимо будет отработать механизмы обработки всевозможных комментариев и предложений.

Антикоррупционные документы публикуются. Их можно найти в Национальной базе данных законодательства, на сайтах соответствующих органов, а также в печатной прессе. Министерства и ведомства публикуют свои ведомственные планы в специальных разделах «Противодействие коррупции» на своих официальных веб-сайтах.

Мониторинг реализации антикоррупционных мероприятий

Генеральная прокуратура, как рабочий орган Республиканской межведомственной комиссии, проводит регулярный мониторинг исполнения Комплексного плана,

Государственной программы, и антикоррупционных мер на уровне ведомств, министерств и органов государственной власти на местах.

В ходе мониторинга должна определяться эффективность антикоррупционных мер и выставляться рейтинг эффективности антикоррупционной деятельности государственных органов. Первоначально анализ и выставление итогового рейтинга осуществлялись на основании Методики проведения мониторинга эффективности мероприятий по предупреждению коррупции в деятельности органов государственного управления, утвержденной Генеральной прокуратурой в 30.10.2015 года.

Методология была усовершенствована, и 30 июня 2017 года Республиканская межведомственная комиссия утвердила обновленную Методику осуществления мониторинга за реализацией мер по противодействию коррупции, оценке эффективности организационно-практических и правовых механизмов в данной сфере. Данная Методика включает в себя вопросник, индикаторы, процедуру проведения антикоррупционного мониторинга, систему рейтинговой оценки органов государственной власти и управления по результатам антикоррупционного мониторинга, процедуры по подготовке отчета по результатам проведения мониторинга, использование результатов мониторинга.

На основании результатов мониторинга, Генеральная прокуратура в отраслях и сферах, наиболее подверженных рискам коррупции, проводит комплексное изучение причин и условий, способствующих совершению должностных преступлений и других нарушений закона.

Получившие наиболее низкий рейтинг министерства и ведомства подпадают под усиленный мониторинг. По итогам мониторинга разрабатываются рекомендации и предложения по повышению эффективности антикоррупционных мер.

Первоначально мониторинг проводился ежеквартально, а в 2017-2018 годах – дважды в год.

Экспертная группа в рамках антикоррупционного мониторинга осуществляет свод и текущий анализ информации о состоянии исполнения государственными органами и организациями мер в сфере противодействия коррупции, а также организационно-практических и правовых механизмов в данной сфере.

Сбор данных о работе органов государственной власти и управления в сфере противодействия коррупции совершается при участии ведомственных координаторов. Ведомственные координаторы определяются государственными органами и отвечают за координацию организационной и аналитической работы государственного органа в сфере противодействия коррупции. Общественные объединения и другие организации, реализующие отдельные пункты Государственной программы, также определяют ответственного координатора за предоставление отчетов для проведения мониторинга реализации Государственной программы и иных мер в сфере противодействия коррупции.

Общий контроль за проведением антикоррупционного мониторинга осуществляет Комиссия.

Мониторинг антикоррупционных мероприятий, проведенный Экспертной группой в 2016 году, охватывал 42 государственных органа, в 2017 году – 49 ведомств, в 2018 году – 60 государственных органов и учреждений.

Отдельно проводился анализ исполнения комплекса мер по выполнению рекомендаций Стамбульского плана действий государственными органами и институтами гражданского общества.

Власти Узбекистана утверждают, что в целом мониторинг антикоррупционных мероприятий показал, что все государственные органы, охваченные мониторингом, приняли и реализуют ведомственные планы по осуществлению мер по предупреждению коррупции, основанных на системном анализе своей деятельности, выявлении направлений и сфер, подверженных коррупционным рискам, принятию действенных мер по недопущению коррупционных правонарушений.

Мониторинговая группа изучила методику, индикаторы и вопросники, и считает, что они очень детальные и продуманные. Однако эксперты рекомендуют органам власти ориентироваться больше на результат, а не на процесс. Так, например, наличие определенных антикоррупционных инструментов, таких как разделы по вопросам этики на веб-сайтах, – важны, но еще важнее – эффективны ли они, используются и востребованы ли они, либо же были созданы лишь для выполнения пункта плана и получения более высокого рейтинга. Оценка эффективности – очень сложная задача, которая стоит перед многими странами, и важно, чтобы методология постоянно совершенствовалась и принимала во внимание пройденные уроки.

Наиболее высокий рейтинг в 2017 году получили Государственный комитет по статистике, Министерство финансов, Государственный таможенный комитет, УзАрхив, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, ВАК, Государственный налоговый комитет, Министерство по развитию информатизации и коммуникационных технологий, Агентство по науке и технологии, Центральный банк.

Мониторинговая группа приветствует тот факт, что публичная доступность регулярных отчетов об антикоррупционных мероприятиях в Узбекистане и их результатах обеспечиваются со времени третьего раунда мониторинга. Итоги заседания Республиканской межведомственной комиссии публикуются в электронных СМИ и на официальном веб-сайте Генеральной прокуратуры. Результаты оценки мониторинга исполнения Государственной программы госорганами также публикуются в бумажной форме в виде Информационно-аналитических докладов «Исполнение Государственной программы по противодействию коррупции за первое полугодие 2017 года», «Исполнение Государственной программы по противодействию коррупции за 2017 год».

Выводы

Как видно из вышеприведенной информации, с момента утверждения результатов третьего раунда мониторинга в 2015 году Узбекистан проделал существенную работу в сфере антикоррупционной политики.

О большом прогрессе свидетельствует антикоррупционная воля, постоянно выражаемая на высшем уровне власти страны. Это позитивно повлияло на развитие антикоррупционной политики и системы страны, открытости и прозрачности деятельности органов государственной и местной власти и управления, развитие диалога с представителями негосударственного сектора.

Группа мониторинга приветствует данные реформы и усилия, но при этом отмечает, что антикоррупционная политика и усилия без системного подхода, основанного на приоритетах и ориентированного на результат, могут стать декларативными, выполняемыми «для галочки» или получения более высокого антикоррупционного рейтинга, при этом теряя основной смысл антикоррупционных мер – обеспечить прозрачность и эффективность государственного управления.

Позитивными являются усилия по вовлечению всех ведомств государственного и местного управления в работу по предотвращению коррупции. Но при этом, при разработке в

обязательном порядке антикоррупционных программ или других мер предотвращения коррупции не на основе рисков коррупции и необходимости, а на основе формального требования, появляется риск создания антикоррупционной бюрократии в негативном понимании.

Также необходимо уделять больше внимания качеству антикоррупционных мер, развитию специализированных знаний и навыков ответственных специалистов по предотвращению коррупции на национальном уровне, в регионах и отдельных ведомствах.

Для действенной антикоррупционной политики очень важно разработать стратегию и приоритеты именно на основе детального анализа ситуации, предусмотреть систему реализации и мониторинга, оценки влияния, которое оказывает выполнение стратегии.

Согласно предоставленной информации и материалам, антикоррупционная политика Узбекистана на данный момент более ориентирована на кратковременный подход и реализацию практических антикоррупционных мер.

У группы мониторинга также остаются сомнения на счёт детального изучения ситуации и соответствующих рисков в стране или отдельных секторах при разработке программных антикоррупционных документов, других мер предотвращения коррупции, оценки эффекта принятых антикоррупционных мер, использования данных исследований коррупции при разработке национальных и секторных (ведомственных) программных антикоррупционных документов (более детально смотрите раздел на тему «Антикоррупционные исследования»).

Что касается выполнения рекомендации 1.1., Узбекистан частично определил основы и направления антикоррупционной политики в Законе «О противодействии коррупции». Программа и Планы действий включили широкий спектр антикоррупционных мер, но в них не определены цели, которые могли бы регулярно обновляться. Также в самих текстах нет прямой привязки к отчетам и исследованиям, и не всегда четко ясно как был сделан выбор в пользу тех или иных мер. Ключевые государственные ведомства, представители гражданского общества и научных кругов были задействованы в разработку, реализацию и мониторинг антикоррупционной политики в стране.

Относительно рекомендации 1.2., Национальные планы по предупреждению и борьбе с коррупцией регулярно разрабатывались, утверждались и публиковались. Также была создана система, поощряющая их активное исполнения, хотя в некоторых случаях оно могло носить формальный характер.

В рамках рекомендации 1.3., антикоррупционные меры на уровне ведомств, министерств и органов государственной власти поощрялись. Хотя, как свидетельствует статистика и по выводам самих властей, эффективность этих мер на местах – низкая. Также выбор ведомств с наиболее высоким риском коррупции был сделан по неизвестным критериям.

Относительно рекомендации 1.4., мониторинг реализации антикоррупционных мер активно осуществляется, но оценка их реального влияния на уровень коррупции не проводится.

Относительно рекомендации 1.5., отчеты об антикоррупционных мерах регулярно готовятся и находятся в публичном доступе.

Таким образом, **Узбекистан в основном выполнил Рекомендацию № 1 Отчета о третьем раунде мониторинга.**

Новая рекомендация № 1

5. *Подготовить и принять новый антикоррупционный документ стратегического характера, определив приоритеты и ожидаемые результаты его воздействия на уровень коррупции в стране.*
6. *Регулярно пересматривать и обновлять документы антикоррупционной политики с учетом изменения ситуации, задач и потребностей.*
7. *Продолжить разработку и реализацию планов действий на национальном, ведомственном и местном уровнях, на основе рисков и необходимости. Обеспечить высокое качество этих документов, включая эффективные меры выполнения и индикаторы оценки их воздействия на уровень коррупции в сфере их действия.*
8. *Продолжить совершенствование системы мониторинга и привлечение широкого круга заинтересованных лиц из числа представителей гражданского общества, научных кругов, международных партнеров и доноров, представителей деловых кругов и широкой общественности.*

Антикоррупционные исследования

Рекомендация № 2 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана

1. *Регулярно проводить опросы общественного мнения и социологические и научные исследования о распространении коррупции.*
2. *Обеспечить публикацию, общественного мнения, а распространении коррупции.*

Узбекистан продолжает проводить научные и социологические исследования и опросы общественного мнения о коррупции. Причем эта деятельность со времени третьего раунда мониторинга значительно активизировалась, стала регулярной и была в определенной мере систематизирована.

Несомненно внимания заслуживает утверждение на законодательном уровне политической воли на поддержку и стимулирование исследований в области противодействия коррупции (ст. 30 Закона «О противодействии коррупции», п. 44 и п. 48 Государственной программы по противодействию коррупции на 2017 — 2018 годы). Здесь же определяется необходимость в изучении состояния коррупции, ее характера, масштабов, динамики и тенденций, а также эффективности реализации государственной политики в области противодействия коррупции путем проведения социологических, специальных, научных и иных видов исследований.

Согласно Закону «О противодействии коррупции» научные исследования должны включать в себя проведение исследований по проблемам противодействия коррупции, разработку научных методик и рекомендаций, их введение в практику, прогнозирование и научный анализ эффективности применяемых в противодействии коррупции форм и методов. Для осуществления этих задач, в 2015 году Высшей аттестационной комиссией совместно с ведущими научными учреждениями был разработан и утвержден «План-график проведения научных исследований причин и условий проявления коррупции». Он предусматривал проведение 31 мероприятия научно-исследовательской работы по различным аспектам борьбы с коррупцией, из них 27 научных исследований (в т.ч. подготовку 12 докторских диссертаций).

Например, Высшие учебные курсы Генеральной прокуратуры провели 9 научно-прикладных исследований в сфере противодействия коррупции по следующим темам:

«Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в Республике Узбекистан»;

«Организационно-правовые основы общественного контроля над деятельностью государственных органов»;

«Правовые основы капитального строительства: имеющийся проблемы и будущие развитие»;

«Злоупотребление в сфере принятия, хранения, отправка, переработка и реализация хлопковой и зерновой продукции: вопросы их предотвращения, проблемы и их решения»;

«Государственные закупки и вопросы порядка правового совершенствования: проблемы и их решения»;

«Вопросы совершенствования правовых основ государственной службы»;

«Вопросы совершенствования правовых основ ответственности юридических лиц за совершение правонарушений, связанных с коррупцией»;

«Земельное законодательство: проблемы и перспективы развития»;

«Вопросы дальнейшего совершенствования организационно - правовых основ работы с обращениями физических и юридических лиц».

Высшие учебные курсы Генеральной прокуратуры были преобразованы в Академию Генеральной прокуратуры, одним из заданий которой является проведение научных исследований о распространении коррупции.

Закон «О противодействии коррупции» также предполагает проведение социологических исследований, в том числе систематическое изучение общественного мнения путем проведения социологических опросов и использования других методов с целью выявления отраслей и сфер, наиболее подверженных коррупции, причин и условий ее возникновения, а также установления социальных групп, вовлеченных в данную деятельность. И наконец Закон предусматривает специальные исследования, включающие в себя регулярный системный анализ результатов деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции, состояния коррупционной преступности, статистического учета показателей коррупции, изучение характера и масштабов, динамики и тенденций коррупции во всех сферах жизнедеятельности государства и общества.

В исполнение данного Закона и вышеупомянутых пунктов Государственной программы в декабре 2017 года на заседании Республиканской комиссии был утвержден План проведения социологических, специальных, научных и других исследований в области противодействия коррупции, предусматривающий проведение на национальном, региональном и отраслевом уровнях исследований состояния коррупции, ее характера, масштабов, динамики и тенденций, а также эффективности реализации государственной политики в области противодействия коррупции на 2017-2018 годы.

Данным Планом предусмотрено проведение 27 социологических, специальных, научных и других исследований в области противодействия коррупции свыше 20 государственными органами, а также проведение министерствами и ведомствами социологических обследований по определению отношения физических и юридических лиц к деятельности государственных органов.

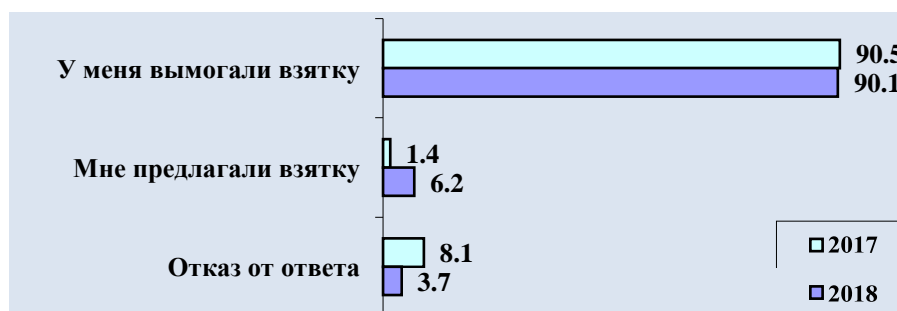
По предоставленным Узбекистаном данным, подобные опросы уже проводятся как государственными органами, так и негосударственными институциями, а также ряд подобных опросов и социологических исследований проводится по заказу государственных органов.

Так, с 2016 года ежегодно Центр изучения общественного мнения «Ижтимоий фикр» проводит опрос общественного мнения на национальном уровне на тему: «Борьба с коррупцией в зеркале общественного мнения». Целями данного исследования является изучить общественное мнение об эффективности мер по противодействию коррупции, выявить отношение граждан к самому явлению коррупции, борьбе с коррупционными преступлениями, проводимой государственными органами, организациями и институтами гражданского общества.

Мониторинговая группа ознакомилась с информационно-аналитическими докладами по результатам этих опросов, проведенных в 2016, 2017 и 2018 годах, и убедилась, что опрос охватывает очень широкий спектр вопросов. В том числе такие общие вопросы, как «распространена ли коррупция в обществе?» и «какой характер носит проблема коррупции?», и более конкретные вопросы определения сфер наиболее подверженных взяточничеству. Опрос охватывает восприятие коррупции, личный опыт с коррупцией и взяточничеством (например, см. рисунок ниже), а также оценку ведения борьбы с коррупцией государством, мнения о роли общественных организаций и частных лиц в этой борьбе и о эффективности отдельных мер противодействия коррупции.

Рисунок 2. Результаты опроса по вопросу «Коррупционные действия были связаны с тем, что у Вас вымогали взятку или Вам предлагали взятку?»

(в % от числа ответивших, что они лично сталкивались с подобными случаями)

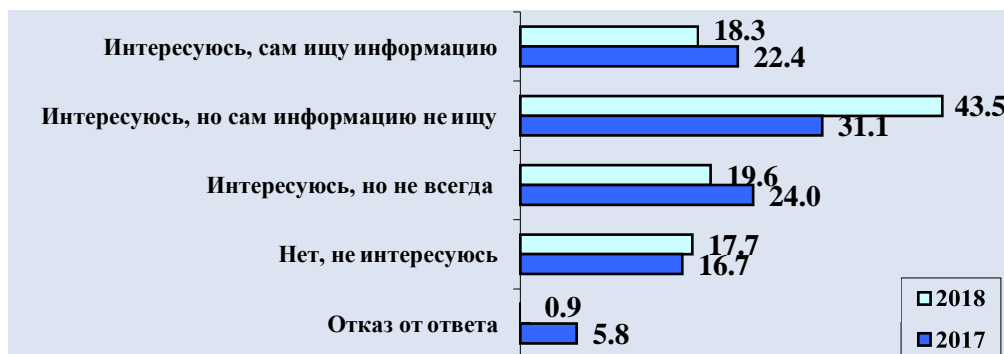


Источник: Информационно-аналитический доклад по результатам опроса общественного мнения «Борьба с коррупцией в зеркале общественного мнения», доступно по ссылке: http://ijtimoiy-fikr.uz/ru/issledovaniya/borba_s_korruptsией_v_zerkale_obshestvennogo_mneniya.

Опрос также включает вопросы для определения уровня интереса общества к вопросам борьбы с коррупцией (см. рисунок ниже) и источников, из которых респонденты черпают свою информацию о коррупции и борьбе с ней и много других. Результаты опросов можно найти на официальном веб-сайте Центра изучения общественного мнения «Ижтимоий фикр».

Рисунок 3. Результаты опроса по вопросу «Интересуетесь ли Вы вопросом о борьбе с коррупцией, взяточничеством и вымогательством в нашей стране?»

(в % от числа опрошенных)



Источник: там же.

Кроме того, Институт по мониторингу формирования гражданского общества (НИМФОГО) проводит 4 крупные отраслевые исследования. В частности, проводятся два мониторинга уровня удовлетворенности населения коммунальными услугами, оказываемых соответствующими организациями и учреждениями, и наличия коррупционных фактов в системе, а также осуществления общественного контроля за деятельностью государственных органов в области противодействия коррупции.

На национальном уровне проводится изучение взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в области противодействия коррупции, в том числе путем проведения опросов на основе инновационных подходов.

Ежегодно НИМФОГО проводит специализированное исследование, в частности мониторинг веб-сайтов госорганов на тему: «Открытость деятельности органов власти на местах». В рамках данного исследования определяется эффективность каналов получения информации о фактах коррупции, доступность информации о деятельности госоргана для населения и др. Результаты этих исследований публикуются в интернете.

Кроме того, ТПП в рамках взаимодействия государства и бизнеса совместно с Генеральной прокуратурой в течение 2016г. провела социологический опрос среди 5581 субъектов предпринимательства (в среднем 400 предпринимателей по каждому региону) с целью выявления основных факторов, препятствующих осуществлению предпринимательской деятельности, существующих бюрократических барьеров и препон, в том числе степени распространения коррупции в предпринимательской сфере. ТПП подготовлен и представлен в Республиканскую межведомственную комиссию по противодействию коррупции в июне 2017 года информационно-аналитический доклад по итогам проведенного опроса.

По данным предоставленным Узбекистаном, государственные органы также проводят социологические, специальные и другие исследования в области противодействия коррупции. Узбекистаном было приведено много примеров.

Так, Государственный таможенный комитет в 2017 году провел социологические исследования в таможенных органах по Республике Каракалпакстан, областям и городу Ташкента. В ходе данного исследования было опрошено 1743 граждан и субъектов предпринимательства.

Министерство здравоохранения проводило опрос общественного мнения и социологические исследования по вопросам коррупции на национальном уровне, в частности в Республике Каракалпакстан, г. Ташкенте и областей с охватом в каждом регионе по 5-6 учреждений.

Министерство финансов в 2018 году в социальных сетях провело опрос о Казначейском исполнении Государственного бюджета, в том числе наличия коррупционных признаков. Всего в опросе приняли участие 2 346 респондентов.

По итогам специализированных исследований, опросов общественного мнения и социологических исследований по вопросам коррупции и по обращениям подготавливаются аналитические материалы для предоставления на рассмотрение Антикоррупционной комиссии Министерства финансов, а также в целях дальнейшего совершенствования системы государственных закупок принятия этой комиссией соответствующих мер.

Выводы

Узбекистан продемонстрировал последовательность в продолжении проведения ранее запланированных научных исследований причин и условий проявления коррупции, а также опросов общественного мнения и социологических исследований, в том числе организациями гражданского общества.

Мониторинговая группа отмечает растущий интерес к исследованию коррупции в Узбекистане. За последние годы проведено ряд различных исследований на национальном уровне и в секторах. Из изученной информации можно сделать вывод, что проведенные исследования опираются на изучение мнения населения, а также пытаются сопоставить это мнение с более объективными критериями, например, с опытом столкновения и участия в коррупции лично или близких лиц. Также изучаются причины участия и отказа участвовать в коррупционных сделках, источники формирования мнения об уровне коррупции и т.д.

По мнению мониторинговой группы, Узбекистан может далее расширять свой позитивный опыт и регулярно на основе сопоставимой методологии проводить репрезентативное социологическое исследование, охватывающее восприятие и практику коррупции во всех органах государственной и местной власти и управления, секторах государственного регулирования, а также, при необходимости, и в институтах негосударственного сектора (например, СМИ, религиозных организациях, НПО). Результаты такого опроса могли бы стать настоящим инструментом оценки эффективности антикоррупционной политики и деятельности.

Несмотря на все позитивные достижения, у мониторинговой группы остаются сомнения относительно использования данных исследований коррупции при разработке антикоррупционной политики и оценке эффективности осуществления данной политики. Хотя в ответах на вопросник мониторинга было несколько раз упомянуто, что результаты исследований используются при разработке антикоррупционных документов, определении наиболее рискованных секторов, оценке эффективности реализации антикоррупционных мер и мероприятий. В отсутствие конкретных детальных примеров трудно судить о действенном применении данных исследований коррупции.

Что касается выполнения Рекомендации 2.1., то Узбекистан регулярно проводил опросы общественного мнения, социологические и научные исследования о распространении коррупции. Результаты социологических исследований и опросов публикуются, в том числе в сети Интернет, включая ведомственные веб-сайты, как было предписано Рекомендацией 2.2.

Таким образом, Узбекистан полностью выполнил Рекомендацию № 2 Отчета о третьем раунде мониторинга.

Новая рекомендация № 2

- 1. Продолжить и расширить регулярное проведение исследований по вопросам коррупции с целью оценки уровня коррупции, восприятия и личного опыта коррупции, а также уровня доверия к институтам государственной власти и воздействия антикоррупционных мер.*
- 2. Использовать результаты антикоррупционных исследований в разработке антикоррупционной политики, ее мониторинге и оценке воздействия мер по борьбе с коррупцией.*

1.3. Антикоррупционное обучение и просвещение, участие гражданского общества

Рекомендация № 3 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана

- 1. Проводить мероприятия по антикоррупционному просвещению и обучению, в том числе посредством Комплекса мер по правовой пропаганде и правовому просвещению, предусмотренного в Комплексном Плане по противодействию коррупции.*
- 2. Разработать и внедрить в учреждениях среднего, среднего специального, профессионального и высшего образования образовательные программы по антикоррупционной тематике, обеспечить общую методологическую поддержку в разработке таких программ и финансовую поддержку их внедрений.*
- 3. В мероприятиях по пропаганде и правовому просвещению отразить вопросы прав граждан, особенно молодежи, во взаимоотношениях с государственными органами; проводить более широкое обсуждение законов и доведения сути законов до граждан.*
- 4. Более активно привлекать гражданское общество к содействию с государственными органами в предупреждении коррупционных проявлений.*

Меры по антикоррупционному просвещению и обучению

Со времени третьего раунда мониторинга Узбекистан провел огромное количество мероприятий по повышению уровня общественной информированности и антикоррупционного просвещения. На момент принятия доклада третьего раунда мониторинга антикоррупционное обучение и просвещение являлось составляющей Комплексного плана практических действий по осуществлению антикоррупционных мероприятий на 2016-2017г., а также Комплексного плана мероприятий по доведению до широких слоев населения сути и значения нормативно-правовых актов, а также осуществляемых мероприятий государственными органами в сфере противодействия коррупции на 2016-2017 годы.

За последние годы Узбекистан разработал ряд новых программных документов в этой сфере.

С принятием Закона «О противодействии коррупции» в 2017 году проведение мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению было законодательно закреплено в статьях 16-18 закона.

В исполнение норм закона в Государственной программе второй раздел (пункты 11-19) был посвящен реализации указанных мер и предусматривает повышение правового сознания и правовой культуры населения, формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции. В частности, Госпрограмма предусматривала практически все меры упомянутые в данной рекомендации.

В исполнение вышеуказанных пунктов Республиканской межведомственной комиссией разработаны и утверждены соответствующие планы, комплексные меры и другие программы на 2017-2018 гг.

В марте 2017 года Утвержден «План мероприятий по повышению правового сознания и правовой культуры населения, направленных на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции на 2017-2018 годы» (п.11 Госпрограммы). При этом, согласно пунктам 13-16 Госпрограммы предусмотрен ряд различных мер. Республиканской межведомственной комиссией утверждены 2 плана, комплекс мер, сетевой график.

Согласно Комплексному плану практических действий по осуществлению антикоррупционных мероприятий на 2016-2017г., соответствующие мероприятия по антикоррупционному просвещению и обучению проводились каждым министерством и ведомством в рамках принятых ведомственных планов по противодействию коррупции, с привлечением в качестве консультантов представителей Генеральной прокуратуры и Министерства юстиции.

Узбекистан предоставил большое количество примеров, и мониторинговая группа имела возможность на очно ознакомиться с некоторыми материалами, произведенными в рамках этих мер.

Только органы юстиции по республике провели 1813 мероприятий по предупреждению коррупции среди населения, в том числе молодежи, представителей гражданского общества и СМИ, где разъясняются права граждан, особенно молодежи, во взаимоотношениях с государственными органами. В данных мероприятиях участвовали более 65 тыс. населения, из них 37 тыс. составляют молодежь.

Гражданское общество активно вовлекалось в вопросы содействия государственным органам в предупреждении коррупции, заключались соглашения (Меморандумы) госорганов с институтами гражданского общества и принимались планы по проведению совместных мероприятий по предупреждению коррупционных проявлений.

Так, в рамках социального партнерства Генеральной прокуратурой, МинВУЗом, Министерством культуры и спорта, ТГЮУ совместно с общественным движением молодежи «Камолот» и Офисом координатора проектов ОБСЕ среди учащихся колледжей (лицеев) и студентов ВУЗов республики в 2016у был проведен Республиканский конкурса творческих работ по предупреждению коррупции.

В 2017 году мероприятия проводились уже в рамках выполнения норм Закона «О противодействии коррупции» и Государственной программы и на основе уже «Плана мероприятий по повышению правового сознания и правовой культуры населения, направленных на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции на 2017-2018 годы».

Упор был сделан на освещение результатов деятельности в сфере противодействия коррупции на телевидении, радио, в печатных и электронных СМИ, в том числе путем регулярной организации тематических программ, интервью, дебатов, пресс-конференций и других мероприятий. Были подготовлены и широко распространены информационные материалы, в том числе тематические видеоролики, издание печатных материалов (плакатов, брошюр, буклетов), направленных на разъяснение сути и значения законодательства о противодействии коррупции.

Согласно постановлению Президента № ПП-2833⁵, каждый четверг недели определен «Днем профилактики правонарушений». В ходе «Дней профилактики» коррупционных правонарушений проводится антикоррупционное просвещение и обучение.

В течение 2017 года для населения органами прокуратуры проведено 34 249 мероприятий, из них 4605 мероприятий по повышению правового сознания и правовой культуры населения, направленных на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции.

Органами прокуратуры проведено более 13 тысяч мероприятий по повышению правовых знаний, 200 тысяч предпринимателей и фермеров, должностных лиц госорганов, предоставляющих услуги предпринимателям.

Комитетом женщин Узбекистана организованы и проведены 859 мероприятий по предупреждению правонарушений и преступности среди женщин.

С органами самоуправления граждан за 2017 года проведено Министерством юстиции – 2130 мероприятий, Министерством внутренних дел совместно с благотворительным фондом «Махалля», фондом «Нуроний» - 12 561 различных встреч и 67 «круглых столов», Государственным таможенным комитетом – 810 расширенных семинаров и «круглых столов».

Республиканской межведомственной комиссией и Генеральной прокуратурой подготовлены информационные материалы, в том числе тематические видеоролики, печатные материалы (плакаты, брошюры, буклеты), направленные на разъяснение сути и значения законодательства о противодействии коррупции. Все эти материалы широко распространялись.

Ежегодно при участии и содействии международных организаций проводятся «Дни открытых дверей», посвященные празднованию Международного дня борьбы с коррупцией, а также презентации результатов, проводимых в Узбекистане реформ в данной сфере, для представителей национального государственного и негосударственного секторов, а также представителей международного сообщества. В 2017 году в рамках «Дня открытых дверей» был проведен Медиа-форум Международного пресс-клуба на тему:

«Антикоррупционные реформы Республики Узбекистан – 2017: достижения и приоритеты». Мероприятие проводилось с участием представителей международных организаций (ОБСЕ, УНП ООН, ПРООН, Всемирного Банка, GIZ, Государственного департамента США), 15 министерств и 24 ведомств республики, 11 институтов гражданского общества, 4 политических партий и свыше 30 средств массовой информации, включая электронные.

Также Узбекским правительством было активизировано сотрудничество с средствами массовой информации. Например, социальные ролики по предупреждению коррупции в системе высшего образования и государственной службы демонстрируются регулярно по

⁵ Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы профилактики правонарушений и борьбы с преступностью» от 14 марта 2017 года № ПП-2833.

центральным каналам ТВ. Также были подготовлены и переданы в эфир 107 цикловых теле радиопередач, посвященные вопросам предупреждения коррупции, с охватом широкой аудитории телезрителей и радиослушателей.

С целью доведения до населения и международной общественности событий и реформах в политико-правовой жизни страны, Постановлением Президента в ноябре 2017 года создан Информационно-аналитический мультимедийный центр при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан.

Меры в учреждениях образования

Узбекистаном были разработаны и внедрены образовательные программы по антикоррупционной тематике в учреждениях:

- Среднего образования. Принято Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении государственных образовательных стандартов среднего и среднего специального, профессионального образования» №187 от 06.03.2017 г.

По выполнению пункта 17 Госпрограммы, в частности внесены изменения и дополнения в государственные образовательные стандарты, предусматривается разработка специальных учебных программ по правовому обучению в области противодействия коррупции и дальнейшее усиление антикоррупционной тематике в учебных программах образовательных учреждениях общего среднего, среднего специального, профессионального образования.

С сентября 2016 года в учебную программу курса «Конституционные основы построения гражданского общества и правового демократического государства» для школьников и студентов колледжей и лицеев также включена тема, где рассматриваются вопросы по противодействию коррупции.

- Среднего специального и высшего образования. Спецкурсы внедрены для учащихся колледжей и лицеев республики на основе типовой программы, утвержденной по предмету «Теория построения демократического общества в Узбекистане» и разработанной на ее основе рабочей программы проведены занятия (4-часа) по графику в течение апреля-мая месяцев 2016 года. За три года проведено более 500 мероприятий в системе высшего образования по предупреждению коррупции, в частности в 2016 году – более 160, в 2017 году – более 180 и в 2018 году – более 200.

- Профессионального образования. Введены специальные курсы по противодействию коррупции среди госслужащих, в ходе повышения квалификации. Соответствующими центрами с января 2016 г. подготовлены учебные программы и материалы, внедрены в учебный процесс. Например, ЦПКЮ данным спецкурсом охвачено 62 группы 1300 слушателей, из них более 120 кандидаты в судьи. Для судей подготовлен отдельный спецкурс по вопросам предупреждения коррупции.

Учебным центром при Министерстве финансов внедрены специальные курсы по вопросам предотвращения и противодействия коррупции. Так, в процессе повышения квалификации за 2016 год прошли обучение 1921 работников системы Министерства финансов и финансово-учетных подразделений министерств и ведомств. В течении 2017 года специальным курсом «Правовые механизмы противодействия коррупции» охвачено 3344 слушателей финансовых, казначейских, контрольно-ревизионных, пенсионных управлений, а также финансово-учетных работников бюджетных организаций (министерств и ведомств), а за 9 месяцев 2018 года проведены обучающие тренинги и семинары для 615 работников финансовых органов, казначейства, пенсионного фонда, а также государственного финансового контроля.

В течение 2017 года на базе Высших учебных курсов Генеральной прокуратуры, Академии МВД, Высшего военного таможенного института при ГТК, Налоговой академии при ГНК, Центре повышения квалификации юристов Министерства юстиции и других учебных заведениях министерств и ведомств внедрены учебные курсы, включающие практические и теоретические учебные занятия (модули) по антикоррупционным тематикам для сотрудников правоохранительных органов и судов, а также сотрудников, впервые принятых на работу (судьи, молодые специалисты и др.)

Занятия проводятся по таким темам, как «Международно-правовые основы и национальное законодательство в сфере противодействия коррупции», «Проведение правовой антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых документов в процессе их принятия», «Своевременное выявление коррупционных правонарушений, анализ, устранение причин и условий, способствующих их совершению» Для слушателей факультета «Первоначальной подготовки, переподготовки и повышения квалификации» Высшего военного таможенного института при ГТК разработана специальная учебная программа «Борьба с коррупцией» на 2017-2018 годы.

Так, в июне 2017 года проведен специальный учебный курс на тему: «Вопросы противодействия преступности и коррупции в таможенных органах», с участием представителей Высшей школы прогнозирования и стратегического анализа, Института СНБ, Центра повышения квалификации юристов при Министерстве Юстиции и руководителей Управления собственной безопасности Государственного таможенного комитета Республики Узбекистан.

С января 2017 г. Учебным центром при Министерстве финансов продолжается обучение по специальному курсу на тему: «Правовые механизмы противодействия коррупции» и утверждены учебно-тематические планы.

В институтах переподготовки и повышения квалификации работников народного образования в учебные программы курсов повышения квалификации в сентябре 2016 года включены учебные модули «Правовые вопросы», «Эффективное использование директорского фонда в общеобразовательных школах», «Вопросы экономики» включена антикоррупционная тема.

Подобные спецкурсы внедрены и в других ведомствах и проводятся на регулярной основе в 2018 году.

Обсуждение законов и доведения сути законов до граждан

Законом от 09.01.2018 года № ЗРУ–459 были внесены поправки в статьи 14 и 15 Закона «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан», предусматривающие обязательное участие в обсуждении законопроектов в комитетах Законодательной палаты представителей институтов гражданского общества и научно-исследовательских учреждений.

Следует отметить, что в соответствии с постановлениями Законодательной палаты данная система апробирована на практике. Так, например, проекты законов «Об Уполномоченном при Президенте Республики Узбекистан по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства», «О распространении правовой информации и обеспечении доступа к ней» и «О защите детей от информации, наносящей вред их здоровью» после принятия в первом чтении были размещены на официальном веб-сайте Законодательной палаты (parliament.gov.uz) для обсуждения. Дополнительно:

Проект закона «Об Уполномоченном при Президенте Республики Узбекистан по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства» также с 1 по 10 августа 2017

года был размещен на сайтах uzlider.uz, yoshlarittifoqi.uz, chamber.uz и в социальной сети facebook.com, где от пользователей этих сетей поступило всего 1385 предложений.

Проект закона «О распространении правовой информации и обеспечении доступа к ней» также с 1 по 10 августа 2017 года был размещен в социальной сети facebook.com, где от пользователей этих сетей поступило всего 94 предложений.

Все поступившие предложения от пользователей сети Интернет и населения были внимательно изучены и рассмотрены ответственными комитетами при подготовке указанных законопроектов к рассмотрению Законодательной палатой во втором чтении.

Узбекистан также сообщил, что Законодательной палатой Олий Мажлиса Республики Узбекистан разработан Медиаплан по доведению для широкой общественности сути и значение Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции».

По результатам мониторинга количество освещений в СМИ составило более 100 выступлений. Кроме того, на постоянной основе страничках социальной сети «facebook» депутатами освещаются приоритетные нормы Закона.

Также разъясняется суть и значение Закона «О противодействии коррупции» через телевидение. В частности, организованы прямые эфиры с участием депутатов на ток-шоу «Муносабат», «Менинг овозим: халк билан мулокот». Следовательно, освещено в телепередачах «Студиямиз мехмони», «Давр мавзуси», «Тафсилот», «Телемушохада», «Менинг фикрим» в форме беседы с депутатом.

Нормы, определенные в Законе «О противодействии коррупции», и доведение сути для широкой общественности, не остались без внимания публикации в социальных сетях, в том числе, размещались отзывы депутатов на сайтах www.parliament.gov.uz, www.uza.uz, www.xs.uz, www.sharh.uz, www.kun.uz, www.daryo.uz, www.gazeta.uz, www.12news.uz, www.uzreport.uz.

В целях своевременного доведения до исполнителей и населения сути и значения принятых нормативно-правовых актов и внесенных в них изменений и дополнений в день принятия каждый документ сразу публикуется в печатных и электронных средствах массовой информации.

В социальной сети Министерства юстиции "Facebook.com" открыта страница, которая вместе с официальным веб-сайтом регулярно обновляется и пополняется новыми сведениями. В этой социальной сети открыта и веб-страница Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан (Lex.uz).

В настоящее время страница Lex.uz размещена и на мессенджере "Telegram", которым широко пользуется население. В нем задействован специальный канал автоматической доставки новых нормативно-правовых актов.

В социальной сети "Facebook" создана группа "Адлия билан мулокот". В этой группе даются разъяснения по нормативно-правовым актам, специалисты Министерства юстиции отвечают на вопросы по этой тематике.

Вместе с тем для разъяснения сути и значения принимаемых нормативно-правовых актов через СМИ проводятся аналитические ток-шоу, передачи, в которых независимые эксперты, специалисты и простые граждане высказывают свое мнение, ведется работа по внедрению других современных форм широкого обсуждения практики применения законодательных актов и связанных с этим прав.

Вовлечение гражданского общества

В вышеописанных разделах уже частично освещался вопрос вовлечения гражданского общества в реализацию антикоррупционных мер. Мониторинговая группа также отмечает, что в отдельных пунктах Госпрограммы институты гражданского общества выступают исполнителями. Например, пунктами 6, 12, 35 Государственной программы по противодействию коррупции на 2017-2018 годы предусматривается реализация ряда мер, направленных на повышение эффективности взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в области противодействия коррупции.

Представители гражданского общества также принимают участие в мониторинге и оценке имплементации антикоррупционной Госпрограммы. В частности, представители ТПП и ТПЮУ включены в состав Экспертной группы Республиканской межведомственной комиссии и участвуют в оценке исполнения антикоррупционных мер и Госпрограммы ответственными исполнителями и госорганами. Однако, мониторинговая группа не имеет информации по поводу того, каким образом именно эти НПО были выбраны для включения в состав Экспертной группы, существуют ли объективные критерии отбора и возможность периодически обновлять состав группы, привлекая новые или другие НПО, и т.д.

Как уже говорилось ранее, для более активного вовлечения гражданского общества в вопросы содействия государственным органам в предупреждении коррупции, заключаются соглашения (Меморандумы) госорганов с институтами гражданского общества и принимаются планы по проведению совместных мероприятий по предупреждению коррупционных проявлений. Множественные примеры проектов, реализованных в рамках таких меморандумов, были приведены ранее в этом разделе, большое количество других примеров было также предоставлено Узбекистаном в рамках ответов на вопросник и во время странового визита.

Институты гражданского общества также привлекаются Республиканской межведомственной комиссией и Генеральной прокуратурой к подготовке информационных материалов, в том числе тематических видеороликов, направленные на разъяснение сути и значения законодательства о противодействии коррупции.

Власти Узбекистана осознают необходимость повышения эффективности и расширения вовлечения организаций гражданского общества в формирование и реализацию антикоррупционной политики.

Согласно ответам органов власти на вопросник, Республиканская межведомственная комиссия определила следующие вопросы, являющиеся препятствиями и сдерживающими факторами в повышении эффективности социального партнерства в сфере предупреждения и противодействия коррупции:

«В заключаемых меморандумах между государственными органами и институтами гражданского общества не предусматриваются нормы, определяющие задачи, обязательства и ответственность обеих сторон, конкретные механизмы сотрудничества.

В министерствах и ведомствах отсутствует отдел (сотрудник), обеспечивающий сотрудничество с НПО, а также в положениях министерств и ведомств не предусмотрены нормы, обязывающее устанавливать взаимодействие и социальное партнерство госорганов и НПО, в том числе в проведении антикоррупционных мер.

Недостаточная осведомленность госорганов, т.е. отсутствие полноценной информации о возможностях деятельности НПО и выгоды взаимодействия с ними, информационного обеспечения госорганов и ограниченность возможностей электронного взаимодействия между ними и НПО, в том числе в проведении антикоррупционных мер.

Отсутствие порядка и механизмов финансирования взаимодействия и социального партнерства, кроме механизмов, предусмотренных Законом «О социально партнерстве».

Нормы Закона «О социально партнерстве» предусматривают финансирование через Общественный фонд по поддержке НПО и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе Республики Узбекистан посредством выделения государственной субсидии, социального заказа, государственного гранта. Однако не проводится широкая информационная работа по доведению до госорганов и НПО механизмов получения средств данного Общественного фонда, отсутствует тематика государственных грантов по предупреждению и противодействию коррупции.

Иные механизмы использования бюджетных и внебюджетных средств госорганов на реализацию совместных проектов и программ с НПО, законодательством не предусмотрены.»

Власти Узбекистана заверили Мониторинговую группу в том, что они работают вместе с представителями гражданского общества в направлении устранения вышеназванных препятствий и негативных факторов.

Выводы

Согласно предоставленной страной информации, за последние годы в Узбекистане проведен огромный массив разнообразных мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению, как государственными органами самостоятельно, так и в сотрудничестве с представителями гражданского общества и бизнес-сектора, или при их поддержке.

Очевидно, что в стране появился интерес обсуждать проблемы коррупции и возможные способы ее контроля, и мониторинговая группа приветствует такое развитие.

Мониторинговая группа также позитивно оценила, что поощряются инициативы регионов, секторные инициативы антикоррупционного просвещения, прилагаются усилия для вовлечения представителей общества в данные инициативы.

Однако, двигаясь вперед и учитывая, что проведение качественных мероприятий антикоррупционного просвещения влечет за собой серьезные финансовые и ресурсные затраты, необходимо обеспечить сфокусированность данной деятельности.

Не менее важно тщательно планировать такие инициативы просвещения и проводить их в рамках соответствующей стратегии. Такая стратегия должна основываться на анализе риска коррупции и правонарушений, уделяя особое внимание категориям населения, с ограниченными возможностями защитить свои права. Особое внимание должно быть уделено правам (также и госслужащих, и приравненных к ним лицам) и возможным способам защиты нарушенных прав, новым инструментам доступа к информации и участия в законодательном процессе, предоставлению госуслуг и т. д.

Также особое внимание необходимо уделять регионам страны и развивать специальные знания и навыки по предотвращению коррупции ответственных специалистов.

Для действенности такой стратегии необходимо проводить оценку осуществляемых мер и вносить корректировку, при необходимости.

По мнению мониторинговой группы, в дальнейшем при развитии политики антикоррупционного информирования и просвещения, акцент следует сделать не на негативный аспект, или не только на негативный – коррупцию, контроль коррупции и вред коррупции, а также на позитивную сторону вопроса – добросовестность, взаимное доверие

и уважение между государственными служащими и представителями общественности, частного сектора и обычными гражданами. Такой подход особенно важен при разработке образовательных программ.

Учитывая издержки и ограниченность аудитории достаточно популярной в просветительской деятельности формы «круглых столов», необходимо параллельно искать и реализовывать и другие формы антикоррупционного и правового просвещения, позволяющие достичь более широкую аудиторию. Такие формы должны предоставлять доступную информацию о правах и обязанностях граждан или контактах, где такую информацию или более детальный комментарий могут получить все заинтересованные лица, а также такие платформы должны предоставлять возможности, например, сообщить о нарушении прав и т. д. В этом контексте мониторинговая группа позитивно отмечает шаги, предпринятые Узбекистаном, в поисках различных решений с использованием информационных технологий – и надеется, что Узбекистан продолжит эту практику.

За последние годы в Узбекистане государственная власть безусловно начала активно развивать диалог и сотрудничество с негосударственным сектором, и мониторинговая группа приветствует это.

Представители гражданского общества включаются в состав разных, в том числе и антикоррупционных комиссий. При органах государственной власти создаются общественные советы. Были приложены немалые усилия развить систему общественного согласования проектов нормативно правовых актов (смотрите также раздел «Доступ к информации») и вовлечь представителей гражданского общества в разработку и осуществление национальной антикоррупционной программы.

Также Мониторинговая группа позитивно отметила проведение ряда антикоррупционных мероприятий организациями гражданского общества, часто по инициативе государственных органов или при сотрудничестве с государственными ведомствами.

Однако, в ходе визита в страну группа мониторинга узнала, что нет единого порядка отбора представителей общества в государственные или общественные комиссии, другие органы коллективных решений. Соответствующие методологические рекомендации также отсутствуют, что оставляет данные вопросы на индивидуальное решение каждого государственного органа или органа местного управления.

Не оспаривая уже принятых решений, необходимо заметить, что очень важно, чтобы на практике представители негосударственного сектора избирались в состав совещательных и других вспомогательных органов при органах государственной власти. Желательно, чтобы кандидатуры подавались по инициативе негосударственного сектора. При этом важно обеспечить равноправие представителей разных негосударственных секторов, учитывая их ресурсы и навыки сотрудничества с органами государственной или местной власти, репрезентативность негосударственного сектора, периодическую ротацию, реальное влияние при принятии решений. Также должна быть учтена цель органа, в состав которого привлекаются представители общества и т. д.

Оценить, насколько действенно и результативно сотрудничество государственного и частного сектора и участие гражданского общества пока трудно, так как более активные действия в данной сфере еще только начаты. Необходимо продолжать сотрудничество с негосударственным сектором, уделяя особенное внимание качеству и результативности, не допуская формальности и декларативности процесса.

Действенное сотрудничество государственных структур и негосударственного сектора должно быть добровольным диалогом, в котором обе стороны выступают как самостоятельные и доверяющие друг другу субъекты.

Правительству Узбекистана следует и дальше прилагать усилия, чтобы создать привлекательные условия для общественного участия и контроля, и информировать негосударственный сектор об этих возможностях, уделяя особое внимание регионам страны. Мониторинговая группа особенно приветствует критическую оценку и работу по преодолению сложностей в процессе налаживания эффективного диалога с неправительственным сектором.

И наконец, мониторинговая группа в ходе странового визита на встрече с представителями негосударственного сектора услышала, что обратная связь процесса общественного согласования нормативно правовых актов несовершенна. Поэтому государство должно уделять больше внимания целесообразности и результативности привлечения представителей негосударственного сектора к принятию государственных решений, обеспечивая качественную обратную связь.

Таким образом доверие к государственным ведомствам и, соответственно, инициативы сотрудничества со стороны негосударственного сектора будут расти. Качественное результативное сотрудничество со временем поможет привлечь все более заинтересованных и квалифицированных лиц к участию в процессе принятия государственных решений.

Что касается выполнения Рекомендации 3.1., то Узбекистан провел большое количество мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению, как в рамках Комплексного плана, так и в рамках последующих планов.

Узбекистану также удалось разработать и внедрить образовательные программы, обеспечив их общей методологической поддержкой, как того требовалось в Рекомендации 3.2.

Вопросы прав граждан, особенно молодежи, во взаимоотношениях с государством были в какой-то степени охвачены в просветительской антикоррупционной деятельности. Работа именно с молодежью проводилась, хотя сложно оценить результативность этих мер. Также в контексте Рекомендации 3.3. – были разработаны механизмы для более широкого обсуждения законов, однако необходимо далее усовершенствовать обратную связь в этих процессах.

В исполнение Рекомендации 3.4., Узбекистан более активно привлекает гражданское общество в антикоррупционную деятельность, но механизмы такого вовлечения требуют дальнейшего усовершенствования.

Таким образом, **Узбекистан полностью выполнил Рекомендацию № 3 Отчета о третьем раунде мониторинга.**

Новая рекомендация № 3

- 1. Организовывать тщательно спланированные и четко нацеленные кампании по повышению информированности и просвещению населения. Обеспечить комплексный и стратегический подход к разработке таких мер, основываясь на анализе риска коррупции и уделяя особое внимание правам, способам защиты нарушенных прав, инновационным решениям, появляющимся в результате проводимых в стране реформ.*
- 2. Проводить оценку результатов и воздействия мероприятий по антикоррупционному просвещению и обучению. На ее основе проводить*

необходимую корректировку и использовать результаты такой оценки при подготовке и реализации последующих мер.

- 3. Усовершенствовать привлечение гражданского общества к процессу подготовки и проведения антикоррупционных мер, обеспечив качественную обратную связь и четко определив механизмы их привлечения к работе государственных органов на основании прозрачных и объективных критериев. Обеспечить равноправие представителей разных негосударственных секторов, учитывая их ресурсы и навыки, репрезентативность негосударственного сектора, периодическую ротацию, реальное влияние при принятии решений.**

1.4. Специализированные институты по антикоррупционной политике и предупреждению коррупции

Рекомендация № 4 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана

1. Обеспечить регулярную и эффективную работу межведомственной рабочей группы по вопросам содействия совершенствованию организационно-практических и нормативно-правовых основ противодействия коррупции и информировать о результатах ее работы и ее рабочих органов в сфере национальной антикоррупционной политики.

2. Ясно установить функции органов ответственных за разработку и координацию национальной антикоррупционной политики и за предотвращение коррупции и обеспечить их надлежащими ресурсами.

В Узбекистане произошел ряд изменений в отношении институционального механизма координации антикоррупционной политики и предупреждения коррупции со времени принятия отчета третьего раунда мониторинга.

Созданная летом 2015 года межведомственная рабочая группа по противодействию коррупции просуществовала до февраля 2017 года. В феврале 2016 года ее персональный состав был обновлен на основе представленных кандидатур руководителей (заместителей) министерств и ведомств. Помимо этого, с целью оптимизации работы, были определены координаторы на экспертном уровне от 45 министерств и ведомств, с возложением на них обязанностей по своду и координации отраслевой работы в рамках мониторинга.

Вступивший в силу в январе 2017 года Закон «О противодействии коррупции» (ст.8) предусмотрел создание Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции (далее – РМК, либо Республиканская комиссия), которая была образована в феврале 2017 года Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по реализации положений Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» (№ПП-2752 от 02.02.2017г.).

В ее состав вошли 43 члена, наряду с руководителями и экспертами государственных органов, представители институтов гражданского общества и научных кругов. Законом определены задачи РМК, основными из которых являются:

- организация разработки и реализации государственных и иных программ в области противодействия коррупции;

- координация деятельности и обеспечение взаимодействия органов и организаций, осуществляющих и участвующих в деятельности по противодействию коррупции;
- организация разработки и реализации мер по повышению правового сознания и правовой культуры населения, формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупции;
- обеспечение повышения эффективности мер по предупреждению, выявлению, пресечению коррупционных правонарушений, устранению их последствий, а также причин и условий, способствующих коррупции;
- сбор и анализ информации о состоянии и тенденциях коррупции;
- осуществление мониторинга за реализацией мер по противодействию коррупции, оценка эффективности существующих организационно-практических и правовых механизмов в данной сфере;
- подготовка предложений по совершенствованию законодательства о противодействии коррупции и улучшению работы в данной сфере;
- координация деятельности территориальных межведомственных комиссий по противодействию коррупции.

Функции рабочего органа Республиканской Комиссии возложены на Генеральную прокуратуру.

30 марта 2017 года на заседании РМК были созданы территориальные межведомственные комиссии по противодействию коррупции, которые возглавили прокуроры Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента.

При РМК была также создана Экспертная группа в составе 13 человек. Эксперты, которые входят в состав этой группы, также выполняют другие функции по их месту работы. Цель создания Экспертной группы – свод и текущий анализ информации о состоянии исполнения органами государственной власти и управления, общественными объединениями и другими организациями антикоррупционных мер, а также организационно-практических и правовых механизмов в данной сфере.

Также были определены ведомственные координаторы на экспертном уровне от 64 министерств и ведомств, с возложением на них обязанностей по своду и координации отраслевой работы в рамках мониторинга.

Законом «О противодействии коррупции» установлены функции органов, ответственных за разработку и координацию национальной антикоррупционной политики и за предотвращение коррупции, а также разграничены их полномочия.

В частности, статьей 7 определены органы, ответственные за разработку и осуществление конкретных мер по предупреждению коррупции: Генеральная прокуратура; МВД; СНБ; Минюст; Департамент при Генеральной прокуратуре и иные государственные органы в соответствии с законодательством. Закон описывает полномочия данных государственных органов.

Генеральная прокуратура, в качестве рабочего органа Республиканской межведомственной комиссии, осуществляет регулярный мониторинг исполнения Комплексного плана на 2016-2017 гг. и Государственной программы, определяет эффективность антикоррупционных мер и выставляет рейтинг эффективности антикоррупционной деятельности государственных органов.

Министр юстиции Республики Узбекистан в качестве заместителя председателя Республиканской межведомственной комиссии координирует работу по повышению правовой грамотности и мероприятий в сфере антикоррупционной пропаганды.

Статус и полномочия РМК

В соответствии со статьей 8 Закона «О противодействии коррупции», РМК является органом, координирующим деятельность органов и организаций, осуществляющих и участвующих в деятельности по противодействию коррупции.

Решения, принимаемые Комиссией, являются обязательными для исполнения всеми органами государственной власти и управления, общественными объединениями и другими организациями. Персональный состав Комиссии утверждается Президентом страны. Комиссия осуществляет свою деятельность на постоянной основе и проводит свои заседания по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Решения Комиссии принимаются простым большинством голосов присутствующих на заседании членов Комиссии. При равенстве голосов голос председателя Комиссии является решающим.

Согласно положению «О Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции», утвержденного Постановлением Президента от 02.02.2017г. № ПП-2752⁶, Комиссия имеет право:

- принимать решения, направленные на повышение эффективности деятельности органов и организаций, осуществляющих и участвующих в деятельности по противодействию коррупции, территориальных межведомственных комиссий по противодействию коррупции;
- запрашивать и получать в установленном порядке от министерств, государственных комитетов и ведомств, органов государственной власти на местах, иных государственных органов, органов самоуправления граждан, негосударственных некоммерческих организаций информацию, относящуюся к компетенции Комиссии;
- вносить в соответствующие государственные органы предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в области противодействия коррупции;
- заслушивать отчеты и доклады руководителей государственных органов, осуществляющих деятельность по противодействию коррупции;
- создавать рабочие комиссии и (или) экспертные группы для изучения и подготовки предложений по важнейшим вопросам деятельности Комиссии, а также привлекать специалистов к работе в этих комиссиях и группах.

Также, Комиссия обязана осуществлять контроль и мониторинг за своевременным исполнением решений, принятых Комиссией.

Принятые меры на заседании Комиссии направляются для исполнения и реализации государственным органам, и другим организациям с установлением конкретных сроков исполнения. По отдельным мероприятиям Комиссия определяет механизм выполнения той или иной задачи. Информация о выполненных мероприятиях направляется ведомствами в Рабочий орган (Генеральную прокуратуру), после чего Экспертная группа проверяет достоверность и качество выполненной работы.

⁶ <http://lex.uz/docs/3105127>.

Координация деятельности и обеспечение взаимодействия органов и организаций, участвующих в деятельности по противодействию коррупции, входит в полномочия РМК. РМК также организует, контролирует и координирует проведение мониторинга. Экспертная группа осуществляет сбор предоставленных документов, обобщение, анализ, оценку и определение рейтинга, а также подготовку промежуточных и итоговых отчетов и предоставление их Комиссии.

Ежеквартально заслушивается информация по итогам мониторинга об исполнении министерствами и ведомствами Комплексного плана и Госпрограммы и каждое полугодие выставляются рейтинги по эффективности антикоррупционных мероприятий, проведенных министерствами и ведомствами.

Рабочий орган РМК

Функции рабочего органа Комиссии выполняет Генеральная прокуратура, которая осуществляет:

- организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии;
- разработку плана работы комиссии, контроль за его выполнением, а также организацию текущей работы Комиссии в соответствии с утвержденным планом;
- проведение совместно с министерствами, государственными комитетами и ведомствами, органами государственной власти на местах, органами самоуправления граждан, общественными объединениями и другими организациями контроля и мониторинга за исполнением принятых решений Комиссии, внесение соответствующей информации и предложений председателю Комиссии;
- рассмотрение поступающей корреспонденции и подготовку решений по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии;
- организацию подготовки и внесения Президенту Республики Узбекистан и в Кабинет Министров Республики Узбекистан предложений по совершенствованию мер, способствующих противодействию коррупции.

Работники органов прокуратуры, определенные ответственными за организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии, осуществляют свою деятельность в совместительстве с основными функциональными обязанностями.

Первоначально эти задачи были возложены на Управление по борьбе с организованной преступностью и коррупцией. В феврале 2018 года Указом Президента Республики Узбекистан были внесены изменения в деятельность Управления по борьбе с организованной преступностью и коррупцией, направленные на усиление следственной деятельности управления, освобождение управления от несвязанных со следствием задач.

Указом Президента от 15.02.2018 г. в структуре Генеральной прокуратуры было создано Управление по методическому обеспечению следствия. Основными задачами нового Управления были определены:

- обеспечение неукоснительного исполнения нормативно-правовых актов, государственных и иных программ в сфере борьбы с коррупцией, контроль, координация, методическое и практическое обеспечение деятельности нижестоящих прокуратур в данной сфере;

- проведение мониторинга за реализацией мер по противодействию коррупции, оценка эффективности существующих организационно-практических и правовых механизмов в данной сфере;
- осуществление надзора за проведением поднадзорными следственными подразделениями органов прокуратуры доследственных проверок и следственных действий в строгом соответствии с уголовно-процессуальным законодательством;
- организационное обеспечение деятельности Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции;
- проведение мониторинга за реализацией мер по противодействию коррупции, оценка эффективности существующих организационно-практических и правовых механизмов в данной сфере;
- обеспечение реализации задач в рамках исполнения международных обязательств в сфере противодействия коррупции;
- разработка и внесение предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в данной сфере и другие.

В управлении по методическому обеспечению следствия Генеральной прокуратуры был выделен прокурор, который является Секретарем РМК и занимается разработкой плана работы комиссии, контролем за его выполнением, а также организацией текущей работы Комиссии в соответствии с утвержденным планом.

В его обязанности также входит проведение совместно с министерствами, государственными комитетами и ведомствами, органами государственной власти на местах, органами самоуправления граждан, общественными объединениями и другими организациями контроля и мониторинга за исполнением принятых решений Комиссии и внесение соответствующей информации и предложений председателю Комиссии. Он также отвечает за рассмотрение поступающей корреспонденции и подготовку решений по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии; организацию подготовки и внесения Президенту Республики Узбекистан и в Кабинет Министров Республики Узбекистан предложений по совершенствованию мер, способствующих противодействию коррупции.

По мнению экспертов, принимая во внимание вышеперечисленный круг его заданий, а также приоритетность борьбы с коррупцией и стратегическое значение деятельности РМК – такая кадровая ситуация не представляется адекватной.

Деятельность РМК

С момента своего создания РМК продемонстрировала достаточно высокую активность и показала значимые результаты. Информация о результатах работы РМК и ее рабочих органов размещена на официальном веб-сайте Генеральной прокуратуры.

На первом заседании РМК в марте 2017 года были созданы территориальные межведомственные комиссии по противодействию коррупции, которые возглавили прокуроры Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента и было утверждено их типовое положение. Также была создана Экспертная группа и заслушана информация об исполнении министерствами и ведомствами Комплексного плана практических действий по осуществлению антикоррупционных мероприятий за 2016 год и рейтинги по эффективности антикоррупционных мероприятий проведенных со стороны министерств и ведомств в 2016 году.

На этом заседании РМК от 30.03.2017 года были рассмотрены и утверждены следующие меры по противодействию коррупции:

- план мероприятий по повышению правового сознания и правовой культуры населения, направленных на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции;
- план мероприятий по освещению результатов деятельности в сфере противодействия коррупции на телевидении, радио, в печатных и электронных СМИ, в том числе путем регулярной организации тематических программ, интервью, дебатов, пресс-конференций и других мероприятий;
- график учебных семинаров, конференций, «круглых столов» и других мероприятий по вопросам противодействия коррупции с привлечением работников государственных органов, субъектов предпринимательства и других целевых групп;
- комплекс мероприятий по повышению правовой грамотности и правовых знаний должностных лиц и работников государственных органов, и организаций в области противодействия коррупции;
- комплекс мер по организации эффективной работы государственных органов, непосредственно осуществляющих деятельность по противодействию коррупции, основанной на системном анализе состояния и тенденций коррупции, а также эффективном межведомственном взаимодействии и обмене информацией;
- рабочий план Межведомственной комиссии на 2017-2018 годы по реализации мер предусмотренных Государственной программой;
- положение об Экспертной группе Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции;
- логотип Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции.

На втором заседании РМК в июне 2017 года состоялось обсуждение хода исполнения государственными органами и другими организациями мероприятий, обозначенных в Законе Республики Узбекистан «О противодействии коррупции», постановлении Президента Республики Узбекистан «О мерах по реализации положений Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции», Государственной программе по противодействию коррупции на 2017- 2018 годы, а также деятельность государственных органов в сфере противодействия коррупции в первом полугодии 2017 г.

На этом заседании Межведомственной комиссии были рассмотрены и утверждены следующие меры по противодействию коррупции:

- план мероприятий по разъяснению среди работников государственных органов норм и требований правил этического поведения, в том числе путем проведения тренингов, семинаров, «круглых столов»;
- антикоррупционные меры в сфере обеспечения прозрачности процесса формирования и расходования бюджетных средств, а также доступности информации об их распределении;

- меры по повышению эффективности взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в области противодействия коррупции;
- Методика осуществления мониторинга за реализацией мер по противодействию коррупции, оценке эффективности организационно-практических и правовых механизмов в данной сфере.

На третьем заседании Республиканской комиссии в декабре 2017 года был утвержден План проведения социологических, специальных, научных и других исследований в области противодействия коррупции, предусматривающий проведение на национальном, региональном и отраслевом уровнях исследований состояния коррупции, ее характера, масштабов, динамики и тенденций, а также эффективности реализации государственной политики в области противодействия коррупции на 2017-2018 годы.

Протокольным решением указаны недостатки и упущения в ходе исполнения задач и мероприятий, обозначенных в сфере противодействия коррупции ответственным руководителям министерств и ведомств, а также о необходимости своевременного и в полном объеме исполнении Государственной программы по противодействию коррупции на 2017- 2018 годы.

На четвертом заседании в июне 2018 года была обсуждена работа, осуществленная в рамках исполнения мероприятий, предусмотренных Государственной программой по противодействию коррупции на 2017-2018 годы, а также допущенные недостатки и предстоящие задачи в данной сфере. На этом заседании были утверждены:

- график мероприятий на тему «Коррупция - угроза национальной безопасности»;
- Методика проведения мониторинга соблюдения правил этического поведения работников государственных органов;
- новый состав Экспертной группы Межведомственной комиссии.

Информирование о результатах работы Межведомственной комиссии по вопросам содействия совершенствованию организационно-практических и нормативно-правовых основ противодействия коррупции осуществляется с помощью СМИ. Информация о проведенных работах публикуется на официальных веб-сайтах Генеральной прокуратуры (prokuratura.uz), Академии Генпрокуратуры (proacademy.uz), на ведомственной публикации «НУQUQ» и сайта газеты (huqiq.uz), транслирование подготовленных Медиа-центром Генпрокуратура на центральные телеканалы («Узбекистан», «Узбекистан-24» и др.).

Кроме того, вышеуказанная информация доводится до общественности в ходе осуществляемых мероприятиях, в том числе конференциях, семинарах, круглых столах и др.

На данный момент, как уже упоминалось выше, РМК, совместно с заинтересованными ведомствами, с привлечением научных кругов, гражданского общества и международных организаций, разрабатывает проект Государственной программы по противодействию коррупции на 2019-2021 годы. Также, Межведомственной комиссией создан Телеграмм бот [-t.me/anticorruptionuz](https://t.me/anticorruptionuz) bot для граждан. С помощью которого граждане могут передавать свои мнения и предложения по антикоррупционным мероприятиям для включения в проект новой госпрограммы.

Выводы

Мониторинговая группа приветствует выбранный Узбекистаном подход в развитии институциональной системы предотвращения коррупции путем создания межведомственных комиссий на национальном республиканском уровне и в регионах, и считает его эффективным, учитывая размеры страны и количество органов, которые охватываются антикоррупционной политикой.

Такая система позволяет задействовать в мерах предотвращения коррупции максимально большое количество органов государственной власти и управления, также в регионах, используя их разные подходы, навыки и знания секторов. Она также позволяет распределить ответственность, при этом, за счет эффективной координации, РМК не теряет понимание общей картины антикоррупционных усилий и прогресса, необходимых для развития национальной антикоррупционной политики.

Позитивным развитием было создание Экспертной группы при РМК с привлечением специалистов разных органов государственной власти. Хотя, учитывая тот факт, что эта работа является дополнительной функцией для таких специалистов, сомнительно, что они могут внести существенный вклад в работу Экспертной группы.

Также необходимо отметить, что кадровые и финансовые ресурсы в форме секретариата Республиканской и территориальных межведомственных комиссий не достаточны для эффективного исполнения порученных им функций. Эффективное обеспечение этих секретариатов, их подготовка и повышение квалификации должны соответствовать значимости задач, возлагаемых на РМК, и приоритету, который имеет борьба с коррупцией для высшего руководства страны.

Позитивно, что в государственных ведомствах назначены координаторы антикоррупционной деятельности, но необходимо уделять больше внимания развитию специализированных знаний и навыков специалистов, ответственных за предотвращение коррупции на национальном уровне, в регионах и отдельных ведомствах.

Не оспаривая решение страны возложить функции подготовки и мониторинга реализации антикоррупционной политики на органы Генеральной прокуратуры, Мониторинговая группа призывает обеспечить не только достаточные кадровые ресурсы, но и то, чтобы предотвращением коррупции занимались соответственно подготовленные специалисты, четко разграничив функции уголовного расследования, преследования и предотвращения коррупции.

Касательно статуса выполнения Рекомендации 4.1, отчет третьего раунда мониторинга призывал Узбекистан обеспечить регулярную и эффективную работу межведомственной рабочей группы по вопросам содействия совершенствованию организационно-практических и нормативно-правовых основ противодействия коррупции и информировать общество о результатах работы в сфере национальной антикоррупционной политики. В связи с институциональными изменениями и передачей функций рабочей группы в РМК, в отчете в разрезе выполнения этой рекомендации рассматривалась РМК. Ее регулярная работа была обеспечена, хотя вопрос кадрового обеспечения секретариата этого органа требует решения, что позволит далее повысить ее эффективность. Результаты работы Комиссии и ее органов находятся в публичном доступе, и прилагаются усилия по их широкому распространению.

Согласно Рекомендации 4.2., функции органов, ответственных за разработку и координацию национальной антикоррупционной политики и за предотвращение коррупции, были установлены, однако вопрос наделения их надлежащими ресурсами не был решен.

Таким образом, Узбекистан в основном выполнил Рекомендацию № 4 Отчета о третьем раунде мониторинга.

Новая рекомендация № 4

- 1. Обеспечить органы, отвечающие за координацию и мониторинг антикоррупционной политики, кадровыми и финансовыми ресурсами, необходимыми для эффективной и независимой деятельности.*
- 2. Предусмотреть постоянный специальный секретариат для Республиканской межведомственной комиссии, с сотрудниками, специализирующимися, в том числе, на предотвращении коррупции, четко разграничив функции уголовного расследования, преследования и предотвращения коррупции.*
- 3. Обеспечить развитие специализированных знаний и навыков специалистов, ответственных за предотвращение коррупции на национальном уровне, в регионах и в отдельных ведомствах.*

Глава 2. Предотвращение коррупции

2.1. Добропорядочность на государственной службе

Рекомендация № 14 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

- 1. Принять законодательство, предусматривающее введение прозрачной системы конкурсного отбора кадров на государственную службу, а также их назначения и продвижения по службе, на основе их личных и профессиональных достоинств. Ввести определения профессионального должностного лица и политического должностного лица.*
- 2. Ввести прозрачную систему оплаты труда работников государственной службы, а также порядок и критерии распределения переменной части их заработной платы.*
- 3. Ввести положение о предотвращении конфликта интересов и обеспечить его надлежащее применение на практике.*
- 4. Ввести систему обязательного декларирования имущества государственных должностных лиц; отрегулировать порядок декларирования личного имущества государственных должностных лиц, рассмотреть вопрос о проверке этих деклараций и об их обнародовании.*
- 5. Разработать руководство по составлению кодексов поведения работников государственных учреждений. Ввести порядок, предусматривающий обязательное принятие кодексов поведения государственных служащих. Определить санкции за несоблюдение норм этики.*
- 6. Ввести положение о получении подарков государственными должностными лицами и рассмотреть возможность введения ограничений, касающихся занятости бывших государственных служащих.*
- 7. Принять положения о защите лиц, сообщающих о коррупции.*

Рекомендация № 15 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

- 1. Разработать концепцию и проект единого закона о государственной службе.*
- 2. Целеустремленно внедрять на практике нормы о добропорядочности на государственной службе, посредством их распространения, наличия обучения и эффективного институционального механизма в ведомствах и министерствах, включив эти вопросы в ведомственные планы по противодействию коррупции и вовлекая в эту работу учебные учреждения профессионального развития государственных служащих.*
- 3. Включить в программу четырехмесячных курсов повышения квалификации управленческих кадров Академии государственного управления вопросы этики и предотвращения коррупции и внедрить краткосрочные курсы по противодействию коррупции.*

Профессионализм государственной службы

Рекомендация № 15 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

1. Разработать концепцию и проект единого закона о государственной службе.

В Узбекистане до настоящего времени не существует единого закона в сфере государственной или гражданской службы. Трудовые отношения в органах государственной власти, статус, права и обязанности лиц, работающих в государственных учреждениях Узбекистана, как и во время предыдущих трех раундов мониторинга, продолжают регулироваться Трудовым кодексом и рядом отраслевых законов, в частности, законами «О судах», «О Генеральной прокуратуре», «Об адвокатуре», «О нотариате», «О таможенной службе», «О налоговой службе» и другими законами. Статус должностных лиц, занимающих выборные должности, а именно должности депутатов Законодательной палаты Парламента и Сената, Президента, членов Кабинета министров, также регулируется соответствующим законодательством.

Реформа государственной службы все еще обсуждается.

Еще во время визита в Узбекистан в рамках третьего раунда мониторинга в 2015 году, органы власти сообщили о том, что была разработана концепция Закона о государственной службе, а также сам проект Закона (на основе модели Германии). Более того, в отчете первого и второго раундов мониторинга в 2012 году также отмечалось, что Закон «О государственной службе» включен в перечень нормативно-правовых актов, которые Узбекистан намерен разработать в рамках своей национальной программы по борьбе с коррупцией.

Такая же ситуация наблюдалась и в конце 2018 года - начале 2019 года. Так, пункт 2 Государственной программы по противодействию коррупции на 2017-2018 года предусматривал разработку до октября 2017 года проекта закона «О государственной службе», регламентирующего основные принципы построения и функционирования системы государственной службы, требования к формированию кадрового состава государственной службы, поступлению на государственную службу, ее прохождению и прекращению.

По предоставленным Узбекистаном в ответах на вопросник данным, Концепция Закона Республики Узбекистан «О государственной службе» была разработана Министерством занятости и трудовых отношений в декабре 2017 года и одновременно с проектом соответствующего закона внесена в Кабинет Министров. В 2018 году Концепция и проект закона дорабатывался Министерством юстиции и были внесены в Администрацию Президента РУ. Также органы власти сообщили, что в настоящее время концепция и проект закона рассматриваются Администрацией Президента Республики Узбекистан и по результатам рассмотрения будут внесены в Законодательную Палату Олий Мажлиса. Во время визита в страну в декабре 2018 года мониторинговая группа смогла убедиться, что в Узбекистане действительно вновь широко дискутируется разработанный проект Закона о государственной службе, однако точных сроков по следующим шагам продвижения этого вопроса никто указать не мог.

Хотя формально Рекомендация 15.1. требует от Узбекистана разработать Концепцию и проект закона о единой государственной службе, что уже было сделано, мониторинговая группа с сожалением констатирует сложившуюся ситуацию и рекомендует Узбекистану в кратчайшие сроки принять решение по этому вопросу. Это позволит не только выполнить задачи, поставленные Государственной программой по противодействию коррупции на

2017-2018 года, но и станет конкретным шагом на пути к созданию профессиональной и эффективной государственной службы в Узбекистане.

Рекомендация № 14 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

1. Принять законодательство, предусматривающее введение прозрачной системы конкурсного отбора кадров на государственную службу, а также их назначения и продвижения по службе, на основе их личных и профессиональных достоинств. Ввести определения профессионального должностного лица и политического должностного лица.

Мониторинговая группа констатирует то, что профессионализм государственной службы не может быть обеспечен в должной мере до тех пор, пока остается неопределенным статус государственного служащего и законодательством четко не разграничены карьерные и политические государственные служащие.

Политическая воля по данным реформам была выражена на высшем уровне руководства страны. Концепция административной реформы, принятая Указом Президента от 08.09.2017 года № УП-5185, определила одним из шести направлений реформирования системы государственного управления именно «формирование эффективной системы профессиональной государственной службы, введения действенных механизмов противодействия коррупции в системе органов власти».

Во время визита мониторинговая группа смогла убедиться, что в Узбекистане широко дискутируется разработанный проект Закона о государственной службе. Целью законопроекта является регулирование отношений в области государственной службы путем:

- обеспечения единства организационно-правового механизма государственной службы и статуса государственного служащего;
- поэтапного создания основ карьеры государственных служащих;
- установления гарантий справедливого отбора и продвижения по службе на основе достоинств и заслуг;
- регламентации процедур приема, прохождения и прекращения государственной службы;
- создания условий для роста профессионализма и компетентности государственных служащих, утверждения духа служения интересам народа и высоких этических стандартов в сфере государственной службы.

Несомненно, важным является то, что профессионализм и компетентность определены одними из основных принципов государственной службы. Эти положения развиты в ст. 13 проекта, которая предусматривает, что государственная служба будет осуществляться профессиональными кадрами. Государственные служащие, состоящие на государственных должностях политической группы, должны будут соответствовать базовым требованиям компетентности, предусмотренным законодательством. Цитируемые предлагаемые нормы признают, что государство несет ответственность перед обществом за профессиональный уровень государственных служащих, а государственный служащий, в свою очередь, обязан заботиться о своей компетентности. Проектом предписано, что присвоение государственными классных чинов, квалификационных рангов и званий должно быть обусловлено обретением соответствующих профессиональных компетенций.

Проект также конкретизирует квалификационные классы и ранги государственной службы. Таким образом, согласно ст. 28 проекта, система государственной службы РУ будет предусматривать следующие квалификационные классы: политический (П); старший (С); основной (О); вспомогательный (В).

К политическому квалификационному классу предлагается соотнести государственных служащих, состоящих на государственных должностях политической группы: руководителей и заместителей руководителей государственных органов; советников руководителей государственных органов.

Проект содержит также такие важные положения, призванные обеспечить:

- политическую нейтральность карьерных государственных служащих (ст. 12);
- равный доступ к государственной службе на основе достоинств и заслуг (меритократия) (ст. 17);
- единый подход к порядку проведения конкурса на замещение государственной должности (ст. ст. 49-52);
- мониторинг и оценку эффективности деятельности государственного служащего (глава 8);
- стабильность и независимость профессионального государственного служащего, которые могут стать возможными если будут применяться положения, касающиеся разумного ограничения должностного усмотрения и служебной дисциплины (ст. ст. 15 и 23), а также нормы, касающиеся социальной и правовой защищенности государственных служащих (ст. ст. 18 и 20), включая положения, призванные обеспечить единые и прозрачные условия оплаты труда (глава 11).

Принятие законопроекта повлияет на эффективность государственной службы и во время визита мониторинговая группа имела возможность убедиться, что Узбекистан осознает эти возможности. Это может разрешить актуальные проблемы, связанные с отсутствием:

- единой государственной политики;
- единого механизма управления делами госслужбы;
- единого подхода в оценки эффективности государственной службы;
- единых гарантий и требований, предъявляемые к государственным служащим, в том числе и требований, преследующих предупреждение коррупции.

Неопределенность статуса государственных служащих детерминирует низкий уровень подотчетности и в итоге – проявление коррупционных рисков. В этой связи мониторинговая группа снова рекомендует в кратчайшие сроки принятие законопроекта.

Специально хотелось бы отметить, что одним из ожидаемых эффектов принятия проекта Закона о государственной службе, посредством применения норм ст. 35, будет создание уполномоченного органа по делам государственной службы, который, помимо прочего, будет вести статистику государственной службы и готовить справочно-аналитические отчеты о государственной службе.

Как из ответов на вопросник, так и из наблюдений во время дискуссий в рамках визита стало понятно, что Узбекистан сталкивается с определенными проблемами по обработке

(обобщения) разрозненных статистических данных. Именно из-за отсутствия статистических данных или из-за отсутствия обобщенных данных, по многим аспектам мониторинга, мониторинговой группе сложно однозначно констатировать применение стандартов, тем более оценить их эффективность.

Наем и продвижение на государственной службе

Узбекистан задекларировал намерение обеспечить формирование государственной службы, основанной на оценке личных заслуг и качеств, и это намерение четко отражено в законопроектной деятельности последних лет.

В частности, Концепция административных реформ, утвержденная Указом Президента «Об утверждении Концепции административной реформы в Республике Узбекистан» (№УП-5185 от 08.09.2017), предусматривает разработку проектов нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы организации государственной службы, в том числе прозрачные механизмы поступления на службу (на конкурсной основе), формирования кадрового резерва, прохождения службы с целью создания профессионального корпуса государственных служащих. В «Дорожной карте» по эффективной реализации Концепции административной реформы предусмотрена разработка таких проектов нормативно-правовых актов.

Проект Закона «О государственной службе» предусматривает поступление и назначение на государственную службу на конкурсной основе. В статьях 50-53 проекта регулируются процедуры проведения конкурса и вступления в должность по итогам конкурсного отбора.

Также, Министерство занятости и трудовых отношений в 2017 году разработало проект постановления Кабинета Министров «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы обеспечения органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах высококвалифицированными кадрами», включающий:

Типовое положение о порядке проведения конкурса на замещение вакантных должностей в органы государственного управления и органы исполнительной власти на местах;

Положение о формировании кадрового резерва государственных служащих Республики Узбекистан;

Порядок ротации государственных служащих;

Положение о порядке переподготовки и повышения квалификации работников органов государственного управления и исполнительной власти на местах;

Типовое положение о кадровой службе государственного органа.

В настоящее время проект постановления дорабатывается в Администрации Президента Республики Узбекистан с учетом положений проекта Закона Республики Узбекистан «О государственной службе».

На практике порядок внутренних конкурсов регулируется внутриведомственными положениями соответствующих государственных органов, и каждый государственный орган на своем веб-сайте публикует данные о вакансиях. Также с объявлениями о вакантных должностях можно ознакомиться на веб-сайте ish.mehnat.uz.

Узбекистан также реализовал ряд точечных инициатив. Например, в соответствии с постановлением Президента от 30 мая 2018 года №ПП-3755 «О мерах по созданию современной системы отбора на конкурсной основе перспективных управленческих кадров» был организован республиканский конкурс по отбору перспективных управленческих кадров «Тараққиёт».

Победители Конкурса назначаются на ответственные (руководящие) должности в системе органов государственного и хозяйственного управления, исполнительной власти на местах и им выплачивается разовое вознаграждение в размере 50 минимальных заработных плат, а оставшимся финалистам, включенным в резерв управленческих кадров, – 25 минимальных заработных плат.

Отдельные органы и ведомства также предпринимают меры в этом направлении, но эти меры распространяются только на эти ведомства.

Так, например, Министерством финансов издан приказ № 108 от 14 июня 2018 года, которым были утверждены:

«Положение о порядке конкурсного отбора (найма) работников системы Министерства финансов Республики Узбекистан»;

«Положение о порядке формирования кадрового резерва и работе с работниками системы Министерства финансов Республики Узбекистан».

В государственном таможенном комитете для установления четких критериев оценки кандидатов, конкурсного отбора и повышения уровня прозрачности было Утверждено Положение о прохождении службы в органах государственной таможенной службы Республики Узбекистан согласно приложению № 9, Постановления Президента Республики Узбекистан «Об организации деятельности органов Государственной таможенной службы Республики Узбекистан» (№ ПП-3665 от 12.04.2018 г.), в котором предусмотрены вышеперечисленные требования.

Эти инициативы бесспорно приветствуются, но для качественного исполнения Рекомендации 14.1. мониторинговая группа призывает провести системный пересмотр всех норм, регламентирующих порядок приема и продвижения кадров, уделяя особое внимание вопросам уровня прозрачности и беспристрастности проведения конкурсов. Следует ввести общую систему требований и снова же принять единый закон о государственной службе.

Оплата труда

Рекомендация № 14 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

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

На данный момент оплата труда государственных служащих (органов управления и исполнительной власти на местах) в Узбекистане осуществляется на основе Единой тарифной сетки (ЕТС), состоящей из 22 разрядов. Отдельные категории государственных служащих оплачиваются на основе базовых должностных окладов. Оплата труда государственных служащих состоит из тарифных ставок по ЕТС (базовых должностных окладов), надбавок и доплат, предусмотренных законодательством и локальными положениями.

Из государственного бюджета, помимо тарифной ставки (базового должностного оклада) выплачивается: премии в размере двухмесячного фонда оплаты труда в год, надбавки за высокое качество работы (в соответствии с приказом министра финансов Республики Узбекистан от 7 июля 2015 года № 64 их размер не ограничивается), материальная помощь в размере месячного фонда оплаты труда, надбавки по коэффициенту стимулирования (20 –

40% от тарифной ставки), а также в отдельных органах государственного управления надбавки за выслугу лет.

Из внебюджетных фондов органы государственного управления и исполнительной власти выплачивают дополнительные надбавки и вознаграждения работникам, в зависимости от результатов труда и качества выполняемой работы.

Согласно оценке, соотношение тарифной и над тарифными частями оплаты труда в органах государственного управления составляет пропорцию 60 (тарифная часть) на 40 (доплаты и надбавки). В фиксированную заработную плату включены – должностной оклад, состоящий из разряда по Единой тарифной сетке и тарифного коэффициента, коэффициент стимулирования в размере 40%. В переменную заработную плату включены – надбавки за особые условия труда, выслуга лет, доплаты за звания, надбавки за дипломатический ранг, премия в размере 2 оклада, материальная помощь в размере 1 оклада. В соответствии с указом Президента Республики Узбекистан от 19.02.2018г. №УП-5349 размере месячной надбавки работникам государственных органов и иных бюджетных организаций, ответственным за внедрение и развитие современных информационных технологий и коммуникаций, также устанавливается в размере не менее 100 процентов от должностного оклада работника.

Системы оценки деятельности работников государственных органов и предприятий различны и определяются в зависимости от особенности организации труда. На сегодняшний день свыше 50 государственных органов и предприятий осуществляют свою деятельность на основе системы оценки качества исполнения работниками своих должностных обязанностей. Период проведения оценки составляет от 1 месяца до 1 года.

Общая система оценки включает оценку эффективности показателей трудовой (исполнительской) дисциплины и соблюдение этических правил поведения.

Подобная оценка осуществляется как правило присвоением соответствующих баллов за определенное достижение путем общего суммирования согласно утвержденной методологии.

Узбекистан проинформировал, что оплата труда не привязана к подобной оценке. Достижения высоких результатов подобной оценки предполагает применение к работнику поощрительных мер (выплата надбавок, повышение в чине или ранге, в должности и т.п.).

Локальными актами министерств и ведомств приняты критерии выплаты дополнительных вознаграждений. В тоже время, Узбекистан утверждает, что как правило, значительная часть дополнительных вознаграждений, осуществляется на основе индивидуальной оценки эффективности труда служащего по Ключевым показателям эффективности. Отдельные выплаты, например, надбавки за выслугу лет, осуществляются исходя из установленной в органе государственного управления «шкалы» или иных жестких критериев.

В связи с реформированием органов государственной власти и управления изменены условия и размеры оплаты труда работников Кабинета Министров, налоговых органов, Министерства иностранных дел, Комитета по делам религий при Кабинета Министров, Олий Мажлиса, Омбудсмана, Конституционного суда, органов прокуратуры, органов судов.

В соответствии с дорожной картой, принятой во исполнение рекомендаций миссии Международного валютного фонда, разрабатывается стратегия формирования системы оплаты труда по всем отраслям бюджетной сферы на ближайшим три года с привлечением международных экспертов.

И снова же, разработанные проекты закона «О государственной службе» и постановления Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы материального стимулирования и социального обеспечения работников государственных органов», предусматривают реформы в этом контексте, а именно:

создание современной системы оплаты труда и социального обеспечения государственных служащих, способствующей повышению привлекательности государственной службы, минимизации рисков проявления коррупции и совершения должностных злоупотреблений;

установление уровня оплаты труда в соответствии с профессиональной квалификацией;

создание эффективной, гибкой и действенной системы поощрения работников;

всемерное стимулирование привлечения в органы государственного управления и исполнительной власти на местах высококвалифицированных и перспективных специалистов, осуществление мер по социальному обеспечению и повышению уровня жизни государственных служащих и членов их семей;

поэтапное достижение паритета в оплате труда работников органов государственного управления и исполнительной власти на местах с работниками органов управления ведущих хозяйственных объединений, а также государственными служащими зарубежных стран.

Группа мониторинга приветствует те шаги, которые были предприняты в направлении реформ в исполнение Рекомендации 14.2., и призывает ускорить их реализацию, обеспечив современную систему оплаты труда и социального обеспечения государственных служащих, способствующую повышению привлекательности государственной службы, минимизации рисков проявления коррупции и совершения должностных злоупотреблений.

Конфликт интересов и другие ограничения

Рекомендация № 14 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

«3. Ввести положение о предотвращении конфликта интересов и обеспечить его надлежащее применение на практике. ...»

«6. Ввести положение о получении подарков государственными должностными лицами и рассмотреть возможность введения ограничений, касающихся занятости бывших государственных служащих.»

Основополагающими являются базовые положения ст. 21 Закона «О противодействии коррупции». Согласно этим нормам, работники государственных органов при исполнении должностных или служебных обязанностей не должны допускать личную заинтересованность, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Под конфликтом интересов (ст. 3) понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) влияет или может повлиять на надлежащее исполнение лицом должностных или служебных обязанностей и при которой возникает либо может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства.

В случае возникновения конфликта интересов работники государственных органов должны незамедлительно проинформировать своего непосредственного руководителя. Руководитель, получивший сведения о наличии конфликта интересов, обязан своевременно принять меры по его предотвращению или урегулированию. Специальные подразделения или комиссии по этике государственных органов должны осуществлять мониторинг за соблюдением правил разрешения конфликта интересов. Работники государственных

органов, а также их руководители, допустившие нарушение требований предотвращения или урегулирования конфликта интересов, должны понести ответственность в соответствии с законодательством. Однако эти нормы слишком общие для того, чтобы быть эффективными.

Определенные положения содержатся в Типовых правилах этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах, утвержденных Постановлением Кабинетом Министров РУ № 62 от 02.03.2016.

Согласно пункту 14 правил, государственные служащие при исполнении ими своих служебных обязанностей не должны допускать личную заинтересованность, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Конфликт интересов возникает в такой ситуации, когда государственные служащие имеют личную заинтересованность, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение ими своих служебных обязанностей. Личная заинтересованность включает получение любой выгоды или преимущества для них лично или для их близких родственников, а также иных лиц, с которыми они имеют близкие или деловые отношения. В случае возникновения конфликта интересов государственные служащие должны незамедлительно проинформировать своего руководителя. Руководитель, получивший сведения о наличии конфликта интересов, обязан своевременно принять меры по его урегулированию.

В соответствии с пунктом 15, государственным служащим запрещается заниматься предпринимательской деятельностью. Государственные служащие не должны осуществлять деятельность, а равно занимать должность, несовместимую с надлежащим исполнением ими своих служебных обязанностей, или наносящую им вред. При любых обстоятельствах государственный служащий не может извлекать из своего служебного положения не причитающуюся ему личную выгоду. Государственные служащие обязаны уведомить своего руководителя об участии в уставном капитале коммерческих организаций, в целях принятия мер по недопущению конфликта интересов.

Согласно положениям пункта 16, при назначении на должность и исполнении служебных обязанностей государственный служащий обязан заявить о наличии или возможности наличия у него личной заинтересованности, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им служебных обязанностей.

Санкции за нарушение правил о конфликте интересов предусмотрены. Так, по результатам рассмотрения факта нарушения правил этики специальным подразделением или Комиссией по этике выносятся заключение о наличии дисциплинарного или иного нарушения.

Одновременно на рассмотрение руководителя государственного органа вносится предложение о привлечении к ответственности государственного служащего, его совершившего. С учетом характера допущенного нарушения Комиссия может ограничиться предупреждением в отношении государственного служащего о недопущении нарушения Правил этики.

За нарушения правил этики, в том числе за несообщение о наличии или возможности наличия у него личной заинтересованности, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им служебных обязанностей (конфликт интересов) к государственному служащему могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания: выговор; лишение премий и иных стимулирующих выплат; штраф или удержание с заработной платы в размере до 30%; понижение в должности; увольнение с занимаемой должности.

Как сообщил Узбекистан, на данный момент статистика по применению санкций за нарушение правил о конфликте интересов не ведется. В отсутствии каких-либо обобщенных статистических данных о применении вышеизложенных норм, мониторинговая группа не может заключить если эти нормы применяются и, если они применяются – насколько масштабно.

В дискуссиях с представителями государственных органов Узбекистана они также согласились, что одним из недостатков препятствующих эффективной реализации требований Закона «О противодействии коррупции» касательно предотвращения и урегулирования конфликта интересов является отсутствие соответствующего подзаконного акта.

Органы власти Узбекистана заверили мониторинговую группу в том, что работа по совершенствованию организационно-правовых основ разрешения конфликта интересов работников государственных органов продолжается.

Одной из задач проекта Закона «О государственной службе» является дальнейшее регулирование этих вопросов. Государственной программой противодействия коррупции (п.27) предусмотрена подготовка предложений по такому совершенствованию. В связи с этим, в целях внедрения механизмов выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов Генеральной прокуратурой совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами разработан проект Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении типового положения о порядке урегулирования конфликта интересов работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах». Проект направлен министерствам и ведомствам для получения предложений и согласования.

Проект Закона о государственной службе содержит, в ст. 25, положения, касающиеся конфликта интересов. Согласно предлагаемым положениям, конфликт интересов возникает в ситуации, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) влияет или может повлиять на надлежащее исполнение лицом должностных или служебных обязанностей, и при которой возникает либо может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью и правами, законными интересами граждан, организаций, общества и государства. Личная заинтересованность государственных служащих включает непосредственную возможность получения любой материальной или нематериальной (не имущественной) выгоды или преимущества для них лично или для их близких родственников, а также иных лиц, с которыми они имеют близкие или деловые отношения. В случае возникновения конфликта интересов государственные служащие будут должны незамедлительно в письменной форме уведомить своего руководителя или вышестоящее должностное лицо. Данное требование будет распространяться также на кандидатов на поступление на государственную службу. Руководитель государственного органа, получивший сведения о наличии конфликта интересов, будет обязан своевременно принять меры по его урегулированию, в том числе:

- поручить другому государственному служащему исполнение служебных обязанностей государственного служащего по вопросу, в связи с которым возник или может возникнуть конфликт интересов;
- изменить служебные обязанности государственного служащего так, чтобы конфликт интересов был исключен;
- принять иные меры по устранению конфликта интересов.

Что касается режима ограничений и несовместимостей, законопроект более детален. Таким образом в соответствии со ст. 22, государственный служащий не будет вправе:

- занимать государственную должность, находящуюся в непосредственной подчиненности должности, занимаемой лицами, состоящими с ним в близком родстве или свойстве (родители, братья и сестры родителей, братья, сестры, сыновья, дочери, супруги, а также родители, братья, сестры и дети супругов), за исключением случаев, предусмотренных законодательством;
- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и творческой деятельности;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, за исключением случаев осуществления такой деятельности в государственной организации в порядке, установленном законодательством;
- состоять членом органа управления коммерческой организацией, за исключением организаций с государственной долей;
- приобретать самим или через своих представителей доли, пай или интересы в организациях, находящихся под контролем государственного органа, в котором государственный служащий несет службу или с которым имеет связи и интересы, могущие привести к нарушению их независимости;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который ему непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен;
- использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, государственное имущество и служебную информацию;
- получать гонорары за публикации и выступления, подготовка которых входит в его служебные обязанности;
- получать от физических и юридических лиц какие-либо вознаграждения, связанные с исполнением служебных обязанностей;
- принимать без разрешения Президента РУ награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных государств, международных и иностранных организаций, за исключением научных степеней и званий;
- участвовать в незаконных действиях (митингах, собраниях, демонстрациях), препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению должностных обязанностей;
- пользоваться не предусмотренными законодательством привилегиями или преимуществами в связи со своим служебным положением;
- состоять членом в политической партии, за исключением государственных служащих, состоящих на государственных должностях политической группы.

Гражданин, занимавший должность государственного служащего, в течение двух лет после прекращения государственной службы не сможет без письменного согласия уполномоченного органа по делам государственной службы быть принят на работу в организации, которые были непосредственно ему подчинены или подконтрольны.

Для государственных служащих, работающих или работавших со сведениями, составляющими государственную, служебную и иные тайны, законодательством смогут быть установлены дополнительные ограничения.

Возвращаясь к нормам законопроекта о конфликте интересов, следует отметить, что они могут стать эффективными только если будут развиты специальным нормативным актом. В этом отношении ориентиром может послужить проект Постановления Кабинета Министров РУ «Об утверждении типового положения о порядке урегулирования конфликта интересов работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах».

Проект типового положения содержит нормы, предусматривающие:

- основные принципы при урегулировании конфликта интересов;
- права и обязанности государственных служащих в связи с раскрытием и урегулированием конфликта интересов;
- порядок раскрытия конфликта интересов;
- порядок проведения проверки заявления о конфликте интересов;
- механизм предотвращения и урегулирования конфликта интересов;
- ответственность за нарушение требований Положения.

Обязательное ведение учета случаев КИ и его итогов также предусмотрено проектом Постановления Кабинета Министров.

В дополнении Узбекистан проинформировал, что ведется образовательная работа в этом направлении. Так, Центром повышения квалификации юристов опубликовано Методическое пособие о зарубежном опыте с учетом специфики работы отдельных органов урегулированию конфликта интересов.

Среди служащих государственных органов пособия по предотвращению конфликта интересов распространяются посредством обеспечения доступа к электронным формам и фондовым лекциям через сайты образовательных учреждений в особенности правоохранительных органов: Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан, Ташкентского государственного юридического университета, Высших учебных курсов при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан, Центра повышения квалификации юристов Министерства юстиции Республики Узбекистан, академии МВД, Налоговой Академии, Высшего военного таможенного института Государственного таможенного комитета Республики Узбекистан и др.

Принимая во внимание все вышесказанное, Узбекистан частично выполнил Рекомендацию 14.3. Положения о предотвращении конфликта интересов были введены в законодательство Узбекистана, однако надлежащее их применение требует принятия специального нормативного акта. Также следует расширить регулирование вопросов предупреждения и управления конфликтом интересов в законе и расширить меры ответственности, которые не должны ограничиваться дисциплинарными санкциями. Следует установить административную ответственность за нарушение правил о сообщении о конфликте интересов и его урегулировании. Также рекомендуется рассмотреть возможность введения

уголовной ответственности за принятие решений в ситуации конфликта интересов в целях получения выгоды для себя или близкого лица.

Узбекистан полностью выполнил Рекомендацию 14.6. Как было сказано выше возможность введения ограничений, касающихся занятости бывших государственных служащих, была рассмотрена и в результате нашла свое отражение в проекте Закона «О государственной службе». Также Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении типовых правил этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах» принятое 2 марта 2016 г. запрещает государственным служащим получать в связи с исполнением ими служебных обязанностей какие-либо материальные ценности или иную выгоду от физических или юридических лиц.

См. ниже новую рекомендацию.

Декларирование имущества

Рекомендация № 14 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

4. Ввести систему обязательного декларирования имущества государственных должностных лиц; отрегулировать порядок декларирования личного имущества государственных должностных лиц, рассмотреть вопрос о проверке этих деклараций и об их обнародовании.

На момент проведения мониторинга полностью отсутствовали нормы о декларировании активов.

Во время странового визита у мониторинговой группы сложилось впечатление, что существует различное видение реализации этого механизма.

На 4-ом заседании РМК Генпрокуратуре было поручено подготовить предложения по внедрению системы обязательного декларирования имущества государственных должностных лиц, включая вопросы проверки этих деклараций и их обнародования.

Порядок декларирования имущества государственных служащих отражен в разработанном законопроекте «О государственной службе».

Согласно ст. 26 законопроекта, государственные служащие, кроме относящихся к технической группе, будут обязаны ежегодно представлять декларацию об имуществе, сведения о своих доходах и крупных расходах, а также декларацию об имуществе, доходах и крупных расходах членов своей семьи, (родителей, супруга (супругу), детей, в том числе усыновленных), в порядке, установленном законодательством.

Для отдельных категорий государственных служащих, перечень которых будет определен Президентом РУ, могут быть установлены дополнительные требования к декларированию имущества, доходов и крупных расходов, в том числе расширенный круг членов семьи, включаемых в декларацию.

Кандидаты на поступление на государственную службу и члены их семьи первой степени родства обязаны будут представить декларацию об имуществе, сведения о своих доходах и крупных расходах на момент поступления на государственную службу.

Уполномоченный орган по делам государственной службы будет проверять сведения о сдаче декларации до вынесения решения о зачислении кандидата на государственную службу.

Уполномоченный орган также будет осуществлять в установленном законодательством порядке проверку достоверности и полноты сведений об имуществе, доходах и крупных расходах, представляемых государственными служащими и членами их семей.

Непредставление государственным служащим или представление им неполных или недостоверных сведений об имуществе, доходах и крупных расходах либо непредставление или представление заведомо неполных или недостоверных сведений об имуществе, доходах и крупных расходах членов семьи государственного служащего в случае, если представление таких сведений является обязательным, будет служить основанием для прекращения государственной службы.

В связи с вышеизложенным, Рекомендация 14.4 не была выполнена Узбекистаном, и мониторинговая группа рекомендует ее исполнение в кратчайшие сроки. Узбекистан должен решить, каким образом обеспечить эффективную реализацию рекомендации, в частности определить подход к регулированию – единый механизм декларирования активов и интересов служащих различных категорий (не только госслужащих, но и политических служащих, судей, прокуроров и так далее) или создание нескольких систем в рамках отраслевого регулирования.

По мнению мониторинговой группы, более эффективным подходом является создание единой общей системы декларирования имущества и интересов всеми публичными служащими. Такую систему строит создавать с использованием информационных технологий и предусматривать заполнение и подачу деклараций в электронном виде через онлайн форму. С учетом этого, регулирование такой системы декларирования следует вынести в отдельный закон или существенно дополнить Закон «О противодействии коррупции». При этом основные составляющие системы декларирования (субъекты, типы деклараций, порядок их подачи, основное содержание деклараций, порядок контроля за подачей и проверки деклараций, их опубликование) рекомендуется урегулировать в законе, а более детальные процедурные моменты и форму декларации – на подзаконном уровне.

Новую систему рекомендуется распространить на всех публичных служащих, в том числе на высших должностных лиц (Президента, членов Кабинета Министров, депутатов парламента, руководителей органов исполнительной власти), судей, прокуроров, сотрудников правоохранительных органов, руководителей и сотрудников независимых органов и регуляторов (например, Центральный банк, Счетная палата), а также на других сотрудников государственных органов и учреждений и на руководителей государственных компаний и других подобных субъектов. Внедрение новой системы электронного декларирования может быть начато поэтапно, начиная с высших должностных лиц.

При определении содержания декларации рекомендуется исходить из необходимости охвата ведомостей об имуществе, доходах, обязательствах и расходах служащих и членов их семей, а также их интересах. Таким образом, система декларирования будет достигать несколько целей и будет служить инструментом предотвращения незаконного обогащения служащих, а также предотвращения конфликта интересов. Для полного отображения имущественного положения следует установить обязанность декларирования всего движимого и недвижимого имущества, ценных бумаг, нематериальных активов, доходов, которые принадлежат, используются или контролируются (в том числе через третьих лиц) декларантом и членами его семьи. Для отдельных видов активов (например, ценного движимого имущества) следует установить стоимостный порог для декларирования.

Рекомендуется предусмотреть порядок обязательной проверки подаваемых деклараций с акцентом на проверке деклараций служащих, которые занимают должности с высоким коррупционным риском, и деклараций, в которых выявлены риски. Следует определить

орган, который будет осуществлять такую проверку, и обеспечить надлежащий уровень независимости, ресурсов и полномочий такого органа.

Важным элементом эффективной системы декларирования является онлайн опубликование ведомостей с деклараций. Рекомендуется внедрить автоматическое опубликование таких ведомостей онлайн за исключением узкого перечня четко определенных в законе ведомостей (например, точного адреса места жительства и места нахождения недвижимого имущества, даты рождения, идентификационного номера). Следует обеспечить бесплатный доступ для общественности к таким ведомостям на едином веб-сайте с возможностью доступа к машиночитаемым данным.

Система декларирования должна включать набор действенных и пропорциональных санкций за неподачу или несвоевременную подачи декларации, за декларирование недостоверных (в т.ч. неполных) ведомостей.

См. ниже новую рекомендацию.

Кодексы поведения

Рекомендация № 14 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

5. Разработать руководство по составлению кодексов поведения работников государственных учреждений. Ввести порядок, предусматривающий обязательное принятие кодексов поведения государственных служащих. Определить санкции за несоблюдение норм этики.

Касательно этических кодексов, основополагающими являются вышеупомянутые Типовые правила этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах, на основании которых разрабатываются и утверждаются ведомственные правила, а также правила для работников органов исполнительной власти на местах.

Типовые правила содержат нормы, касающиеся основных принципов и правил служебного поведения государственных служащих, конфликта интересов, а также предусматривающие ответственность за нарушения положений.

Мониторинг соблюдения этических правил работниками государственных органов проводится Республиканской межведомственной комиссией, непосредственно – Рабочей группой, в условиях, предписанных Методикой, которая была утверждена 07 июня 2018 года. Методика содержит, помимо общих правил, положения, которые регламентируют: порядок проведения мониторинга этических правил; критерии оценки; подготовку отчета по итогам проведения мониторинга.

Руководители государственных органов, отвечают за исполнение общих стандартов и правил в отношении государственных служащих и за укрепление добропорядочности, эффективности, профессиональности государственной службы. Руководители также несут ответственность за непринятие мер по недопущению действий (бездействия) подчиненных ему работников, нарушающих принципы и правила служебного поведения.

По данным предоставленным Узбекистаном, в результате ежеквартального мониторинга наличия этических правил и их соблюдения сотрудниками госорганов, обеспечено принятие этических кодексов практически во всех госорганах и госпредприятиях.

В перспективе, согласно ст. 24 проекта Закона о государственной службе, в целях обеспечения духовно-нравственного единства и сплоченности государственной службы, установления единых стандартов добросовестности и добропорядочности государственных

служащих, укрепления и поддержания авторитета государственной службы в общественном сознании, предупреждения коррупции и иных злоупотреблений на государственной службе уполномоченный орган по делам государственной службы должен будет утвердить Правила этического поведения государственных служащих, которые должны будут предусмотреть:

- преданность служению интересам народа, приверженность идеям, ценностям и принципам Конституции, стратегическим приоритетам государственной политики, определенным руководством страны;
- уважение закона, достоинств человека, его прав и свобод;
- всемерное укрепление и защита доверия общества к государственной службе, государству и его институтам, забота об укреплении авторитета государственной власти, недопущение в своем поведении поступков, способных дискредитировать государственную службу;
- почтительное отношение к государственным символам;
- безупречность с точки зрения общепринятых морально-этических норм и другие правила, необходимые для реализации требований и норм закона.

Нарушение этических правил будет основанием для привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством.

Мониторинг и контроль соблюдения этических правил государственными служащими будет осуществляться уполномоченным органом по делам государственной службы, а также специальными подразделениями и комиссиями по этике государственных органов. Для разрешения вопросов, связанных с соблюдением этических правил, в государственных органах и организациях образуются комиссии по рассмотрению вопросов этичности поведения государственных служащих. Деятельность комиссий по этике, образуемых в государственных органах, будет регламентироваться Положением, утвержденном уполномоченным органом по делам государственной службы. Вышестоящей инстанцией для разрешения споров касательно норм и положений этических правил будет Национальная комиссия по делам государственной службы при уполномоченном органе по делам государственной службы.

Тем самым, и в этом отношении, возможен определенный прогресс с принятием Закона о государственной службе.

Касательно этических кодексов, мониторинговая группа считает неправильным то, что этические правила некоторых категорий лиц являются закрытой информацией (информацией с ограниченным уровнем доступа). В понимании мониторинговой группы, прозрачность таких нормативных актов, независимо от категории лиц, которая подпадает под их воздействие, возможна и важна. Это, среди прочего, гарантирует право эффективного обжалования действий государственных служащих.

Рекомендация 14.5 полностью выполнена Узбекистаном.

Сообщения о коррупции и защита разоблачителей

Рекомендация № 14 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

7. Принять положения о защите лиц, сообщающих о коррупции.

Закон «О противодействии коррупции» (ст. 26) предусматривает обязанность работников государственных органов уведомлять о фактах коррупционных правонарушений. Таким

образом, работники государственных органов обязаны уведомлять своего руководителя либо правоохранительные органы обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, а также о любых известных им фактах подобных правонарушений, совершенных другими работниками государственных органов. Невыполнение этой обязанности влечет ответственность в соответствии с законодательством.

Закон «О противодействии коррупции» (ст. 28) также содержит положения, предусматривающие защиту лиц, сообщающих информацию о коррупционных правонарушениях. Согласно существующим нормам, лица, сообщающие информацию о коррупционных правонарушениях, находятся под защитой государства, за исключением случаев, установленных законом. Преследование лиц, сообщающих информацию о коррупционных правонарушениях, влечет ответственность в соответствии с законом. Эти правила не распространяются на лиц, сообщивших заведомо ложную информацию о коррупционных правонарушениях, которые несут ответственность в соответствии с законом.

Из-за отсутствия каких-либо статистических обобщенных данных, мониторинговая группа не может сделать вывод о том, применяются ли эти нормы на практике.

Формально Рекомендация 14.7. была выполнена с принятием Закона «О противодействии с коррупцией», однако мониторинговая группа считает, что эти нормы могут быть развиты, чтобы стать эффективными, а гарантированные меры защиты недостаточны.

Антикоррупционное обучение

Рекомендация № 15 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

2. Целеустремленно внедрять на практике нормы о добропорядочности на государственной службе, посредством их распространения, наличия обучения и эффективного институционального механизма в ведомствах и министерствах, включив эти вопросы в ведомственные планы по противодействию коррупции и вовлекая в эту работу учебные учреждения профессионального развития государственных служащих.

3. Включить в программу четырехмесячных курсов повышения квалификации управленческих кадров Академии государственного управления вопросы этики и предотвращения коррупции и внедрить краткосрочные курсы по противодействию коррупции.

Среди работников министерств и ведомств проводится широкая разъяснительная работа по доведению содержания Типовых и ведомственных правил этического поведения, с участием представителей Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан и Министерства труда Республики Узбекистан.

Государственные служащие в особенности судьи и сотрудники правоохранительных органов в рамках ежегодного обучения и повышения квалификации раз в три года проходят обучение по развитию практических навыков по применению антикоррупционного законодательства без отрыва от работы. Помимо этого, судьи и сотрудники правоохранительных органов раз в три года должны проходить курс повышения квалификации в соответствующих ведомственных или других учебных заведениях.

Тренинги, семинары, «круглые столы»

Ежегодно со стороны Республиканской межведомственной комиссии утверждается график проведения тренингов по вопросам предотвращения и противодействия коррупции с акцентом на практическое применение законодательства, включая этические стандарты.

Центром противодействия коррупции и профилактики правонарушений при Академии Генеральной прокуратуры с августа 2018 г. проведены порядка 10 тренингов по повышению информированности и обучению по антикоррупционным ограничениям. Стандартной программой тренингов предусмотрено рассмотрение вопросов: Международные обязательства Республики Узбекистан в сфере противодействия коррупции, требования закона о противодействии коррупции, этика антикоррупционного поведения, международные стандарты и зарубежный опыт предотвращения конфликта интересов, Требования по предупреждению конфликта интересов для государственных служащих Республики Узбекистан.

Тренинги планируется проводить на регулярной основе путем введения модуля дистанционного обучения государственных служащих. Тренинги финансировались за счёт бюджетных средств.

Таблица 5. Меры по информированию и обучению государственных служащих (за исключением руководителей) по вопросам правил этического поведения

Год	Количество учебных мероприятий	Кто проводил тренинг			Количество работников, прошедших Обучение	Продолжительность обучения				
		Лекторы ведомства	Приглашенный лектор	Зарубежный эксперт		1 день	от 1 до 7 дней	от 7 до 10 дней	от 10 до 30 дней	Другое
2016	856	787	43		4833	16	30	64	14	11
2017	1139	980	153		23150	32	223	60	24	18
9 мес. 2018	869	627	45	3	24587	65	8	34	84	20

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Таблица 6. Меры по информированию и обучению руководителей учреждений по вопросам правил этического поведения

Год	Количество учебных мероприятий	Кто проводил тренинг			Количество работников, прошедших Обучение	Продолжительность обучения				
		Лекторы ведомства	Приглашенный лектор	Зарубежный эксперт		1 день	от 1 до 7 дней	от 7 до 10 дней	от 10 до 30 дней	Другое
2016	96	63	66		778	7			20	3
2017	332	180	144		3524	17	175		9	18
9 мес. 2018	335	115	65	3	4202	20			62	20

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Республиканской межведомственной комиссией утвержден «План мероприятий по разъяснению среди работников государственных органов норм и требований правил этического поведения, в том числе путем проведения тренингов, семинаров, «круглых столов», от 30.06.2017 г. во исполнение п.25 Госпрограммы.

На основании Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан №745 от 19 сентября 2017 года, Академии государственного управления осуществляет переподготовку управленческих кадров по курсам продолжительности 576 часов (4 месяца).

Учебная дисциплина «Государственная служба» включена в учебный план четырехмесячных курсов переподготовки управленческих кадров в Академии государственного управления. Учебная программа включает тему «Этика государственной службы», где рассматриваются такие вопросы как: этика государственных служащих,

вопросы конфликта интересов, моделирование компетенций государственных служащих, конфликтология в государственной службе и т.д. Занятия проводятся в виде лекций, обсуждений, тренингов, работы в небольших группах, кейс-стади.

Группа мониторинга приветствует комплексный подход к организации антикоррупционного обучения и надеется, что это деятельность будет развиваться в том же ключе и дальше. Также позитивно отмечает, что вопросы этики были включены в программу Академии государственного управления. Таким образом Рекомендации 15.2 и 15.3 были полностью выполнены Узбекистаном.

Выводы

Формально Рекомендация 15.1. требует от Узбекистана разработать Концепцию и проект закона о единой государственной службе, что уже было сделано Узбекистаном. Но мониторинговая группа с сожалением констатирует, что проект закона до сих пор не был принят и рекомендует Узбекистану в кратчайшие сроки принять решение по этому вопросу. Это позволит не только выполнить задачи, поставленные Государственной программой по противодействию коррупции на 2017-2018 года, но и станет конкретным шагом на пути к строительству профессиональной и эффективной государственной службы в Узбекистане.

Неопределенность статуса государственных служащих приводит к низкому уровню подотчетности и в итоге – появлению коррупционных рисков. В этой связи мониторинговая группа снова рекомендует в кратчайшие сроки принятие проекта Закона «О государственной службе».

Специально хотелось бы отметить, что одним из ожидаемых результатов принятия проекта Закона «О государственной службе» будет создание уполномоченного органа по делам государственной службы, который, помимо прочего, будет вести статистику государственной службы и готовить справочно-аналитические отчеты о государственной службе.

Для качественного исполнения Рекомендации 14. 1. мониторинговая группа призывает провести системный пересмотр всех норм, регламентирующих порядок приема и продвижения кадров, уделяя особое внимание вопросам уровня прозрачности и беспристрастности проведения конкурсов.

Мониторинговая группа приветствует те шаги, которые были предприняты для исполнения Рекомендации 14.2., и призывает ускорить их реализацию, обеспечив современную систему оплаты труда и социального обеспечения государственных служащих, способствующую повышению привлекательности государственной службы, минимизации рисков проявления коррупции и совершения должностных злоупотреблений.

Касательно норм проекта Закона «О государственной службе» о конфликте интересов, они могут стать эффективными только если будут развиты специальным нормативным актом.

Принимая во внимание все вышесказанное, Узбекистан частично выполнил Рекомендацию 14.3. Положения о предотвращении конфликта интересов были введены в законодательство Узбекистана, однако надлежащее их применение требует принятия специального нормативного акта.

Узбекистан полностью выполнил Рекомендацию 14.6. Как было сказано выше, возможность введения ограничений, касающихся занятости бывших государственных служащих, была рассмотрена и в результате нашла свое отражение в проекте Закона «О государственной службе». Также Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении типовых правил этического поведения работников органов государственного

управления и органов исполнительной власти на местах», принятое 2 марта 2016 г., запрещает государственным служащим получать в связи с исполнением ими служебных обязанностей какие-либо материальные ценности или иную выгоду от физических или юридических лиц.

Рекомендацию 14.4 Узбекистан не выполнил, и мониторинговая группа рекомендует ее исполнение в кратчайшие сроки. См. выше детальные рекомендации по введению системы декларирования активов и интересов публичных должностных лиц.

Рекомендация 14.5 полностью выполнена Узбекистаном.

Формально Рекомендация 14.7. была выполнена благодаря принятию Закона «О противодействии с коррупцией», однако мониторинговая группа считает, что эти нормы могут быть развиты, чтобы стать эффективными, а гарантированные меры защиты недостаточны.

Мониторинговая группа приветствует комплексный подход к организации антикоррупционного обучения и надеется, что эта деятельность будет развиваться в том же ключе и дальше. Также позитивно то, что вопросы этики были включены в программу Академии государственного управления. Таким образом, Рекомендации 15.2 и 15.3 были полностью выполнены Узбекистаном.

Учитывая приведенный анализ, Узбекистан частично выполнил Рекомендацию № 14 и в основном выполнил Рекомендацию № 15 Отчета о третьем раунде мониторинга.

Новая рекомендация № 5

- 1. Принять и обеспечить эффективную реализацию единого закона о государственной службе.*
- 2. Принять законодательство, предусматривающее введение прозрачной системы конкурсного отбора кадров на государственную службу, а также их назначения и продвижения по службе, на основе их личных и профессиональных достоинств. Ввести определения профессионального должностного лица и политического должностного лица.*
- 3. Ввести прозрачную систему оплаты труда государственных служащих, в том числе определить порядок и критерии выплаты переменной части заработной платы.*
- 4. Определить в законе основные положения о предотвращении и урегулировании конфликта интересов и обеспечить надлежащее применение на практике соответствующих положений законодательства. Установить административную ответственность за нарушение правил о сообщении о конфликте интересов и его урегулировании. Рассмотреть возможность введения уголовной ответственности за принятие должностным лицом решения в ситуации конфликта интересов в целях получения выгоды для себя или близкого лица.*
- 5. Ввести законом единую систему обязательного декларирования имущества, доходов, обязательств, расходов и интересов публичными должностными лицами (в том числе политическими служащими, судьями, прокурорами), предусмотрев онлайн подачу и опубликование деклараций (кроме узко определенных законом исключений по опубликованию), обязательную проверку деклараций на основании рисков, систему действенных санкций за неподачу или подачу недостоверных ведомостей. Определить (создать) орган,*

ответственный за сбор, проверку и опубликование деклараций должностных лиц, наделив такой орган надлежащим уровнем независимости, ресурсов и полномочий.

- 6. Усовершенствовать кодексы поведения и обеспечить контроль за их эффективным применением.*
- 7. Активизировать практику сообщений о фактах коррупции и защиты разоблачителей, осуществляя мониторинг сообщений государственных служащих, обеспечивая проведение тренингов, совершенствуя каналы информирования, разрешив рассмотрение анонимных сообщений. Продолжать развивать законодательство о разоблачителях, обеспечить практическую подготовку, назначить ответственный государственный орган, осуществлять сбор статистических данных.*
- 8. Проводить оценку воздействия политики укрепления добропорядочности в государственной службе.*

Политика добропорядочности, основанная на оценке рисков

Главным законодательным актом, призванным обеспечить добропорядочность на государственной службе, является Закон РУ № РУ-419 от 03.01.2017 «О противодействии коррупции».

Закон закрепляет основные принципы и направления государственной политики по противодействию коррупции, конкретизирует систему уполномоченных органов, определяет меры по предупреждению коррупции.

Согласно ст. 6 Закона, государственная политика в области противодействия коррупции осуществляется на основе государственных и иных программ.

До недавнего времени, основополагающим программным документом являлась Государственная программа по противодействию коррупции на 2017-2018 годы, также все ведомства и органы разработали свои собственные планы действий, либо комплексы мер противодействия коррупции.

Закон о противодействии коррупции не содержит каких-либо положений, которые бы позволили мониторинговой группе с уверенностью заключить, что в Узбекистане оценка коррупционных рисков носит системный характер и рассматривается как полноценный антикоррупционный инструмент, как, например, антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов (ст. 24 Закона).

Определенная оценка рисков производилась в рамках деятельности по разработке ведомственных планов. Согласно пункту 23 Государственной программы по противодействию коррупции на 2017-2018 гг., было предусмотрено осуществление государственными органами мер по предупреждению коррупции, основанных на системном анализе своей деятельности, выявлении направлений и сфер, подверженных коррупционным рискам, принятии действенных мер по недопущению коррупционных правонарушений. Согласно Докладу Республиканской межведомственной комиссии об исполнении Государственной программы за 2017 год, были разработаны и представлены ведомственные антикоррупционные планы 64 министерствами и ведомствами.

Также, согласно тому же источнику, определенная роль в оценке рисков отводилась Генеральной прокуратуре в рамках прокурорского надзора, а также в рамках мониторинга

исполнения Государственной программы по противодействию коррупции на 2017-2018 гг. Согласно информации властей Узбекистана, на основании результатов мониторинга, Генеральная прокуратура в отраслях и сферах, наиболее подверженных рискам коррупции, проводит комплексное изучение причин и условий, способствующих совершению должностных преступлений и других нарушений закона. На основе анализа существующих коррупционных угроз и рисков были охвачены сферы народного образования, здравоохранения, налогообложения, высшего и среднего специального образования, государственных закупок, компании «Узпахтасаноат», «Уздонмахсулот» и другие.

Признавая важность предпринятых Узбекистаном усилий, мониторинговая группа рекомендует придать более основательный и системный характер процессу оценки коррупционных рисков. Это повысит эффективность антикоррупционной политики вне зависимости от уровня имплементации (национальный / региональный / местный; отраслевой / ведомственный). Для это необходимо разработать и принять четкую и, по возможности, единую методику. Насколько мониторинговая группа поняла из дискуссий во время визита, Узбекистан намерен это сделать в течение 2019 года, что следует приветствовать.

Новая рекомендация № 6

Обеспечить разработку политики добропорядочности на национальном, региональном, местном, отраслевом и ведомственном уровнях на основе оценки коррупционных рисков. Разработать и принять единую методику такой оценки.

2.2. Добропорядочность политических служащих

Рекомендация № 21 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

... 3. Продолжить разработку принципов и правил по предотвращению коррупции и конфликта интересов среди политических должностных лиц и обеспечить их действенное внедрение в жизнь.

В целях данного отчета, исходя из дискуссий в рамках визита, под «политическими государственными служащими» мониторинговая группа понимает «избираемых лиц, занимающих какую-либо должность в представительном или исполнительном органе власти».

В соответствии с Конституцией и избирательным законодательством РУ, таковыми являются: Президент – глава государства; члены Парламента (Олий Мажлис – состоит из двух палат, Законодательная палата и Сенат); Премьер-министр – глава исполнительной власти; местные выборные лица.

Исходя из дискуссий в рамках визита, а также с учетом отсутствия разграничения между политическими и профессиональными государственными служащими в Узбекистане, в этом разделе мониторинговая группа рассмотрит то, насколько обеспечена добропорядочность членов Парламента. По поводу служащих исполнительной ветви власти – смотрите соответствующие секции раздела отчета 2.1.

Этические нормы

В соответствии со ст. 11 Закона РУ № 704-II от 02.12.2004 «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан» депутат, сенатор должен строго соблюдать нормы этики. Недопустимо использование депутатом,

сенатором своего статуса в ущерб законным интересам граждан, общества и государства. В случае нарушения этики вопрос о поведении депутата, сенатора может быть рассмотрен соответствующей палатой либо по ее поручению органом палаты.

Правила депутатской этики депутатов Законодательной палаты Олий Мажлиса утверждены Постановлением нижней палаты парламента № 122-III от 30.04.2015.

Правила содержат нормы, касающиеся депутатской этики: на заседаниях Законодательной палаты, фракций, депутатских групп, комитетов и комиссий; во взаимоотношениях с другими депутатами и избирателями; при публичных выступлениях; во внеслужебное время.

Правила также содержат специальные положения касающиеся: ограничений и несовместимостей; недопустимости неправомерного использования статуса депутата; неразглашения сведений, полученных депутатом в связи с осуществлением депутатских полномочий депутатами парламента.

Контроль за соблюдением депутатами парламента Правил депутатской этики осуществляет Комиссия Законодательной палаты Олий Мажлиса РУ по этике, созданная и осуществляющая свою деятельность в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Кенгаша Законодательной палаты Олий Мажлиса № 122/1-III от 22.04.2015.

Комиссия создается на срок полномочий Законодательной палаты ее постановлением из числа депутатов в составе председателя и членов Комиссии численностью не менее семи человек. В состав Комиссии включаются депутаты от каждой фракций политических партий и депутатской группы Экологического движения Узбекистана, обладающая значительным опытом парламентской деятельности, пользующихся авторитетом среди депутатского корпуса.

Положение содержит нормы касающиеся: полномочий Комиссий; организации работы Комиссии; порядок рассмотрения вопросов, связанных с нарушением правил депутатской этики.

В случае установления факта нарушения депутатом правил депутатской этики, Комиссия вправе принять решение: о применении к депутату меры воздействия в виде предупреждения; о внесении предложения Законодательной палате о досрочном прекращении депутатских полномочий и отзыве депутата.

Что касается членов Сената, аналогичные положения содержатся в Правилах этики, которые утверждены Сенатом Олий Мажлиса РУ Постановлением № ПС-154-III от 28.03.2017. Контроль за соблюдением этических правил возложен на Комиссию Сената Олий Мажлиса РУ по регламенту и этике, которая создается и осуществляет свою деятельность в соответствии с Постановлением Кенгаша Сената № ПК-215-II от 09.08.2017.

Совершение депутатом или сенатором действий и поступков, грубо нарушающих общепринятые нормы морали, депутатской этики, порочащих звание депутата или сенатора, и наносящий ущерб престижу представительных органов государственной власти, являются основанием для отзыва депутата или сенатора.

Решение о необходимости отзыва депутата или сенатора принимается соответственно Закону РУ № 708-II от 02.12.2004 «Об отзыве депутата местного Кенгаша народных депутатов, депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан».

Материалы по фактам нарушения депутатом, сенатором законодательства передаются областным, районным, городским Кенгашем народных депутатов, Законодательной палатой или Сенатом (Кенгашем Сената) областному, районному, городскому прокурору или Генеральному прокурору Республики Узбекистан соответственно для предварительного рассмотрения и представления заключения по данному вопросу комитету (комиссии) по депутатской этике Кенгаша народных депутатов, Законодательной палаты или Сената.

Областной, районный, городской Кенгаш народных депутатов, Законодательная палата или Сенат (Кенгаш Сената) по итогам заслушивания заключений комитета (комиссии) по депутатской этике и прокурора выносит решение об обоснованности либо необоснованности постановления вопроса об отзыве депутата, сенатора.

На заседании областного, районного, городского Кенгаша народных депутатов, Законодательной палаты или Сената (Кенгаша Сената) может быть заслушан депутат, сенатор, в отношении которого поставлен вопрос об отзыве, и прокурор, производивший изучение и подготовку материалов по данному вопросу.

В случае признания обоснованности предложения об отзыве соответствующее решение представительного органа государственной власти направляется в Центральную избирательную комиссию Республики Узбекистан (далее — Центральная избирательная комиссия) для организации голосования по отзыву депутата, сенатора.

За указанный период нарушений в палатах Олий Мажлиса выявлено не было.

Конфликт интересов

Вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов регулируются Законом «О противодействии коррупции», о проблемах которого мониторинговая группа уже высказывалась ранее (см. выше раздел 2.1.).

По предоставленным Узбекистаном данным, в 2016-2018 гг. нарушений правил о конфликте интересов не отмечались.

Подарки

Соответствующие нормы закреплены в Инструкции о подарочном фонде Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, которая утверждена Распоряжением Руководителя Аппарата Законодательной палаты № 508 от 14.12.2018.

Инструкция содержит положения, регламентирующие: порядок выделения товарно-материальных ценностей и их списание; оприходование, учет и хранение подарков, полученных от организаций и должностных лиц иностранных государств.

Мониторинговая группа не располагает данными о существовании аналогичных предписаний для сенаторов.

Декларирование имущества

Аналогично добропорядочности на государственной службе, необходимо отметить, что невозможно в должной мере обеспечить добропорядочность в политике, не обязав политических государственных служащих декларировать активы, доходы и интересы.

Специальный механизм получения депутатами консультаций и рекомендаций по вопросам конфликта интересов, антикоррупционных ограничений, декларирования имущества, соблюдения этических правил не регламентирован.

См. общую рекомендацию относительно декларирования в разделе 2.1. выше.

По информации властей, коррупционные правонарушения и нарушения этических правил в деятельности депутатов не выявлены. Согласно данным проведенного в 2017 году Центром «Ижтимоий фикр» социального опроса, депутаты Законодательной палаты в списке самых коррумпированных органов не фигурируют.

Выводы

Узбекистан предпринял некоторые шаги по дальнейшей разработке принципов и правил по предотвращению коррупции и конфликта интересов среди депутатов. Так, например, правила этики для сенаторов были приняты уже после третьего раунда мониторинга, принятие Закона «О противодействии коррупции», антикоррупционные положения которого распространяется и на депутатов, тоже рассматривать в виде позитивного развития. Однако отсутствие практики применения санкций, связанных с нарушениями этики, может свидетельствовать и о том, что его нормы недостаточно активно внедряются в жизнь.

Мониторинговая группа хочет подчеркнуть, что в целях успешной борьбы с коррупцией парламенты в качестве высшего политического органа и контрольной инстанции страны должны, помимо прочего, там, где это возможно:

- обеспечить такую прозрачность и подотчетность государственных институтов, включая сами парламенты, чтобы они могли противостоять коррупции или добиваться ее быстрее разоблачения;
- прививать в самих парламентах понятие о том, что парламентарии должны не только подчиняться букве закона, но и подавать всему обществу пример неподкупности, соблюдая собственные кодексы поведения и обеспечивая их выполнение;
- ввести ежегодную систему установления имущественных доходов парламентариев и их близких родственников;
- принимать специальные меры для защиты положения и перспектив служебного роста «разоблачителей», то есть, сотрудников, которые сообщают о фактах коррупции;
- внедрять там, где этого еще не сделано, кодексы поведения для гражданских служащих и государственных чиновников.

Узбекистан частично выполнил рекомендацию № 21.3 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана.

Новая рекомендация № 7

- 1. Обеспечить надлежащее применение на практике положений о предотвращении конфликта интересов в деятельности политических должностных лиц.***
- 2. Усовершенствовать кодексы поведения и обеспечивать контроль за их эффективным применением.***

2.3. Добропорядочность органов судебной власти и службы публичного обвинения (прокуратуры)

Судебная власть

Рекомендация № 22 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

1. Пересмотреть порядок отбора и назначения судей, обеспечив его объективность и прозрачность, в частности, ввести в законодательство нормы, предусматривающие ясные критерии отбора и назначения судей, включая их назначение на новый срок. Предусмотреть процедуру обоснования и обжалования решений соответствующих органов. Максимально ограничить влияние политических органов на назначение судей и освобождение их от должности. Исключить возможность назначения на должность судей без прохождения соответствующих процедур.

2. Привести состав органа, отвечающего за отбор судей (Высшей квалификационной комиссии) в соответствие с международными стандартами, в частности, обеспечив, чтобы он состоял из большинства судей, представляющих различные уровни судебной системы и избранных другими судьями.

3. Рассмотреть возможность назначения судей бессрочно. Альтернативно принять порядок для обеспечения объективную и прозрачную оценку и назначения судей после истечения пятилетнего срока впервые назначения.

4. Принять четкие основания дисциплинарной ответственности судей. Устранить полномочия председателей судей возбуждения дисциплинарных дел. Обеспечить опубликование решений о дисциплинарном производстве.

5. Внедрить законодательством автоматическое случайное распределение дел и обеспечить его функционирование на практике.

6. Обеспечить доступ к судебным решениям путем внесения соответствующих изменений в законодательство.

7. Обеспечить в законе и на практике финансовую автономию судебной системы.

Судебная система и законодательное регулирование

В Республике Узбекистан действуют:

- Конституционный суд Республики Узбекистан;
- Верховный суд Республики Узбекистан;
- военные суды;
- суд Республики Каракалпакстан по гражданским делам, областные и Ташкентский городской суды по гражданским делам;
- суд Республики Каракалпакстан по уголовным делам, областные и Ташкентский городской суды по уголовным делам;
- экономические суды Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента;

- административные суды Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента;
- межрайонные, районные (городские) суды по гражданским делам;
- районные (городские) суды по уголовным делам;
- межрайонные, районные (городские) экономические суды;
- районные (городские) административные суды.

Таблица 7. Сведения о количестве судов (по состоянию на октябрь 2018 г.)

Категории судов	Суды Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента	межрайонные, районные (городские) суды
суды по уголовным делам	14	199
суды по гражданским делам	14	75
экономические суды	14	71
административные суды	14	199
военные суды	1	5
Итого	57	549

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Общее количество судей по состоянию на 23.10.2018 г. составляло 1 038, из них мужчин – 909 (87,6 %), женщин – 129 (12,4 %).

Таблица 8. Сведения о количестве судей (по состоянию на октябрь 2018 г.)

Категории судов	Количество судей	из них:	
		мужчин	женщин
по уголовным делам	344	319	25
по гражданским делам	257	198	59
экономические суды	142	128	14
административные суды	221	203	18
военные суды	10	10	-
Верховный суд	64	51	13
Итого	1038	909 (87,6 %)	129 (12,4 %)

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Основные законодательные акты (доступны на <http://www.lex.uz>): Конституция Республики Узбекистан; Конституционный закон РУ «О Конституционном суде Республики Узбекистан»; Закон РУ «О судах» (новая редакция); Закон РУ «О Высшем судебном совете Республики Узбекистан»; процессуальные кодексы (Гражданский процессуальный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Экономический процессуальный кодекс, Кодекс об административной ответственности, Кодекс об административном судопроизводстве).

Восприятие коррупции в судебной системе, коррупционные риски

Уровень доверия к судебной власти в Республике Узбекистане был проанализирован Высшим судебным советом Республики Узбекистан совместно с Ассоциацией судей Республики с целью изучения общественного мнения о судах. Так, органами самоуправления граждан на местах с 15 июля по 1 октября 2018 года во всех регионах республики был проведен опрос. В опросе участвовали 21 116 граждан. На вопрос «Доверяете ли Вы суду?» 18 108 (85,8 %) граждан ответили «да», а 3 008 граждан (14,2 %) ответили «нет».

Исследования уровня восприятия коррупции в судебной системе в Узбекистане проводилось в рамках ежегодного исследования ЦИОМ «Ижтимоий фикр» «Борьба с коррупцией в зеркале общественного мнения» в течение 2016-2018 гг. Так, уровень восприятия коррупции в судебной системе в 2016 г. составил 10,3 % от общего количества опрошенных лиц, в 2017 г. – 12,1 % и в 2018 г. – 9 %.

По информации властей Узбекистана, риски для добропорядочности судей состоят в:

- непрозрачности и отсутствии оперативности в деятельности судов;
- низком качестве судопроизводства и уровня доступа населения к правосудию;
- возможности волокиты, бюрократизма и злоупотребления со стороны работников судов;
- низкий уровень автоматизации работы судов и информации об их деятельности;
- неэффективной системе контроля за своевременным рассмотрением дел в судах, выявлением проблем и недостатков в судопроизводстве;
- неэффективное взаимодействие судов с органами дознания, предварительного следствия и принудительного исполнения при отправлении правосудия и обеспечении исполнения решений судов;
- ограничении в доступе к информации о деятельности судов, а также низкий уровень качества интерактивных услуг, оказываемых населению и субъектам предпринимательства;
- низкий уровень компьютерной грамотности, практических навыков судей и работников судов по использованию в работе современной компьютерной техники и информационно-коммуникационных технологий.

Мониторинговая группа приветствует проведение указанных исследований восприятия и доверия к судебной власти в Узбекистане, а также изучение и формулирование коррупционных рисков в судебной системе Узбекистана. Однако, приведенные властями риски, по мнению группы, являются неполными. В ходе мониторинга был выявлен ряд проблем, которые не могут не создавать коррупционные риски и должны быть охвачены мерами по их минимизации. Среди таких рисков: недостаточная институциональная и индивидуальная независимость судей, значительное влияние политических органов на вопросы карьеры судей, непрозрачная процедура отбора и продвижения судей, недостаточное вознаграждение и материальное обеспечение судей.

Антикоррупционные меры в сфере судебной власти, другие реформы

Информация органов власти Узбекистана

Отдельные пункты Государственной программы по противодействию коррупции на 2017-2018 предусматривают реализацию практических мер по подготовке работников правоохранительных органов и судов в области противодействия коррупции, а также повышение эффективности и открытости деятельности судов по отправлению правосудия, в том числе путем обеспечения общедоступности выносимых судебных решений, создания баз и банков данных судебных решений и их размещения на официальных веб-сайтах судебных органов.

В течение 2015-2017 гг. в рамках Комплексных планов по повышению эффективности антикоррупционных мер были определены риски добропорядочности судебной системы и судей. В результате суды освобождены от несвойственных им функций по исполнению судебных решений и возбуждению уголовных дел. Усилены необходимые правовые и социальные гарантии для независимого судопроизводства, защиты социального статуса работников судебных органов.

С 2017 года установлен порядок назначения или избирания судей на первоначальный пятилетний, очередной десятилетний сроки, и последующий бессрочный (пожизненный) период пребывания в должности.

Кроме того, Высшим судебным советом и Верховным судом Республики Узбекистан 30.09.2017 г. утверждена Программа комплексных мер по осуществлению судами правосудия, соблюдению судебной присяги, правил судебной этики, недопущения злоупотребления служебным положением, предотвращения и пресечения действий, связанных с взяточничеством и другими противозаконными действиями, по налаживанию открытого диалога с народом, обеспечению открытости и прозрачности деятельности судов. В данной Программе предусмотрено определение рисков добропорядочности судей и меры по противодействию коррупции в данной сфере.

В рамках реализации мер, предусмотренных «Стратегией действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах», главой государства был издан Указ от 21.02.2017 г. «О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан» №УП – 4966.

В соответствии с данным Указом образован конституционный орган - Высший судебный совет Республики Узбекистан, путем упразднения Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан с передачей, высвобождаемой 21 штатной единицы ее исполнительного аппарата в Совет.

Высший судебный совет по своей природе предназначен содействовать реализации подлинной независимости судебной власти. Согласно Указу, введена совершенно новая система отбора кандидатов и назначения на должности судей, в которой принимают участие представители самого судебного корпуса, а также общественных организаций. Именно Высший судебный совет наделен полномочиями по отбору и формированию высококвалифицированного судебного корпуса.

По мнению властей Узбекистана, введение указанного порядка позволило проводить открытое и прозрачное формирование судебного корпуса на основе конкурсного отбора кандидатов на должности судей из числа наиболее квалифицированных специалистов, обеспечить подлинную неприкосновенность судей и предотвратить вмешательство в их деятельность по отправлению правосудия, способствовать организации профессиональной подготовки кандидатов и судей, наладить диалог судебного сообщества с населением.

Так, если раньше все судьи областного, районного и городского звена назначались Президентом Республики Узбекистан, то теперь Высший судебный совет по согласованию с главой государства осуществляет их назначение на должность и освобождение от должности.

Образован Департамент по обеспечению деятельности судов при Верховном суде Республики Узбекистан.

Указом Президента Республики Узбекистан от 13.07.2018 года «О мерах по дальнейшему совершенствованию судебной-правовой системы и повышению доверия к органам судебной

власти» № УП-5482, были приняты предложения Верховного суда, Высшего судейского совета Республики Узбекистан и Ассоциации судей Узбекистана о дальнейшем обеспечении прозрачности деятельности судебных органов, расширении открытого диалога с населением и усилении роли общественности в отправлении правосудия путем:

- поэтапного внедрения порядка систематического опубликования на веб-сайте Верховного суда Республики Узбекистан судебных решений;
- внедрения в практику судов дачи участникам судебного процесса разъяснений сути принятого судебного акта после его оглашения;
- проведения председателями областных судов и их заместителями ежеквартальных брифингов в целях информирования общественности и средств массовой информации о деятельности судов;
- опубликования ежеквартальных обзоров практики рассмотрения судебных дел в порядке надзора судебными коллегиями Верховного суда Республики Узбекистан, в апелляционном и кассационном порядке - областными и приравненными к ним судами.

Также, принято предложение Высшего судейского совета Республики Узбекистан о создании в каждом регионе комиссий, оказывающих содействие в формировании судейского корпуса, с целью повышения доверия к объективности и прозрачности отбора и назначения на должности судей.

Данным Указом Президента утверждены разряды оплаты труда судей и работников Верховного суда, нижестоящих судов, а также Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном суде и его территориальных отделов по Единой тарифной сетке (ЕТС). Изменения коснулись в основном работников аппарата судов и Департамента. Их должностные оклады увеличились на 1–3 разряда.

Гарантии независимости

Согласно статье 106 Конституции Республики Узбекистан, судебная власть в Республике Узбекистан действует независимо от законодательной и исполнительной власти, политических партий, иных общественных объединений. Также, согласно статье 112 Конституции, судьи независимы, подчиняются только закону. Какое-либо вмешательство в деятельность судей по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону. Неприкосновенность судей гарантируется законом.

Согласно ст.67 Закона РУ «О судах» (новая редакция), независимость судей обеспечивается: установленным законом порядком их избрания, назначения и освобождения; их неприкосновенностью; строгой процедурой осуществления правосудия; тайной совещания судей при вынесении решений и запрещением требовать ее разглашения; ответственностью за неуважение к суду или вмешательство в разрешение конкретных дел, нарушение неприкосновенности судей; предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

В соответствии со статьей 111 Конституции Республики Узбекистан Высший судейский совет Республики Узбекистан является органом судейского сообщества и оказывает содействие в обеспечении соблюдения конституционного принципа независимости судебной власти в Республике Узбекистан.

Для обеспечения независимости судей в статье 236 Уголовного кодекса РУ предусмотрена уголовная ответственность за вмешательство в разрешение судебных дел, в которой

предусмотрена ответственность за незаконное воздействие в любой форме судью с целью вынесения неправосудного приговора, решения, определения или постановления.

По мнению НПО, гарантии независимости судебной власти зачастую несут декларативный характер, и в действительности судья не является независимым настолько насколько это необходимо. Так, руководитель вышестоящего суда всегда имеет возможность вмешиваться в ход рассмотрения уголовного дела в судах нижестоящей инстанции, требовать от судьи докладывать о ходе процесса, и указать какое решение судья должен принять по делу, несмотря на то что судья пришел совсем к иному выводу. Имеются случаи, когда вышестоящие следственные органы (в основном органы прокуратуры) с руководством вышестоящего суда приходят к соглашению по особым категориям дел и принуждают судей принять их точку зрения. В случае принятия судьей собственного решения высока вероятность отмены приговора со стороны вышестоящего суда по принесенному протесту прокурора, что сказывается на качестве работы судьи. Кроме того, при вынесении судьей решения (зачастую оправдательного), не устраивающего органы прокуратуры, имеются случаи выборочного запроса предыдущих вынесенных этим судьей решений с целью дальнейшего их опротестования для оказания давления на судью.

Среди проблем системы правосудия в Узбекистане эксперты и НПО выделяют:

- «телефонное право», институциональные связи, приятельские отношения, из-за которых страдает правосудие, и принимаются «заказные» решения;
- отсутствие квалифицированных кадров;
- связка «судья-прокурор-следователь», отсутствие реальной состязательности;
- зависимость от вышестоящих судов;
- влияние председателей судов, существенно превышающее те полномочия, которые прописаны в законодательных актах.
- непрозрачная и многоступенчатая система назначения судей, которая создает неадекватный кадровый отбор и содержит возможности для широкого влияния различных органов исполнительной власти в ущерб судейскому сообществу;
- влияние прокуратуры (стороны обвинения) и позиция вышестоящих судов, которые ограничивают возможности судей районных судов по вынесению оправдательных приговоров и нарушают принцип равенства сторон в судебном процессе.
- перегруженность судей первой инстанции судов, что ограничивает возможность содержательного рассмотрения дел и способствует распространению формального («конвейерного») подхода к правосудию⁷.
- существующие процессуальные сроки рассмотрения уголовных дел, вынесения судебных решений не дают возможность полностью и

⁷ См., например: А. Акмалов, «Проблемы узбекского правосудия и пути их решения», 20.03.2018, доступно по ссылке <http://kommersant.uz/problemy-uzbekskogo-pravosudiy>, а также <http://ced.uz/kommentarii/problemy-uzbekskogo-pravosudiya-i-puti-ih-resheniya-prodolzhaem-diskussiyu>.

всесторонне вникать в дело, изучать его, что отрицательно влияет на вынесение решений;

- судья по уголовным делам вынужден выполнять функции государственного обвинителя, так как в большинстве случаев прокурор принимает участие ограниченное время (например в районе из четырех судей, прокуратура выделяет в основном одного своего представителя для обеспечения государственного обвинения, который физически не может принимать участие на судебных процессах, зачастую обвинитель участвует в начале процесса при оглашении обвинительного акта и в конце во время прениях сторон);
- органы прокуратуры, а не Верховный суд или другие органы судебной системы являются основными инициаторами реформ законодательства в судебно-правовой сфере.

Представители органов власти Узбекистана не согласны с такими оценками, считают их необоснованными.

Комментарии экспертов

1. Кроме упомянутых экспертами и НПО проблем, мониторинговая группа также отмечает сохранение в правовой системе Узбекистана институту надзорного порядка рассмотрения дел Верховным судом (право надзора за судебной деятельностью нижестоящих судов). Хотя в ходе реформы такие полномочия были сохранены только за Верховным судом и исключены из компетенции областных судов, наличие такого института проблематично и создает коррупционные риски. Это по сути является третьей инстанцией обжалования решений и допускает пересмотр вступивших с силу судебных решений по любым основаниям. Это подрывает правовую определенность и противоречит принципам верховенства права, в том числе принципу *res judicata*⁸. Это также несет значительные коррупционные риски, поскольку создает дополнительную возможность оказания влияния на судебные решения. К тому же, например, в гражданском судопроизводстве, право принесения протеста в порядке надзора, кроме председателя и заместителя председателя Верховного суда РУ, имеют Генеральный прокурор РУ и его заместители (ст. 423 Гражданского процессуального кодекса РУ), что подрывает независимость судебной власти. Генеральный прокурор и его заместители могут вносить протест даже по тем делам, в которых органы прокуратуры не принимали участие на ранних стадиях (см., например, ст. 307 Экономического процессуального кодекса РУ). Хотя срок внесения протеста составляет один год после вступления решения в силу, этот срок может быть восстановлен «по причинам, признанным судом уважительными», что еще более усугубляет проблему.

В целом, возможность пересмотра судебных решений в порядке надзора следует отменить. Для обжалования решений достаточно апелляционной и кассационной инстанции, а также пересмотра дел по исключительным основаниям, таким как нововыявленные

⁸ См. по этому вопросу, например, практику Европейского суда по правам человека: *Brumarescu v. Romania*, заявление № 28342/95, решение от 28.10.1999; *Ryabukh v. Russia*, заявление № 52854/99, решение от 24.07.2003; и другие решения. См. также другие международные стандарты, например: «... судебные решения не должны пересматриваться вне процесса апелляции, в частности не должны пересматриваться на основании протеста прокурора или любого другого государственного органа вне сроков для апелляционного обжалования» (Venice Commission, Report on the independence of the judicial system, Part I, 2010, параграф 67).

обстоятельства, признание неконституционности примененного правового акта, признание международной инстанцией нарушения международных обязательств при разрешении дела.

Органы власти Узбекистана в своих комментариях отметили, что трёхступенчатая система пересмотра судебных решений — «это как судебный контроль за законностью актов органов власти, не подрывающий правовой определенности, а также не противоречит принципам верховенства права и является лишь дополнительным гарантийным средством восстановления нарушенных прав и свобод граждан. Так как нельзя гарантировать возможность допущения ошибок судьями первой, апелляционной или кассационной инстанций при разрешении того или иного дела и вынесении судебных решений, по причинам нехватки профессионализма или неправильного толкования закона».

По мнению властей Узбекистана, наличие права внесения надзорного протеста Генеральным прокурором и его заместителями не подрывает принцип независимости судебной власти, а, напротив, служит обеспечению эффективной судебной защиты прав и законных интересов граждан. Участие прокурора в судебном процессе, даже по тем делам, в которых органы прокуратуры не принимали участие на ранних стадиях, служит гарантией обеспечения верховенства закона, а также создает возможность для оперативного реагирования в случаях нарушения законодательства, в том числе процессуальных норм, со стороны участников процесса. Вместе с тем, изучение прокурором судебных дел никоим образом не влияет на независимость судебной власти, а является дополнительной гарантией недопущения принятия судебных решений, с нарушениями норм законодательства.

Необходимость надзорной инстанции по пересмотру судебных решений, по мнению властей, подтверждает тот факт, что только в 2018 году были отменены или изменены 16070 судебных решений, из них по уголовным, по гражданским, по экономическим, по административным делам, 6405 из которых на основании протеста прокурора.

Эксперты не согласны с такими выводами. Выше были приведены соответствующие международные стандарты, которые однозначно признают наличие надзорной инстанции противоречащим верховенству права. При этом речь должна идти именно о верховенстве права, а не «верховенстве закона», поскольку законы могут быть не правовыми, что часто имеет место в недемократических государствах.⁹ Возможность судебных ошибок не может быть основанием для введения дополнительной инстанции, которая может без ограничений во времени отменить окончательное судебное решение; для исправления ошибок существует апелляция и кассация. Надзорная инстанция – это рудимент советской правовой системы; Узбекистан остается одной из немногих стран в регионе, которые ее сохранили.

2. Также озабоченность вызывает участие Генерального прокурора РУ в Пленуме Верховного суда согласно статье 15 Закона «О судах». При этом проекты документов по обсуждаемым общим вопросам направляются, кроме членов Пленума Верховного суда, Генеральному прокурору. Более того, Генеральный прокурор имеет право выносить вопросы на рассмотрение Пленума (статья 21 Закона). Хотя по заверениям представителей судебной власти такое участие не оказывает негативного влияния на судебную независимость, по мнению экспертов, оно имеет символический характер и, в целом, подтверждает чрезмерное влияние органов прокуратуры на судебную систему, которое все еще имеет место в Узбекистане. В таком положении нет практической необходимости. В случае необходимости участия Генерального прокурора в обсуждении отдельных вопросов

⁹ О принципиальном отличии двух концепций см.: The principle of the Rule of Law, Resolution 1594 (2007), Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2007, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17613&lang=en>.

он может быть приглашен для участия в рассмотрении таких вопросов на Пленуме Верховного суда.

3. Эксперты также обращают внимание на регулирование важных вопросов организации и функционирования судебной системы актами Президента Республики Узбекистан (например, касательно оплаты труда судей, создание органов судебной системы). Это ограничивает судебную независимость и увеличивает роль политических органов. Такие вопросы должны детально регулироваться законами, с отнесением на подзаконный уровень лишь технических и процедурных моментов.

Согласно комментариям властей Узбекистана, в настоящее время разрабатывается проект Закона «О судах» в новой редакции, в котором могут быть учтены данные предложения экспертной группы.

4. Проблематичными являются положения Закона «О судах» (ст. 78) о том, что структура и штатная численность судов утверждаются Президентом Республики Узбекистан, а штатное расписание судов утверждается председателем Верховного суда и Департаментом по обеспечению деятельности судов при Верховном суде. Структуру судов следует закрепить непосредственно в законе, а другие вопросы организации судов (в том числе определение их штатной численности) отнести к компетенции органа судейского сообщества или органа обеспечения судебной власти, который подчиняется органу судейского сообщества.

Новая рекомендация № 8

- 1. Продолжить реформирование стадий обжалования судебных решений путем дальнейшего поэтапного упразднения института пересмотра судебных актов в порядке надзора во всех видах судопроизводства и права прокуроров изымать и опротестовать судебные дела.**
- 2. Предусмотреть, что Генеральный прокурор, другие представители органов вне судебной системы могут участвовать в заседаниях Пленума Верховного суда и других судебных органов лишь в случае их приглашения.**
- 3. Урегулировать основные вопросы функционирования судебной системы в законах, исключив регулирование таких вопросов актами органов вне судебной системы. Среди прочего, определить в законе перечень судов, размеры должностных окладов и надбавок судей, порядок назначения и увольнения председателей судов, состав, порядок формирования, полномочия и порядок функционирования Высшей квалификационной коллегии судей, органа по обеспечению судов и других органов судебной системы.**

Финансовая автономия

Предыдущая рекомендация:

“Обеспечить в законе и на практике финансовую автономию судебной системы.”

По информации органов власти Узбекистана, в соответствии с Законом Республики Узбекистан «О судах» финансирование, материально-техническое и иное обеспечение судов, охрана и содержание их зданий осуществляются за счет ассигнований из республиканского бюджета. Указом Президента Республики Узбекистан от 21 февраля 2017 года «О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан» №УП – 4966 образован Департамент по обеспечению деятельности судов при Верховном суде Республики Узбекистан, а также установлено предусматривать с 2018 года в параметрах Государственного бюджета необходимые бюджетные средства на финансирование расходов судов.

Основными задачами Департамента при Верховном суде являются: организация работы по материально-техническому и финансовому обеспечению деятельности судов, а также подготовка предложений по ее совершенствованию; обеспечение эффективного освоения средств, выделенных на строительство и ремонт зданий судов, принятие мер по созданию надлежащих условий для деятельности судов; разработка предложений по улучшению условий труда, материального и социального обеспечения судей и работников аппарата судов.

Департамент при Верховном суде подведомственен Верховному суду и в своей деятельности подотчетен председателю Верховного суда. Верховный суд осуществляет руководство деятельностью Департамента путем координации и контроля, а также нормативно-методологического обеспечения его работы. Департамент возглавляет директор, назначаемый на должность и освобождаемый от должности председателем Верховного суда в установленном порядке. Заместитель директора и начальники территориальных отделов Департамента назначаются на должность и освобождаются от должности директором Департамента по согласованию с председателем Верховного суда. Положение о Департаменте, штатное расписание Департамента и его территориальных отделов, разряды по оплате труда по Единой тарифной сетке работников Департамента утверждены Указом Президента РУ.

Средства, выделяемые на содержание судов и Департамента при Верховном суде из Республиканского бюджета, указываются отдельной строкой в параметрах Государственного бюджета. Средства из Государственного бюджета органам судов выделяются в целом одной цифрой. Право распределения средств в разрезе судов и в разрезе экономической классификации предоставлено Верховному суду, т.е. Верховный суд является главным распорядителем бюджетных средств.

Таблица 9. Данные о бюджете судебной системы (запрос и выделенные средства)

Запрошено в бюджетной заявке:	Фактически выделено:
в 2016 году - 93,2 млрд. сум;	в 2016 году - 96,2 млрд. сум;
в 2017 году - 103,5 млрд. сум;	в 2017 году - 129,4 млрд. сум;
в 2018 году - 214,5 млрд. сум;	в 2018 году - 214,5 млрд. сум.

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

По мнению представителей НПО, судебная власть с финансовой стороны сильно зависит от исполнительной власти. Так, 70 процентов оплаты труда судей осуществляется за счет

специального Фонда развития органов судебной власти, который формируется от оплаты государственных пошлин и штрафов, а также от сумм, взысканных в Государственный бюджет по исполнительным документам. Исполнением судебных актов занимается Бюро принудительного исполнения, подчиняющееся прокуратуре. Еженедельно происходит селекторное совещание по вопросу пополнения данного фонда, которое негласно возложена на руководителей судов районного и областного звена.

Мониторинговая группа приветствует отдельные шаги, направленные на усиление финансовой автономии судебной власти. В числе таких шагов указываются отдельной строкой в бюджете ассигнований на финансирование судов, создание Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном суде вместо Департамента, который ранее действовал при Министерстве юстиции.

Однако, обеспокоенность вызывает работа Фонда развития органов судебной власти. Во-первых, часть средств Фонда формируется за счет сумм, взысканных в Государственный бюджет по исполнительным документам Бюро принудительного исполнения, которое действует в структуре Генеральной прокуратуры. Это ставит суды в непрямую зависимость от органов прокуратуры. Это может влиять на объективность и беспристрастность судов при рассмотрении дел, стороной в которых являются органы прокуратуры. Практика возложения неформальной ответственности на руководителей судов за пополнение Фонда за счет таких взысканий подтверждает такие опасения. По информации НПО, судьи вынуждены постоянно обращаться в Бюро с просьбой исполнить быстрее то или иное взыскание в целях пополнения фонда; по вопросу поступления денег в фонд еженедельно проходит видеоселекторное совещание с Верховным судом. При этом доля Фонда в финансировании судебной системы значительна (около 35%, см. ниже).

Таблица 10. Источники финансирования судебной системы

Период	Финансирование судебной системы за счет средств (млрд. сум)		
	государственного бюджета	фонда развития органов судебной власти	Всего
2018 г.	214,50	112,60	327,10
	65,6%	34,4%	100%
2019 г.	319,90	184,30	504,20
	63,4%	36,6%	100%

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Во-вторых, руководителем Наблюдательного совета Фонда является председатель Верховного суда. В состав Наблюдательного совета входят также по должности председатель Высшего судейского совета Республики Узбекистан, директор Департамента по обеспечению деятельности судов (которого тоже назначает председатель Верховного суда) и директор Исследовательского центра изучения проблем правосудия при Высшем судейском совете.

При этом председатель Верховного суда имеет право инициирования выплаты поощрения отдельным судьям за особые достижения в работе; решение по такой инициативе принимается Наблюдательным советом Фонда (соответственно, руководитель Верховного суда сам рассматривает свое предложение, что является однозначным конфликтом интересов). В этой связи следует также обратить внимание на то, что председатель Верховного суда также назначает и увольняет руководителя Департамента по обеспечению деятельности судов.

В целом, такая роль и полномочия председателя Верховного суда в вопросах обеспечения судов и выплаты вознаграждения судьям является необоснованной и чрезмерной. Роль

председателя любого суда должна ограничиваться полномочиями в рамках деятельности соответствующего суда. Концентрация таких полномочий создает коррупционные риски и дополнительные возможности для влияния на судебную власть.

В-третьих, вызывает вопрос «ручное» распределение поощрений судьям при отсутствии четких и прозрачных критериев выделения такого поощрения. Такое распределение осуществляет орган, который не уполномочен на это судебным сообществом. Дополнительное поощрение может составлять до 100% должностного оклада и может устанавливаться на определенное время или постоянно. К тому же, такое поощрение судей могут инициировать председатели судов (в том числе председатель Верховного суда), что ограничивает независимость судей и противоречит международным стандартам. См. *далее рекомендацию относительно вознаграждения судей.*

Новая рекомендация № 9

1. **Передать полномочия председателя Верховного суда в вопросах финансирования судов и поощрения судей, в том числе в части назначения и увольнения руководителя Департамента обеспечения судов, Высшему судейскому совету или другому органу судейского сообщества.**
2. **Пересмотреть порядок формирования и использования средств Фонда развития органов судебной системы, обеспечив его прозрачность и подотчетность органам судейского сообщества, а также устранив зависимость его формирования от действий других органов. Обеспечить выплату заработной платы судей исключительно за счет средств государственного бюджета.**

Принцип несменяемости судей

Предыдущая рекомендация:

«Рассмотреть возможность назначения судей бессрочно. Альтернативно принять порядок для обеспечения объективной и прозрачной оценки и назначения судей после истечения пятилетнего срока впервые назначения.»

В соответствии со статьей 63-1 Закона «О судах», судья в период срока его полномочий может переназначаться на должность судьи военного суда, суда области и города Ташкента, председателя и судьи межрайонного, районного (городского) суда только на основании его заявления по рекомендации Высшей квалификационной коллегии судей.

Законом от 12.04.2017 г. №-428 ЗРУ внесены дополнения в Закон «О судах», статьей 63-1 которой установлено, что судья в установленном порядке назначается или избирается на первоначальный пятилетний срок, очередной десятилетний срок и последующий бессрочный период пребывания в должности.

Согласно статье 22 Закона о «О Высшем судейском совете», основными критериями отбора судей на новый срок полномочий и на другие судейские должности являются «безупречная репутация, честность, объективность, справедливость и компетентность в период их судейской деятельности. Совет при рассмотрении кандидата на должность судьи, назначаемого на новый срок полномочий, учитывает стабильность принятых им судебных решений, обладание им достаточным опытом по отправлению правосудия и применению норм законодательства, а также общественное мнение о его профессиональной деятельности».

В частности, *стабильность принятых судебных решений* оценивается путем анализа статистических данных по качеству судебных решений. То есть, сравнивается процентное соотношение отменённых и изменённых судебных решений по отношению к общему количеству принятых им судебных решений.

Обладание судьей *достаточным опытом по отправлению правосудия* и применению норм законодательства оценивается путем изучения состояния судопроизводства, в том числе соблюдения требований законодательства при проведении судебного разбирательства и составлении судебных решений.

Общественное мнение о профессиональной деятельности судьи оценивается путём получения сведений о поведении судей при осуществлении профессиональной деятельности по отправлению правосудия и во внесудебной деятельности, реализации пропагандистских работ среди населения, качество организации выездных судебных заседаний, обладание безупречной репутацией среди общественности.

Согласно ст.ст. 32-33 Положения о квалификационных коллегиях судей, утвержденного Законом Республики Узбекистан от 22 апреля 2014 г., судьи не позднее шести месяцев до истечения срока полномочий подают заявление и необходимые документы о выдвижении либо отказе в выдвижении на новый срок полномочий в ВСС непосредственно или через соответствующую квалификационную коллегию судей.

Судьи, изъявившие желание выдвинуть свою кандидатуру на другие судебские должности, подают заявления и необходимые документы в ВСС непосредственно или через соответствующую квалификационную коллегию судей.

Соответствующая квалификационная коллегия судей представляет в ВСС заключение по кандидату на должность судьи и совместно реализуют комплекс мер по изучению уровня профессиональных, деловых и личных качеств судей, выдвинутых на новый срок полномочий либо на другие судебские должности. Комплекс таких мер состоит из проверки деятельности судей, состояния соблюдения им правил этического поведения (имеется ли в отношении него частное определение, подвергался ли он к дисциплинарной ответственности), количество отмененных и измененных судебных решений, оценки деятельности судей, изучения поведения судей в рабочее и внеслужебное время путем анонимного опроса, его взаимоотношения с коллегами и подчиненными ему работниками аппарата суда, а также с другими организациями и учреждениями.

Вопрос назначения (избрания) судьи рассматривается на совместных заседаниях ВСС и Высшей квалификационной коллегии судей. В ходе совместного заседания изучаются представленные материалы о судей, выдвигаемых на новый срок полномочий или на другие судебские должности, проводится собеседование и принимается соответствующее заключение. Согласно статье 35 данного Положения совместные заседания проводятся по мере подготовки материалов в отношении судей, выдвигаемых на новый срок полномочий или на другие судебские должности.

Кроме того, Постановлением Высшего судебного совета от 07.08.2017 года утверждено Положение «Об изучении деятельности последнего рабочего места судьи и общественного мнения при назначении их на следующий срок пребывания в должности судьи», согласно которому установлены порядок изучения деятельности судей, перечень изучаемых сведений, порядок изучения общественного мнения и др.

В 2017 году 32 судей подали заявления о выдвижении на новый срок полномочий. Из них 19 заявлений было отклонено. В 2018 году 159 судей подали заявления о выдвижении на новый срок полномочий. Из них 17 заявлений было отклонено.

Документы кандидатов на должность судей возвращены по следующим основаниям:

- - не стабильность принятых им судебных решений, то есть высокое число отмененных и измененных судебных решений со стороны вышестоящих инстанций;
- - отрицательная характеристика профессиональных, деловых и личных качеств;
- - допущенные недостатки при осуществлении правосудия, неоднократное вынесение частных определений и привлечение к дисциплинарной ответственности в связи с нарушениями им правил этического поведения судей в своей деятельности;
- - низкая квалификация, отсутствие опыта и должной работы над собой, неопытность при применении законодательных актов;
- - отрицательное мнение о судье со стороны широкой общественности.

В целом, по состоянию на октябрь 2018 года, должность судьи бессрочно занимали 38 судей (в основном в Верховном суде), на 10-летний срок были назначены 164 судьи, остальные судьи назначены на срок 5 лет. Всего в судебной системе работает 1 380 судей.

Согласно НПО, на практике информация о не прохождении судьи на новый срок остается закрытой. Судья (кандидат на должность судьи) не вызывается на заседании Совета и ему не объясняются причины не включения его кандидатуры на повестку дня для прохождения экзамена.

Мониторинговая группа с сожалением отмечает, что после проведенной реформы было установлено назначение судей даже не на один, а на два срока до возможного назначения судьи бессрочно. Узбекистан также не предоставил материалы, подтверждающие рассмотрение вопроса об установление единого бессрочного назначения судей на должность. Из общего количества судей лишь менее 3% судей назначены бессрочно. Это существенно ограничивает судейскую независимость.

Также недостаточно четкими и слишком широкими являются критерии для оценки кандидата на назначения на новый срок судьи. Многие из этих критериев могут толковаться по-разному. Отсутствует четкая методология проведения соответствующей оценки¹⁰.

Новая рекомендация № 10

Установить в законе то, что судьи назначаются на должность бессрочно. В случае временного сохранения положений о назначении судей на определенный срок, ограничить такое назначение лишь одним сроком и установить, что по истечении срока судья может быть не подтвержден в должности бессрочно только в случае несоответствия четким критериям по результатам беспристрастной и прозрачной процедуры оценки.

¹⁰ Для примера регулирования порядка оценки судьи, назначенного на определенный срок, смотрите законодательство Грузии (например, в отчетах мониторинга в рамках СПД, доступных по ссылке <https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

Органы судебной власти (Высший судейский совет, Высшая квалификационная коллегия судей)

Предыдущая рекомендация:

“Привести состав органа, отвечающего за отбор судей (Высшей квалификационной комиссии) в соответствие с международными стандартами, в частности, обеспечив, чтобы он состоял из большинства судей, представляющих различные уровни судебной системы и избранных другими судьями”

Высший судейский совет (ВСС) был создан на основании Указа от 21.02.2017 г. «О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан» №УП – 4966 путем упразднения Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан с передачей, высвобождаемой 21 штатной единицы ее исполнительного аппарата в Совет.

Согласно Закону «О Высшем судейском совете Республики Узбекистан», Высший судейский совет является органом судейского сообщества и оказывает содействие в обеспечении соблюдения конституционного принципа независимости судебной власти в Республике Узбекистан.

Основными задачами Совета являются:

- формирование судейского корпуса на основе конкурсного отбора кандидатов на должности судей, назначения судей из числа наиболее квалифицированных и ответственных специалистов, а также дачи рекомендации для выдвижения на руководящие судейские должности;
- принятие мер по предотвращению нарушения неприкосновенности судей и вмешательства в их деятельность по отправлению правосудия;
- организация профессиональной подготовки, повышения квалификации судей, осуществление оценки эффективности их деятельности, а также инициирование вопроса поощрения судей;
- осуществление взаимодействия со средствами массовой информации, налаживание диалога с населением, рассмотрение обращений физических и юридических лиц по вопросам соблюдения судьями правил этического поведения;
- подготовка предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства в судебно-правовой сфере, обеспечению подлинной независимости судебной власти и единой судебной практики, повышению уровня доступа к правосудию и качества его отправления;
- рассмотрение вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности судей, а также о даче заключения на привлечение их к уголовной и административной ответственности.

Председатель Совета назначается Сенатом Олий Мажлиса по представлению Президента РУ. Заместитель председателя Совета утверждается Президентом РУ и одновременно возглавляет Исследовательский центр изучения проблем правосудия при Высшем судейском совете. Одиннадцать членов Совета утверждаются Президентом РУ из числа судей по представлению председателя Совета. Секретарь и семь членов Совета

утверждаются Президентом Республики Узбекистан из числа представителей правоохранительных органов, институтов гражданского общества и высококвалифицированных специалистов в области права.

Председатель, секретарь и утвержденные из числа судей одиннадцать членов Совета осуществляют свою деятельность на постоянной основе, остальные восемь членов Совета, включая заместителя председателя Совета, осуществляют свою деятельность на общественных началах.

Член Совета назначается (утверждается) сроком на пять лет. Член Совета, осуществляющий свою деятельность на постоянной основе, не может быть назначен (утвержден) более двух сроков подряд.

Указом Президента Республики Узбекистан «О формировании Высшего судейского совета Республики Узбекистан» №УП-5006 от 10.04.2017 г. был утвержден состав Высшего судейского совета Республики Узбекистан из 21 членов, в состав которого на постоянной основе включены 11 судей, которые назначаются Президентом Республики Узбекистан по представлению Председателя Совета.

По информации Узбекистана, членами Высшего судейского совета Республики Узбекистан на общественных началах были назначены:

- заместитель Государственного советника Президента РУ по политико-правовым вопросам;
- депутат Законодательной палаты Олий Мажлиса РУ;
- первый заместитель председателя Ассоциации судей Узбекистана, председатель Общественного центра социальной поддержки ветеранов судебной системы Узбекистана;
- заведующий кафедрой Ташкентского государственного юридического университета;
- заместитель Генерального прокурора РУ;
- заместитель министра внутренних дел РУ — начальник Следственного департамента МВД РУ;
- заместитель министра юстиции РУ — директора Департамента по исполнению судебных решений, материально-техническому и финансовому обеспечению деятельности судов.

По мнению властей Узбекистана, действующий порядок формирования состава Совета соответствует рекомендациям предыдущего раунда мониторинга ОЭСР.

Мониторинговая группа приветствует создание Высшего судейского совета как отдельного органа и принятие соответствующего закона. Создание такого органа и наделение его значительными полномочиями, связанными с обеспечением независимости судебной власти, позитивно и частично соответствует международным стандартам. Узбекистан частично выполнил предыдущую рекомендацию в этом отношении.

В то же время, состав и порядок формирования ВСС вызывает ряд вопросов:

1. состав ВСС не соответствует стандарту, согласно которому большая его часть должна выбираться судьями с числа судей. Политические органы (Президент РУ, Сенат Олий Мажлиса) играют ключевую роль в назначении членов Совета. Даже члены Совета, которые являются судьями, назначаются Президентом по

представлению руководителя Совета, а не по предложению судейского сообщества. Назначение большинства судей следует доверить органу судейского сообщества, например, съезду судей;

2. возможность включения в состав Совета представителей общественности похвальна. Однако, их количество в общем составе незначительно. Отсутствует прозрачный порядок их отбора и назначения. К тому же, они входят в состав Совета на общественных началах, что снижает их роль и возможности влиять на принимаемые решения. В действующем составе Совета только один представитель НПО и тот представляет ассоциацию судей;

3. включение в состав Совета представителей правоохранительных органов и органов исполнительной власти (Генеральная прокуратура, МВБ, Минюст) нежелательно, поскольку может негативно сказываться на независимость Совета;

4. согласно Закону о ВСС, структуру и численность исполнительного аппарата Совета утверждает Президент Республики Узбекистан. Эти полномочия следует передать самому Совету, чтобы усилить его независимость и ограничить влияние политического органа на судебную систему.

В своих комментариях власти Узбекистана отметили, что решение Совета принимается простым большинством голосов участников заседания путем открытого голосования. Член Совета, не согласный с его решением, подписывает заключение и вправе изложить в письменном виде свое особое мнение, которое приобщается к протоколу заседания, но не объявляется. Таким образом, по мнению властей, нахождение в составе Высшего судейского совета представителей общественности на общественных началах не снижает их роль и возможности влиять на принимаемые решения.

Также эксперты отмечают, что в законодательстве не определен порядок прекращения полномочий членов ВСС. Основания для досрочного освобождения установлены в статье 30 Закона «О Высшем судейском совете Республики Узбекистан» (подача заявления о сложении полномочий; утрата гражданства Республики Узбекистан; возникновение заболеваний или физических недостатков, препятствующих осуществлению им своей деятельности; признание в установленном порядке недееспособным или ограниченно дееспособным; смерть или объявление умершим решением суда; вступление в законную силу обвинительного приговора суда; совершение действия, порочащего честь и достоинство). По утверждению органов власти Узбекистана, при наличии таких оснований Высший судейский совет вносит обоснованное представление Президенту РУ о досрочном прекращении полномочий члена Совета. Однако, указанное положение отсутствует в Законе о ВСС – главном акте, регулирующем его работу. Предусмотренного в законе регулирования недостаточно для обеспечения независимости этого ключевого органа судебной системы.

В 2018 году эксперты ОБСЕ/БДИПЧ подготовили заключение по Закону «О Высшем судейском совете Республики Узбекистан», в котором приведены также другие замечания к закону, которые следует учесть¹¹.

В соответствии с Положением о квалификационных коллегиях судей, утвержденным Законом Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в положение о

¹¹ Доступно по ссылке:

https://www.legislationline.org/download/action/download/id/8082/file/327_JUD_UZB_1Oct2018_ru.pdf.

квалификационных коллегиях судей» от 22.04.2014 г. №ЗРУ-368, **Высшая квалификационная коллегия судей (ВККС)**, квалификационные коллегии судей создаются для рассмотрения следующих вопросов: дисциплинарной ответственности судьи; приостановления или досрочного прекращения полномочий судьи; обеспечения неприкосновенности судьи; присвоения судье квалификационного класса; организации работы по подбору и проведению выборов народных заседателей; контроля за соблюдением судебской присяги и правил этического поведения судей. Квалификационные коллегии судей содействуют Высшему судебному совету в выполнении возложенных на нее задач.

ВККС избирается Пленумом Верховного суда Республики Узбекистан сроком на пять лет из числа судей Верховного суда. Нижестоящие квалификационные коллегии судей избираются сроком на пять лет на конференциях судей соответствующих судов из числа судей межрайонных, районных (городских) судов, территориальных военных судов и соответствующих вышестоящих судов в составе председателя, его заместителя и членов квалификационных коллегий судей.

Количественный состав квалификационных коллегий судей определяется исходя из объема их работы, но не должен превышать девяти человек, включая председателя квалификационной коллегии судей и его заместителя.

Высшая квалификационная коллегия судей:

1. подготавливает предложения по совершенствованию механизма отбора судей для представления в Высший судебный совет;
2. представляет в Высший судебный совет соответствующие заключения на кандидатов (судей), выдвигаемых на новый срок полномочий либо на другие судебские должности;
3. уведомляет об открывшихся вакантных судебских должностях судей, а также лиц, включенных в резерв кандидатов, впервые назначаемых на должности судей и прошедших обучение и стажировку, путем размещения информации на официальном веб-сайте Верховного суда Республики Узбекистан;
4. рассматривает жалобы и представления, проводит служебные проверки в отношении судей Верховного суда Республики Узбекистан, председателей и заместителей председателей судов Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, председателя Военного суда Республики Узбекистан;
5. рассматривает дела о дисциплинарной ответственности судей и вопросы о даче согласия на привлечение судей к административной ответственности, принимает решения о приостановлении полномочий судей Верховного суда Республики Узбекистан, председателей и заместителей председателей судов Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, председателя Военного суда Республики Узбекистан;
6. дает заключения о досрочном прекращении полномочий судей соответствующих судов;
7. осуществляет контроль за соблюдением судебской присяги и правил этического поведения судей судьями соответствующих судов;
8. присваивает квалификационные классы судьям.

Высшая квалификационная коллегия судей рассматривает жалобы и представления на решения квалификационных коллегий судей.

Организационно-техническое обеспечение деятельности квалификационных коллегий судей обеспечивается председателем суда, где они созданы, то есть в Верховном суде профессиональная деятельность квалификационных коллегий обеспечивается Пленумом Верховного суда, в областном (городском) суде председателем.

Организационно-техническое обеспечение деятельности квалификационных коллегий судей, связанные с приемом и регистрацией заявлений, проверкой полноты и правильности документов осуществляется секретарем квалификационной коллегии судей, который назначается и освобождается от должности председателем соответствующего суда.

Порядок формирования ВККС не в полной мере соответствует международным стандартам и предыдущей рекомендации. Хотя состав ВККС формирует Пленум Верховного суда, то есть судьи, однако членами ВККС могут быть лишь судьи самого Верховного суда, то есть лишь судьи высшего суда. Рекомендуется передать полномочия по формированию ВККС съезду судей и обеспечить включение в его состав представителей судов различного уровня. Вопросы формирования и деятельности ВККС следует урегулировать в законе, а не Положении. Также в связи с объемом возложенных на ВККС полномочий рекомендуется, что члены коллегии исполняли свои обязанности на постоянной основе, не дополнительно к основной работе. Негативно можно также оценить то, что организационно-техническое обеспечение деятельности квалификационных коллегий судей обеспечивается председателями судов, где они созданы.

Новая рекомендация № 11

- 1. Пересмотреть состав и порядок формирования Высшего судейского совета, в частности передав полномочия по его формированию съезду судей или другому органу судейского сообщества, значительно расширив в его составе представительство общественности, исключив из состава представителей правоохранительных и исполнительных органов власти. Обеспечить прозрачный порядок отбора членов Высшего судейского совета и определить в законе порядок досрочного освобождения от должности членов Совета.*
- 2. Урегулировать в законе порядок формирования и деятельности квалификационных коллегий судей. Передать полномочия по формированию коллегий органам судейского сообщества, а также устранить влияние председателей судов на обеспечение работы коллегий.*

Роль политических органов

Предыдущая рекомендация:

«Максимально ограничить влияние политических органов на назначение судей и освобождение их от должности»

Как сообщили органы власти Узбекистана, создание в Республике Узбекистан Высшего судейского совета вместо ранее действовавшей Высшей квалификационной комиссии по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан повлекло за собой коренные изменения в системе отбора и назначения судей, ограничив тем самым влияние политических органов на этот процесс.

Также был изменен порядок отбора и назначения судей, их освобождения с должности (см. ниже).

Мониторинговая группа приветствует указанные и другие изменения, направленные на ограничения роли политических органов в формировании судейского корпуса и функционировании судебной системы. Эти изменения значительны и направлены в правильную сторону. Их следует развивать дальше и продолжить ограничение влияния политических органов до максимального уровня, как рекомендовалось. Эта часть рекомендации была частично выполнена. Однако остается значительной роль Президента и парламента в этих вопросах. Например, Президент согласовывает назначение кандидатуры судей одного уровня и подает или согласовывает кандидатуры других судей, которые утверждаются в парламенте.

Детальные рекомендации по дальнейшим шагам смотрите по тексту этого раздела.

Отбор кандидатов на должность судьи

Предыдущая рекомендация:

“Пересмотреть порядок отбора и назначения судей, обеспечив его объективность и прозрачность, в частности, ввести в законодательство нормы, предусматривающие ясные критерии отбора и назначения судей, включая их назначение на новый срок. Предусмотреть процедуру обоснования и обжалования решений соответствующих органов. Максимально ограничить влияние политических органов на назначение судей и освобождение их от должности. Исключить возможность назначения на должность судей без прохождения соответствующих процедур.”

В процедуре отбора кандидатов на должности судьи задействованы все органы судейского сообщества, но ключевая роль отведена Высшему судейскому совету Республики Узбекистан и квалификационным коллегиям судей.

Лица, изъявившие желание стать судьями и соответствующие требованиям, обращаются с заявлением в ВСС или через квалификационную коллегия судей для включения в резерв. После они сдают экзамен в Экзаменационную комиссию Совета. Прошедшие экзамен включаются в резерв.

После кандидаты проходят отбор на специальные курсы, кандидаты, прошедшие отбор, обучаются и проходят стажировку в судах. Кандидаты, успешно закончившие специальные курсы, получают сертификат, а не прошедшие исключаются из резерва.

Судебная инспекция ВСС выносит заключения о соответствии кандидата на должность судьи, Сектор по формированию судейского корпуса ВСС формируют список кандидатов для участия в конкурсе, Секретарь Высшего судейского совета извещает участников о дате проведения конкурса.

Когда объявляются вакантные места кандидат может подать заявление об участии в отборе. Кандидат проходит отбор в заседании Высшего судейского совета, где члены Высшего судейского совета задают вопросы и определяют его уровень знаний.

После завершения беседы кандидат покидает зал заседания, и члены Высшего судейского совета начинают обсуждение рассматриваемого кандидата, и голосуют за или против кандидата. Решение заседания принимается простым большинством голосов участников заседания. Далее председательствующий немедленно сообщает решение Совета кандидату на должность судьи.

После Высший судейский совет вносит предложения Президенту РУ для согласования кандидата. После получения одобрения от Президента Республики Узбекистан Высший судейский совет назначает на должность судей районного, городского уровня, Президент

Республики Узбекистан назначает председателей и заместителя областей и города Ташкента, судьи Верховного суда избираются Сенатом Республики Узбекистан по представлению Президента.

Количество случаев неполучения согласия Президента РУ на внесенные предложения (представления) о назначении судей составило:

- в 2017 году: 11 кандидатов, из них 2 выдвинутые на новый срок, 9 - впервые назначаемые;
- в 2018 году: 5 кандидатов, из них 3 выдвинутые на новый срок, 2 - впервые назначаемые.

Согласно Закону «О Высшем судебном совете Республики Узбекистан», основными критериями отбора впервые назначаемых судей являются безупречная репутация, честность, компетентность, наличие достаточного жизненного опыта, отсутствие заболеваний или физических недостатков, препятствующих отправлению правосудия.

Основными критериями отбора судей на новый срок полномочий и на другие судебские должности являются безупречная репутация, честность, объективность, справедливость и компетентность в период их судебской деятельности.

Процедура обжалования решений Высшего судебного совета Республики Узбекистан относительно отбора и назначения судей законом не предусмотрена. Однако, в 2017 и 2018 годах в Высший судебный совет по данному вопросу поступило по две жалобы, в ответ на которые даны соответствующие разъяснения.

Согласно статье 24 Закона «О Высшем судебном совете Республики Узбекистан» информация о вакантных судебных должностях размещается на официальном веб-сайте Совета. Также на веб-сайте Совета публикуются результаты экзаменов для включения в резерв, список кандидатов, включенных в резерв.

На каждом этапе отбора и назначения судей на должности публикуется информация следующим образом: а) список кандидатов публикуется на официальном веб-сайте Совета (www.sudyalarioliykengashi.uz); б) результаты тестирования незамедлительно показываются в компьютере кандидату; в) результаты других составляющих квалификационного экзамена публикуется на официальном веб-сайте Совета; г) результаты конкурса незамедлительно сообщается кандидату.

Порядок проведения всех экзаменов и собеседований при отборе кандидатов в судьи на заседаниях Экзаменационной комиссии Высшего судебного совета при включении в резерв, а также в заседании Высшего судебного совета Республики Узбекистан при участии в конкурсе на вакантную судебскую должность установлен в Законе «О Высшем судебном совете Республики Узбекистан» принятым 06.04.2017 года, Регламенте ВСС, утвержденном постановлением ВСС от 17.05.2018 года.

Деятельность Экзаменационной комиссии Высшего судебного совета Республики Узбекистан для включения кандидата в резерв на должность судьи урегулирован Положением об экзаменационной комиссии Высшего судебного совета Республики Узбекистан, утвержденного постановлением Высшего судебного совета от 22.05.2017 года.

При принятии решений всех заседаний при отборе судей участвуют только члены комиссий и принимают решения большинством голосов. Принятое решение немедленно сообщается кандидату.

Также согласно ст.4 Закона «О Высшем судейском совете Республики Узбекистан» Совет осуществляет свою деятельность открыто, во взаимодействии с государственными органами, органами самоуправления граждан, другими организациями и гражданами, а также со средствами массовой информации.

Также для обеспечения прозрачности и открытости отбора и назначения судей введен новый порядок, согласно которому впервые назначаемые кандидаты на должности судей представляются общественности для получения их мнения, после чего Совет принимает решение о назначении последнего на должность судьи¹².

Как отметили НПО, при отборе кандидатов, впервые назначаемых на должности судей, кандидатов на новый срок полномочий либо на другие судейские должности могут использоваться различные методы изучения — собеседование, тестирование независимыми экспертами, тематические рефераты по заданной проблематике, экспресс-опросы в порядке, определяемом Советом. Однако, на практике личность кандидата на должность судьи изучается не только инспекцией при Высшем судейском совете, но также и администрацией Президента, которая осуществляет собственную проверку личности кандидата, и кандидат вызывается на тестирование исключительно с одобрением администрации президента. Не существует прозрачной процедуры утверждения кандидата в судьи на повестку дня заседания Совета для прохождения экзамена.

Комментарии экспертов

По мнению мониторинговой группы, открытый конкурсный отбор при назначении на должность судей является значительным шагом вперед. Однако, на законодательном уровне не установлен прозрачный механизм и четкие и объективные критерии для отбора, а также правила и детальные процедуры для оценки кандидата на основании таких критериев. Эти вопросы должны регулироваться законом, а не любыми другими актами, в том числе актами ВСС.

Законодательством предусмотрено сложную процедуру сначала зачисления кандидатов в резерв, а потом дополнительного отбора на должность судьи. В этом процессе проводится четыре отдельных процедуры экзаменирования. Зачисление в резерв (после достаточно сложной процедуры отбора) не гарантирует занятия должности судьи; для этого необходимо еще раз пройти проверку и собеседование. При этом, по мнению НПО, на процедуру включения в резерв расходуются значительные ресурсы, хотя только небольшая часть кандидатов, зачисленных в резерв, станет судьями.

Рекомендуется изучить насколько действующая процедура способствует привлечению в судейский корпус наиболее подготовленных и мотивированных кадров, а также в целом оценить ее эффективность. Более простым и действенным способом формирования судейского корпуса могло бы быть объявление конкурса на существующие вакансии с назначением на должности судей победивших кандидатов согласно рейтингу. При этом после успешного прохождения отбора может быть предусмотрено обязательное обучение.

Решение об отказе в назначении на должность судьи должно быть обоснованным и предоставляться в письменном виде кандидату на должность судьи. Должен быть установлен механизм для обжалования решения об отказе в назначении на должность судьи, по крайней мере в случае нарушения процедурных правил, которые повлияли на окончательное решение, например в случае, когда:

¹² <http://sudyalariolykengashi.uz/uz/lists/category?id=24>.

- член принимающего решение органа не был беспристрастным при проведении отбора;
- решение или действия имели дискриминационный характер;
- член принимающего решение органа превысил свои полномочия, что повлекло за собой нарушение прав кандидата или поставило под угрозу судебную независимость;
- информация, которая легла в основу решения, была недостоверной, что было доказано кандидатом надлежащими доказательствами;
- конкурс был проведен в нарушение процедуры, установленной законодательством Узбекистана, что оказало существенное влияние на результат конкурса.

Следует устранить политические органы (Президент, палаты парламента) из процесса формирования судейского корпуса. Если право назначения судей сохраняется за политическими органами (например, за Президентом), оно должно быть максимально ограничено и сводится к формальному утверждению. При этом основное решение по судьям всех уровней должно приниматься Высшим судейским советом (состав которого будет приведен в соответствие со стандартами); Президента может отклонить внесенную кандидатуру лишь один раз в случае нарушения процессуальных правил или явного несоответствия кандидата установленным законом требованиям; при этом в случае повторного внесения той же кандидатуры (например, после подтверждения 2/3 членов Совета) Президент обязан ее утвердить в должности.

В этой связи мониторинговая группа приветствует то, что в Послании Президента Республики Узбекистан Олий Мажлису 28 декабря 2018 года было отмечено о необходимости самостоятельного исполнения Высшим судейским советом полномочий по отбору и назначению судей областных, районных и городских судов, без получения согласия Президента Республики Узбекистан. По информации властей, разрабатывается проект закона, который предусматривает назначение на должность судей военных судов, судов областей и города Ташкента, председателей и судей межрайонных, районных, городских судов без получения согласия Президента Республики Узбекистан. Мониторинговая группа рекомендует расширить порядок назначения судей без согласования с Президентом на все категории судей, а также учесть другие рекомендации.

Эксперты также отмечают, что согласно предоставленной информации, судьи в местные суды, как правило, назначаются из числа жителей этого района или области. При этом обязательным этапом отбора (перед внесением кандидатуры Президенту) является общественное обсуждение кандидата на местном уровне с участием хокимиятов, махаллей, местных депутатов, общественных организаций. Такой порядок, по мнению экспертов, может содействовать местничеству, установлению коррупционных связей на местном уровне и nepотизма, негативно влиять на независимость судьи. Рекомендуется воздерживаться от привязки места работы судьи к территории его происхождения. Стоит предусмотреть процедуру, при которой кандидат, отобранный на должность судьи, имеет возможность самостоятельно выбрать место работы согласно существующих вакансий в порядке рейтинга кандидатов (первое право выбора предоставляется кандидату с наивысшим рейтингом и так далее).

Органы власти Узбекистана возразили, что такой порядок не приводит к негативному влиянию на независимость судьи, а наоборот обеспечивает прозрачность и открытость отбора и назначения судей. Мнение общественности носит рекомендательный характер и

рассматривается Высшим судебным советом вместе с остальными характеристиками и отзывами о кандидате. Данный порядок регулируется Постановлением ВСС от 11 сентября 2017 года.

По информации НПО, распространена практика, когда кандидат, изъявивший желание работать судьей определенной юрисдикции, зачастую, по сути, в принудительном порядке назначается на должность судьи суда другой юрисдикции с целью заполнения вакансий. По мнению экспертов, это крайне негативная практика, которой следует избегать.

По мнению органов власти Узбекистана, данное утверждение является не состоятельным, поскольку согласно статье 24 Закона «О Высшем судебном совете Республики Узбекистан», отбор и назначение кандидатов на должности судей осуществляется абсолютно на добровольной основе. Случаев, когда кандидат, изъявивший желание работать судьей определенной юрисдикции, был принудительно назначен на должность судьи суда другой юрисдикции, только по необходимости заполнить вакансию, не имеется.

Новая рекомендация № 12

- 1. Рассмотреть возможность устранения участия политических органов (парламента, Президента) в назначении судей всех уровней, возложив такие полномочия на Высший судебный совет, состав которого будет приведен в соответствие с международными стандартами. В случае сохранения такой роли (например, за Президентом), она должна быть ограничена формальным подтверждением внесенных Советом кандидатур с ограниченной возможностью их отклонения в порядке и на основаниях, четко установленных в законе, и с возможностью преодоления такого отклонения решением Совета.*
- 2. Установить в законе четкие и объективные критерии для отбора кандидатов в судьи, а также детальные и прозрачные процедуры для оценки кандидатов на основании таких критериев. Рассмотреть возможность изменения процесса отбора на должность судьи для его упрощения, в том числе путем упразднения процедуры зачисления в резерв. Ограничить влияние местных органов самоуправления на назначение судей, не допуская возникновения местничества при таком назначении.*
- 3. Публиковать детальную информацию о результатах всех этапов конкурсного отбора на должность судьи.*
- 4. Решение об отборе кандидатов должно быть мотивированным, предоставляться кандидату с возможностью его обжалования по установленным законом основаниям.*

Продвижение судей

Согласно статье 24 Закона «О Высшем судебном совете Республики Узбекистан» судья, изъявивший желание выдвинуть свою кандидатуру на другую судебную должность, подает заявление и необходимые документы в Совет. Соответствующая квалификационная коллегия судей представляет в Совет заключение по кандидату на должность судьи. В случае, если судья не отвечает требованиям к должности, на которую он претендует, Совет вправе внести в повестку дня вопрос о его рассмотрении на нижестоящую судебную должность.

Согласно статье 32 Положения о квалификационных коллегиях судей, утвержденного Законом Республики Узбекистан от 22 апреля 2014 года, выдвижение на судебные

должности лиц, ранее работавших судьями, осуществляется в порядке, установленном для выдвижения судей на новый срок полномочий и на другие судебские должности. Согласно статье 40 Регламента ВСС, рассмотрение вакантных судебских должностей осуществляется на альтернативной основе, не меньше двух кандидатов. Особые требования проведения конкурса для отбора судей на должность в высших судах не предусмотрено.

Таблица 11. Количество вакансий судей

	Штатное количество судей	из них вакансий
2016	1057	227
2017	1380	439
2018	1380	364

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Эксперты обращают внимание на большое количество вакансий (по состоянию на декабрь 2018 г. – 250 или около 1/5 от штатного количества), которое можно частично объяснить формированием новых органов, ответственных за отбор кандидатов. Большое количество вакансий следует устранить, поскольку это приводит к большей нагрузке на действующих судей, создает дополнительные риски для независимости судов.

Система обучения кандидатов на должность судьи

До недавнего времени действовал порядок, по которому списки лиц, включенных в резерв кандидатов, впервые назначаемых на должности судей, направляются в Сектор по организации профессиональной подготовки судей ВСС Республики Узбекистан, а также в Верховный суд и Центр по повышению квалификации юристов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан (далее - ЦПКЮ) для организации обучения на специальных курсах и прохождения стажировки в судах.

Для этого ЦПКЮ совместно с ВСС Узбекистан и ВС Республики Узбекистан организует отбор слушателей путем устного собеседования. Список кандидатов, не прошедших отбор, направляется в Совет для исключения их из резерва.

Кандидаты, прошедшие отбор, согласно устава ЦПКЮ утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении устава Центра повышения квалификации юристов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан» от 12 июля 2012 года за №212, в установленном порядке проходят обязательный 3-х месячный курс подготовки в ЦПКЮ и стажировку в судах, из которых 45 дней составляет обучение теоретическим знаниям по специальности и 45 дней стажировка.

После удовлетворительной оценки результатов обучения и стажировки кандидатам со стороны Центра выдается сертификат, а в Совет направляется заключение о готовности теоретических и практических знаний кандидата на должность судьи и копия сертификата. Судьи, назначенные на новый срок полномочия, проходят 2-х недельный курс повышения квалификации.

Центром повышения квалификации юристов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан обеспечивается подготовка лиц, состоящих в резерве или впервые назначенных (избранных) на должности судей, навыков судебной деятельности, глубоких знаний о содержании и сущности законодательства, правоприменительной практики и осуществляемых судебно-правовых реформ.

Центром повышения квалификации юристов совместно с Верховным судом и ВСС Республики Узбекистан разработаны и утверждены модули и учебные программы,

посвященные вопросам судебной этики и добропорядочности судей на специальных курсах для кандидатов, включенных в резерв на должность судьи и для судей при повышении квалификации. Данные курсы являются обязательными во время начального обучения судей и при повышении их квалификации.

Образовательные программы для кандидатов в судьи составлены из 7 модулей, в которые включены также «Курс судебской этики», «Судебная психология», которые включены в учебные программы и являются обязательными. Судьям при повышении квалификации также включены учебные программы по судебской этике и психологии.

В январе 2019 г. постановлением Президента¹³ была проведена реформа системы подготовки судей. Среди прочего была образована Высшая школа судей при Высшем судебном совете Республики Узбекистан (далее – Высшая школа). Установлено, что Высшая школа является государственным образовательным и научно-исследовательским учреждением, осуществляющим подготовку кандидатов на должности судей, переподготовку, повышение квалификации судей и работников аппарата судов. Высшую школу возглавляет директор, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом Республики Узбекистан по представлению председателя Высшего судебного совета.

Комментарии экспертов

Эксперты приветствуют создание Высшей школы судей при Высшем судебном совете, поскольку подчинение центра обучения кандидатов в судьи и судей Министерству юстиции противоречило международным стандартам. Как было отмечено в пункте 19 Киевских рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ, в тех случаях, когда учебные заведения для судей является частью процедуры отбора судей, такие учебные заведения должны быть независимы от исполнительной власти¹⁴.

Согласно Заклчению №4 Консультационного совета европейских судей (КСЕС), государство обязано гарантировать, чтобы судебный или другой независимый орган был ответственен за организацию и контроль подготовки судей (пункт 11). Должна быть сохранена независимость органа, ответственного за подготовку учебных программ и принятие решений, за то, какую подготовку нужно проводить (пункт 15). Судебная система должна играть важную роль или сама нести полную ответственность за организацию и контроль подготовки. КСЕС выступает против поручения этих обязанностей Министерству юстиции или любым другим органам, подотчетным законодательной или исполнительной власти (пункт 16)¹⁵.

В этой связи проблематично то, что вопросы учреждения, обеспечения деятельности Высшей школы судей, а также порядка подготовки кандидатов в судьи и судей урегулированы актом Президента РУ. Эти вопросы должны регулироваться законом и актами органа судебной системы, например, высшего судебного совета.

Новая рекомендация № 13

¹³ Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по кардинальному совершенствованию системы подготовки кандидатов на должности судей, переподготовки, повышения квалификации судей и работников аппарата судов» №ПП-4096 от 06.01.2019, доступно по ссылке: <http://lex.uz/docs/4141445>.

¹⁴ Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, 2010 год. Источник: www.osce.org/ru/odihr/73488?download=true.

¹⁵ Источник: <https://rm.coe.int/1680747d37>.

Обеспечить регулирование вопросов подготовки кандидатов в судьи и повышения квалификации судей законом и актами органов судебной системы, которые должны определять программу и порядок подготовки (обучения) судей и кандидатов на должность судьи.

Оценка судей

Оценка судей производится на основании Положения о критериях изучения и оценки деятельности судей, утвержденного постановлением ВСС от 22 августа 2017 года. Результаты оценки деятельности судей учитываются при назначении судьи на очередной десятилетний срок и бессрочном назначении.

Оценка деятельности судей осуществляется по нижеследующим критериям:

- законность, обоснованность и справедливость вынесенных судебных решений;
- соблюдение процессуальных требований к составлению судебных решений;
- эффективная организация рассмотрения судебных дел;
- обеспеченность исполнения судебных решений;
- соблюдение кодекса этического поведения судей;
- рассмотрение обращений физических и юридических лиц в установленном законом порядке;
- проведенные работы по повышению профессиональных навыков и показатели в сфере правовой пропаганды, а также научной деятельности¹⁶.

См. рекомендацию в части относительно несменяемости судей.

Комментарии экспертов

Следует обратить внимание на международные стандарты относительно оценки судей. Например, согласно рекомендациям Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии ОБСЕ, критерии профессиональной оценки должны быть четко сформулированы, прозрачны и унифицированы. Основные критерии должны быть указаны в законе. Точные критерии, используемые в регулярных оценках, должны быть изложены в подзаконных актах вместе с графиками и механизмами проведения подобных проверок¹⁷.

Эксперты также отмечают, что на независимость судей негативно может сказываться существование института квалификационных классов судей. С присваиванием определенного квалификационного класса связана выплата дополнительной надбавки судьям. Присвоение Высшего квалификационного класса производится Президентом Республики Узбекистан по представлению председателя Верховного суда. Другие квалификационные классы судьям присваиваются Высшей квалификационной коллегией судей по представлению председателей соответствующих судов. Такой порядок ограничивает внутреннюю и внешнюю независимость судей, поскольку ставит их в зависимость от политического органа и должностного лица судебной системы. При этом предусмотрено лишение судей квалификационного класса «за грубые нарушения

¹⁶ <http://sudyalariolykengashi.uz/ru/lists/view/171>.

¹⁷ Пункт 29 Рекомендаций. Источник: www.osce.org/ru/odihr/73488?download=true.

законности при осуществлении правосудия», что, по сути, является дополнительным взысканием, которое налагается вне процедур дисциплинарного взыскания. Критерии присвоения и лишения квалификационных классов в законодательстве четко не определены.

Рекомендуется упразднить институт квалификационных классов судей и заменить его законодательно гарантированным и сбалансированным подходом к определению вознаграждения судей. Присуждение квалификационных классов может использоваться для воздействия на судей и не должно заменять собой объективную оценку судей.

По информации представителей НПО, судебная инспекция при Высшем судебном совете проводит ежегодные проверки судов, в рамках которых оцениваются и отдельные судьи, и что такие проверки могут использоваться для давления на судей. Количество и основания для проведения проверок судов законодательством не регулируется. Такие проверки обычно обосновываются как «оказание практической помощи судам», но на самом деле по своей сути являются проверкой деятельности. Один и тот же суд может быть подвергнут нескончаемому количеству раз проверок, как со стороны Высшего судебного совета, Верховного суда, так и вышестоящих судов. В ходе проверки проверяются как законченные, так и находящиеся на рассмотрении судебные дела.

Органы власти Узбекистана не согласились с таким описанием. По их утверждению, судебная инспекция Совета может проводить только расследования на основании обращения физических и юридических лиц по вопросам нарушения судьями правил этического поведения, а также изучать кандидатов на следующий срок пребывания в должности судьи. Все остальные обращения касательно судебных решений, вынесенных судьями, жалобы относительно несоблюдения судьями при рассмотрении дел или вынесения решений материального или процессуального законодательства, относятся к компетенции суда вышестоящей инстанции. Не только фактов проведения Судебной инспекцией при Высшем судебном совете проверок деятельности судов, но и случаев обсуждения правомерности вынесенных судами судебных решений (что относится к компетенции суда вышестоящей инстанции) не было.

Однако, эксперты обращают внимание на то, что Положением о судебной инспекции, утвержденным постановлением Высшего судебного совета от 22 мая 2017 года, предусмотрены широкие полномочия судебной инспекции. Среди прочего, согласно пункту 18 Положения, «судебная инспекция проверяет соблюдение судьями правил Кодекса этического поведения судей. Проверка проводится в разовой или комплексной формах. По конкретным вопросам организационной деятельности судов или выдвинутым аргументам, указанных в жалобе, проводится разовое изучение. Комплексное изучение проводится в соответствии с планом работы Совета.» Таким образом, судебная инспекция проводит проверки, и не только на основании жалоб.

Новая рекомендация № 14

- 1. Упразднить институт квалификационных классов судей, обеспечив оценку судей на основании четко сформулированных, прозрачных и унифицированных критериев и процедур, определенных в законе.***
- 2. Исключить возможность проведения проверок судов судебной инспекцией при Высшем судебном совете или любых других проверок (анализов работы) судов, кроме проведения расследования на основании жалобы в рамках конкретного дисциплинарного производства на основаниях и в порядке, установленных законом.***

Увольнение судей

Предыдущая рекомендация

«Максимально ограничить влияние политических органов на назначение судей и освобождение их от должности»

Согласно статье 72 Закона «О судах», полномочия судьи досрочно прекращаются в случаях: 1) нарушения им присяги судьи; 2) подачи им письменного заявления; 3) продолжения им деятельности, несовместимой с должностью судьи, после сделанного ему соответствующей квалификационной коллегией судей предупреждения или приостановления его полномочий; 4) признания его в установленном порядке недееспособным или ограниченно дееспособным; 5) утраты им гражданства Республики Узбекистан; 6) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; 7) смерти или объявления его умершим решением суда; 8) его неспособности по состоянию здоровья или иным уважительным причинам в течение длительного времени исполнять обязанности судьи; 9) истечения срока полномочий председателя суда, если он не дает согласие на занятие другой судейской должности.

При наличии предусмотренных оснований, полномочия судьи досрочно прекращаются в следующем порядке:

- судьи Верховного суда - Сенатом Олий Мажлиса РУ по представлению Президента РУ;
- председателя и заместителя председателя судов областей и города Ташкента, председателя Военного суда - Президентом РУ по представлению Высшего судейского совета;
- судьи военных судов, судов областей и города Ташкента, председателя и судьи межрайонных, районных (городских) судов - Высшим судейским советом по согласованию с Президентом РУ.

Досрочное прекращение полномочий судьи в случаях, предусмотренных пунктами 1, 3 и 8 (см. выше), допускается на основании решения соответствующей квалификационной коллегии судей.

Судья вправе обжаловать решение квалификационной коллегии судей в порядке, установленном законодательством.

Количество судей, которые были уволены с должности:

в 2016 году уволено с должности всего 19 судей. Из них: 12 – по собственному заявлению, 5 – за нарушения присяги судьи, 1 – за допущение ошибок в сфере осуществления правосудия, 1 – в связи со смертью.

в 2017 году уволены с должности всего 69 судей. Из них: 8 – по собственному желанию, 15 – за нарушение присяги судьи, 10 – за допущение ошибок в сфере осуществления правосудия, 3 – в связи со смертью, 20 – в связи с переходом на другую работу, 11 – в связи с сокращением штата, 2 – по состоянию здоровья.

в 2018 году уволены с должности всего 16 судей. Из них: 4 – по собственному желанию, 3 – за нарушение присяги судьи, 3 – в связи со смертью, 5 – в связи с переходом на другую работу, 1 – по состоянию здоровья.

По информации НПО, на практике вопрос прекращения полномочий судьи по любым основаниям рассматривается на заседаниях ВСС. Участие судьи на данных заседаниях не

обеспечивается. Кроме того, не предусмотрена процедура обжалования решений ВСС. Информация, по каким критериям полномочия судьи прекращаются, остается закрытой. При таких обстоятельствах, судья, чьи полномочия прекращены (без его привлечения к уголовной или дисциплинарной ответственности), по сути, лишен права быть услышанным на заседании Совета и предоставить пояснения по рассматриваемым обстоятельствам. Органы власти не согласились с таким описанием, так как на практике при рассмотрении Советом вопроса прекращения полномочий судьи обеспечивается его участие и при этом судья вправе представить дополнительные объяснения. Прежде чем внести в повестку дня заседания ВСС вопрос о прекращении полномочий судьи, последний должен ознакомиться с материалами, на основании которых был поставлен такой вопрос, и должен дать письменное пояснение по сути вопроса. Данный механизм урегулирован Регламентом ВСС.

Как уже отмечалось выше, следует устранить или ограничить роль политических органов на увольнение судей с целью укрепления судейской независимости.

Следует также установить четкие основания для освобождения с должности, а именно заменить такое общее основание как «нарушение присяги» на четкие основания, которые будут определены в законе и обеспечат правовую определенность. Следует также обеспечить справедливую процедуру и соблюдение прав судьи при рассмотрении вопроса об освобождении его с должности (см. рекомендации ниже в части дисциплинарной ответственности).

Назначение судей на административные должности в судах, полномочия председателей судов

Согласно Закону «О судах» (ст. 63), председатель, заместители председателя Верховного суда избираются Сенатом Олий Мажлиса по представлению Президента РУ. Председатели и заместители председателей судов областей и города Ташкента назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РУ по представлению Высшего судейского совета. Председатели межрайонных, районных (городских) судов назначаются на должность и освобождаются от должности Высшим судейским советом по согласованию с Президентом РУ.

Согласно п.4 Положения «О критериях и порядке формирования резерва кандидатов на должности председателя и заместителя председателя суда» утвержденного Постановлением Высшего судейского совета Республики Узбекистан от 14.09.2018г. за №799-III, при формировании резерва кандидатов на должности председателя и заместителя председателя суда учитываются следующие критерии:

1. кандидат на должность председателя межрайонного, районного (городского) суда, территориального военного суда – как правило должен иметь трудовой стаж в качестве судьи не менее трех лет;
2. кандидат на должность заместителя председателя суда Республики Каракалпакстан, области, города Ташкента - как правило должен иметь трудовой стаж в качестве судьи не менее пяти лет;
3. кандидат на должность председателя суда Республики Каракалпакстан, области, города Ташкента, Военного суда Республики Узбекистан - как правило должен иметь трудовой стаж в качестве судьи не менее семи лет;
4. знание в совершенстве законов и законодательства Республики Узбекистан;
5. решительность, справедливость, мастерство владения профессией, трудолюбие, повышенное чувство ответственности, организаторские и инициаторские

способности, и способности, которые будут служить примером для остальных работников;

6. умение распределять обязанности, успешно решать задачи, предвидеть перспективу, всесторонне изучать проблему, последствия принимаемых решений и происходящих событий;

7. иметь рекомендации (не менее трех судей судов вышестоящих инстанций) о пользовании уважением среди коллег и достоинности выполнять ответственную обязанность руководителя суда;

8. иметь положительные характеристики с места жительства (рекомендации махаллинского схода граждан);

9. умение проводить открытые диалоги с общественностью, устанавливать партнерство, выступать перед обществом;

10. рекомендации соответствующих квалификационных коллегий судей о достоинности занятия руководящей должности.

В соответствии со статьей 63-2 Закона Республики Узбекистан «О судах», председатели судов избираются или назначаются сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может быть избрано или назначено председателем суда в соответствующем суде более двух сроков подряд.

В соответствии с Положением «О квалификационных коллегиях судей», председателем квалификационных коллегий областного уровня является председатель этого же суда и его роль в назначении судьи на новый срок полномочий характеризуется в: подготовке пакета документов касательно личности судьи, профессиональной деятельности, а также качества и характеристики и др.; организации мероприятий (семинары, круглые столы и др.) по подготовке или переподготовки кандидата на следующий срок.

В вопросах оценке деятельности судьи: председатель областного суда, будучи председателем квалификационной комиссии областного (городского) суда, оценивает деятельность судьи районного суда на предмет правильного применения процессуальных норм при рассмотрении дел, своевременном направлении их на исполнения, повышения квалификации, количества выступления в средствах массовой информации, а также личных и выездных приемов граждан и др.

Заместитель председателя Верховного суда, будучи председателем Высшей квалификационной комиссии, оценивает деятельность судей Верховного суда, председателей или заместителей председателя областного суда по тем же параметрам, указанных выше.

В вопросах квалификационной аттестации судей, роль председателя суда состоит в подаче ходатайство о присвоении квалификационного чина для судьи.

Председатель суда не имеет роли при переводе подчиняющего ему судьи на другой суд.

В соответствии с Законом «О судах», лишь Председатель Верховного суда имеет полномочие возбуждать дела о дисциплинарной ответственности судей судов Республики Узбекистан на основании ходатайства председателя суда в отношении судьи, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, справки о проверке деятельности, а также заключения служебной проверки.

Председатель суда не имеет роли при досрочном прекращении полномочий судьи, а также материального поощрения.

Назначение на должность в аппарате суда осуществляется приказом председателя этого же суда.

В вопросах материально-технического обеспечения судей и судов председатель суда дает рапорт о необходимых инвентарных средствах в целях эффективного функционирования суда и судей территориальному подразделению Департамента при Верховном суде.

Председатель суда не имеет никакой роли в распределении дел среди судей, так как распределение дел в судах осуществляется электронной системой автоматического распределения дел.

Комментарии экспертов

Мониторинговая группа отмечает чрезвычайно широкие полномочия председателей судов в вопросах карьеры, обеспечения судей и работы судов. Это негативно влияет на реальную независимость судей. Согласно информации представителей НПО, внешнее влияние на судей, как правило, оказывается именно через председателей судов. Фактически (не юридически), в судебной власти сложилась иерархическая система с вертикалью председателей судов от суда местного уровня до председателя Верховного суда. Такая вертикаль и зависимость на практике не совместимы с судебной независимостью и должны быть устранены.

Также неприемлемым является порядок назначения председателей судов политическими органами. Наилучшим способом назначения руководителей судов, который максимально обеспечивает их независимость, считается их избрание коллективом судей соответствующего суда. Другим приемлемым вариантом является их назначение органом судейского управления (конференциями судей или ВСС в случае изменения его состава). Срок полномочий председателя должен ограничиваться 2-3 годами с возможностью одного повторного назначения. При этом для односоставных судов может быть предусмотрен особый порядок.

Как было отмечено в Рекомендациях Киевской конференции ОБСЕ (см. выше), председатели судов не должны иметь полномочий в вопросах определения размера зарплаты и вознаграждения судей. У председателей судов могут быть представительские и административные функции, включая контроль за несудебным персоналом судов. Для обеспечения независимого и объективного рассмотрения жалоб у председателей судов не должно быть полномочий по возбуждению дисциплинарного производства или принятия дисциплинарных мер воздействия.

Проблематичным с точки зрения независимости судебной власти является также положение Закона «О судах» (ст. 34), согласно которому председатель суда представляет не реже одного раза в год в соответствующий Кенгаш народных депутатов информацию о деятельности суда по осуществлению судебной защиты прав и свобод граждан, а также прав и охраняемых законом интересов предприятий, учреждений и организаций. Суды должны действовать открыто и предоставлять регулярную информацию о своей деятельности с использованием веб-ресурсов и СМИ. Предоставление информации председателем суда перед местными представительскими органами ограничивают судебную независимость.

По мнению органов власти Узбекистана, представление такой информации председателями судов не ограничивает судебную независимость, а наоборот обеспечивают прозрачность и открытость деятельности судов. При заслушивании информации председателей судов не допускается критика, анализ и вмешательство в отправление правосудие, лишь обеспечивается реализация положений Закона «Об общественном контроле», путем участия граждан в данном процессе, посредством избранных ими представителей. Информация

председателей судов принимается ко вниманию представителями общественности и служит одним из механизмов по преждевременному выявлению причин правонарушений или преступлений в стране, на которое в последнее время уделяется особое внимание, и достигнуты значительные успехи, так, например, в 2018 году по сравнению с 2017 годом, преступность в стране снизилась на 40%.

Процедура распределения дел между судьями

Постановлением Президиума Верховного суда Республики Узбекистан №РС-37-18 от 6 июля 2018 года были утверждены положения об автоматизированном распределении дел в судах различных юрисдикций. Был создан модуль «Автоматическое распределение дел» на базе платформы информационных систем, внедренных в уголовном, гражданском, административном и экономическом судах.

По информации властей Узбекистана, этот модуль был внедрен во всех судах Республики Узбекистан с октября 2018 года.

Стороны дела и общественность может получить информацию о распределении дела через веб-сайт Верховного суда Республики Узбекистан. Представители НПО не подтвердили информацию о возможности ознакомления общественности с результатами такого распределения.

Эксперты приветствуют внедрение электронного распределения дел среди судей всех судов Узбекистана. Однако вызывает вопрос отдельные исключения, при которых распределение совершается «вручную» председателем суда. Согласно Положению об автоматизированном распределении дел в экономических судах Республики Узбекистан, в случае принятия заявления об отводе (самоотводе) судьи передача дела другому судье, распределение дел, направленных судом надзорной инстанции на новое рассмотрение, дел, поступивших из другого экономического суда, а также дел, направленных на рассмотрение по распоряжению Председателя Верховного суда, производится вручную председателем суда или лицом, исполняющим его обязанности. Такой же порядок предусмотрен для автоматизированного распределения дел в судах других юрисдикций.

Наличие таких исключений нивелирует положительное влияние автоматизированного распределения дел, поскольку допускает манипулирование таким распределением и необоснованно исключает целые категории дел. Например, непонятно какие приемлемые объективные причины могут объяснить необходимость ручного распределения дела, направленного на рассмотрение по распоряжению Председателя Верховного суда или поступившего из надзорной инстанции. Если необходимо исключить из распределения судью, который ранее рассматривал это дело, то это легко достигается в системе автоматизированного распределения.

Если ручное распределение дел допускается в исключительных случаях неисправности автоматизированной системы, которое невозможно исправить в краткие сроки, то такое распределение должно быть письменно мотивировано, основываться на тех же критериях, что и автоматизированное распределение, и должно публиковаться.

Новая рекомендация № 15

- 1. Ограничить функции председателей судов представительскими и административными полномочиями, которые не влияют на вознаграждение и материальное обеспечение судей, дисциплинарную ответственность судей.*

2. *Изменить порядок назначения председателей судов передав такие полномочия собранию судей соответствующего суда или другому органу судейского сообщества.*
3. *Обеспечить право судьи присутствовать и давать пояснения, пользоваться защитой при решении вопроса о снятии его с должности, предусмотреть возможность обжалования принятого решения об освобождении с должности. Обеспечить прозрачность и другие гарантии надлежащей процедуры при рассмотрении вопроса об увольнении судьи с должности.*
4. *Обеспечить автоматизированное распределение дел в судах по всем категориям дел и опубликование онлайн информации о результатах такого распределения; при «ручном» распределении по причине длительной неисправности автоматизированной системы, такое распределение должно быть письменно мотивировано, основываться на тех же критериях, что и автоматизированное распределение, и его результаты должны публиковаться.*

Опубликование решений судов, прозрачность

По официальной информации, на веб-сайте Верховного суда Республики Узбекистан публикуется информация о принятых решениях и статистика о деятельности органа. В интернете публикуется следующая информация о деятельности: повестки дня заседаний; принятые решения; статистика деятельности органа. Не публикуются: проекты повестки дня заседаний; проекты решений; протоколы заседаний.

Согласно ст. 7 Закона Республики Узбекистан «О судах», разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дел в закрытом заседании допускается лишь в случаях, установленных законом.

Согласно статье 4 Закона Республики Узбекистан «О Высшем судейском совете Республики Узбекистан», одним из основных принципов деятельности Совета является открытость. Совет осуществляет свою деятельность открыто, во взаимодействии с государственными органами, органами самоуправления граждан, другими организациями и гражданами, а также со средствами массовой информации.

Указом Президента Республики Узбекистан от 13.07.2018 года «О мерах по дальнейшему совершенствованию судебной системы и повышению доверия к органам судебной власти» №УП-5482, были приняты предложения Верховного суда, Высшего судейского совета Республики Узбекистан и Ассоциации судей Узбекистана о дальнейшем обеспечении прозрачности деятельности судебных органов, расширении открытого диалога с населением и усилении роли общественности в отправлении правосудия путем:

поэтапного внедрения порядка систематического опубликования на веб-сайте Верховного суда Республики Узбекистан судебных решений;

внедрения в практику судов дачи участникам судебного процесса разъяснений сути принятого судебного акта после его оглашения;

проведения председателями областных судов и их заместителями ежеквартальных брифингов в целях информирования общественности и средств массовой информации о деятельности судов;

опубликования ежеквартальных обзоров практики рассмотрения судебных дел в порядке надзора судебными коллегиями Верховного суда Республики Узбекистан, в апелляционном и кассационном порядке - областными и приравненными к ним судами.

Верховный суд Узбекистана запустил новый интерактивный веб-сайт. К веб-сайту подсоединена система электронных судов E-SUD и система обмена документами E-XSUD, что позволит гражданам Узбекистана оформлять юридические документы в электронном виде.

Согласно Постановлению Президента Республики Узбекистан от 14 мая 2018 года № ПП-3723 «О мерах по кардинальному совершенствованию системы уголовного и уголовно-процессуального законодательства» в рамках пилотного проекта «Электронное уголовное дело» разрабатывается защищенная система, позволяющая вести в электронной форме производство по уголовным делам и обмен информацией органов дознания между органами прокуратуры, судами и органами исполнения наказания.

С сентября 2018 г. был запущен первый этап интерактивной услуги «Онлайн трансляция». С этой целью выбрано 12 пилотных судов из самых отдаленных регионов. Данная интерактивная услуга позволяет населению в открытом доступе через сеть интернет наблюдать за ходом проведения судебных процессов, как в режиме реального времени, так и в записи. Благодаря чему в значительной мере повышается прозрачность деятельности судебной системы.

Мониторинговая группа приветствует предпринятые шаги для обеспечения прозрачности и открытости судов в Республике Узбекистан. В частности, позитивно опубликование решений судов на сайте Верховного суда. По состоянию на февраль 2019 г., на веб-сайте Верховного суда (<http://public.sud.uz/#!/sign/view>) было опубликовано более 29 тыс. судебных решений по экономическим делам, более 44 тыс. решений по административным делам, более 8 тыс. решений уголовным делам, более 25 тыс. решений по гражданским делам. Следует обеспечить автоматическое опубликование онлайн всех решений судов, в том числе промежуточных постановлений и определений судов с четким перечнем исключений, установленных в законе.

Комментарии экспертов

Мониторинговая группа приветствует предпринятые в последнее время меры по обеспечению открытости судов в Узбекистане. Это касается опубликования решений судов на сайте Верховного суда, онлайн трансляции с заседаний судов и других мер. На данный момент, соответствующие обязательства четко не определены в законах. Например, согласно ст. 19 Уголовного процессуального кодекса РУ, вступившие в законную силу судебные решения могут быть опубликованы на официальном веб-сайте суда с согласия участников уголовного процесса или с обезличиванием, за исключением судебных решений по делам, рассмотренным в закрытых судебных заседаниях.

Рекомендуется четко установить в законе обязательное опубликование судебных решений, в том числе промежуточных решений судов, порядок и сроки опубликования, перечень исключений из обязательного опубликования (перечень данных, которые следует обезличить в судебных актах). При этом обезличивание не должно касаться должностных лиц органов власти, которые принимают участие в деле на основании установленных полномочий. Рекомендуется максимально автоматизировать процедуру обезличивания и опубликования решений на веб-сайте сразу после подписания судебного акта судьей.

Также рекомендуется определить в законе порядок онлайн трансляции в режиме реального времени с заседаний судов. Такая трансляция сопряжена со значительным вмешательством

в право на частную и семейную жизнь участников процесса и поэтому должно основываться на законе и осуществляться в рамках, необходимых для достижения цели обеспечения открытости судебных процессов, укрепления доверия к судам. Соответствующие положения должны быть отображены в процессуальных кодексах.

По информации властей Узбекистана, Верховный суд разработал проект Закона Республики Узбекистан, предусматривающий обеспечение правовых основ для проведения судебных заседаний в режиме онлайн трансляции. Проект закона находится на стадии рассмотрения заинтересованными министерствами и ведомствами.

Требования к судьям, этический кодекс

В соответствии со ст.66 Закона Республики Узбекистан «О судах» судьи обязаны:

- при рассмотрении дел в пределах своей компетенции неукоснительно соблюдать Конституцию и другие законы Республики Узбекистан, обеспечивать защиту прав и свобод граждан, их чести, достоинства и имущества, прав и охраняемых законом интересов предприятий, учреждений и организаций, быть беспристрастными и справедливыми;
- строго соблюдать честь судьи, правила этического поведения судей, воздерживаться от действий, которые могут умалить авторитет правосудия, достоинство судьи или вызвать сомнения в его объективности.

Кроме того, судьи:

- не вправе разглашать тайну совещания судей и сведения, полученные при проведении закрытых судебных заседаний.
- не могут быть сенаторами, депутатами представительных органов государственной власти.
- не могут состоять членами политических партий, участвовать в политических движениях, а также заниматься какими-либо другими видами оплачиваемой деятельности, кроме научной и педагогической.

Постановлением Высшего судейского совета Республики Узбекистан от 29 января 2018 года за №490, утвержден Кодекс этического поведения судей в новой редакции¹⁸.

Высший судейский совет рассматривает обращения физических и юридических лиц по вопросам нарушения судьями правил этического поведения. Высшая квалификационная коллегия судей осуществляет контроль за соблюдением судейской присяги и правил этического поведения судей судьями соответствующих судов.

В соответствии со статьей 73 Закона Республики Узбекистан «О судах» судья за нарушение правил этического поведения судей может быть привлечен к дисциплинарной ответственности по решению квалификационной коллегии судей. Аналогично в статье 21 Кодекса этического поведения судей закреплено, что нарушение правил настоящего Кодекса, повлекшее снижение авторитета судебной власти и (или) причинившее ущерб репутации судьи, является основанием для привлечения судьи в установленном порядке к дисциплинарной ответственности.

В 2017 году Советом рассмотрен вопрос о привлечении 36 судей к дисциплинарной ответственности за нарушение правил этического поведения судей. По результатам их

¹⁸ Доступно по ссылке: <https://oliysud.uz/ru/category/dokumenty/kodeks-eticeskogo-povedenia-sudej>.

рассмотрения Высшим судебным советом 19 судьям объявлен выговор, 12 судей были оштрафованы, также 5 судей были предупреждены.

В 2018 году Советом рассмотрен вопрос о привлечении 27 судей к дисциплинарной ответственности за нарушение правил этического поведения судей. По результатам их рассмотрения Высшим судебным советом 15 судьям объявлен выговор, 3 судей были оштрафованы, 7 судей были предупреждены, полномочия 2 судей были досрочно прекращены.

Конфликт интересов, другие ограничения

Согласно статье 20 Экономического процессуального кодекса, судья не может участвовать в рассмотрении дела и подлежит отводу, если он:

1. при предыдущем рассмотрении данного дела участвовал в качестве судьи и его повторное участие в рассмотрении дела в соответствии с требованиями настоящего Кодекса является недопустимым;
2. при предыдущем рассмотрении данного дела участвовал в качестве судьи третейского суда, прокурора, эксперта, специалиста, переводчика, секретаря судебного заседания, представителя или свидетеля;
3. является родственником лиц, участвующих в деле, или их представителей;
4. лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в его беспристрастности;
5. является родственником судьи, входящего в состав коллегии, рассматривающей дело.

Подобные нормы также предусмотрены в Гражданском процессуальном (ст. 21), Уголовно-процессуальном (ст. 76) кодексах и в кодексе Республики Узбекистан об административном судопроизводстве (ст. 21).

При наличии оснований, указанных в соответствующих статьях данных Кодексов, судья обязан заявить самоотвод. По тем же основаниям ему может быть заявлен отвод лицами, участвующими в деле. Самоотвод или отвод должен быть мотивирован и заявлен до начала рассмотрения дела по существу.

Также, согласно статье 6 Кодекса этического поведения судей, обязательными условиями надлежащего осуществления правосудия являются объективность и беспристрастность судьи. Поведение судьи в ходе судебного разбирательства и во внеслужебное время должно способствовать поддержанию уверенности общества и участников процесса в объективности и беспристрастности судьи и органов судебной власти.

В 2017-2018 гг. в отношении судей не применены дисциплинарные взыскания за нарушение установленных правил отвода/самоотвода судьи в целях предотвращения конфликта интересов.

Ряд ограничения для судей установлены в соответствии с нижеследующими нормативно-правовыми актами. В частности, в отношении:

- а) принятия подарков

В соответствии со статьей 66 Закона Республики Узбекистан «О судах», судьи обязаны строго соблюдать честь судьи, правила этического поведения судей, воздерживаться от действий, которые могут умалить авторитет правосудия, достоинство судьи или вызвать сомнения в его объективности.

Также, согласно статье 9 Кодекса этического поведения судей, судья в установленном порядке должен сообщать в Высший судейский совет Республики Узбекистан и (или) квалификационную коллегия судей о предложениях вознаграждения за выполнение или невыполнение определенных действий.

b) осуществления деятельности (оплачиваемой или нет) и занятия должностей помимо основной

В соответствии со статьей 66 Закона Республики Узбекистан «О судах», судьи не могут быть сенаторами, депутатами представительных органов государственной власти. Судьи не могут состоять членами политических партий, участвовать в политических движениях, а также заниматься какими-либо другими видами оплачиваемой деятельности, кроме научной и педагогической.

c) владения корпоративными правами в компаниях и других финансовых интересов

Согласно статье 13 Кодекса этического поведения судей, судья не имеет права заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе принимать участие в управлении коммерческой организацией. В случаях дарения или получения по наследству доли в уставных фондах коммерческих организаций, а также ценных бумаг, которые предоставляют право участия в управлении коммерческими организациями, судья должен предоставить об этом информацию в Высший судейский совет Республики Узбекистан и незамедлительно принять меры по передаче управления ими другим.

В 2016-2018 гг. в отношении судей не применены дисциплинарные взыскания за нарушение установленных ограничений для судей.

Комментарий экспертов

В части конфликта интересов, указанных положений процессуальных кодексов об отводе (самоотводе) судей недостаточно для недопущения и урегулирования конфликта интересов (КИ) в деятельности судей. Необходимо прежде всего дать нормативное определение КИ, что может быть сделано в общем законодательстве о КИ (см. соответствующий раздел этого отчета) или специальном акте, регулирующем деятельность судов. При этом правила конфликта интересов должны быть адаптированы к организации работы судей и учитывать гарантии их независимости. Особенности урегулирования конфликта интересов у судей могут быть установлены в законе или актом органа судейского сообщества. Необходимо также подготовить детальные разъяснения и практические советы по предотвращению и устранению конфликта интересов в работе судей.

См. новую рекомендацию ниже.

Правила декларирования

Постановлением Высшего судейского совета от 7 августа 2017 года за №241, утвержден «Порядок представления сведений судьей о получаемых им, супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми доходах и об имуществе (недвижимость и автотранспортные средства), находящемся во владении на основании права собственности и вещного права и об обязательствах имущественного характера».

Данный документ обязывает судьей предоставлять информацию об этом в Верховный суд Республики Узбекистан до 1 апреля каждого года.

Согласно указанному Порядку, проверка полноты и достоверности представленной информации осуществляется Высшей квалификационной коллегией судей судов в течение

пятнадцати дней, при необходимости запрашивается информация от соответствующих государственных органов.

Согласно п. 10 Порядка, неподача информации или подача недостоверных информации влечёт к привлечению судей к дисциплинарной ответственности в установленном порядке.

В 2017-2018 гг. в отношении судей не применены дисциплинарные взыскания за нарушение правил декларирования активов. В 2017-2018 гг. не имели места случаи неподдачи судьями сведений об имуществе или подачи сведений, с нарушением установленного срока или подачи недостоверной информации.

Комментарий экспертов

Обязанность декларирования активов, доходов, обязательств, расходов и интересов судей следует установить в законе, а также обеспечить опубликование соответствующих сведений онлайн (с возможными узко определенными исключениями) и их регулярную проверку. См. рекомендации в разделе «Добропорядочность государственной службы». До установления общего действенного механизма декларирования следует обеспечить опубликование ведомостей, подаваемых судьями согласно постановлению ВСС.

Обучение по вопросам предотвращения коррупции

При возникновении необходимости у судей в конфиденциальных консультациях и получении рекомендаций по вопросам конфликта интересов, ограничений по службе, декларирования активов, правил поведения и другим, они обращаются в Высший судейский совет.

Порядок разрешения конфликта интересов, декларирования активов, правила поведения судей и ограничений по службе и другие вопросы изложены в Кодексе этического поведения судей Республики Узбекистан.

Вопросы по предотвращению коррупции в судейской среде, и вопросы, связанные с предотвращением, выявлением и регулированием конфликта интересов, соблюдением служебных ограничений, следованием нормам судейской этики включены в курс Центра повышения квалификации юристов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. Название курса «Международно-правовые основы противодействия коррупции и национальное законодательство».

Курс является обязательным во время повышения квалификации судей. В образовательную программу для судьи включен также «Курс судейской этики».

Советом утверждены программы по организации профессиональной подготовки и повышения квалификации судей.

Образовательные программы для судьи разрабатываются Верховным судом Республики Узбекистан совместно с Центром повышения квалификации юристов.

Новая рекомендация № 16

- 1. Установить в законодательстве детальные положения о конфликте интересов судей с учетом специфики организации работы судов, а также необходимости соблюдения гарантий независимости судей.***
- 2. Внедрить на практике механизм предоставления судьям консультаций, в том числе конфиденциальных, и рекомендаций по вопросам конфликта интересов, декларирования имущества и интересов, правил поведения и других антикоррупционных ограничений. Подготовить и распространить***

практические руководства, методологические и учебные пособия по этим вопросам, разработанные специально для судей.

- 3. Обеспечить, чтобы обучение, по вопросам этики, борьбы с коррупцией и добропорядочности были составляющей начального обучения и регулярного повышения квалификации судей и имело практическую направленность.**

Дисциплинарная ответственность

Предыдущая рекомендация

«Принять четкие основания дисциплинарной ответственности судей. Устранить полномочия председателей судей возбуждения дисциплинарных дел. Обеспечить опубликование решений о дисциплинарном производстве.»

В соответствии со статьей 73 Закона Республики Узбекистан «О судах» (в новой редакции) судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности только по решению квалификационной коллегии судей в следующих случаях:

1. за нарушение законности при осуществлении правосудия;
2. за упущения в организации судебной работы вследствие небрежности или недисциплинированности, а также за совершение проступка, порочащего честь и достоинство судьи и ущемляющего авторитет суда;
3. за нарушение правил этического поведения судей.

1. Согласно дополнительной информации властей Узбекистана, *нарушением законности при осуществлении правосудия* является: неправильное толкование норм материального и процессуального права, вынесение заведомо незаконных решений, рассмотрение дела в одностороннем порядке, несоблюдение норм процессуального законодательства и т.д.

Пример: 27 января 2018 года на имя председателя Высшей квалификационной комиссии поступила жалоба гражданина Курбанкулова Р. с доводами о незаконных действиях судьи Ирсалиева З. при рассмотрении уголовного дело в отношении Курбанкулова Р.

На основании этой жалобы Высшая квалификационная комиссия провела служебную проверку, в ходе которой было установлено, что при рассмотрении уголовного дело судья Ирсалиев З. отказал внести в протокол судебного заседания мнения и соображения Курбанкулова Р., при этом не обосновав свой отказ.

На основании изложенного председателем Верховного суда 15 февраля 2018 года возбуждено дисциплинарное производство по привлечению судьи Ирсалиева З. к дисциплинарной ответственности и материалы переданы на рассмотрение квалификационной коллегии судей суда по уголовным делам города Ташкента. Решением квалификационной коллегии судей действия судьи Ирсалиева З. признаны незаконными и ему назначен штраф в размере 10 % от его средней заработной платы.

2. Под *упущением в организации судебной работы вследствие небрежности или недисциплинированности* понимается: назначение дел без обращения внимания на их категорию и сложность, неправильное распределение рабочего графика по рассмотрению дел, систематическое позднее начало судебных процессов, не подготовленность к судебному разбирательству, т.е. не привлечение к делу третьих лиц, вызов специалиста или переводчика в суд, обеспечение участия сторон в судебном заседании, отправка запросов в соответствующие органы, безнадзорность в своевременной отправке судебных решений и

исполнительных листов, несвоевременное рассмотрение обращений граждан, несоблюдение исполнительной и трудовой дисциплины и т.д.

Пример: В ходе осуществления Верховным судом анализ судебной практики и статистики проведенной в июле месяца 2018 года на имя Председателя Верховного суда составлен рапорт касательно упущений председателя административного суда Чустского района Наманганской области Казакова Б. в организации судебной работы вследствие небрежности и недисциплинированности, то есть Казаковым Б. не составлены в установленные сроки 34 решения, которые были рассмотрены и окончены более 25 дней назад к моменту изучения.

На основании изложенного председателем Верховного суда 20 июля 2018 года возбуждено дисциплинарное производство и материалы переданы на рассмотрение Высшей квалификационной коллегии судей. На заседании Высшей квалификационной коллегии судей от 23 июля 2018 года действия председателя административного суда признаны незаконными и принято решения о целесообразности досрочного прекращения полномочий Казакова Б. от занимаемой судейской должности. Данное решение было отправлено в Высший судейский совет на рассмотрение и решением Высшего судейского совета от 4 октября 2018 года Казаков Б. освобожден от занимаемой должности.

3. Совершением проступка, порочащего честь и достоинство судьи и ущемляющего авторитет суда является: частое отложение дел без всякого основания, грубое и одностороннее отношение судьи к участникам процесса, не рассмотрение ходатайств или заявлений сторон, ведение судебного заседания в пьяном виде, встреча с участниками судебного разбирательства во внеслужебное время, способствование международным, межнациональным, межэтническим конфликтным ситуациям, посещение непристойных общественных мероприятий или публичных мест, вмешательство в деятельность своего коллеги-судьи, использование судебных ресурсов в личных целях и т.д.

При этом совершение проступка, порочащего честь и достоинство судьи и ущемляющего авторитет суда, означает совершение судьей заведомо грубых неправомерных действий (нарушение норм материального или процессуального права, этического поведения судей, совершение преступления или административного правонарушения). Тогда как под нарушением правил этического поведения судей понимается нарушение судьей правил поведения при осуществлении профессиональной деятельности по отправлению правосудия и во внесудебной деятельности, установленных Кодексом этического поведения судей, поскольку не все проступки могут снизить авторитет суда или порочить честь и достоинство судьи. Например, несвоевременное назначение дела к слушанию или его рассмотрение по объективным обстоятельствам, своеобразное толкование норм закона и применение его на практике и т.д. ВСС или квалификационными коллегиями каждый случай рассматривается индивидуально и устанавливается тот или иной вид нарушения.

Отмена или изменение судебного решения само по себе не влечет ответственности судьи, участвовавшего в вынесении этого решения, если при этом им не были допущены преднамеренное нарушение закона либо недобросовестность, повлекшая существенные последствия.

Высшая квалификационная коллегия судей рассматривает дела о дисциплинарной ответственности: судей Верховного суда Республики Узбекистан; председателей и заместителей председателей судов Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента; председателя Военного суда Республики Узбекистан. Нижестоящие квалификационные коллегии судей рассматривают дела о дисциплинарной ответственности судей в пределах своих полномочий.

Право возбуждения дела о дисциплинарной ответственности судьи принадлежит председателю Верховного суда Республики Узбекистан — в отношении судей судов Республики Узбекистан.

Председатель Верховного суда выносит постановление о возбуждении дела о дисциплинарной ответственности судьи, в котором должны быть указаны основания возбуждения дела о дисциплинарной ответственности судьи.

При возбуждении дела о дисциплинарной ответственности судьи председатель Верховного суда Республики Узбекистан предварительно проверяет сведения, касающиеся оснований привлечения судьи к ответственности, и требует от него объяснение в письменной форме.

До направления материалов дела о дисциплинарной ответственности судьи в квалификационную коллегия судей с ними должен быть ознакомлен судья, в отношении которого оно возбуждено. При этом судья вправе представить дополнительные объяснения либо заявить ходатайство о проведении дополнительной проверки.

Судья может быть подвергнут дисциплинарному взысканию не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени служебной проверки, отсутствия судьи на работе по уважительной причине и времени рассмотрения дела о дисциплинарной ответственности судьи в квалификационной коллегии судей, но не позднее шести месяцев со дня его совершения.

До начала рассмотрения дела о дисциплинарной ответственности судьи при необходимости проводится дополнительная проверка оснований привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, которую председатель квалификационной коллегии судей поручает одному из членов квалификационной коллегии судей. При этом допускается истребование дополнительных документов и материалов, а также судебных дел, при рассмотрении которых судья допустил нарушение закона.

Положением о квалификационных коллегиях судей, утвержденным Законом Республики Узбекистан от 22 апреля 2014 года № ЗРУ-368 установлена процедура обжалования поведения судей и привлечения их к дисциплинарной ответственности.

Так, Высшая квалификационная коллегия судей рассматривает жалобы в отношении судей Верховного суда Республики Узбекистан, председателей и заместителей председателей судов Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, председателя Военного суда Республики Узбекистан.

Нижестоящие квалификационные коллегии судей рассматривают жалобы и в отношении судей судов Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, межрайонных, районных (городских) судов, а также военных судов.

Наряду с этим, в соответствии с Законом Республики Узбекистан «О высшем судейском совете Республики Узбекистан» Совет рассматривает обращения физических и юридических лиц по вопросам нарушения судьями правил этического поведения (ст.7).

Квалификационная коллегия судей по результатам рассмотрения дела о дисциплинарной ответственности судьи может вынести в отношении судьи одно из следующих решений: о наложении дисциплинарного взыскания; о прекращении дела о дисциплинарной ответственности судьи; о направлении материалов дела о дисциплинарной ответственности судьи в Высший судейский совет для рассмотрения вопроса о внесении представления о досрочном прекращении полномочий судьи.

В случае если Высший судейский совет не найдет оснований для досрочного прекращения полномочий судьи, то дело о дисциплинарной ответственности судьи возвращается в

квалификационную коллегию судей и производство по делу возобновляется. Время с момента вынесения первоначального решения до возвращения материалов не засчитывается в срок привлечения судьи к дисциплинарной ответственности.

Статья 55 вышеназванного Положения, предусматривает полномочия квалификационной коллегии судей, согласно которым она может налагать на судью, привлеченного к дисциплинарной ответственности, одно из следующих дисциплинарных взысканий: выговор; штраф в размере не более 30 процентов среднемесячного заработка.

При наложении дисциплинарного взыскания учитывается характер нарушения и его последствия, тяжесть проступка, личность судьи, степень его вины.

Положением также предусмотрено, что квалификационная коллегия судей прекращает дело о дисциплинарной ответственности судьи по следующим основаниям: необоснованность привлечения судьи к дисциплинарной ответственности; пропуск сроков привлечения судьи к дисциплинарной ответственности; нецелесообразность наложения дисциплинарного взыскания в случаях, когда может найтись возможным ограничиться лишь рассмотрением материалов дела о дисциплинарной ответственности судьи на заседании квалификационной коллегии судей.

Полная информация о наложении дисциплинарных взысканий в отношении судей публикуется на сайте Высшего судейского совета Республики Узбекистан (<http://sudyalaroliykengashi.uz/uz/lists/view/103>).

Статистика

В 2016 году возбуждено 210 дисциплинарных производств по жалобам, связанным с действиями судей, по результатам их рассмотрения 86 судьям объявлен выговор, 28 судей были оштрафованы, 92 дисциплинарных дел прекращены, а в отношении 3 судей принято решение о направлении материалов в уполномоченный орган для решения вопроса о досрочном прекращении их полномочий. Одно дисциплинарное производство было оставлено для разрешения квалификационной коллегией на 2017 год.

В 2017 году поступило 69 жалоб, связанных с действиями судей, из которых по 54 возбуждены дисциплинарные производства, а доводы по 15 жалобам не нашли своего подтверждения.

По 54 дисциплинарным производствам Высшим судейским советом 28 судьям объявлен выговор, 16 судей оштрафованы, а в отношении 8 судей дисциплинарные производства прекращены

В отношении 2 судей, принято решение о направлении материалов в уполномоченный орган для решения вопроса о досрочном прекращении их полномочий.

За 9 месяцев 2018 года в отношении судей поступило 99 жалоб. Из них по 89 возбуждены дисциплинарные производства, а доводы по 10 жалобам не нашли своего подтверждения.

По результатам их рассмотрения Высшим судейским советом, 34 судьям объявлен выговор, 6 судей оштрафованы, 16 судей предупреждены.

В отношении 2 судей, принято решение о направлении материалов в уполномоченный орган для решения вопроса о досрочном прекращении их полномочий.

Комментарии экспертов

Предусмотренные основания для привлечения к дисциплинарной ответственности слишком общие и широкие, что может само по себе нарушать принцип четкости закона, действие которого возможно предвидеть. Дополнительные объяснения, предоставленные властями,

сужают эти определения и добавляют им определенности. Однако, они не являются нормативно закрепленными и могут применяться произвольно. К тому же, даже с учетом этих дополнительных объяснений, основания для ответственности слишком широки.

Особенно это касается такого основания как «нарушение правил этического поведения судей». Это очень широкое и размытое по своим границам основание. Кроме того, можно считать необоснованным одинаковое привлечение к ответственности за нарушение кодекса этики как за нарушение таких основополагающих принципов правосудия как независимость, объективность, беспристрастность, справедливость и добропорядочность судьи, так и за нарушение правил общения судьи с коллегами и подчиненными.

При этом два основания для привлечения к ответственности, по сути, пересекаются и дублируют друг друга. Совершение проступка, порочащего честь и достоинство судьи и ущемляющего авторитет суда, как и нарушение правил этического поведения судей могут быть использованы как основание для ответственности за одно и то же деяние. Разграничить их практически невозможно, что позволяет привлечь судью к ответственности за любое нарушение, даже малозначительное.

Эксперты также негативно оценивают полномочия председателя Верховного суда возбуждать дисциплинарное производство в отношении судьи. Это полномочие несвойственно председателю любого суда и должно быть отменено. Дело о дисциплинарной ответственности может рассматриваться Высшей квалификационной коллегией судей, которая избирается Пленумом Верховного суда из числа судей этого суда. Таким образом, орган, рассматривающий дисциплинарное дело, состоит из членов, которые «подчинены» субъекту, имеющему исключительное право возбуждать производство.

Таким же образом следует отменить любые полномочия председателей других судов относительно возбуждения или инициирования вопроса ответственности судей. Это поможет укрепить принцип равенства среди судей, чтобы председатель суда не воспринимался как «начальник» судей.

Необходимо в законе детально определить порядок возбуждения и ведения дисциплинарного производства и разграничения полномочий квалификационных коллегий и Высшего судейского совета в этих вопросах. Действующее законодательство запутано и непрозрачно. Например, согласно Положению о квалификационных коллегиях судей, утвержденному Законом от 22 апреля 2014 года № ЗРУ-368, право возбуждения дела о дисциплинарной ответственности судьи принадлежит председателю Верховного суда — в отношении судей судов Республики Узбекистан. При этом, согласно дополнительным ответам властей, решение о возбуждении дела о дисциплинарной ответственности может также принимать председатель Высшего судейского совета, который возбуждает дисциплинарное производство и направляет постановление с материалами дела в соответствующую квалификационную коллегию, которая принимает решение о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности. Более того, рассмотрение вопроса о применении к судье дисциплинарной ответственности регулируется Положением «О порядке рассмотрения вопроса дисциплинарной ответственности судей», утвержденным ВСС. Хотя эти вопросы также урегулированы в Положении о квалификационных коллегиях судей.

При этом вызывает вопрос участие квалификационных коллегий в дисциплинарном производстве против судей. Эти коллегии принимают участие в отборе кандидатов на должность судьи, оценке судей при назначении на новый срок или новую должность. Другими словами, квалификационные коллегии частично ответственны за отбор и

назначение судей и в тоже время проводят относительно их дисциплинарное производство. Это может поставить под вопрос эффективность и справедливость их работы.

Кроме того, следует рассмотреть возможность расширения перечня возможных дисциплинарных взысканий и последствий. За действующими правилами предусмотрено только два взыскания (выговор и штраф) и возможность направления материалов дела о дисциплинарной ответственности судьи в Высший судейский совет для рассмотрения вопроса о внесении представления о досрочном прекращении полномочий судьи. При этом не предусмотрена градация санкций в зависимости от тяжести нарушения. Поэтому рекомендуется дополнить перечень санкций, например, такими взысканиями как временная отмена надбавок, временное отстранение от судебной должности с направлением на курсы повышения квалификации, перевод в суд нижнего уровня.

Новая рекомендация № 17

- 1. Установить в законе четкие основания для дисциплинарной ответственности судей, порядок дисциплинарного производства и систему пропорциональных и действенных взысканий, в том числе прекращение полномочий судьи.*
- 2. Рассмотреть вопрос о возложении полномочий по привлечению к дисциплинарной ответственности на Высший судейский совет с выделением в его составе дисциплинарного органа и проведением расследований по жалобам дисциплинарными инспекторами.*
- 3. Предусмотреть в законе достаточные процессуальные гарантии надлежащей процедуры для судьи в дисциплинарном производстве, в том числе возможности подготовки и заслушивания позиции судьи, право судьи на правовую защиту, возможность обжалования решения в суде.*

Административное, уголовное расследование в отношении судей, иммунитеты

Согласно ст.70 Закона Республики Узбекистан «О судах» (новая редакция), уголовное дело в отношении судьи может быть возбуждено только Генеральным прокурором Республики Узбекистан. Личность судьи неприкосновенна. Неприкосновенность судьи распространяется на его жилище, служебное помещение, используемые им транспорт и средства связи, его корреспонденцию, принадлежащие ему вещи и документы. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности, заключен под стражу без получения заключения Высшего судейского совета и без согласия Пленума Верховного суда. Судья не может быть привлечен к административной ответственности без получения заключения Высшего судейского совета.

В соответствии со ст.223 УПК судьи не могут быть задержаны и доставлены в орган внутренних дел или иной правоохранительный (этот запрет не распространяется на случай задержания на месте преступления). Согласно ст. 239 УПК мера пресечения в виде заключения под стражу или домашнего ареста может быть применена в отношении судьи Конституционного суда - с согласия Конституционного суда, судьи Верховного суда, судов по гражданским и уголовным делам, экономических, административных и военных судов — при наличии заключения Высшего судейского совета с согласия Пленума Верховного суда Республики Узбекистан.

Расследование уголовных дел в отношении судей в соответствии со ст. 345 УПК относится к компетенции следователей органов прокуратуры.

Судья не может быть привлечен к административной ответственности без получения заключения Высшего судейского совета Республики Узбекистан.

Уголовное дело в отношении судьи межрайонного, районного (городского) суда, территориального военного суда подсудно вышестоящему суду, а в отношении судей других судов - Верховному суду Республики Узбекистан.

Случаев привлечения судей к административной ответственности за коррупционные правонарушения не имеется. К уголовной ответственности за указанные правонарушения привлечено:

2016 году 8 судей, из них по ст.210 (получение взятки) УК – 5, по ст.211 (дача взятки) УК– 2, по ст.212 (посредничество во взяточничестве) – 1;

2017 году 2 судей, из них по ст.210 (получение взятки) УК – 1, по ст.211 (дача взятки) УК– 1;

2018 году фактов привлечения судей к уголовной ответственности не имеется.

До 2017 года, для привлечения судьи к административной либо уголовной ответственности требовалось согласие Пленума Верховного суда Республики Узбекистан. Но с момента образования Высшего судейского совета Республики Узбекистан (№ЗРУ-427 от 06.06.2017 года) Совет также дает заключение о привлечении судьи к уголовной или административной ответственности, а также решает вопрос о приостановлении или досрочном прекращении полномочий судьи.

Также, согласно ст.28 Закона «О Высшем судейском совете Республики Узбекистан», на члена Совета, утвержденного из числа судей, распространяются гарантии неприкосновенности, предусмотренные для судей Законом Республики Узбекистан «О судах», с учетом особенностей настоящей статьи. Член Совета не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности, а также заключен под стражу без согласия Совета. Уголовное дело в отношении члена Высшего судейского совета может быть возбуждено только Генеральным прокурором Республики Узбекистан.

Комментарий экспертов

Необходимость дачи согласия Пленума Верховного суда для привлечения судьи к ответственности, его заключения под стражу является чрезмерной. Полномочия Пленума Верховного суда не должны касаться вопросов администрирования судебной системы и обеспечения независимости судов. В этих целях был создан Высший судейский совет.

Также рекомендуется ограничить возможность задержания судьи на месте преступления лишь случаями совершения тяжких и особо тяжких преступлений. Следует также предусмотреть обязательное немедленное уведомление Высшего судейского совета в случае задержания судьи на месте преступления.

Новая рекомендация № 18

- 1. Отменить необходимость получения согласия Пленума Верховного суда для привлечения к ответственности или заключения судьи под стражу.**
- 2. Предусмотреть обязательное немедленное уведомление Высшего судейского совета в случае задержания судьи на месте преступления.**

Оплата труда, обеспечение

Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию судебно-правовой системы и повышению доверия к органам судебной власти» от 13.07.2018 г. № УП–5482 утверждены разряды оплаты труда судей и работников Верховного суда, нижестоящих судов, а также Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном суде и его территориальных отделов по Единой тарифной сетке (ЕТС). Также установлен ряд надбавок (за особые условия труда, за квалификационный класс, за выслугу лет).

Предусмотрены дополнительные денежные выплаты, в частности премии в размере 2 оклада и материальной помощи в размере 1 оклада, выдаваемый раз в году, компенсация за аренду жилья, командировочные оплаты практика в Верховном суде и Центре повышения квалификации юристов.

Постановлением Кабинета Министров установлен порядок выдачи судьям долгосрочных ипотечных кредитов для приобретения жилья на льготных условиях и выплаты им ежемесячной денежной компенсации за аренду (наем) жилых помещений.

Согласно Указа Президента РУ № УП–5482, председателю Верховного суда, председателям суда Республики Каракалпакстан, областного суда, Ташкентского городского суда представлено право дополнительно выплачивать высококвалифицированным, инициативным судьям и работникам Верховного суда и Департамента по обеспечению деятельности судов, добросовестно и эффективно выполняющим свои служебные обязанности, ежемесячные надбавки в размере до 100% фонда оплаты труда (денежное довольствие). Кроме того, в соответствии со ст. 17 Закона «О Высшем судейском совете», Совет инициирует вопрос поощрения судей.

Комментарии экспертов

Система денежного вознаграждения судей в Узбекистане является проблематичной. Во-первых, размеры окладов установлены актом Президента, а не законом. Во-вторых, предусмотрена возможность выплаты дополнительных поощрений судьям по дискреционным основаниям. Такую выплату могут инициировать председатель Верховного суда в отношении любого судьи, председатель суда в отношении судей соответствующего суда, а также Высший судейский совет. Решение по выплате части поощрений принимает Фонд развития судов, что сопряжено с конфликтом интересов (см. выше). В целом, система поощрений непрозрачна и существенно влияет на независимость судей.

Размер должностных окладов судей установлен на уровне руководителей соответствующего уровня органов прокуратуры и юстиции (см. приложение). По практике европейских государств, оплата труда судей, как правило, выше, чем оплата труда прокуроров¹⁹.

Представители НПО оценили как низкое материальное обеспечение судей, а также отметили существование такой практики, как возложение на судей неформального обязательства финансировать расходы на местные проекты (например, благоустройство территории), ремонт и обустройство помещений судов, подписываться на периодические СМИ органов власти и так далее, а также принимать участие в сборе хлопка.

¹⁹ См., например, о соотношении зарплат судей и прокуроров к общей средней зарплате в стране: CEPEJ, European judicial systems - Efficiency and quality of justice, CEPEJ Studies No. 26, 2018, доступно по ссылке: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>.

Новая рекомендация № 19

- 1. Установить в законе размеры денежного вознаграждения судей, в том числе оклада и всех допустимых надбавок, в размерах, которые обеспечивают судейскую независимость. Исключить возможность выплаты дополнительных денежных поощрений судьям.*
- 2. Повысить денежное обеспечение судей и на законодательном уровне исключить практику возложения на судей неформальных обязанностей по финансированию различных расходов и участию в непрофильной трудовой деятельности с установлением ответственности за нарушение такого запрета.*

В целом, предыдущую рекомендацию № 22 Узбекистан выполнил частично.

Служба публичного обвинения (прокуратура)

Общая информация, функции

Согласно Конституции Республики Узбекистан (ст. 118), надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории Республики Узбекистан осуществляют Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры. Другие функции органов прокуратуры Конституция не предусматривает.

Согласно ст.10 Закона РУ «О прокуратуре» от 29.08.2001 г. систему органов прокуратуры составляют: Генеральная прокуратура; прокуратура Республики Каракалпакстан; прокуратуры областей и города Ташкента; прокуратуры районов и городов; Военная прокуратура Республики Узбекистан, Транспортная прокуратура Республики Узбекистан, приравненные к прокуратурам областей; территориальные военные, транспортные и специализированные прокуратуры, приравненные к прокуратурам районов.

При Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан действуют Департамент по борьбе с экономическими преступлениями, Бюро принудительного исполнения и Инспекция по контролю за агропромышленным комплексом и обеспечением продовольственной безопасности, а также их подразделения на местах.

В соответствии со статей 4 Закона Республики Узбекистан «О прокуратуре», органы прокуратуры осуществляют свою деятельность по следующим основным направлениям:

- надзор за исполнением законов министерствами, государственными комитетами, ведомствами, органами самоуправления граждан, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями, организациями, хокимами и другими должностными лицами;
- надзор за исполнением законов, направленных на обеспечение прав и свобод гражданина;
- надзор за соблюдением законов в Вооруженных Силах, воинских формированиях министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Узбекистан;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие, и координация их деятельности по борьбе с преступностью;
- производство предварительного расследования преступлений;
- поддержание государственного обвинения при рассмотрении в судах уголовных дел, участие в рассмотрении в судах гражданских дел, дел об административных правонарушениях и экономических споров, опротестование несоответствующих закону судебных актов;
- надзор за исполнением законов, направленных на укрепление налоговой дисциплины, борьбу с налоговыми, валютными преступлениями и правонарушениями, а также возмещение экономического ущерба, нанесенного государству;
- надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, заключенных под стражу, при исполнении уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия;

- участие в законотворческой деятельности и работе по повышению правовой культуры в обществе.

Наряду с этим, в соответствии с Законом Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» Генеральная прокуратура Республики Узбекистан является одним из органов непосредственно осуществляющим деятельность по противодействию коррупции.

Так, согласно ст.9 данного закона Генеральная прокуратура Республики Узбекистан в пределах своих полномочий:

- участвует в разработке и реализации государственных и иных программ в области противодействия коррупции;
- осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законодательства о противодействии коррупции;
- координирует деятельность органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие, а также профилактику правонарушений в области противодействия коррупции;
- осуществляет предварительное следствие по преступлениям, связанным с коррупцией;
- осуществляет сбор и анализ информации о состоянии коррупции и результатах противодействия коррупции;
- рассматривает обращения физических и юридических лиц по фактам коррупции и принимает меры по восстановлению их нарушенных прав и защите законных интересов;
- участвует в законотворческой деятельности в области противодействия коррупции, в том числе в реализации права законодательной инициативы;
- участвует в деятельности по правовой пропаганде среди населения, направленной на повышение правового сознания, правовой культуры в обществе и укрепление законности;
- разрабатывает и осуществляет мероприятия по обеспечению своевременного предупреждения, выявления и пресечения коррупционных правонарушений, устранению их последствий, а также причин и условий, им способствующих;
- взаимодействует с другими органами и организациями, осуществляющими и участвующими в деятельности по противодействию коррупции;
- осуществляет международное сотрудничество в области противодействия коррупции.

Кроме того, в соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по реализации положений Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» от 02.02.2017 г. №ПП-2752 Генеральный прокурор Республики Узбекистан является председателем Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции. Функции рабочего органа Комиссии выполняет Генеральная прокуратура

Законодательные акты:

1. Конституция Республики Узбекистан (глава XXIV, ст.ст. 118-121);
2. Закон Республики Узбекистан «О прокуратуре» от 29.08.2001 г. № 257-II;

3. Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» от 03.01.2017 г. № ЗРУ-419;
4. Постановление Президента Республики Узбекистан «О прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры Республики Узбекистан» от 12.09.2013 г. №ПП-2036;
5. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по широкому внедрению информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов прокуратуры Республики Узбекистан» от 29.07.2016 г. №ПП-2568;
6. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по реализации положений Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» от 02.02.2017 г. №ПП-2752;
7. Указ Президента Республики Узбекистан «Об усилении роли органов прокуратуры в реализации социально-экономических реформ и модернизации страны, обеспечении надежной защиты прав и свобод человека» от 18.04.2017 г. №УП-5019;
8. Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему повышению эффективности информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры» от 14.11.2017 г. № ПП-3387;
9. Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по повышению эффективности деятельности органов прокуратуры в обеспечении исполнения принимаемых нормативно-правовых актов» от 15.02.2018 г. №УП-5343;
10. Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов прокуратуры» от 08.05.2018 г. №УП-5438;
11. Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному повышению эффективности использования бюджетных средств и совершенствованию механизмов борьбы с экономическими преступлениями» от 23.05.2018 г. №УП-5446.

Таблица 12. Численность прокурорских сотрудников

Наименование должностей	Общая численность прокурорских сотрудников по состоянию:		
	конец 2016 г.	конец 2017 г.	декабрь 2018 г.
Генеральная прокуратура			
Руководство	5	6	7
Начальники подразделений	23	25	38
Следователи	20	20	24
Другие работники	174	197	307
Прокуратура Республики Каракалпакстан, прокуратуры областей, г. Ташкента, Транспортная и Военная прокуратура			
Руководство	52	52	80
Руководители структурных подразделений	290	290	359
Следователи	136	136	125
Другие работники	510	553	962
Районные (городские) и приравненные к ним (транспортные и военные) прокуратуры			
Руководство	443	653	847
Помощники прокуроров	522	730	1 063
Следователи	353	344	328
Стажеры	26	26	26
Всего	2 554	3 032	4 166

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Таблица 13. Количество сотрудников в органах прокуратуры

Наименование органа	Управленческий персонал		Производственный персонал	Всего
	всего	из них, прокурорско-следственных работников и другие		
Генеральная прокуратура	421	376		421
Прокуратура Республики Каракалпакстан, прокуратуры областей, г.Ташкента и Транспортная прокуратура	1 637	1 481		1 637
Районные (городские) прокуратуры и приравненные к ним прокуратуры	2 229	2 144		2 229
Военная прокуратура	227	165		227
Департамент по борьбе с экономическими преступлениями	1 076	1 076		1 076
Бюро принудительного исполнения	4 835	4 553	7 239	12 074
Инспекция по контролю за агропромышленным комплексом и обеспечением продовольственной безопасности	862	816	933	1 795
Академия Генеральной прокуратуры	74	74		74
Информационно-аналитический мультимедийный центр	4			4

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Антикоррупционные меры

Государственная программа по противодействию коррупции на 2017-2018 годы, утвержденная Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по реализации положений Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции», предусматривает ряд пунктов направленных на устранение рисков для добропорядочности органов прокуратуры и прокуроров. В частности, пунктом 23 предусмотрено осуществление государственными органами, в том числе Генеральной прокуратурой, мер по предупреждению коррупции, основанных на системном анализе своей деятельности, выявлении направлений и сфер, подверженных коррупционным рискам, принятии действенных мер по недопущению коррупционных правонарушений.

Кроме того, в раздел IV «Своевременное выявление, пресечение коррупционных правонарушений, устранение их последствий, причин и условий, им способствующих» включены пункты 37-41, направленные на:

- осуществление мероприятий по обеспечению своевременного выявления, пресечения коррупционных правонарушений, устранению их последствий, причин и условий, им способствующих, а также неотвратимости ответственности в данной сфере;
- разработку и реализацию комплекса мер по организации эффективной работы государственных органов, непосредственно осуществляющих деятельность по противодействию коррупции, основанной на системном анализе состояния и тенденций коррупции, а также эффективном межведомственном взаимодействии и обмене информацией;
- разработку и принятие ведомственных актов, предусматривающих действенные меры по недопущению коррупционных правонарушений в деятельности государственных органов, непосредственно осуществляющих деятельность по противодействию коррупции;

- повышение уровня технического обеспечения правоохранительных органов, внедрение в их работу современных информационно-коммуникационных технологий;
- реализацию практических мер по подготовке работников правоохранительных органов и судов в области противодействия коррупции.

Во исполнение данных пунктов Государственной программы в правоохранительных органах, включая Генеральную прокуратуру, приняты приказы и решением Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции утвержден Комплекс мер по организации эффективной работы государственных органов, непосредственно осуществляющих деятельность по противодействию коррупции, основанной на системном анализе состояния и тенденций коррупции, а также эффективном межведомственном взаимодействии и обмене информацией на 2017-2018 гг. (прил. 5 к протоколу №1 от 30.03.2017 г.) и Практические меры по подготовке работников правоохранительных органов и судов в области противодействия коррупции на 2017-2018 гг. (прил. 6 к протоколу №1 от 30.03.2017 г.).

Исследования уровня восприятия коррупции в органах прокуратуры не проводились.

Гарантии независимости/автономии органов прокуратуры и прокуроров

Согласно статье 120 Конституции, органы прокуратуры Республики Узбекистан осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, подчиняясь только закону.

Воздействие в какой бы то ни было форме на прокурора с целью принятия им незаконного решения или воспрепятствование осуществлению его деятельности, посягательство на его неприкосновенность, а также разглашение без разрешения прокурора или следователя данных проверок и предварительного следствия, невыполнение требований прокурора влечет ответственность в установленном порядке.

Для обеспечения независимости органов прокуратуры в статье 236 Уголовного кодекса предусмотрена уголовная ответственность за незаконное воздействие в любой форме на следователя или прокурора с целью воспрепятствовать всестороннему, полному и объективному расследованию дела.

Статья 33 УПК устанавливает, что свои полномочия прокурор осуществляет независимо от каких бы то ни было органов и должностных лиц, подчиняясь только закону и руководствуясь указаниями Генерального прокурора.

Приказом Генерального прокурора Республики Узбекистан «О дальнейшем усилении мер по обеспечению внутренней безопасности в органах прокуратуры, повышению ответственности работников и предупреждению недостойных проступков среди них» от 06.11.2017 г. №158 установлена обязанность работников незамедлительно информировать вышестоящего прокурора о любых фактах незаконного вмешательства в деятельность органов прокуратуры, обеспечить проведение по таким фактам служебных проверок, а также строго решать вопрос об ответственности виновных лиц.

Согласно статье 348 УПК Республики Узбекистан передача уголовного дела от следователя к следователю в пределах одного следственного подразделения производится руководителем этого следственного подразделения. Передача дела из одного следственного подразделения в другое производится начальником вышестоящего следственного подразделения с согласия прокурора. Передача дела из одного органа предварительного расследования другому допускается по постановлению прокурора.

Генеральный прокурор назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Узбекистан. Указы Президента Республики Узбекистан о назначении и освобождении от должности Генерального прокурора утверждаются Сенатом Олий Мажлиса. Специальных оснований освобождения от должности Генерального прокурора в законодательстве не установлено.

Комментарии экспертов

1. Органы прокуратуры в Узбекистане наделены значительными полномочиями и осуществляют надзор за многими сферами правовых отношений. В целом, широкие надзорные функции прокуратуры проблематичны с точки зрения международных стандартов. Такая надзорная роль основывается на советской модели прокуратуры, где на прокуратуру была возложена часть функций судов, адвокатуры, Омбудсмана и других институций. Такие чрезмерные полномочия не только могут нарушать принцип разделения властей, но и нести значительные коррупционные риски, поскольку концентрируют большой объем властных полномочий в руках иерархической структуры во главе с должностным лицом, назначаемым политическими органами.

Как отметила Венецианская комиссия в заключении об аналогичных полномочиях в другой стране региона, за последние десятилетия многие посткоммунистические, а ныне демократические государства предпочли лишить органы прокуратуры широких надзорных полномочий, передав эту прерогативу другим органам, в том числе национальным правозащитным институтам (таким как институт омбудсмана). Цель таких реформ – ликвидировать наделенную излишней властью и по большому счету никому неподотчетную службу прокуратуры. Комиссия отметила, что предоставление столь широких надзорных полномочий прокуратуре неоднократно критиковалось международными и региональными организациями, в том числе БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией. В различных заключениях по данному вопросу, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия по вышеуказанным причинам рекомендовали лишить прокуроров надзорной функции и ограничить их компетенцию уголовной сферой²⁰.

При этом надзорные полномочия органов прокуратуры в Узбекистане не ограничены государственными органами и должностными лицами, а распространяются на учреждения, предприятия и организации независимо от их подчиненности, принадлежности и форм собственности, общественные объединения, должностные лица, гражданам.

В последнее время, на органы прокуратуры Узбекистана возлагается все больший объем полномочий (см. организационную схему Генеральной прокуратуры в приложении), в том числе такие, которые выходят даже за рамки надзорных полномочий (например, контроль за качеством, рациональным и целевым использованием зерновых культур, хлопковых и других семян сельскохозяйственных культур, за исполнением государственной политики в области генетической чистоты сортов и качества семян сельскохозяйственных культур и т.д., который возложен на Инспекцию по контролю за агропромышленным комплексом и обеспечением продовольственной безопасности при Генеральной прокуратуре). Это также отображается на численности прокурорских сотрудников и других сотрудников органов прокуратуры (см. выше). По информации Узбекистана, в марте 2019 г. отдельные функции,

²⁰ Совместное заключение по проекту Закона «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики», Венецианская Комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ, 2016, страницы 30-31, доступно по ссылке: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)025-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)025-rus).

в том числе в части Инспекции по контролю за агропромышленным комплексом, были выведены из сферы ответственности прокуратуры и переданы правительству.

С развитием в Узбекистане административной юрисдикции судов, реформированием оказания правовой помощи населению следует отказаться или максимально сузить надзорные полномочия прокуроров, сохранив их за сферой досудебного расследования и исполнения наказания. Следует также постепенно исключить выполнение органами прокуратуры несвойственных им функций, передав соответствующие полномочия органам исполнительной власти.

2. Серьезную озабоченность вызывают полномочия прокуроров, независимо от участия в разбирательстве судебных дел, проверять соответствие принятых по ним судебных решений, приговоров, определений и постановлений закону и собранным по делу материалам. Согласно закону о прокуратуре, прокурор может опротестовывать в вышестоящий суд решения по уголовным, гражданским, хозяйственным делам и делам об административных правонарушениях.

При этом прокурор, его заместитель имеет право в пределах своей компетенции истребовать из суда любое конкретное дело, по которому приговор, решение, определение и постановление вступили в законную силу. Прокурор, его заместитель или по их поручению другие работники прокуратуры имеют право изучить в судах любую категорию таких дел. Усмотрев несоответствие вынесенных судом приговоров, решений, определений и постановлений закону, прокурор имеет право внести протест, а если это выходит за пределы его компетенции, обратиться с представлением о принесении протеста к вышестоящему прокурору.

Эти полномочия противоречат независимости судебной власти и принципам верховенства права, в частности принципу окончательности судебного решения, вступившего в силу (см. раздел о судебной власти).

Полномочия прокуроров по истребованию и внесению протестов на судебные решения следует упразднить. См. соответствующую рекомендацию в разделе о судебной власти.

3. Несмотря на установленные в законе гарантии, органы прокуратуры нельзя считать достаточно независимыми от политического влияния. Это в первую очередь связано с порядком назначения и увольнения Генерального прокурора Президентом Республики Узбекистан с утверждением в Сенате Олий Мажлиса. Ни Конституция, ни Закон «О прокуратуре» не содержат оснований для досрочного прекращения полномочий Генерального прокурора. Таким образом, как назначение, так и снятие с должности носят политический характер.

Такой порядок следует пересмотреть. Необходимо предусмотреть прозрачный механизм назначения на должность Генерального прокурора на основании оценки личных качеств кандидатов. Процедура отбора и назначения Генерального прокурора должна включать консультации с общественностью.

Как отмечалось в одном из заключений Венецианской Комиссии, «Комиссия, при оценке различных моделей назначения Главных прокуроров, всегда пыталась найти правильный баланс между требованиями демократической легитимности таких назначений, с одной стороны, и требованием деполитизации, с другой. Поэтому процесс назначения, который вовлекает исполнительную и/или законодательную власть имеет преимущество предоставления демократической легитимности назначению руководителя службы публичного обвинения. Однако, в таком случае необходимы дополнительные гарантии для уменьшения риска политизации прокурорской службы. Создание Прокурорского совета,

который будет играть ключевую роль в назначении Главного прокурора, может считаться одним из самых эффективных современных инструментов для достижения этой цели. [...] Выдвижение кандидата должно основываться на его/ее юридической квалификации и опыте, на основании изложенных в законопроекте критериев. Недостаточно, чтобы кандидат на такую высокую должность отвечал лишь общим квалификационным требованиям, которые выдвигаются для любой прокурорской должности; полномочия Главного прокурора требуют специальных компетенций и опыта. [...]»²¹.

Рекомендуется устранить или максимально ограничить роль Президента и парламента в назначении и увольнении Генерального прокурора, предусмотреть формирование органа прокурорского самоуправления (например, совета прокуроров или другого органа), в полномочия которого передать отбор кандидатов на эту должность и назначение Генерального прокурора или выдвижение отобранного кандидата для назначения, а также дачу заключения о наличии оснований для досрочного освобождения Генерального прокурора с должности.

Основания для досрочного освобождения Генерального прокурора с должности должны быть четко определены в Конституции или законе и не допускать увольнения по политическим мотивам.

4. Проблематичным является регулярное информирование Генеральной прокуратуры Президента РУ и его администрации о текущих уголовных расследованиях, в том числе направление специальных циркуляров в течение 24 часов после возбуждения уголовного дела, ареста и так далее. В Законе «О прокуратуре» (ст. 12) предусмотрено, что Генеральный прокурор систематически информирует Президента Республики Узбекистан о состоянии законности и правопорядка, а также не реже одного раза в пять лет представляет отчет о своей деятельности Олий Мажлису Республики Узбекистан. Однако информирование «о состоянии законности и правопорядка» не должно означать оперативное уведомление Президента о текущих уголовных производствах. Информация о текущих уголовных производствах должна сообщаться в общем порядке через СМИ по решению ответственного прокурора.

5. Органы власти Узбекистана в своих ответах относительно органов прокурорского самоуправления привели информацию о коллегиях в органах прокуратуры. Согласно Закону РУ «О прокуратуре» в Генеральной прокуратуре образуется коллегия в составе Генерального прокурора (председатель), его первого заместителя, заместителей, прокурора Республики Каракалпакстан, других работников органов прокуратуры. Состав коллегии утверждается Президентом Республики Узбекистан. В прокуратуре Республики Каракалпакстан, прокуратурах областей, города Ташкента и приравненных к ним прокуратурах также образуются коллегии, состав которых, по представлению соответствующего прокурора, утверждается Генеральным прокурором.

Такие коллегии, по сути, являются совещательными органами при руководителях органов прокуратуры. Коллегии не являются органами прокурорского самоуправления, их формирует Президент Республики (что к тому же ограничивает независимость прокуратуры от политического влияния) и Генеральный прокурор, и они имеют исключительно совещательную функцию.

²¹ CDL-AD(2015)039, Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, параграфы 19, 20 и 27; доступно по ссылке [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-e).

Уровень автономии органов прокуратуры все более приближается к гарантиям независимости судебной власти. Как отмечается в заключении и рекомендациях Консультативного совета европейских прокуроров (ноябрь 2018 г.), статус, независимость, набор и карьера прокуроров должны, также как и для судей, быть четко установлены в законе и основываться на прозрачных и объективных критериях. Следует гарантировать статус прокуроров, который обеспечивает их внешнюю и внутреннюю независимость, предпочтительно нормами на самом высшем правовом уровне, применение которых гарантируется независимым органом, таким как прокурорский совет, в частности относительно вопросов назначения, карьеры и дисциплины²².

В Отчете о четвертом раунде мониторинга Грузии в рамках Стамбульского плана действий Сети ОЭСР²³, группа мониторинга позитивно оценивала создание Прокурорского совета, который был наделен полномочиями относительно назначения и освобождения Главного прокурора. Однако мониторинговая группа была обеспокоена ограниченной ролью самостоятельного органа прокуратуры. Большинство членов Прокурорского совета избираются Конференцией прокуроров, однако Совет имеет ограниченные полномочия, которые относятся разных стадий назначения и освобождения от должности Главного прокурора, дисциплинарного производства в отношении Главного прокурора, заслушивания отчетов Главного прокурора и его заместителей касательно деятельности Службы публичного обвинения, уголовно-правовой политики, защиты прав человека в уголовном процессе и других вопросов. В то же время, Главный прокурор определяет, кто в Комиссии отвечает за подбор и прием на работу прокуроров. Главный прокурор также своим решением учредил Консультативный совет, который играет важную роль в вопросах продвижения, привлечения к дисциплинарной ответственности и увольнения прокуроров. Главный прокурор принимает решение в отношении состава Консультативного совета, который может быть изменен в любой момент. Консультативный совет является не самостоятельным органом, а лишь органом, предоставляющим консультации Главному прокурору. Такая система может негативно повлиять на независимость отдельных прокуроров и привести к концентрации чрезмерных полномочий в руках Главного прокурора. Кроме того, хотя Главный прокурор имеет гарантированный срок пребывания в должности, он все-таки назначается при решающем участии слишком большого количества политических органов (министра юстиции, правительства, парламента). Для дальнейшего усиления объективности и независимости прокуроров было бы лучше, если бы основная функция в процедурах приема на работу, продвижения по службе и освобождении от должности была передана Прокурорскому совету или другому самостоятельному органу прокуратуры, что обеспечило бы участие работников прокуратуры в процессах принятия этих ключевых решений и способствовало бы усилению независимости прокуроров.

Новая рекомендация № 20

1. Обеспечить поэтапное приведение функций органов прокуратуры Республики Узбекистан в соответствие с международными стандартами и рекомендациями.

²² Consultative Council of European Prosecutors, Opinion No. 13 "Independence, accountability and ethics of prosecutors", 2018, доступно по ссылке: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>.

²³ Отчет о четвертом раунде мониторинга Грузии, Стамбульский план действий Сети ОЭСР, сентябрь 2016 года, стр. 69-70, доступно по ссылке <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

2. *Рассмотреть возможность ограничения роли политических органов в назначении и увольнении Генерального прокурора согласно международным стандартам; определить исчерпывающий перечень оснований для досрочного освобождения Генерального прокурора с должности.*
3. *Предусмотреть формирование органа (органов) прокурорского самоуправления, большинство членов которого (которых) будет избирать регулярно проводимая конференция прокуроров и в который будут входить представители общественности. Такой орган (органы) должен быть независим от Генерального прокурора и играть ключевую роль в конкурсном отборе кандидатов на должность Генерального прокурора, его заместителей и других прокуроров, рассматривать вопросы их дисциплинарной ответственности и оценки их деятельности.*

Отбор на должность прокуроров

Приказом Генерального прокурора Республики Узбекистан от 29.08.2016 г. №131 «О повышении эффективности деятельности в сфере подбора, расстановки и воспитании кадров» утверждено Положение о порядке приема на службу в органы прокуратуры и учреждения прокуратуры, и об организации работы с молодыми специалистами. В соответствии с данным Положением прием на службу в органы прокуратуры проводится путем отбора на основе принципов прозрачности, гласности, объективности и коллегиальности.

Для приема на службу кандидаты проходят следующие этапы отбора:

- медицинское обследование (в целях определения способности кандидатов по состоянию здоровья исполнять служебные обязанности – организуется управлением кадров);
- специальная проверка (в целях изучения личных и деловых качеств, поведения в обществе кандидатов – организуется управлением по обеспечению внутренней безопасности);
- тестирование и собеседование (тестирование включает психологический тест и тест по специальности – организуется управлением кадров; для проведения собеседования с кандидатами образуется Специальная комиссия в количестве 7-9 работников, возглавляемая заместителем Генерального прокурора).

На должность прокурора назначаются, как правило, работники органов прокуратуры, состоящие в резерве на вышестоящие должности.

Кандидатуры в резерв кадров вносятся заместителями Генерального прокурора, прокурором Республики Каракалпакстан, прокурорами областей, города Ташкента и приравненными к ним прокурорами, управлением кадров и руководителями других структурных подразделений Генеральной прокуратуры, а также аттестационными комиссиями органов прокуратуры.

Управлением кадров Генеральной прокуратуры совместно с Управлением по обеспечению внутренней безопасности и другими подразделениями органов прокуратуры осуществляются объективный подбор кандидатов в резерв кадров, их изучение и системная подготовка работников в целях обеспечения дальнейшего продвижения по службе наиболее ответственных, квалифицированных и подготовленных работников.

В соответствии с Положением о порядке приема на службу в органы прокуратуры и учреждения прокуратуры, и об организации работы с молодыми специалистами (утвержден Приказом Генерального прокурора Республики Узбекистан от 29.08.2016 г. №131 «О повышении эффективности деятельности в сфере подбора, расстановки и воспитании кадров») прием на службу в органы прокуратуры проводится на конкурсной основе.

Приказ Генерального прокурора Республики Узбекистан от 29 августа 2016 года № 131 предусматривает порядок проведения профессиональных конкурсов среди работников органов прокуратуры и одним из основных целей данного конкурса является формирование кадрового резерва.

Основными критериями при отборе кандидатов в резерв для приема на службу являются:

- наличие теоретических знаний, необходимых для выполнения задач органов прокуратуры, Департамента и Бюро;
- добросовестное и ответственное исполнение служебных обязанностей делопроизводителями, инспекторами и специалистами органов прокуратуры, Департамента и Бюро, а также общественными помощниками прокуроров и ответственными секретарями комиссий по делам несовершеннолетних;
- высокие рейтинговые оценки, полученные в высшем учебном заведении;
- положительные заключения специальных и аттестационных комиссий, а также специальной проверки.
- При отборе кандидатов в резерв на вышестоящие должности особое внимание уделяется работникам:
- успешно окончившим Академию государственного управления при Президенте Республики Узбекистан, учебные заведения Генеральной прокуратуры по программе переподготовки руководящих кадров, Высшую школу стратегического анализа и прогнозирования Республики Узбекистан;
- рекомендованным решением аттестационной комиссии для назначения на вышестоящие должности;
- достигшим высоких результатов в деятельности и особо отличившимся по службе;
- победителям и призерам профессиональных конкурсов органов прокуратуры, Департамента и Бюро;
- поощренным за успехи в деятельности;
- занимающим должности заместителей руководителей.

Ход и результаты отбора кадров на службу в органы прокуратуры и вышестоящие должности не публикуются. Представители общественности и СМИ к процедуре отбора кандидатов в органы прокуратуры и вышестоящие должности не приглашаются.

В соответствии с Положением о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры Республики Узбекистан, которое является документом для служебного пользования (утверждено Постановлением Президента РУ от 12.09.2013 г. №ПП-2036) продвижение работников органов прокуратуры по службе производится в соответствии с их деловыми и личными качествами, достигнутыми результатами на порученных участках

работы, профессиональной подготовленностью. При этом согласия работника на его назначение на более высокую должность не требуется.

Комментарии экспертов

Зачисление в резерв на службу в органы прокуратуры и в резерв на вышестоящие прокурорские должности осуществляется на конкурсной основе, что позитивно. Однако этот процесс недостаточно прозрачен. Следует публиковать онлайн информацию о конкурсе в резерв, о кандидатах, результатах прохождения различных этапов отбора. Также непрозрачно происходит назначение на вакантную должность в органах прокуратуры из числа лиц, зачисленных в резерв. Такое назначение должно проходить на конкурсной основе или учитывать личные показатели, полученные кандидатами при отборе в резерв, чтобы назначение на должность происходило на основе личных качеств наилучших кандидатов.

Эксперты негативно оценивают возможность межведомственной ротации вне конкурса на должности в органах прокуратуры.

В целом, назначение на все должности прокурорско-следственных работников должно происходить на конкурсной основе на основе четких критериев и методики оценки. При этом важно также, чтобы конкурсный отбор осуществлял орган, сформированный органами прокурорского самоуправления²⁴.

Основные вопросы набора на службу в органы и учреждения прокуратуры и ее прохождения (вопросы найма и карьерного продвижения прокуроров) должны регулироваться законом, а не подзаконными актами, в том более актами, которые ограничены грифом для служебного пользования, или актами политических органов.

Новая рекомендация № 21

- 1. Урегулировать порядок набора прокуроров и прохождения ими службы в законе. Предусмотреть открытый конкурсный отбор на все должности в органах и учреждениях прокуратуры на основании личных качеств, добропорядочности и предыдущего опыта.**
- 2. Отбор и назначения, в том числе на высшие должности, должны проводиться на основании четких критериев и методики оценки с онлайн опубликованием, среди прочего, информации о вакансиях, результатах всех этапов отбора. Обеспечить открытость нормативно-правовых актов, которые регулируют эти вопросы. Предусмотреть возможность обжалования кандидатами на должность результатов отбора.**

²⁴ Как отметила Венецианская Комиссия в своем докладе о европейских стандартах независимости судебной системы (Часть II – Служба публичного обвинения), «С целью подготовки для назначения квалифицированных прокуроров будет полезным экспертное участие. В идеале, это может осуществляться в рамках независимого органа, как демократически легитимизированный совет прокуроров или коллегия старших прокуроров, чей опыт позволит им предложить надлежащих кандидатов для назначения» (CDLAD(2010)040, пункт 48). В заключении по проекту закона о государственной службе публичного обвинения Черногории, Венецианская Комиссия «приветствовала то, что государственные обвинители и руководители служб публичного обвинения будут назначаться (на пятилетний срок, как предусмотрено в Конституции) Прокурорским советом» (CDL-AD(2014)042, Interim Opinion on the Draft Law on the State Prosecution Office of Montenegro, пункт 74).

Обучение кандидатов

В соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов прокуратуры» от 08.05.2018 г. №УП-5438 Высшие учебные курсы Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан преобразованы в Академию Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан.

Академия является образовательным и научно-исследовательским учреждением, ответственным за подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников органов прокуратуры.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации в Академии осуществляются по программам:

профессиональной переподготовки кандидатов на замещение должностей в органах прокуратуры в виде первичной специализации, направленной на обучение основам прокурорско-следственной работы и организации делопроизводства в органах прокуратуры, продолжительностью не менее 576 часов;

профессиональной переподготовки кадров, состоящих в резерве на замещение руководящих должностей, направленной на углубление профессиональных знаний и умений ведения прокурорско-следственной и аналитической работы, участия в нормотворческой деятельности, а также освоение инновационных форм и методов организации работы и основ управления, продолжительностью не менее 576 часов;

повышения квалификации работников органов прокуратуры, направленного на доведение сути и значения нововведений в законодательстве, усовершенствование профессиональных навыков и умений, обучение передовым достижениям ведения прокурорско-следственной работы, а также устранение системных недостатков в деятельности работников органов прокуратуры, продолжительностью не менее 144 часов.

Периодичность повышения квалификации работников органов прокуратуры составляет не менее одного раза в три года.

Порядок профессиональной переподготовки кандидатов на замещение должностей в органах прокуратуры в виде первичной специализации, переподготовки кадров, состоящих в резерве на замещение руководящих должностей в органах прокуратуры и повышения квалификации работников органов прокуратуры определяется Положением «О курсах профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов прокуратуры» утвержденным Приказом Генерального прокурора Республики Узбекистан №201 от 14 сентября 2018 года «Об организации деятельности Академии Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан».

Тематика, сроки и продолжительность учебных курсов определяются полугодовым планом работы Академии.

При организации учебных занятий, профессорско-преподавательский состав Академии, учитывая особенности деятельности органов прокуратуры, учебной группы и темы, широко использует интерактивные и другие современные методы обучения.

Состав и контингент групп курсов повышения квалификации формируется Академией, за один год до начала обучения на основе данных, представленных кадровыми подразделениями органов прокуратуры и анализа потребностей в повышении

квалификации с учетом новейших направлений и требований, поставленных перед органами прокуратуры. Контингент составляется из числа работников, не прошедших повышение квалификации более трех лет с учетом равного распределения квоты по регионам.

Курсы переподготовки руководящих кадров организуются ежегодно исходя из потребностей органов прокуратуры в новых руководящих кадрах.

Оценка работы прокуроров

В соответствии со ст.45 Закона «О прокуратуре» основным критерием оценки деятельности прокуроров является состояние законности и обеспечения защиты прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства. Повторное выдвижение на должность прокурора лиц, не обеспечивших в период своей деятельности надлежащий надзор за исполнением законов на соответствующей территории, не допускается.

Кроме того, в соответствии с Положением о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры Республики Узбекистан²⁵ (утверждено Постановлением Президента Республики Узбекистан от 12.09.2013 г. №ПП-2036) основными критериями оценки деятельности работников органов прокуратуры, в пределах возложенных на них служебных обязанностей, являются:

обеспечение неукоснительного соблюдения прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства;

действенность мер по предупреждению и профилактике нарушений законов;

эффективность и полнота надзора за точным и единообразным исполнением законов;

своевременность и полнота выявления нарушений законов, установления лиц, нарушивших законы, и обеспечение соблюдения принципа неотвратимости ответственности;

эффективность поддержания государственного обвинения при рассмотрении в судах уголовных дел, участия прокурора в рассмотрении в судах гражданских дел и дел в экономических судах, а также своевременность опротестования незаконных судебных решений;

эффективность работы по повышению правовой культуры и правосознания населения.

Законом «О прокуратуре» установлено, что деятельность прокурора Республики Каракалпакстан, а также прокуроров областей, города Ташкента, районов, городов и приравненных к ним прокуроров комплексно изучается соответствующими вышестоящими прокуратурами не реже двух раз в срок их полномочий.

Порядок организации и проведения такой проверки установлен Регламентом Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан (утвержден приказом Генерального прокурора от 05.12.2017 г. №172). Вопросы, подлежащие изучению в ходе комплексной проверки деятельности прокуроров детально указаны в приложении к Регламенту.

Результаты комплексных проверок, как правило, вносятся на обсуждение коллегии Генеральной прокуратуры. В случае отсутствия необходимости внесения их на обсуждение коллегии Генеральной прокуратуры, обсуждаются на оперативных совещаниях при Генеральном прокуроре или его заместителях. В ходе обсуждения дается оценка проделанной работе, определяются меры по устранению выявленных недостатков и совершенствованию деятельности.

²⁵ Документ для служебного пользования.

Прокуроры также проходят аттестацию раз в 3 года (впервые принятые на службы через год или 6 месяцев). Аттестационные комиссии формируются по приказу Генерального прокурора и прокуроров областей; их возглавляет заместитель Генерального прокурора или заместитель прокурора области. Руководитель органа прокуратуры представляет своего сотрудника на заседании комиссии. По результатам принимается решение о соответствии, частичном соответствии или несоответствии. В случае частичного соответствии, сотруднику дается срок до 6 месяцев для устранения недостатков, после чего проводится переаттестация. В случае несоответствия сотрудник освобождается с должности. Предметом оценки при этом является поведение прокурора и его показатели работы. В ходе аттестации проводится собеседование. При аттестации учитываются результаты комплексной проверки.

Кроме того, прокурор должен не менее одного раза в три года пройти обучение в Академии прокуратуры. При этом в Академии проводится «общая диагностика» сотрудника на знание законодательства и оценку компетенций на основании тестов и психодиагностики. При этом устанавливаются пороговые показатели для должности и целевой ориентир для сотрудника. Такая диагностика не увязана с процессом аттестации, хотя такие планы имеются.

Комментарии экспертов

По мнению экспертов, следует сократить и унифицировать процедуры оценки прокуроров. Рекомендуется отменить процедуры аттестации и комплексной оценки прокуроров, которые могут негативно влиять на их независимость. Вместо них следует внедрить современную систему регулярной (например, раз в год) оценки на основе четких критериев и индивидуальных показателей эффективности работы прокуроров. Основу и общий порядок такой оценки следует урегулировать в законе, а детальное регулирование процедуры оценки – актом органа прокурорского самоуправления (например, прокурорского совета). Такая оценка должна основываться не только на количественных показателях, но и на качественных индикаторах²⁶. При этом показатель количества оправдательных приговоров не должен играть ключевую роль. При создании новой системы оценки и ее осуществлении следует учесть прогрессивный опыт Академии прокуратуры в проведении диагностики прокуроров.

Новая рекомендация № 22

Внедрить современную систему оценки результатов работы прокуроров на основе показателей результативности, ограничив использование показателей количества оправдательных приговоров и других количественных показателей.

Прозрачность органов прокуратуры, использование ИКТ

В целях обеспечения открытости и прозрачности деятельности органов прокуратуры в июне 2018 г. запущена новая версия официального веб-сайта Генеральной прокуратуры (prokuratura.uz). На сайте размещена информация касательно графика приема граждан в

²⁶ См. Заключение №11 Консультативного совета европейских прокуроров, пункты 42-46, доступно по ссылке: <https://rm.coe.int/16807474b9>. См. также Opinion on Rules of Procedure on Criteria and Standards for the Evaluation of the Qualification, Competence and Worthiness of Candidates for Bearers of Public Prosecutor's Function of Serbia adopted by the Venice Commission (2009), доступно по ссылке [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)022-e).

Генпрокуратуре, законодательства Узбекистана об обращениях, а также список и контакты сотрудников Управления по работе с обращениями Генпрокуратуры, а также старших помощников прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров по работе с обращениями,

Введена практика публикации в СМИ оперативной информации по уголовным делам, связанным с совершением коррупционных преступлений. Запущен для информирования телеграмм канал Prokuratura.uz, открыта одноименная страница в социальной сети Facebook.

В Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан организован «Центр приёма обращений по телефону» (короткий номер «1007»), обращения на который принимаются круглосуточно. Также, создана возможность обращения в Организационно-аналитическую группу по поддержке предпринимательской деятельности и укреплению правовой защиты субъектов предпринимательства, образованную в Генеральной прокуратуре.

Завершены работы по созданию Центра обработки данных, отвечающего всем современным требованиям, а также по подключению всех районных подразделений к оптическим линиям связи. Кроме того, в настоящее время функционирует система видеоконференцсвязи и в органах прокуратуры на республиканском, областном и районном уровнях реализуется проект по оснащению каждого рабочего места современным цифровым IP-телефоном.

Помимо создания информационной инфраструктуры, реализуются меры по укреплению межведомственного электронного взаимодействия.

Для соответствующих подразделений организованы соединения с системами и базами данных Виртуальной приемной Президента Республики Узбекистан pm.gov.uz и Call-Center Генеральной прокуратуры, базами данных Министерства здравоохранения, Министерства занятости и трудовых отношений, Национального информационно-аналитического центра по контролю за наркотиками, Оперативно-справочного управления Министерства внутренних дел.

Генеральной прокуратурой совместно с министерствами и ведомствами реализуется пилотный проект «Электронное уголовное дело», который предусматривает:

- внедрение защищенной системы, позволяющей вести в электронной форме производство по уголовным делам и обмен информацией органов дознания между органами прокуратуры, судами и органами исполнения наказания, а также другими организациями при проведении процессуальных действий;
- обеспечение возможности информационного взаимодействия физических и юридических лиц с органами дознания, судами и органами прокуратуры через сеть Интернет;
- формирование единых электронных форм уголовно-процессуальных документов при производстве дознания по уголовным делам;
- упрощение порядка производства процессуальных действий, в том числе путем получения санкций в электронном виде, сбора доказательств, проведения экспертиз, судебного разбирательства дел и исполнения судебных решений.

Ускоренное внедрение ИКТ осуществляется также в Департаменте по борьбе с экономическими преступлениями и Бюро принудительного исполнения при Генеральной прокуратуре. В них созданы специализированные ИКТ-подразделения, созданы информационные системы и организовано подключение к базам данным соответствующих

государственных органов и организаций, используемым для реализации возложенных задач.

Так, одной из систем, разработанных со стороны Бюро, является Единая электронная торговая площадка «E-IJRO AUKSION», для проведения электронных онлайн-аукционов по реализации имущества при исполнении судебных актов и актов иных органов. В системе реализован принцип максимальной автоматизации процесса реализации имущества, за счет чего исключены человеческий фактор и внешнее вмешательство при проведении аукционов и определении их победителей.

Правила поведения прокуроров

Приказом Генерального прокурора Республики Узбекистан от 01.12.2015 г. №127 утверждены Правила профессиональной этики работников органов и учреждений прокуратуры Республики Узбекистан, которые представляют собой совокупность основных требований, устанавливающих правила поведения работников органов и учреждений прокуратуры Республики Узбекистан в служебное и внеслужебное время.

Так, работники органов прокуратуры обязаны:

- честно и добросовестно исполнять задачи по обеспечению верховенства закона, укреплению законности, защите прав и свобод граждан, охраняемых законом интересов общества и государства, конституционного строя Республики Узбекистан, предупреждению и профилактике правонарушений;
- быть верными присяге и служебному долгу работников органов прокуратуры;
- принимать в своей деятельности законные, обоснованные и справедливые решения;
- не использовать служебные полномочия в личных или корыстных целях, а также в противозаконных интересах физических или юридических лиц;
- не использовать служебное положение для незаконного воздействия на деятельность государственных органов или других ведомств, а также их должностных лиц и граждан;
- не допускать получение любых материальных ценностей или имущественной (неимущественной) выгоды за действие или бездействие, связанное со служебной деятельностью;
- решительно бороться с любыми нарушениями закона, особенно с проявлениями коррупции;
- незамедлительно информировать руководителя об обращениях с призывом к совершению преступления или другого правонарушения;
- незамедлительно информировать руководителя о случаях возникновения конфликта интересов (когда личный интерес работника может повлиять на объективное исполнение служебных обязанностей) при исполнении служебных обязанностей;
- не совершать действия, оказывающие негативное влияние на исполнение другими работниками служебных обязанностей;

- придерживаться установленных законодательством запретов и ограничений, связанных со службой в органах прокуратуры;
- обладать высокими духовными и нравственными качествами, соблюдать общепринятые нормы этики, относиться с уважением к национальным обычаям, ценностям и традициям;
- неукоснительно соблюдать трудовую и исполнительную дисциплину, правила внутреннего распорядка, а также порядок ношения форменной одежды и другое.

Кроме того, работники органов прокуратуры обязаны незамедлительно в письменной форме сообщать о каждом факте склонения к получению взятки или совершению иных незаконных действий непосредственному руководителю. Руководящие работники обязаны уведомлять о данных фактах вышестоящих прокуроров либо Управление по обеспечению внутренней безопасности Генеральной прокуратуры, а также принимать все необходимые законные меры.

Согласно ст. 43 Закона «О прокуратуре» работники органов прокуратуры не могут заниматься какими-либо другими видами оплачиваемой деятельности. Научной, преподавательской и творческой деятельностью они могут заниматься только в свободное от основной работы время.

Для работников органов прокуратуры ограничения после увольнения отсутствуют.

Правилами профессиональной этики работников органов и учреждений прокуратуры Республики Узбекистан от руководящих работников органов прокуратуры также требуется не допускать местничества, кумовства, клановости и других отрицательных явлений при отборе и расстановке кадров; не принуждать подчиненного работника к совершению незаконных действий и принятию незаконных решений, а также не давать поручения, не связанные с его служебными обязанностями.

В период 2016-2018 гг. 2 работника органов прокуратуры уволены за нарушение ограничений, указанных выше.

Контроль за соблюдением работниками органов прокуратуры Правил профессиональной этики, недопущением фактов злоупотребления служебным положением, коррупции и других негативных явлений, предупреждение совершения проступков среди работников осуществляется Управлением по обеспечению внутренней безопасности Генеральной прокуратуры.

Механизм предотвращения и разрешения конфликта интересов, другие ограничения

В соответствии с Правилами профессиональной этики работники органов прокуратуры обязаны незамедлительно информировать руководителя о случаях возникновения конфликта интересов (когда личный интерес работника может повлиять на объективное исполнение служебных обязанностей) при исполнении служебных обязанностей.

Нарушение установленных правил относительно конфликта интересов является нарушением норм Правил профессиональной этики, которое является основанием для привлечения работника органов прокуратуры к ответственности в установленном порядке.

В указанный период в отношении работников органов прокуратуры за нарушение правил относительно конфликта интересов санкции не применялись.

Декларирование имущества

Работники органов прокуратуры, в соответствии с порядком установленным Генеральным прокурором, каждое полугодие передают в подразделения по обеспечению внутренней безопасности информацию касательно наличия у них движимого и недвижимого имущества. Нарушение установленных правил декларирования имущества, а также предоставление ложных сведений влечет за собой меры дисциплинарного взыскания. Проверка полноты и достоверности информации, содержащейся в декларациях работников прокуратуры, регулярно проводится подразделениями по обеспечению внутренней безопасности. В указанный период работники органов прокуратуры за нарушение установленных правил декларирования имущества к ответственности не привлекались.

Санкции за нарушение установленных правил поведения

Нарушение норм Правил профессиональной этики является основанием для привлечения работника органов прокуратуры к ответственности в установленном порядке.

Состояние соблюдения Правил профессиональной этики учитывается при проведении аттестации работника, назначении его на вышестоящие и другие должности, а также формировании кадрового резерва.

За нарушение Правил профессиональной этики в 2016 г. – 80, 2017 г. – 65 и за 9 мес. 2018 г. – 88 работников органов прокуратуры привлечены к дисциплинарной ответственности.

Консультирование и антикоррупционное обучение

Консультации и рекомендации по вопросам конфликта интересов, ограничений по службе, декларирования имущества активов, правил поведения и другим вопросам осуществляется подразделениями по обеспечению внутренней безопасности.

Специально для прокуроров разработаны письменные руководства, методологические и учебные пособия по вопросам предотвращения коррупции внутри прокурорского сообщества.

Курсы/обучающие модули, посвященные вопросам прокурорской этики и добросовестности прокуроров включены в программы:

профессиональной переподготовки кандидатов на замещение должностей в органах прокуратуры в виде первичной специализации, направленной на обучение основам прокурорско-следственной работы и организации делопроизводства в органах прокуратуры, продолжительностью не менее 8 часов;

профессиональной переподготовки кадров, состоящих в резерве на замещение руководящих должностей, направленной на углубление профессиональных знаний и умений ведения прокурорско-следственной и аналитической работы, участия в нормотворческой деятельности, а также освоение инновационных форм и методов организации работы и основ управления, продолжительностью не менее 8 часов;

повышения квалификации работников органов прокуратуры, направленного на доведение сути и значения нововведений в законодательстве, усовершенствование профессиональных навыков и умений, обучение передовым достижениям ведения прокурорско-следственной работы, а также устранение системных недостатков в деятельности работников органов прокуратуры, продолжительностью не менее 6 часов.

Комментарии экспертов

1. В части конфликта интересов, общих положений, предусмотренных в Правилах профессиональной этики, недостаточно для эффективного предупреждения и регулирования конфликта интересов прокуроров. Необходимо разработать детальные

правила по регулированию КИ с учетом полномочий и специфики работы органов прокуратуры.

2. Механизм декларирования имущества и интересов прокуроров нельзя признать эффективным. Сведения, которые подаются, крайне ограничены в своем охвате, эти данные не публикуются, проверка проводится выборочно и неэффективно. См. общие рекомендации в разделе «Добропорядочность государственной службы». До установления общего действенного механизма декларирования, следует обеспечить опубликование ведомостей, подаваемых прокурорам, на веб-сайте Генеральной прокуратуры.

3. Учебные модули по вопросам этики и добропорядочности прокуроров не могут считаться достаточными. Например, на тему коррупции предусмотрено лишь по одному теоретическому и практическому заданию.

Новая рекомендация № 23

- 1. Установить детальные правила предотвращения и урегулирования конфликта интересов прокуроров с учетом полномочий и специфики работы органов прокуратуры.*
- 2. Внедрить на практике механизм предоставления прокурорам и другим работникам органов и учреждений прокуратуры консультаций, в том числе конфиденциальных, и рекомендаций по вопросам конфликта интересов, декларирования активов и интересов, правил поведения и других антикоррупционных ограничений. Подготовить и распространить практические руководства, методологические и учебные пособия по этим вопросам, разработанные специально для прокуроров и других работников органов прокуратуры.*
- 3. Обеспечить проведение регулярного практического обучения и повышения квалификации прокуроров по вопросам этики, добропорядочности и предотвращения коррупции, а также разработать соответствующие обучающие материалы, которые будут иметь практическую направленность.*

Увольнение прокуроров

В соответствии с Положением о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры Республики Узбекистан (утверждено Постановлением Президента Республики Узбекистан от 12.09.2013 г. №ПП-2036)²⁷ служба в органах прокуратуры может быть прекращена:

- по инициативе Генерального прокурора Республики Узбекистан, прокурора Республики Каракалпакстан, прокуроров областей, города Ташкента и приравненных к ним прокуроров;
- по инициативе работника органа прокуратуры;
- по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (переход работника органа прокуратуры на другую работу, в том числе на выборную должность; призыв работника на военную службу; восстановление на службу работника, который ранее выполнял эту работу; смерть работника, признание работника безвестно отсутствующим или объявление умершим; другие случаи, предусмотренные законодательством).

²⁷ Документ для служебного пользования.

Основаниями для прекращения службы по инициативе Генерального прокурора Республики Узбекистан, прокурора Республики Каракалпакстан, прокуроров областей, города Ташкента и приравненных к ним прокуроров являются:

- изменения в организации службы, сокращение численности (штатов) работников органов прокуратуры или изменения характера службы;
- несоответствие работника органа прокуратуры выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации либо состояния здоровья;
- систематическое нарушение работником органа прокуратуры своих служебных обязанностей. Систематическим нарушением служебных обязанностей признается повторное совершение работником дисциплинарного проступка в течение года со дня привлечения его к дисциплинарной ответственности за предыдущее нарушение служебных обязанностей (если взыскание досрочно не снято);
- однократное грубое нарушение работником органа прокуратуры своих служебных обязанностей;
- продолжение работником прокуратуры другой оплачиваемой (кроме научной, преподавательской и творческой) деятельностью, после сделанного ему предупреждения;
- достижение работником органа прокуратуры предельного возраста пребывания на службе в органах прокуратуры;
- утрата работником органа прокуратуры гражданства Республики Узбекистан;
- совершение порочащего проступка, несовместимого с занимаемой должностью работника органа прокуратуры.

Таблица 14. Статистика вакансий и увольнений в органах прокуратуры

	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Количество вакансий	86	176	646
Количество увольнений (по инициативе вышестоящего прокурора, по инициативе работника, по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон)	141	395	268
Ротация	245	306	109

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

В 2017-2018 гг. по инициативе Генерального прокурора Республики Узбекистан, прокурора Республики Каракалпакстан, прокуроров областей, города Ташкента и приравненных к ним прокуроров были уволены, соответственно, 2 и 10 работников (за систематическое или однократное грубое нарушение служебных обязанностей).

Рост количества вакансий в 2018 году объясняется:

- увеличением штатной численности прокурорских работников на 293 единицы во исполнение Указа Президента «О дополнительных мерах по повышению эффективности деятельности органов прокуратуры в обеспечении исполнения принимаемых нормативно-правовых актов» от 15.02.2018 г. № УП-5343;

- увольнением 177 работников органов прокуратуры в связи с переводом в Академию прокуратуры и Инспекцию по контролю за агропромышленным комплексом и обеспечением продовольственной безопасности при Генеральной прокуратуре.

Дисциплинарная ответственность

В соответствии с Положением о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры Республики Узбекистан, в отношении работников органов прокуратуры за неисполнение либо ненадлежащее исполнение служебных обязанностей или за проступок, порочащий звание работника органов прокуратуры, могут быть применены следующие дисциплинарные взыскания:

- выговор;
- штраф в размере не более пятидесяти процентов среднего месячного заработка;
- понижение в должности;
- понижение в классном чине или воинском звании на одну ступень;
- увольнение со службы за систематическое или однократное грубое нарушение служебных обязанностей.

Однократным грубым нарушением служебных обязанностей считается:

- прогул (в том числе отсутствие на службе более трех часов в течение рабочего дня) без уважительных причин;
- появление на службе в нетрезвом состоянии, а равно употребление спиртных напитков на рабочем месте;
- совершение уголовно наказуемого деяния или недостойного работника органа прокуратуры порочащего проступка;
- нарушение присяги прокуроров и следователей.

Особых правил подачи жалоб в отношении работников органов прокуратуры нет. Жалобы могут быть поданы вышестоящему прокурору в устной, письменной или электронной форме.

Жалобы о неправомерных действиях работников органов прокуратуры рассматриваются подразделениями внутренней безопасности.

Дисциплинарное взыскание налагается приказом, который объявляется работнику органа прокуратуры. Приказ о применении дисциплинарного взыскания в отношении работника органов прокуратуры может быть доведен до сведения работников данного органа прокуратуры, а в необходимых случаях - всех работников органов прокуратуры.

Таблица 15. Количество жалоб в отношении работников органов прокуратуры

Период	Кол-во обращений	Результаты рассмотрения		
		удовлетворено	отказано в удовлетворении	дано разъяснение
2016 г.	503	37	153	313
2017 г.	207	20	15	172
9 мес. 2018 г.	87	17	14	56

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Таблица 16. Статистика применения дисциплинарных мер в отношении работников органов прокуратуры в 2016-2018 гг.:

Взыскание	2016 г.	2017 г.	9 мес. 2018 г.
выговор	209	196	107
штраф	40	18	12
понижение	4	2	2
увольнение	6	2	10

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Комментарии экспертов

По мнению экспертов, Узбекистану необходимо пересмотреть систему дисциплинарной ответственности прокуроров и привести ее в соответствие с международными стандартами обеспечения независимости прокуроров²⁸.

1. Вопросы дисциплинарной ответственности прокуроров и их увольнения со службы регулируются Положением о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры, утвержденным постановлением Президента Республики Узбекистан. При этом само постановление является документом для служебного пользования. Как отмечалось выше, вопросы набора и прохождения службы прокуроров должны регулироваться законом; отдельные процедурные моменты могут быть урегулированы подзаконными актами самих органов прокуратуры (наилучший вариант, чтобы такие акты утверждались прокурорским советом – см. выше).

2. Основания для дисциплинарной ответственности определены очень широко, что оставляет практически неограниченную дискрецию в этих вопросах для руководителей прокуратуры.

2. Проблематичным также является то, что решение о дисциплинарном взыскании налагается единолично руководителем органа прокуратуры. При этом проведение служебного расследования не является обязательным. Генеральный прокурор Республики Узбекистан имеет право отменить любое дисциплинарное взыскание, применить более строгое взыскание или смягчить его.

Это нарушает правила надлежащей процедуры, открывает возможности для злоупотреблений и незаконного влияния на прокуроров, ограничивает их независимость. Целесообразно поручить рассмотрение вопросов дисциплинарной ответственности прокуроров специально созданному органу, например прокурорскому совету или органу

²⁸ См., например, Заключение №13 Консультативного совета европейских прокуроров (ноябрь 2018 г.), пункт 47: «... на них распространяется дисциплинарное производство, которое должно основываться на законе, в случае совершения серьезного нарушения обязанностей (халатность, нарушение охраняемой тайны, нарушение антикоррупционных правил и так далее) по четким и определенным причинам; производство должно быть прозрачным, основываться на определенных критериях и проводиться органами, независимым от органов исполнительной власти; соответствующие прокуроры должны иметь право быть заслушанными и иметь возможность защищать себя при помощи советников, иметь защиту от политического влияния и право на обжалование в суде; любая санкция должна быть необходимой, адекватной и пропорциональной дисциплинарному нарушению». См.: Consultative Council of European Prosecutors, Opinion No. 13 "Independence, accountability and ethics of prosecutors", 2018, доступно по ссылке: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>.

при нем, который будет сформирован конференцией прокуроров и иметь надлежащие гарантии автономии от руководства прокуратуры (например, дисциплинарная комиссия)²⁹.

3. Законодательство также не предусматривает гарантий справедливого рассмотрения дисциплинарных дел; обжалование ограничено Генеральным прокурором.

4. Система дисциплинарных взыскания предусматривает непропорциональные меры, а именно возможность увольнения со службы даже за однократные незначительные нарушения. Например, однократным грубым нарушением служебных обязанностей (которое может повлечь увольнение) считается прогул (в том числе отсутствие на службе более трех часов в течение рабочего дня) без уважительных причин, а также разовое нарушение присяги прокуроров и следователей. Увольнение со службы является крайней мерой и может применяться только в случае действительно серьезных нарушений, которые должны быть определены в законе.

Новая рекомендация № 24

- 1. Установить в законе: четкий перечень оснований для дисциплинарной ответственности прокуроров; систему санкций, пропорциональных деянию; детальные процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности с гарантиями процессуальных прав прокурора.*
- 2. Изменить порядок рассмотрения и принятия решений по дисциплинарным делам в отношении прокуроров, обеспечив беспристрастность и справедливость, отделение функций расследования от вынесения решения (например, путем создания дисциплинарной комиссии при органе прокурорского самоуправления).*
- 3. Обеспечить опубликование информации о дисциплинарных взысканиях, примененных к прокурорам.*

Административное, уголовное расследование в отношении прокуроров

Согласно статье 49 Закона Республики Узбекистан «О прокуратуре», возбуждение и проведение предварительного следствия по уголовным делам в отношении прокурора и следователя являются исключительной компетенцией органов прокуратуры.

Порядок публикации информации о наложении административных мер и применении уголовных наказаний в отношении работников органов прокуратуры не установлен.

Согласно ст.223 УПК прокуроры не могут быть задержаны и доставлены в орган внутренних дел или иной правоохранительный, за исключением случаев задержания на месте преступления.

Статья 239 УПК Республики Узбекистан устанавливает, что мера пресечения в виде заключения под стражу или домашнего ареста может быть применена в отношении

²⁹ См., например, заключение Венецианской Комиссии CDL-AD(2012)008 (Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary, пункт 77): «... решение о дисциплинарных мерах не должно приниматься руководителем, который таким образом действует как обвинитель и судья, как -будто в обвинительной системе. Определенная форма прокурорского совета была бы более надлежащей для рассмотрения дисциплинарных дел».

прокурора и следователя прокуратуры с согласия Генерального прокурора Республики Узбекистан.

Сотрудники органов прокуратуры в 2016-2018 гг. за коррупционные правонарушения не привлекались к административной ответственности.

Таблица 17. Информация касательно уголовной ответственности сотрудников органов прокуратуры за коррупционные правонарушения

№	Должность	2016 г.	2017 г.	9 мес. 2018 г.
областные и приравненные к ним прокуратуры				
1	прокуроры	-	-	-
2	заместители прокуроров	1	-	-
3	помощники прокуроров	-	-	1
4	начальники отделов	-	-	-
5	прокуроры отделов	-	-	-
6	следователи	-	-	-
районные и приравненные к ним прокуратуры				
7	прокуроры	-	-	-
8	заместители прокуроров	1	-	-
9	помощники прокуроров	2	-	-
10	следователи	2	1	1
	Итого	6	1	2

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Вознаграждение, материальное обеспечение

Денежное содержание работников органов прокуратуры состоит из должностного оклада, ежемесячных доплат за классный чин (воинское звание), надбавок за выслугу лет и других выплат (ежегодный оплачиваемый отпуск, материальная помощь к отпуску в размере фонда оплаты труда в год, компенсация за аренду жилища в размере от 4 до 6 минимальных размеров заработной платы в месяц, квартальные премии в размере двукратного фонда оплаты труда в год, премии по случаю праздников и юбилея, и т.д.).

Средняя заработная плата работников органов прокуратуры составляет от 4,0 до 10,0 млн. сумов, в зависимости от занимаемой должности, классного чина и надбавки за выслугу лет.

Согласно Указа Президента Республики Узбекистан №УП-5019 от 18.04.2017 года Генеральному прокурору предоставлено право устанавливать ежемесячные персональные надбавки высококвалифицированным и инициативным работникам, а также техническому и вспомогательному персоналу органов прокуратуры в размере не более двукратного фонда оплаты труда с сохранением всех выплат, действующих в органах прокуратуры, которые также учитываются при исчислении установленных законодательством стимулирующих доплат и надбавок, за счет внебюджетных средств органов прокуратуры.

В соответствии с Положением о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры Республики Узбекистан критерии поощрения работников органов прокуратуры являются объективными и прозрачными. Работники органов прокуратуры поощряются за инициативность и оперативность на службе, добросовестное и образцовое исполнение служебных обязанностей.

Поощрение работников производится Генеральным прокурором Республики Узбекистан, прокурором Республики Каракалпакстан, а также прокурорами областей, города Ташкента и приравненными к ним прокурорами.

Представления о поощрении работников органов прокуратуры вносят заместители Генерального прокурора, начальники управлений и отделов Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан, руководители учреждений и учебных заведений прокуратуры, прокурор Республики Каракалпакстан, прокуроры областей, города Ташкента и приравненные к ним прокуроры, прокуроры районов, городов и приравненные к ним прокуроры в пределах их компетенции.

Приказ о поощрении доводится до сведения работников органов прокуратуры, по месту их службы, а в необходимых случаях – до сведения всех работников органов прокуратуры Республики Узбекистан.

Работникам отдельных структурных подразделений с большим объемом работы предусмотрены надбавки от 50 до 100 процентов фонда оплаты труда.

Комментарии экспертов

1. Вопросы оплаты труда прокуроров должны регулироваться законом, а не подзаконными актами, тем более актами Президента. Это является важной гарантией независимости прокуроров.

2. Выплата денежных поощрений прокурорам проблематична с точки зрения независимости прокуроров. Это создает условия для вмешательства в работу прокуроров, ограничения их независимости и стимулирует лояльность прокуроров своему руководству, а требованиям закона. Законодательство не ограничивает размер денежных поощрений и не предусматривает четких критериев для их выплаты.

Рекомендуется отменить выплату любых дискреционных поощрений прокурорам и повысить их должностные оклады, если это необходимо. Если система выплаты поощрений будет временно сохранена, она должна быть основана на четких и прозрачных критериях, а поощрения должны выделяться в рамках открытой и обоснованной процедуры принятия решений на основании ежегодной оценки результатов деятельности прокурора.

Новая рекомендация № 25

- 1. Установить в Законе о прокуратуре размер окладов прокуроров и исчерпывающий перечень возможных надбавок к ним. Размер денежного вознаграждения прокуроров должен быть достаточным и обеспечивать минимизацию коррупционных стимулов и не предусматривать дискреционных выплат (поощрений).***
- 2. Обеспечить опубликование детальной информации о структуре и размерах денежного вознаграждения прокуроров.***

2.4. Административные процедуры, подотчетность и прозрачность в публичном секторе

Рекомендация № 16 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

- 1. Принять закон об административных процедурах, основывающийся на передовом международном опыте.*
- 2. Обеспечить регулярную публикацию обобщенных результатов антикоррупционной экспертизы.*
- 3. Продолжить внедрение инструментов электронного управления с целью уменьшения непосредственных контактов между потребителями государственных услуг и государственной бюрократией, а также снижения коррупционных рисков.*
- 4. Предпринять дальнейшие шаги по обеспечению прозрачности в сфере государственного управления, в том числе интенсифицировать усилия по повышению прозрачности в подверженных рискам сферах, включая налоговую и таможенную систему.*
- 5. Обеспечить дальнейшее упрощение всех видов регистрационных, разрешительных и лицензионных процедур на базе разработанной методики.*
- 6. Обеспечить введения анализа регулирующего воздействия (АРВ) в законотворческий процесс (как минимум при разработке наиболее важных законов – указать их категории в нормативных актах).*

Административные процедуры и административная юстиция

Закон об административных процедурах

8 января 2018 года был принят Закон Республики Узбекистан № ЗРУ–457 «Об административных процедурах». Данный закон вступил в силу 9 января 2019 года.

Действие Закона распространяется на административно-правовую деятельность административных органов в отношении заинтересованных лиц, в том числе на лицензионные, разрешительные, регистрационные процедуры, процедуры, связанные с оказанием других государственных услуг, а также иную административно-правовую деятельность в соответствии с законодательством.

При подготовке Закона «Об административных процедурах» разработчиками (Министерством юстиции) были изучены международные стандарты регулирования процедур рассмотрения административных дел, а также законодательство Германии, Голландии, Швейцарии, Швеции, Финляндии, Австрии, Греции, Китая, Японии, России, Эстонии, Белоруссии, Чехии, Азербайджана, Грузии, Армении, Латвии, Болгарии.

Проект Закона «Об административных процедурах» разрабатывался при активном его обсуждении. В частности, проект был дважды размещен для его широкого обсуждения на ЕПИГУ, а также был размещен на официальных веб-сайтах Министерства юстиции и его территориальных подразделений. По размещенному проекту гражданами были представлены более 50 предложений и замечаний.

В 2016 году по проекту были предварительно получены заключения 50 министерств и ведомств. Во исполнение поручения Премьер-министра Республики Узбекистан от

11.09.2017 года № 90 проект для организации его дополнительного обсуждения и рассмотрения был направлен в 69 министерств и ведомств. При его обсуждении были получены предложения более чем 40 министерств и ведомств.

Предполагается, что рамочный характер закона позволит в дальнейшем разработать систему специальных процедур в любой сфере. До тех пор все «административные процедуры» урегулированы множеством законодательных актов разного уровня, которые принимались без учета единых принципов и стандартов административных процедур.

При поддержке PARDT ПРООН межведомственная рабочая группа в конце 2018 г. провела первичную работу по инвентаризации актов законодательства об административных процедурах и систематизации административных процедур и подготовила альтернативный проект Типового административного регламента с учетом требований Закона «Об административных процедурах». Теперь правительству предстоит разработать проекты административных регламентов для административных ведомств и органов исполнительной власти на местах, обеспечить их эффективное и действенное внедрение, предоставляя необходимую поддержку и обучение для соответствующих лиц государственного административного сектора, информировать население об изменениях в административной деятельности органов государственной и местной власти, также проводить мониторинг данной реформы.

Другие реформы в сфере административной юстиции

Мониторинговая группа также приветствует создание административных судов³⁰ и утверждение Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве³¹, который распространяется на порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц.

В соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан от 21.02.2017 года «О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан» уже были образованы административные суды Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, районные (городские) административные суды, которым подведомственно рассмотрение административных споров, по обжалованию действий государственных органов.

Также в структуре Верховного суда были образованы судебные коллегии по административным делам. Если ранее рассмотрение подобных жалоб осуществлялось судами по гражданским делам, хозяйственными судами и судами по уголовным делам, то теперь они рассматриваются административными судами.

Продолжение реформы

³⁰ Указ Президента от 21.10.2016 года № УП–4850 «О мерах по дальнейшему реформированию судебно-правовой системы, усилению гарантий надежной защиты прав и свобод граждан», от 21.02.2017 года № УП–4850 «О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан», а также Закон Республики Узбекистан от 14.04.2017 года № ЗРУ–428 «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «О судах», гражданский процессуальный и хозяйственный процессуальный кодексы Республики Узбекистан».

³¹ Закон Республики Узбекистан от 25.01.2018 года № 462 «Об утверждении Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве»

Группа мониторинга приветствует последовательное продолжение реформ в этой сфере и высоко оценивает продуманный подход Узбекистана к определению следующих шагов. Узбекистаном были проведены, как исследования и анализ судебной практики, так и опросы граждан для определения их негативного опыта, и восприятия коррупции в административных процедурах.

Исследования относительно коррупционных рисков в административных процедурах проводились в комплексе исследований деятельности государственных органов в рамках реализации Концепции административной реформы в Республике Узбекистан, утвержденной Указом Президента Республики Узбекистан от 08.09.2017 г.

Обобщение и анализ правоприменительной деятельности государственных органов позволили выделить системные нарушения законодательства, проблем или недостатков в деятельности изученных государственных органов, которые, во многом, обусловлены отсутствием необходимых правовых основ для осуществления государственными органами административных процедур.

В частности, наиболее распространенные нарушения, недостатки и проблемы в данной сфере, которые были выявлены в результате этого анализа можно сгруппировать следующим образом: нарушение процедур принятия решений и их оформления; выход за пределы своей компетенции; осуществление деятельности в соответствии с неформальными и устными поручениями, которые основаны на соображениях целесообразности; принятие решений, не соответствующих законодательству; не выполнение возложенных обязанностей.

Опросы общественного мнения относительно коррупционных рисков в административных процедурах, связанных с деятельностью органов юстиции показали, что наиболее подверженными коррупции областями являются сферы, непосредственно работающие с гражданами. Опросы проводились на страницах Министерства юстиции в социальной сети Facebook³².

В результате власти Узбекистана пришли к выводу о существовании системных проблем и недостатков во взаимоотношениях государственных органов с гражданами и юридическими лицами, которые не удастся устранить в рамках действующего законодательства.

Узбекистан планирует устранение данных системных проблем в ходе совершенствования деятельности государственных органов в рамках реализации Концепции административной реформы.

Концепция административной реформы в Республике Узбекистан, утвержденная Указом Президента Республики Узбекистан от 08.09.2017 года № УП-5185, предусматривает:

развитие системы административной юстиции путем совершенствования порядка обжалования решений и действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц в вышестоящих органах;

внедрение механизмов коллегиального заслушивания обращений физических и юридических лиц в качестве способа досудебного урегулирования споров.

Выводы

Мониторинговая группа приветствует реформы, предпринятые в сфере административной юстиции. Так, в соответствии с Рекомендацией 16.1. в Узбекистане был принят Закон «О административных процедурах». По данным, предоставленным узбекской стороной, при

³² <https://www.facebook.com/groups/adliya/>.

его разработке изучался и использовался международный опыт, также его проект был разработан в консультациях с общественностью и другими государственными органами.

Закон вступил в силу уже после визита в страну и будет особенно важным отслеживать практику его применения. Будет иметь смысл, по истечению весомого срока его применения, провести мониторинг эффективности реализации данного закона и при необходимости предпринять необходимые меры по его усовершенствованию, либо усовершенствованию практики его применения. Узбекистан также предпринял ряд других реформ и планирует продолжать реформирование административной юстиции, что очень важно.

Узбекистан полностью выполнил Рекомендацию 16.1. В то же время, при всей важности принятия Закона «О административных процедурах», чтобы эта система реально заработала, предстоит провести тотальную систематизацию административных процедур во всех отраслях и сферах государственного управления.

В первую очередь, необходимо привести в соответствие с Законом «О административных процедурах» законы, регламентирующие отдельные виды административных процедур и, с учетом поправок к специальным законам, пересмотреть обширный массив подзаконных нормативно-правовых актов. Систематизация административных процедур должна охватить не только действующее, но и проектируемое законодательство.

Помимо этого, эксперты отмечают, что в юрисдикцию административных судов также включено рассмотрение дел об административных правонарушениях, которые имеют другую природу и должны рассматриваться по отличным принципам от дел по искам против публичной администрации. Рассмотрение одними и теми же судьями дел двух категорий может препятствовать надлежащей реализации административной юстиции. Рекомендуется рассмотреть возможность разделения указанных категорий дел, передав рассмотрение дел об административных правонарушениях судам уголовной юрисдикции.

Антикоррупционная экспертиза

Со времени третьего раунда мониторинга был принят Закон «О противодействии коррупции», 24 статья которого регулирует антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов и их проектов. Согласно этому закону, антикоррупционная экспертиза представляет собой процесс, направленный на:

выявление коррупциогенных факторов, создающих возможность совершения коррупционных правонарушений;

общую оценку последствий принятия проекта, создающих возможность совершения коррупционных правонарушений;

прогнозирование возможности возникновения рисков коррупционного характера в процессе применения нормативно-правовых актов;

разработку рекомендаций и принятие мер, направленных на устранение выявленных коррупциогенных факторов.

Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов проводится государственными органами и иными организациями по соответствующим направлениям деятельности в порядке, установленном законодательством.

Также с третьего раунда мониторинга, в декабре 2015 года была утверждена Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, в которой описана процедура антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов.³³

Далее, Государственной программы по противодействию коррупции на 2017-2018 годы (п.31) предусматривалась подготовка предложений по дальнейшему совершенствованию правовых основ и повышению эффективности антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов. В исполнение этого пункта, в июне 2018 года были внесены изменения и дополнения в Методику проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов.³⁴

В частности, Методика проведения антикоррупционной экспертизы дополнена нормами о том, что антикоррупционная экспертиза действующих нормативно-правовых актов проводится в процессе или по результатам изучения, анализа и мониторинга правоприменительной практики, основаниями для проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов являются планы работ органов юстиции, государственных органов и организаций, обращения физических и юридических лиц, предложения и рекомендации субъектов общественного контроля, результаты изучения публикаций и иных материалов, поступивших из средств массовой информации.

Процедура антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов одинакова для проектов законов, проектов решений Кабинета Министров и Президента Республики Узбекистан и проектов других нормативно-правовых актов.

Материалы по результатам проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов публикуются онлайн.

Узбекистан публикует все материалы по результатам проведения антикоррупционной экспертизы в Интернете, таким образом, Рекомендация 16.2. была полностью выполнена. Более того методика антикоррупционной экспертизы была далее усовершенствована.

Электронное правительство

В первую очередь следует упомянуть о принятии Закона «Об электронном правительстве» в декабре 2015 года, вскоре после принятия отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана. Целью этого Закона является регулирование отношений в области электронного правительства. Он вступил в силу в мае 2016 года.

Со времени третьего раунда мониторинга, Узбекистаном совершенствуется деятельность министерств и ведомств по оказанию государственных услуг путем применения ИКТ, а также межведомственного электронного взаимодействия.

Так, принят Протокол Правительства №7 от 23.02.2016г. по формированию баз данных государственных органов в Едином реестре электронных государственных услуг, в рамках, возложенных на них функций. Данный Реестр размещается на Едином портале интерактивных государственных услуг (ЕПИГУ). Определены перечень госорганов и иных организаций, осуществляющих государственные услуги, а также порядок взаимодействия

³³ Приказ министра юстиции «Об утверждении Методики проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов» (25 декабря 2015 года, рег. № 2745).

³⁴ Приказ министра юстиции Республики Узбекистан от 1 июня 2018 года № 307-мх «О внесении изменений и дополнений в приказ «Об утверждении Методики проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов» (зарегистрирован Министерством юстиции 1 июня 2018 г. Регистрационный № 2745-1).

ведомств, государственных компаний и ассоциаций, органов местной власти по внедрению ИКТ.

В целях обеспечения качественного перевода государственных услуг в электронную форму, совершенствования действующего порядка оказания электронных государственных услуг, в том числе обеспечения унификации документов государственных органов, принято Постановление Кабинета Министров «О мерах по совершенствованию порядка оказания электронных государственных услуг» (№ 184 от 2 июня 2016 г.) и Положение о реализации мероприятий по совершенствованию порядка оказания электронных государственных услуг. Данными актами предусматривается проведение анализа госорганами и иными организациями основных причин возникновения бюрократических барьеров, высоких временных и финансовых издержек при оказании электронных государственных услуг.

Постановлением Кабинета Министров «О дальнейших мерах по реализации закона Республики Узбекистан «Об электронном правительстве» (№ 188 от 3 июня 2016 г.) утверждены Положение о порядке оказания электронных государственных услуг через Единый портал интерактивных государственных услуг и официальные веб-сайты государственных органов, и Положение о Правительственном портале Республики Узбекистан в сети Интернет. Данные акты позволяют четко регламентировать оказание электронных государственных услуг через ЕПИГУ.

С начала 2016 года обеспечено дальнейшее упрощение всех видов регистрационных, разрешительных и лицензионных процедур. Так, на ЕПИГУ осуществляется в открытом доступе онлайн подача заявления на регистрацию субъектов предпринимательства без образования и с образованием юридического лица.

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по созданию межведомственной сети передачи данных электронного правительства» (№262, от 12.08.2016г.) определен Перечень государственных органов и иных организаций, оказывающих электронные государственные услуги, подключаемых в первоочередном порядке к Межведомственной сети передачи данных электронного правительства, а также План мероприятий по созданию и обеспечению эффективного использования Межведомственной сети передачи данных электронного правительства. С 1 января 2017 года взаимодействие между ведомственными и межведомственными информационными системами, и информационными ресурсами государственных органов, оказывающих электронные государственные услуги, и центральными базами данных электронного правительства осуществляются через Межведомственную сеть.

Разработана и запущена новая версия ЕПИГУ 2.0 с учетом полноценных электронных услуг и внедрения системы оплаты электронных государственных услуг через портал, интеграция с инфокиосками, а также с транзакционными услугами. С 1 апреля 2017 года государственная регистрация и постановка на учет субъектов предпринимательства осуществляются круглосуточно через автоматизированную систему, интегрированную в ЕПИГУ.

Создана межведомственная сеть передачи данных «Электронного правительства».

Проведена интеграция разработанных информационных систем для оказания электронных государственных услуг к межведомственной платформе «Электронного правительства» и Единой системе идентификации пользователей.

В 2017 году Единый портал интерактивных государственных услуг (my.gov.uz) обеспечивал 308 электронных услуг, предоставляемых 2437 государственными органами, включая

подведомственные организации. 16 видов услуг оказывались исключительно через Центры «одно окно».

Начиная с 1 января 2018 года Единые центры оказания государственных услуг по принципу «одно окно» субъектам предпринимательства были преобразованы в Центры государственных услуг при Народных приёмных Президента. И если до 1 апреля 2018 года через данные центры оказывались 37 видов государственных услуг только субъектам предпринимательства, то начиная 1 апреля 2018 года налажено предоставление более 60 услуг и обычным гражданам тоже.

Кроме того, из 201 Центра – 14, по одному в каждом регионе, считаются экспериментальными центрами, то есть в этих Центрах на сегодняшний день предоставляются в порядке 100 видов государственных услуг. Это реализовано для того, чтобы выявить недостатки процесса, для недопущения их в будущем, при внедрении их повсеместно.

До конца 2018 года планировалось увеличить количество предоставляемых услуг физическим и юридическим лицам до 87 (то есть это будет внедрено во всех Центрах), а до 2020 года — до более 160.

Одним из элементов электронного правительства является виртуальная приёмная президента Республики Узбекистан (24.09.2016). На базе Приёмной граждан Управления делами аппарата Президента создана Народная приёмная Президента, а также Виртуальная приёмная Президента, а также Народные приёмные Президента в Республике Каракалпакстан, областях и Ташкенте, в каждом районе и городе, именно этот вид электронного правительства пользуется наибольшей популярностью. Об этом мониторинговой группе сообщили как представители гражданского общества, так и представителя бизнеса.

В структуре Аппарата Президента образована Служба по контролю и координации работы с обращениями физических и юридических лиц. Цель - контроль и координация деятельности государственных органов и органов хозяйственного управления по работе с обращениями, Народных приёмных. В мае месяце 2017 она преобразована в Службу по защите прав граждан, контролю и координации работы с обращениями физических и юридических лиц аппарата Президента.

Данная виртуальная приёмная организована в целях кардинального совершенствования работ по экономическому, социальному, финансовому и юридическому анализу, а также разрешению вопросов, направленных физическими и юридическими лицами ранее премьер-министру, теперь президенту Республики Узбекистан, так как после выборов Президента Республики Узбекистан 4 декабря 2016 г. и победы действующего Премьер-министра PM.gov.uz преобразован в Виртуальную приёмную Президента Республики Узбекистан («PM» — «Prezidentgamurojaat», «Обращение Президенту»).

В 2018 году на базе Единой системы контроля исполнительской дисциплины «ijro.gov.uz» был разработан специальный модуль для Счетной палаты Республики Узбекистан, позволяющий контролировать ходы исполнения поручений Президента Республики Узбекистан.

В Единой системе ijro.gov.uz осуществляется контроль более 22200 поручений вытекающие из Указов, Постановлений, Распоряжений и протоколов Президента Республики Узбекистан.

Кроме того, в целях интеграции информационных систем государственных органов, уполномоченных за выдачу разрешительных документов, а также формирование единого

информационного пространства для участников ВЭД, издано постановление Президента Республики Узбекистан ПП-2224 от 18.08.2014г. «О мерах по обеспечению эффективного использования гранта Правительства Республики Корея для реализации проекта по внедрению унифицированной таможенной информационной системы «Единое окно» в Республике Узбекистан».

В системе таможенных органов запущена система электронного документооборота, разработана программа «Е-назорат», посредством которой обеспечивается прозрачное и своевременное исполнение документов, в том числе обращений граждан.

В настоящее время в новой версии Единого портала интерактивных государственных услуг (my2.gov.uz) внедряются электронные государственные услуги. В данной версии портала отработаны более 2 млн. заявок, зарегистрированы более 48 тысяч пользователей и внедрены более 120 государственных услуг, в частности: подача заявлений по приему детей в государственные дошкольные образовательные учреждения; постановка на учет гражданина в накопительной пенсионной системе; подача электронной грузовой таможенной декларации в таможенные органы; выдача ИНН физическим лицам; предоставление адресно-справочной информации; учет по месту пребывания; и т.д.

При авторизации в кабинете гражданина, в онлайн режиме можно получить информацию о наличии задолженности по налогам и коммунальным услугам, штрафах ПДД, личных пенсионных и страховых начислениях. Кроме этого, граждане могут подать заявления на получение различных государственных услуг.

По результатам оказания услуги, Единый портал формирует электронный документ (справку, свидетельство, выписку), сохраняемый в репозитории электронных документов, благодаря чему, пользователям не придется посещать различные ведомства для получения бумажной версии документа. Возможность получения электронных документов, не выходя из дома, позволяет сэкономить время и деньги.

В кабинете предпринимателя имеется возможность просмотра и оплаты налогов, получения информации о проверках, контроль сроков полученных лицензий с возможностью их продления. Субъекты предпринимательства имеют возможность подачи электронных заявлений на получение государственных услуг в разделах таможни, лицензирования, налогообложения, ЖКХ и другие.

Пользователям нет необходимости выполнять дополнительные действия вне портала.

С июля 2017 года начала полноценно функционировать новая версия Единого портала интерактивных государственных услуг (my2.gov.uz) с учетом оказания комплексных услуг, а также повышения стабильности системы.

Новая версия Единого портала разработана с учетом внедрения полноценных электронных государственных услуг, сгруппированных по кабинетам – гражданина и предпринимателя, создана возможность онлайн оплаты электронных государственных услуг.

Усовершенствованная версия Единого портала теперь имеет значительно более удобный в использовании дизайн и интерфейс, а также усилена безопасность и конфиденциальность данных пользователей. После одноразовой авторизации через Единую систему идентификации (OneID – id.gov.uz), интегрированной с базой данных физических и юридических лиц, на портале пользователи имеют возможность получить услуги, которые предоставляются системой персонализировано для каждого типа пользователя.

По portalу открытых данных (data.gov.uz), разработан проект перечня новых наборов открытых данных органов государственного и хозяйственного управления, органов

государственной власти на местах, подлежащих обязательному опубликованию на своих официальных веб-сайтах (343 наборов). Данный проект перечня рассматривается Кабинетом Министров.

Вместе с тем, планируется разработка новой версии портала с учетом интеграции базы данных государственных органов, размещение автоматизированных обновлений базы данных через API технологии и другое.

В целях повышения качества правового информирования исполнителей и населения о сути и значении принимаемых нормативно-правовых актов в стране 8 февраля 2017 года было принято постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию системы распространения актов законодательства».

Данным постановлением предусмотрено установление единого порядка распространения нормативно-правовых актов, определение новых подходов в сфере правовой пропаганды. Закреплены механизмы организации исполнения вновь принимаемых законов и разъяснения среди населения их сути и значения.

Одним из них является обеспечение доступа к информационно-аналитическим материалам нормативно-правовых актов, подготовленных в ходе их разработки, что позволит лучше передать их суть и значение, повысить качество правовой культуры и правового сознания населения.

Согласно внесенным изменениям и дополнениям в закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» с 25 сентября 2017 года Национальной базе данных законодательства (LexUz) придан статус официального источника опубликования нормативно-правовых актов Республики Узбекистан.

На сайте LexUz публикуются Законы Республики Узбекистан, акты кенгашев палат Олий Мажлиса, акты Президента, решения правительства, НПА министерств, государственных комитетов и ведомств, органов государственной власти на местах, а также международно-правовые акты Республики Узбекистан и другие.

Тексты и соответствующие информационно-аналитические материалы принятых нормативно-правовых актов при необходимости публикуются в разделе Национальной базы данных законодательства для опубликования официальных текстов НПА в течение одного дня с момента поступления их в Министерство юстиции.

В соответствии закона «О нормативно-правовых актах» раньше документы публиковались в Национальной базе после публикации в официальных изданиях. НПА публикуются на сайте LexUz в формате PDF в течение одного дня с момента поступления их в Министерство юстиции.

Это единственный информационно-правовой сайт в Узбекистане, который будет официально публиковать в электронном виде принимаемые НПА, что позволит оперативно доводить их для ознакомления до населения.

Кроме того, нормативно-правовые акты, опубликованные в разделе сайта для официальных текстов НПА, вступают в силу со дня их публикации, что помогает оперативно применять их на практике.

По данным Узбекистана, в настоящее время почти 100 тысяч человек являются пользователями этой базы, в которой размещено свыше 47,776 тысяч документов на узбекском и русском языках. Ежедневно этой базой бесплатно пользуется более 13 тысяч физических и юридических лиц.

В целях своевременного доведения до исполнителей и населения сути и значения принятых нормативно-правовых актов и внесенных в них изменений и дополнений в день принятия каждый документ сразу публикуется в печатных и электронных средствах массовой информации. Все эти новые возможности создадут удобство для пользователей и сэкономят их время в поиске и ознакомлении с нормативно-правовыми актами.

Прозрачность государственного управления

В целях обеспечения прозрачности в сфере государственного управления осуществлены следующие мероприятия:

Виртуальная приёмная Президента Республики Узбекистан (pm.gov.uz)

С 24 сентября 2016 года в сети Интернет функционирует Виртуальная приёмная Президента Республики Узбекистан pm.gov.uz (до 23 декабря 2016 года Виртуальная приёмная Премьер-министра). До ноября 2018 года в Виртуальную приёмную поступило более 1,95 млн. обращений (в среднем в день более 3200 обращение), из них рассмотрено 1,89 млн. (97%).

Благодаря запуску Виртуальной приёмной Президента Республики Узбекистан население и субъекты предпринимательства могут обратиться непосредственно к Президенту Республики Узбекистан с нерешёнными проблемами, заявлениями, жалобами или предложениями, мгновенно без каких-либо затрат. Колл-центр не требует персональных данных, таких как паспортные данные, достаточно только телефонного номера. Данный портал призван способствовать совершенствованию институциональных реформ и должен стать общей платформой для общественности, а также дружественной системой для населения и субъектов предпринимательства.

С 1 февраля 2018 года заработала обновленная версия Виртуальной приёмной. В новой версии Виртуальной приёмной Президента появились кабинет гражданина, онлайн-консультации, возможность обращения к руководителям госорганов. С момента запуска ресурса до ноября 2018 года поступило более 2,2 миллиона обращений.

Портал обсуждений проектов нормативно-правовых документов Республики Узбекистан (regulation.gov.uz)

24 июля 2018 года новая версия Портала обсуждения проектов нормативно-правовых документов Республики Узбекистан СОВАЗ была запущена в полноценном режиме в сети интернет из тестового адреса regulation2018.gov.uz и переведена на официальный адрес regulation.gov.uz.

Несмотря на прошедший короткий промежуток времени с момента запуска новой версии портала, на ноябрь 2018 года на нем были размещены 660 проектов НПА, из которых 57 законов, 24 указа Президента, 74 постановления Президента, 184 постановлений Кабинета Министров и др.

В апреле 2018 года в Узбекистане впервые в истории запустили портал коллективных обращений «Мое мнение» — meningfikrim.uz. Эта инициатива была выдвинута Президентом Узбекистана в ходе обращения к парламенту в конце 2017 года. Портал «Мое мнение» запущен для расширения участия граждан в управлении делами общества и государства, обеспечения прозрачности деятельности государственных органов, а также жизнеспособности и эффективности принимаемых законов.

Отправленное электронное коллективное обращение будет размещено на портале после проведения экспертизы модератором системы — Институтом проблем законодательства и парламентских исследований.

Всеобщее голосование проводится в течение 90 дней со дня опубликования петиции. Обращение, адресованное палатам парламента, должно получить не менее 10 тысяч голосов, Жогаргы Кенесу Каракалпакстана, а также областным и Ташкентскому городскому Кенгашам народных депутатов — не менее 5 тысяч голосов, районным и городским Кенгашам народных депутатов — не менее тысячи голосов граждан.

Обращение, набравшее необходимое количество голосов, будет направлено модератором к компетентным государственным органам не позднее следующего дня. Срок рассмотрения и принятия решений по обращениям не должен превышать 60 дней.

Проект по установке инфо-киосков:

Согласно Постановлению Президента Республики, Узбекистан от 16 ноября 2015г. №ПП-2432 «О мерах по реализации договоренностей, достигнутых в ходе Международного инвестиционного форума в г. Ташкенте» был запущен проект по установке в период 2016-2019гг. инфо-киосков по всей республике с целью создания возможности получения широкого спектра интерактивных государственных услуг населением и предпринимателями, в том числе в отдаленных районах. На данный момент в центрах государственных услуг и в других учреждениях установлено 201 инфокиосков.

Запущен официальный информационный канал Государственного таможенного комитета в сети telegram, где на сегодняшний день участвуют свыше 1700 пользователей.

В данной соц. сети открыта группа «Помощь экспорту» которая насчитывает около 2200 пользователей среди субъектов предпринимательства и сотрудников таможенных органов. Посредством данной группы предприниматели могут напрямую получать ответы и консультации от сотрудников в режиме онлайн по вопросам таможенного законодательства.

В настоящее время у Государственного таможенного комитета Республики Узбекистан, а также Председателя ГТК имеется веб страница в социальной сети facebook³⁵.

Агентством по интеллектуальной собственности Республики Узбекистан Информационно-разработана поисковая система «Интеллектуал Мулк» с целью повышения эффективности проведения патентно-информационных поисков по объектам: <http://www.baza.ima.uz/#about>.

Исполнение судебных решений осуществляется на единой электронной торговой площадке электронного аукциона («E-IJRO AUKSION»).

С 1 сентября 2018 года предоставление земельных участков юридическим и физическим лицам в постоянное пользование для осуществления предпринимательской и градостроительной деятельности производится посредством электронного аукциона через единую электронную торговую площадку («E-IJRO AUKSION»). На данной площадке осуществляется реализация и аренда объектов государственного имущества.

Меры в сферах, подверженных повышенному коррупционному риску

Налоговая сфера

На Едином портале интерактивных услуг с октября 2015 г. реализованы следующие услуги в налоговой сфере:

- Справка об отсутствии налоговой задолженности юридических лиц, физических лиц и индивидуальных предпринимателей;

³⁵ <https://www.facebook.com/UZDBQ/>

- Предоставление информации о плательщиках налога на добавленную стоимость;
- Предварительная декларация о доходах физического лица, получаемых от предоставления имущества в аренду (найм) физическим лицам;
- Излишне уплаченные суммы налогов и других обязательных платежей;
- Определение ИНН;
- Уплаченные страховые взносы граждан;
- Налоги на имущество и землю;
- Предоставление информации об участковых государственных налоговых инспекторах;
- Предварительная декларация о доходах физического лица, получаемых от предоставления имущества в аренду (найм) физическим лицам;
- Налоговые льготы для юридических лиц;
- Предоставление информации о плательщиках налога на добавленную стоимость и др.

Таможенная сфера

В связи с масштабным внедрением в республике информационно-коммуникационных технологий, в таможенных органах разработаны и внедрены 42 информационных систем и 16 интерактивных услуг, способствующие либерализации государственных услуг как один из видов мероприятий по предупреждению коррупции.

В рамках «Электронного правительства», на официальном веб-сайте ГТК и на Едином портале интерактивных государственных услуг в 2017 году внедрены 12 интерактивных услуг, позволяющих участникам ВЭД удаленно осуществлять таможенные оформления, а также иные операции посредством сети Интернет, не посещая таможенные посты. В частности, 2018 году внедрены еще 4 вида интерактивных услуг «Получатель почты», «Декларация почты», «Декларирующие лица» и «Интегрированный тариф», которые соответственно позволяют отправлять почтовые декларации в электронном виде и предоставляющей необходимую информацию по импорту/экспорту товаров и транспортных средств по выбранным критериям через сеть интернет.

Интерактивные услуги ГТК включают:

1. «Электронное декларирование товаров»;
2. «Акт сверки по таможенным платежам»;
3. «Представление данных по внешнеторговым контрактам в Единую электронную информационную систему внешнеторговых операций (ЕЭИСВО)»;
4. «Получение информации о ввозимых грузах железнодорожным транспортом на территорию Республики Узбекистан»;
5. «Получение информации о ввозимых грузах на автотранспортных средствах на территорию Республики Узбекистан»;
6. «Реестр таможенных складов»;

7. «Предварительное электронное информирование органов государственной таможенной службы о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу Республики Узбекистан автомобильным транспортом»;
8. «Подача электронного заявления для внесения предприятия в справочник предприятий по обеспечению уплаты таможенных платежей за перемещение иностранных товаров»;
9. «Уведомление об обеспечении уплаты таможенных платежей за перемещение иностранных товаров»;
10. «Декларирующие лица»;
11. «Заполнение и отправка пассажирской таможенной декларации»;
12. «Получатель почты»;
13. «Декларация почты»;
14. «Интегрированный тариф».

С использованием интерактивной услуги «Представление данных по внешнеторговым контрактам в Единую электронную информационную систему внешнеторговых операций (ЕЭИС ВО)» на Едином портале государственных услуг в 2015 году количество обращений составило 79% от всех зарегистрированных контрактов в системе ЕЭИС ВО.

В 2016 году зарегистрировано более 100 тыс. контрактов и дополнительных соглашений к ним в электронной форме. За 2017 года данный знаменатель составил более 320,2 тыс. обращений.

За 9 месяцев 2018 года - свыше 145 тыс. контрактов и дополнительных соглашений к ним.

В целом, внедренные в таможенных органах информационные системы и интерактивные услуги позволяют осуществить таможенное оформление товаров дистанционно через глобальную сеть Интернет и сокращают время и издержки участников ВЭД. Анализ показал, что после внедрения данных систем время, затрачиваемое на таможенное оформление товаров, сократилось в 4,7 раз.

Сфера образования

Подача электронного заявления на приём детей в государственное дошкольное образовательное учреждение;

Подача электронного заявления для нострификации (установления эквивалентности) документа об образовании, выданного в зарубежной стране;

Подача повторного электронного заявления для нострификации (установления эквивалентности) документа об образовании, выданного в зарубежной стране.

Сфере внутренних дел

Подача электронного заявления на получение справок об отсутствии (наличии) судимости;

Предоставление адресно-справочной информации;

Учет по месту пребывания в городе Ташкенте и Ташкентской области;

Онлайн проверка штрафов ГУБДД.

По данным Узбекистана, оптимизация госуслуг помогла достигнуть следующие результаты: количество предоставляемых заявителем документов сокращено в среднем в 3 раза;

процедуры оказания услуг сокращены в среднем в 4 раза;

сроки оказания услуг сокращены в среднем 3 раза;

количество посещений госорганов за получением услуг сократилось в среднем в 4 раза.

Упрощение регистрационных, разрешительных и лицензионных процедур

С начала 2016 года обеспечено дальнейшее упрощение всех видов регистрационных, разрешительных и лицензионных процедур. Так, на Едином портале интерактивных государственных услуг (ЕПИГУ) осуществляется в открытом доступе онлайн подача заявления на регистрацию субъектов предпринимательства без образования и с образованием юридического лица.

С 2017 года запущен комплекс информационных систем «Лицензия» для предоставления интерактивных услуг в сфере лицензирования и разрешительных процедур (<https://license.gov.uz/>).

КИС «Лицензия» является единой точкой доступа автоматизации оформления лицензий и разрешений в электронном виде обеспечивающий:

прием государственными органами и иными организациями, оказывающими государственные услуги через центры «одно окно», заявлений о выдаче документов разрешительного характера и лицензий в сфере предпринимательской деятельности (далее — разрешения и лицензии);

удаленный доступ к информации о порядке и сроках получения разрешений и лицензий в удобной для субъектов предпринимательства форме;

автоматизацию разрешительных и лицензионных процедур в сфере предпринимательской деятельности с возможностью представления субъектами предпринимательства заявлений о выдаче разрешений и лицензий в электронной форме;

возможность отслеживания хода и результата рассмотрения заявлений о выдаче разрешений и лицензий, вне зависимости от места и способа обращения субъектов предпринимательства по государственным услугам, оказываемым через центры «одно окно»;

возможность получения информации из реестров разрешений и лицензий.

Целью КИС «Лицензия» является повышение качества информационно-технологического обеспечения деятельности лицензирующих органов и перевод услуг по оформлению лицензий и разрешений в электронный вид путем разработки и внедрения ИС «Лицензия». Более того, обеспечивается повышение эффективности взаимодействия лицензиатов/соискателей и лицензирующих органов, обеспечение открытости сведений о лицензировании отдельных видов деятельности в Республике Узбекистан, в том числе сведений, включенных в реестры лицензий. Также повышается производительность труда сотрудников организаций, осуществляющих лицензионную деятельность.

В целях ускорения осуществления экспортно-импортных операций, повышения эффективности применения информационно-коммуникационных технологий в процессе таможенного оформления товаров, Министерством здравоохранения, Государственной инспекцией по карантину растений при Кабинете Министров, Государственным комитетом ветеринарии, Государственным комитетом Республики Узбекистан по экологии и охране окружающей среды, Агентством «Узстандарт» и АО «Узбекэкспертиза» обеспечивается своевременный и полный ввод информации о выданных сертификатах и документах

разрешительного характера в унифицированную таможенную информационную систему «Единое окно»³⁶.

Данная система является платформой, позволяющей:

участникам ВЭД дистанционно осуществлять обращение в уполномоченные органы (Минздрав, Минсельхоз, Госкомгеологии, Узстандарт, Узбекэкспертиза), выдающие разрешительные и иные документы в рамках системы «Единое окно»;

упростить процесс таможенного оформления путем получения разрешительных документов в электронном виде в режиме реального времени;

повысить оперативность обработки информации по учету разрешительных документов по внешнеторговым операциям и уровня контроля их исполнения.

В целях улучшения деловой среды и представлению большей свободы предпринимательству, разработана автоматизированная информационная система «Электронное таможенное оформление». Данная система предоставляет участникам ВЭД право заполнять и предоставлять в таможенные органы в режиме реального времени через сеть Интернет грузовые таможенные декларации без обращения к таможенным брокерам.

Запуск с 1 апреля 2017 года автоматизированной системы государственной регистрации субъектов предпринимательства, позволяющей сократить регистрационные процедуры до 30 минут, способствовал улучшению позиции Узбекистана по показателю «Регистрация бизнеса»

в глобальном рейтинге «Doing Business 2018» с 24 до 11 места.

В целях упрощения всех видов регистрационных, разрешительных и лицензионных процедур принят Указ Президента Республики Узбекистан № УП-5409 от 11.04.2018 г. «О мерах по дальнейшему сокращению и упрощению лицензионных и разрешительных процедур в сфере предпринимательской деятельности, а также улучшению условий ведения бизнеса».

Так, настоящим Указом:

отменены лицензии на 7 видов деятельности и 35 документов разрешительного характера;

отменены путем объединения лицензии на 4 вида деятельности и 34 документа разрешительного характера;

сокращены сроки оформления лицензий на 15 видов деятельности и 10 документов разрешительного характера;

переданы функции лицензирования от Кабинета Министров другим органам на 9 видов деятельности;

переданы функции по выдаче лицензий на 3 вида деятельности и 2 документа разрешительного характера от республиканских органов государственного управления их территориальным управлениям и органам государственной власти на местах, а также с Совета Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятов областей и города Ташкента, районным (городским) хокимиятам;

приняты дополнительные меры, направленные на дальнейшее сокращение и упрощение процедур при получении лицензий и документов разрешительного характера в сфере

³⁶ Постановление Президента Республики Узбекистан от 3 ноября 2017 года №ПП-3351 «О мерах по дальнейшей либерализации внешнеторговой деятельности и поддержке субъектов предпринимательства», доступно по ссылке <http://lex.uz/docs/3470725>.

предпринимательской деятельности с 1 июня 2018 года по 11 видам деятельности и по 7 документам разрешительного характера.

Также Указом введен порядок, в соответствии с которым все лицензии на право осуществления отдельных видов деятельности выдаются без ограничения срока их действия, кроме лицензий на право осуществления медицинской и фармацевтической деятельности, на право занятия деятельностью, связанной с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, эксплуатацией и оказанием услуг подвижной радиотелефонной (сотовой) связи и распространения теле радиопередач, а также добычи, переработки и реализации нефти, газа и газового конденсата.

Указом определено, что:

конкретный перечень выполняемых (оказываемых) в рамках лицензируемого вида деятельности работ (услуг) указывается в положениях о порядке лицензирования соответствующих видов деятельности;

в случае, если лицензирующий орган в течение срока рассмотрения заявления о выдаче лицензии не принимает решения о выдаче или об отказе в выдаче лицензии, то по истечении указанного срока соискатель лицензии имеет право осуществлять заявленную им деятельность, письменно уведомив об этом лицензирующий орган. При этом лицензирующий орган в течение пяти рабочих дней по получении письменного уведомления соискателя лицензии обязан выдать ему лицензию.

Анализ регуляторного воздействия

В целях введения Анализа регулирующего воздействия (АРВ) в законотворческий процесс с 1 мая 2018 года введен порядок, в соответствии с которым все проекты нормативно-правовых актов подлежат размещению организациями-разработчиками проектов на Едином портале интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан для проведения общественного обсуждения. <http://regulation.gov.uz/ru>

В частности, в соответствии с постановлением Президента Республики Узбекистан от 13 апреля 2018 года № ПП–366637, с 1 мая 2018 года установлен порядок, в соответствии с которым:

все проекты НПА подлежат размещению организациями-разработчиками проектов на Едином портале интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан для проведения общественного обсуждения;

проекты НПА вносятся в Кабинет Министров, аппарат Президента Республики Узбекистан исключительно при наличии заключения Министерства юстиции Республики Узбекистан о целесообразности их принятия по итогам правовой экспертизы, в том числе антикоррупционной экспертизы;

обязательным условием принятия органами государственной власти на местах НПА является наличие положительного заключения территориальных органов юстиции по итогам правовой экспертизы;

правовая экспертиза проектов НПА осуществляется Министерством юстиции Республики Узбекистан после их согласования с заинтересованными организациями, а также повторно — при изменении их концептуальных положений в структурных подразделениях аппарата Кабинета Министров и аппарата Президента Республики Узбекистан;

³⁷ <http://lex.uz/docs/3681788>

министерства и ведомства могут принимать ведомственные НПА, если законодательными актами, указами, постановлениями и распоряжениями Президента Республики Узбекистан, постановлениями Кабинета Министров Республики Узбекистан им предоставлены полномочия по принятию соответствующего акта или правовому регулированию конкретных общественных отношений.

24 июля 2018 года запущена новая версия Портала обсуждения проектов нормативно-правовых документов Республики Узбекистан СОВАЗ в полноценном режиме в сети интернет из тестового адреса www.regulation2018.gov.uz и переведена на официальный адрес www.regulation.gov.uz.

На конец 2018 года, в данной системе были обсуждены более 800 проектов нормативно-правовых актов.

Рисунок 4. Данные по обсуждению проектов нормативных актов, ноябрь 2018 года



Источник: ответы на вопросник, предоставленные Узбекистаном в ноябре 2018 года

Выводы

Мониторинговая группа считает, что внедрение всех вышеописанных инструментов электронного правительства и использования современных технологий в услугах и предоставлении информации правительством населению – является одной из самых успешных антикоррупционных инициатив. Она не только направлена на сокращение прямых контактов между получателями государственных услуг и государственной бюрократией, что значительно снижает коррупционные риски, но и экономит время и ресурсы для получения и предоставления государственных услуг.

Особенно стоит отметить предоставление госуслуг через единые инфо-киоски. И хотя число пользователей этими новыми инструментами еще достаточно невелико, оно будет постоянно расти.

Учитывая позитивный антикоррупционный эффект и удобство для пользователей, целесообразно и далее развивать, совершенствовать данные инструменты.

При этом, особое внимание необходимо уделить доступу (особенно бесплатному, например, в библиотеках) и качеству интернета в регионах. Также не менее важно информировать население и развивать необходимые навыки пользователей, особенно групп с более низким уровнем электронной грамотности и жителей регионов.

В тоже время необходимо сохранить возможности получения госуслуг привычным способом для потребителей, у которых нет доступа к интернету или не желающих им пользоваться. В таких случаях особый акцент нужно делать на антикоррупционных мерах в процессе предоставления госуслуг.

При развитии электронного правительства, важно обеспечить качественную связь со стороны государственных органов, учитывая интенсивность пользования конкретной услугой в конкретное время. Так, например, мониторинговой группе на встрече с представителями негосударственного сектора стало известно, что при большой нагрузке некоторыми услугами, например, налоговой инспекции, иногда невозможно воспользоваться и приходится обращаться напрямую.

Помимо этого, были высказаны мнения о том, что прогресс в развитии электронного правительства был достигнут, в основном, за счет запуска портала открытых данных, развития возможностей осуществления коммунальных платежей через Интернет, а также предоставления различных онлайн-консультаций, и что более 80% предоставляемых электронных услуг имеют пока лишь информационный характер и, по сути, не являются интерактивными. То есть Узбекистану необходимо далее расширять возможности системы электронного правительства в плане предоставления более «зрелых» электронных услуг.

Мониторинговая группа отметила прогресс в сфере сокращения лицензий и разрешений; упрощения их предоставления; продления срока их действия. Учитывая намерение страны продолжать данные усилия, разработка координирующим органом соответствующей единой методики, основанной на хорошей национальной и международной практике, обеспечила бы системный подход и сделала бы данный процесс более эффективным.

Анализ регулятивного воздействия был введен в законотворческий процесс в Узбекистане в соответствии с Рекомендацией 16.6. Полезно было бы также для отдельных видов проектов нормативно-правовых актов предусмотреть оценку административного бремени отдельно для частного и государственного сектора.

Мониторинговая группа рекомендует периодически проводить мониторинг эффективности принятых мер развития электронного правительства, упрощения процедур, повышения прозрачности органов государственной и местной власти и управления, при сотрудничестве с представителями гражданского и частного сектора. Учитывая результаты такого мониторинга, определить приоритеты дальнейших усилий в сокращении лицензий и разрешений, упрощении процедур их получения, повышении прозрачности органов государственной и местной власти и управления, особенно в секторах и органах с наибольшим риском коррупции.

Группа мониторинга признает успехи и считает, что рекомендации 16.3, 16.4 и 16.5 были выполнены полностью, а рекомендация 16.6 выполнена частично.

Таким образом, **Узбекистан в основном выполнил Рекомендацию № 16 Отчета о третьем раунде мониторинга.**

Новая рекомендация №26

- 1. Обеспечить эффективное применение Закона «Об административных процедурах», в том числе провести систематизацию административных процедур во всех отраслях и сферах государственного управления и разработать соответствующую правовую базу; проводить мониторинг эффективности реализации данного закона и, при необходимости, усовершенствовать его положения и практику его применения.*
- 2. Рассмотреть возможность выделения из подсудности административных судов дел об административных правонарушениях.*
- 3. Обеспечить качественное предоставление электронных услуг и далее расширять возможности системы электронного правительства с целью увеличения*

интерактивных услуг.

- 4. Обеспечить регулярное, широкое и эффективное информирование граждан о доступных инструментах электронного правительства, особенно в регионах. Обучать их пользованию, особенно группы населения с низким уровнем компьютерной грамотности.*

Доступ к информации

Рекомендация № 19 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

- 1. 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».*
- 2. 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.*
- 3. 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.*
- 4. 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.*

Рекомендация № 20 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

- 1. Отменить уголовную и административную ответственность за диффамацию.*
- 2. Предпринять практические шаги для назначения служащих по вопросам доступа к информации во всех государственных учреждениях*
- 3. Пересмотреть законодательство о доступе объединив соответствующие положения в одном законе и согласовав с законом о доступе другие законодательные акты, прежде всего закон о государственных секретах. Обеспечить имплементацию Закона об открытости органов государственной власти и управления, включая, при необходимости, разработку и принятия подзаконных актов.*

Ограничение дискреционных полномочий

Никаких существенных изменений с третьего раунда мониторинга в контексте ограничения дискреционных полномочий должностных лиц, касающихся возможных отказов в предоставлении информации согласно Закону «О принципах и гарантиях свободы информации», не произошло.

Определение понятий «государственная тайна» и «иная охраняемая законом тайна»

Никаких изменений в законодательстве Узбекистана по этим понятиям не вводилось с октября 2015 года. Понятия «государственная тайна» и «иная охраняемая законом тайна» встречается в Законе Республики Узбекистан от 07.05.1993 г. № 848-ХП «О защите государственных секретов», а также в 23 законах. Таким образом ни о какой гармонизации этих понятий речи быть не может.

Повышение информированности граждан и подготовка должностных лиц

Узбекистан сообщает о разных информационных кампаниях, но они не имеют непосредственного отношения к повышению информированности граждан о своих правах и обязанностях, касающихся доступа к информации.

Общественным фондом поддержки и развития независимых печатных средств массовой информации и информационных агентств Узбекистана и Узбекским агентством по печати и информации на постоянной основе проводятся семинары-тренинги по повышению квалификации сотрудников информационных служб. Так, в период с 2015-2016гг. семинары на тему: «Повышение профессионального мастерства работников информационных служб органов государственной власти и управления и общественных организаций, укрепления их сотрудничества со средствами массовой информации» были организованы и проведены почти во всех ведомствах.

Кроме того, органы государственного и хозяйственного управления самостоятельно принимают графики или планы, «дорожные карты» по повышению квалификации кадров информационных служб и комплектованию их высококвалифицированными специалистами в области журналистики, организации связей с общественностью.

Так, Узбекистан приводит пример организации таких тренингов для сотрудников таможенных органов, ответственных за предоставление физическим и юридическим лицам сведений о деятельности государственных органов.

По предоставленной информации такие тренинги проводятся на постоянной основе, в рамках подписанного договора между территориальными таможенными управлениями и Ташкентским Университетом информационных технологий по обучению сотрудников таможенной службы информационно-коммуникационным технологиям³⁸.

Также, Общественный совет по координации и мониторингу деятельности по обеспечению открытости деятельности органов государственной власти и управления на системной основе реализуются следующие мероприятия:

проведение цикла практических семинаров с руководителями информационных служб госорганов с целью развития институциональных основ и организационно-технического обеспечения их информационной открытости, повышения уровня их знаний в данной сфере;

³⁸ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 27 марта 2014 года № 73 «О дополнительных мерах по повышению квалификации работников органов государственного и хозяйственного управления, государственной власти на местах в сфере информационно-коммуникационных технологий».

активное использование официального сайта Общественного совета www.ochiqlik.uz в целях информирования общественности, включая международное сообщество об эффективном опыте Узбекистана в области обеспечения открытости органов государственной власти и управления.

Единая электронная система публикации информации

В марте 2015 года по адресу data.gov.uz был запущен Портал открытых данных. Портал открытых данных функционирует как государственный информационный ресурс в сети интернет, состоящий из совокупности программных и аппаратных средств и предназначенный для размещения общедоступной информации государственных органов в форме открытых данных. Портал выполняет функцию «единой точки» доступа к открытым данным. По состоянию на конец 2018 г. на портале размещено 1249 наборов открытых данных, которыми воспользовались более 463,6 тыс. раз.

Протоколом Республиканской комиссии по координации реализации Комплексной программы развития Национальной информационно-коммуникационной системы Республики Узбекистан на 2013-2020 годы (№ 7 от 23 февраля 2016 г.) был утвержден перечень наборов открытых данных органов государственного и хозяйственного управления, органов государственной власти на местах, подлежащих обязательному опубликованию на официальных веб-сайтах и Портале открытых данных Республики Узбекистан.

Создана единая электронная система публикации информации органами власти и государственными учреждениями, в частности: Правительственный портал Республики Узбекистан www.gov.uz; Единый портал интерактивных государственных услуг www.my.gov.uz; Портал открытых данных www.data.gov.uz.

На всех официальных веб-сайтах государственных органов создан раздел «Открытые данные», куда размещаются и регулярно обновляются массивы информации, предоставляющей интерес для общества. Мининфоком регулярно проводит оценку официальных веб-сайтов госорганов на предмет обеспечения доступа физических и юридических лиц к информации об их деятельности, определяет рейтинги министерств и ведомств. Каждый государственный орган является ответственным за публикацию информации, относящейся к своей деятельности.

Нормативно-правовые акты публикуются в Национальной базе данных законодательства Республики Узбекистан www.lex.uz.

На официальном сайте Верховного Суда Республики Узбекистан публикуются судебные решения.

Законодательной палатой Олий Мажлиса Республики Узбекистан разработан проект Закона, предусматривающий предоставление информации о доходах и расходах государственного бюджета и о том, как эти доходы используются.

По информации, предоставленной Узбекистаном в рамках комментариев к проекту отчета, в январе 2019 года был разработан и запущен информационный портал «Open Budget», на котором размещена общая информация о бюджетном процессе, информация о доходах и расходах Государственного бюджета в разрезе уровней бюджетов, отчет об исполнении Государственного бюджета, а также информационное издание «Бюджет для граждан» по проекту Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2019 год, подготовленное в рамках совместного проекта с ПРООН «Содействие реформе управления государственными финансами в Узбекистане» и при финансовой поддержке Посольства Великобритании.

Также Узбекистан сообщил, что в целях повышения уровня открытости и качества бюджетных данных, доведения их до иностранных инвесторов и иных заинтересованных субъектов Министерством финансов запланировано принятие 12 стандартов бюджетного учета на основании Международных стандартов финансовой отчетности в государственном секторе (IPSAS) на 2019-2020 годы, и что из 12 стандартов бюджетного учета Министерством финансов утверждено 11 стандартов, 6 из которых зарегистрированы в Министерстве юстиции.

Специальный орган надзора и обжалования

Узбекистан не создал специальный орган и не задействовал уже существующий орган для обеспечения соблюдения законодательства о доступе к информации, осуществления надзора и рассмотрения жалоб.

Узбекистан сообщил о деятельности Общественного совета по координации и мониторингу деятельности по обеспечению открытости органов государственной власти и управления. Этот Совет осуществляет мониторинг «индекса открытости» государственных органов.

Статистка обжалования действий (бездействия), решений относительно доступа к информации не ведется.

В соответствии со ставкой государственной пошлины, утвержденной Постановлением Кабинета Министров от 03.11.1994 г. №533, размер судебного сбора с подаваемых в суды по гражданским делам жалоб на неправомерные действия органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права физических лиц, равен 1 минимальной заработной плате³⁹.

Специальный размер судебного сбора по обжалованию действий, решений органов власти относительно доступа к информации действующим нормативным порядком не предусмотрен.

Административная ответственность за нарушение права на доступ к информации в законодательстве не предусмотрена.

Статистика по информационным запросам ведется каждым органом государственного и хозяйственного управления самостоятельно и не была предоставлена мониторинговой группе.

Ввиду этого, мониторинговая группа затрудняется сделать какие-либо выводы по поводу эффективности системы предоставления информации по запросам, а также о действенности механизмов обжалования решений по отказам в предоставлении запрошенной информации.

Служащие по вопросам доступа к информации

В соответствии с требованиями статьи 10 Закона «Об открытости органов государственной власти и управления» во всех органах государственной власти и управления функционируют информационные службы, назначены ответственные сотрудники по вопросам доступа к информации и созданы подразделения, ответственные за обеспечение доступа к информации.

Руководитель органа государственного и хозяйственного управления несет персональную ответственность за неукоснительное и качественное исполнение норм Закона «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления».

³⁹ <http://lex.uz/docs/699301>.

Информационные службы (пресс-службы, службы по связям с общественностью) органов государственного и хозяйственного управления являются отдельными, самостоятельными подразделениями, непосредственно подчиненными своему руководителю. Утверждено Типовое положение об информационной службе органов государственного и хозяйственного управления.

Руководители подразделений республиканских органов исполнительной власти, ответственных за развитие информационных технологий и коммуникаций, назначаются на должность по согласованию с Мининфоком в соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан от 19 февраля 2018 года № УП-5349 «О мерах по дальнейшему совершенствованию сферы информационных технологий и коммуникаций».

Законодательство о доступе к информации

Мониторинговой группе не известно о каких-либо попытках пересмотра законодательства о доступе к информации с целью объединить соответствующие положения в одном законе, согласовав с законом о доступе другие законодательные акты, прежде всего закон о государственных секретах, как того требовалось в Рекомендации 20.3.

Имплементация Закона «Об открытости органов государственной власти и управления»

В целях обеспечения исполнения Закона Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления», повышения эффективности деятельности госорганов 06.11.2015 г. было принято Постановление Кабинета Министров № 320 «Об осуществлении комплекса мер, направленных на реализацию положений Закона Республики Узбекистан «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления».

Данным Постановлением утвержден и принят к исполнению госорганами Комплекс мер по реализации положений указанного Закона.

Также был сформирован Общественный совет по координации и мониторингу деятельности по обеспечению открытости органов государственной власти и управления. Совет разработал Методику мониторинга и оценки открытости деятельности органов государственной власти и управления, а также Регламент по обеспечению открытости деятельности органов государственной власти и управления.

На основе данных документов, Общественный совет начал работы по мониторингу и оценке открытости деятельности органов государственной власти и управления.

Начиная с января 2016 года Общественный совет совместно с Центром развития системы «Электронное правительство», национальными средствами массовой информации, негосударственными некоммерческими организациями республики, осуществляющими деятельность в информационной сфере, внедрил Систему мониторинга и оценки открытости деятельности органов государственной власти и управления.

В настоящее время в системе национального мониторинга «Индекса открытости» находятся 59 субъектов: 21 министерство, 12 государственных комитетов, 6 агентств, 6 централизованных учреждений и 14 органов государственной власти на местах.

По данным, предоставленным Узбекистаном, анализ рейтинговых показателей «индекса открытости» государственных органов показывает, что в целом органами государственной власти и управления проводится большая работа по обеспечению эффективного право применения закона об открытости, создаются установленные законом условия для доступа граждан к общественно-значимой информации, находящейся в распоряжении государственных органов.

Ответственность за клевету

Публичное оскорбление и клевета в Узбекистане по-прежнему являются уголовными преступлениями (статья 139 и статья 140 УК). В Кодексе об административных правонарушениях предусмотрена также административная ответственность за клевету (ст. 40) и оскорбление (ст. 41).

По данным, предоставленным Узбекистаном, по этим статьям были применяются наказания, связанные с лишением свободы. Так, за клевету:

- в 2016 году к уголовной ответственности привлечены 339 лиц по 221 уголовному делу; 72 осужденным были назначены наказания, связанные с лишением свободы;
- в 2017 году к уголовной ответственности привлечены 214 лиц по 192 уголовным делам; 36 осужденным были назначены наказания, связанные с лишением свободы;
- в первом полугодии 2018 года к уголовной ответственности привлечены 65 лиц по 57 уголовным делам; 1 осужденному было назначено наказание, связанное с лишением свободы.

Выводы

Мониторинговая группа приветствует проделанную Узбекистаном работу по реализации Закона «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» и создание системы постоянного мониторинга осуществления данного закона. То, что мониторинг осуществляет общественный совет, в состав которого входят представители ассоциаций СМИ, позволяет снизить потенциальный риск влияния исполнительной власти на деятельность данного совета и обеспечить большую объективность. Следует расширить представительство НПО и других представителей общественного сектора в Совете.

Рейтинги, которые органы государственной власти и управления получают в рамках мониторинга осуществления требований Закона «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» и других соответствующих нормативно правовых актов, могут служить мерой поощрения более активных действий органов государственной власти, но не должны перерасти в соревнование саморекламы.

Также необходимо заметить, что Закон «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» установил перечень информации, которая должна публиковаться на информационных стендах и (или) других технических средствах аналогического назначения (статья 14), но перечень информации для публикации на официальных веб-сайтах органов государственной власти и управления носит не обязательный характер (статья 13). Однако, по информации властей Узбекистана, такой обязательный перечень определен постановлением Правительства №355 от 31.12.2013.

Данный закон также оставляет руководителю органа государственной власти и управления полномочие утверждать перечень сведений, относящихся к информации о деятельности органов государственной власти и управления, доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством. Необходимо заметить, что в законодательстве Узбекистана существует понятие «иная охраняемая законом тайна», которое определяется разными законами.

Законом «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» установлены требования к запросу информации, сроки и порядок рассмотрения запроса на информацию, требование предоставить мотивы при отказе предоставить информацию,

также полномочия руководителей органов государственной власти и управления, среди прочего, определить должностных лиц, ответственных за предоставление информации о деятельности органов государственной власти и управления.

Законом «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» предусмотрен внутренний контроль соблюдения требований закона. Но при отсутствии обобщённых статистических данных о полученных и рассмотренных запросах, нет возможности судить о действенности данной системы.

Для эффективной системы доступа к информации также необходимо, чтобы граждане были хорошо осведомлены о такой системе, ее возможностях и своих правах получать информацию и обжаловать факты нарушения их прав. Мониторинговая группа не увидела достаточных усилий в этом направлении.

Для действенного применения закона необходимо также установить независимый эффективный внешний контроль, и поощрять граждан активно пользоваться данным механизмом для защиты их прав на доступ к информации.

Группа мониторинга приветствует усилия страны, связанные с открытостью национального бюджета, вовлечением граждан в процесс принятия решений об использовании части бюджетных средств местных органов власти, публикацией решений судов, разработкой для населения открытых баз данных и реестров. Но так как данные усилия достаточно новые, нет возможности оценить их реальный эффект.

Поэтому Узбекистану рекомендуется развивать эти инициативы, не теряя из виду основной цели – обеспечение прозрачности и добропорядочности принятия государственных решений и действительно вовлечь общество в данный процесс. Для того, чтобы данные инициативы были рациональными, целеустремленными и действенными, необходимо периодически оценивать их эффект, обеспечивая объективность такой оценки.

Позитивно расценивается растущее сотрудничество органов государственной власти и управления со СМИ.

Существенным достижением является публикация проектов и принятых нормативно правовых актов в электронной форме в интернете и в бумажной форме на местах. Необходимо дальше развивать открытость законодательства и законодательного процесса, например, перенося в электронную форму для публикации действующие нормативно правовые акты, юридические экспертизы проектов нормативно правовых актов Министерства юстиции.

Необходимо заметить, что существующая система согласования проектов нормативно правовых актов с населением, в случае роста их популярности среди негосударственного сектора, может превратиться в необоснованное бремя для органов государственной власти, разрабатывающих проекты нормативно правовых актов.

Для эффективности системы вовлечение представителей негосударственного сектора в законодательный процесс, необходимо предусмотреть критерии и правила, которые обеспечили бы целеустремленность, действенность и эффективность данного процесса.

Необходимо также заметить, что, хотя существует требование рассмотреть предложения и замечания представителей негосударственного сектора, группа мониторинга во время визита в стране на встрече с представителями негосударственного сектора услышала, что обратная связь данного процесса несовершенна.

Что касается выполнения рекомендаций, Узбекистан не выполнил Рекомендацию 19.1. так как рекомендованные законодательные меры не были предприняты. Рекомендация 19.2

была выполнена, так как тренинги для служащих проводятся. Единая электронная система была создана, однако некоторые ее части еще находятся на стадии запуска или планов, также публикация некоторой информации еще не выполняется – соответственно Рекомендация 19.3 выполнена частично. Орган по надзору и обжалованию запросов об информации не был создан, и эти функции не были делегированы какому-то существующему орган, поэтому Рекомендация 19.4 была не выполнена.

Уголовная ответственность за клевету не была отменена и, к сожалению, активно применяется на практике, поэтому Рекомендация 20.1 не выполнена. Как отмечалось в Итоговом отчете ОЭСР, жесткие законы о клевете демотивируют дискуссии об органах публичной власти и контроле над ними, запрещая критику главы государства, других государственных органов и должностных лиц. Законами о клевете нередко злоупотребляют государственные чиновники, политики, которые пользуются ими, чтобы защитить себя от критики или от раскрытия неприглядных фактов, нередко включающих в себя изобличения в коррупции и некомпетентности. Драконовские законы о клевете и их применение ведут к самоцензуре в СМИ и среди граждан. Сам факт существования уголовной ответственности за клевету, оскорбление и иные сходные деяния оказывает сковывающее воздействие на свободу слова и деятельность СМИ, ведет к самоцензуре и препятствует журналистским расследованиям, вскрывающим коррупцию⁴⁰.

Применение санкций, связанных с ограничением свободы или угрозой тюремного заключения, еще больше обостряет эту проблему и не приемлемо в демократическом государстве. Применение более суровых санкций за клевету и оскорбление государственных должностных лиц также противоречит международным стандартам, согласно которым на такие лица, напротив, может быть направлен более высокий уровень критики. Эти положения имеют негативные последствия для борьбы с коррупцией, так как подавляют общественную активность, направленную на выявление и обнародование сведений о незаконных деяниях. Журналисты и лица, сообщающие о незаконных действиях (и те и другие играют важную роль во вскрытии проявлений коррупции), не должны становиться объектами устрашения возможными санкциями за клевету.⁴¹

Так как служащие по вопросам доступа к информации были назначены во всех органах, Рекомендация 20.2 была полностью выполнена. Никакого пересмотра законодательства о доступе к информации сделано не было, однако были предприняты действенные шаги по имплементации Закона об открытости органов власти – что отобразилось в частичном выполнении Рекомендации 20.3

Таким образом, Узбекистан частично выполнил рекомендации № 19 и № 20 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана.

Новая рекомендация № 27

1. Пересмотреть законодательные положения о доступе к информации для приведения их в соответствие с международными стандартами и передовой практикой. В частности, пересмотреть законы о государственной и служебной тайне для согласования их с основным законом о доступе к информации и обеспечить, чтобы эти законы не использовались для необоснованного

⁴⁰ См. ОЭСР (2016), Итоговый доклад «Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Достижения и проблемы, 2013-2015 гг.», страницы 273-274, доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>.

⁴¹ Там же.

исключения информации из сферы общественного доступа.

- 2. Установить независимый механизм государственного надзора с адекватными полномочиями, который должен включать в себя право применения санкций и принятие обязательных решений касательно доступа к информации.*
- 3. Декриминализовать все составы преступлений клеветы и оскорбления как имеющие сильный сдерживающий эффект для свободы средств массовой информации и, в особенности, для журналистских расследований и выявления коррупции.*
- 4. Проводить кампании по повышению информированности граждан о своих правах и обязанностях, касающихся доступа к информации, с фокусом на регионы страны.*
- 5. Продолжить эффективное внедрение единой электронной системы публикации информации органами власти и государственными учреждениями, обеспечив в том числе и публикацию информации о доходах и расходах государственного бюджета.*
- 6. Разработать стандарты и правила опубликования в интернете открытых данных (машиночитаемых данных), установив правила для их свободного повторного использования, минимальный перечень обязательных наборов данных; обеспечить функционирование национального портала открытых данных.*
- 7. Обеспечить опубликование реестров собственности на движимое и недвижимое имущество, регистрации юридических лиц, в том числе информации о бенефициарных владельцах юридических лиц, и других общественно значимых реестров, в том числе в формате открытых данных.*

2.5. Добропорядочность в государственных закупках

Рекомендация № 18 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

- 1. Обеспечить скорейшее завершение разработки, принятие и введение в действие Концепции Дальнейшего развития системы государственных закупок в период 2015-2025 годы и Закона «О государственных закупках» для обеспечения необходимой прозрачности, четкости и справедливой работы всей системы закупок и предотвращения коррупции в закупках.*
- 2. После принятия данных основополагающих документов, обеспечить реформирование системы государственных закупок, обеспечив соответствие основным международным стандартам, в частности, рекомендации ОЭСР и принципам ЮНИСИТРАЛа.*
- 3. Способствовать учреждению независимой, прозрачной и эффективной системы и процедур обжалования для участников государственных закупок.*
- 4. Расширить портал электронных закупок и реестр («черный список») недобросовестных поставщиков с целью охватывать все государственные тендеры. Дальнейшее развитие электронных закупок должно обеспечить большую прозрачность закупок, минимизировать бюрократические и*

субъективные факторы в закупках, организацию единой базы данных для статистического анализа результатов, всех необходимых параметров закупок.

5. Укрепить потенциал рабочего органа по государственным закупкам в сфере мониторинга и анализа закупок.

Регулирование государственных закупок в Узбекистане

На государственные закупки приходится значительная часть экономической деятельности Узбекистана.

В 2017 году ВВП Узбекистана оценивался в 223 млрд долларов США в расчетах по паритету покупательной способности или 249 трлн. сумов или 49 млрд долларов США в абсолютных величинах (в пересчете с использованием официального курса обмена). В том же году общий объем госзакупок (включая бюджетных и корпоративных заказчиков, а также закупки стратегическими предприятиями) составил 60,5 трлн. сумов или приблизительно 24,6 процентов ВВП (объем госзакупок в странах ОЭСР в среднем составляет около 12 процентов ВВП).

Государственные закупки являются сферой с высоким риском коррупции, тем не менее, регуляторная среда для госзакупок в недавнем прошлом не располагала к снижению коррупционных рисков. До 2017 года госзакупки регулировались разрозненными нормативно-правовыми актами, включая Постановления Кабинета Министров №456 от 21 ноября 2000 года «О проведении тендеров для закупки сырья, комплектующих и оборудования» и №302 от 3 июля 2003 года «О мерах по совершенствованию системы конкурсных торгов в капитальном строительстве», Постановление Президента №1475 «Об оптимизации системы государственных закупок и расширении привлечения к ним субъектов малого бизнеса», Постановление Кабинета Министров № 100 «О мерах по совершенствованию нормативно-правовой базы по организации государственных закупок». Указанные постановления часто пересматривались и изменялись.

Ситуация усугублялась отсутствием единого органа, наделенного регуляторными, надзорными и координирующими полномочиями в области государственных закупок, что приводило к отсутствию единого подхода при регламентировании госзакупок.

Определенный негативный эффект имела относительная закрытость рынка госзакупок и ограничения внешнеторговой деятельности в силу многих административных препон до момента либерализации внешней торговли, начатой с момента публикации Постановления Президента №3624 «О мерах по дальнейшей либерализации внешней торговли и повышению эффективности торговых операций» от 24 марта 2018 года.

Однако в период, прошедший после третьего раунда антикоррупционного мониторинга, в Узбекистане произошел качественный переход на новую систему организации и регулирования госзакупок.

В целях обеспечения открытости и прозрачности государственных закупок Государственным комитетом Республики Узбекистан по приватизации, демонополизации и развитию конкуренции совместно с Министерством финансов и другими заинтересованными ведомствами разработано и принято Кабинетом Министров Республики Узбекистан Постановление «О мерах по дальнейшему совершенствованию специального информационного портала АО «Узбекская республиканская товарно-сырьевая биржа» и процессов осуществления государственных и корпоративных закупок» (№ 242 от 27 июля 2016 года).

В январе 2016 года был введен порядок электронного обмена информации о государственных закупках, проводимых на электронной площадке Узбекской республиканской товарно-сырьевой биржи (УзРТСБ), и Казначейством.

В январе 2017 года УзРТСБ в целях снижения рисков манипулирования ценами в системе государственных и корпоративных закупок запустило программный модуль, обеспечивающий предоставление в свободном доступе всем пользователям информации об уровне цен, сложившихся по результатам биржевых торгов, государственных и корпоративных закупок.

В 2017 году было принято Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему реформированию системы государственных и корпоративных закупок товаров (работ, услуг)» (№ПП-3166 от 31.07.2017 года)

Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по внедрению системы проектного управления в Республике Узбекистан» (№ УП-5120 от 24 июля 2017 г.) создана единая национальная информационная система проектного управления Республики Узбекистан, предусматривается внедрение единого национального справочника ресурсов, а также организация единой автоматизированной системы государственных закупок, обеспечивающей прозрачность и предотвращение злоупотреблений.

Наиболее важным шагом за эти годы стало реформирование принципов организации и регулирования госзакупок. В 2016 году в целях улучшения и совершенствования нормативно-правовой и методической базы государственных закупок и повышения эффективности использования бюджетных ассигнований, разработан проект закона Республики Узбекистан «О государственных закупках». При разработке проекта закона, который был подготовлен при участии экспертов Всемирного банка и ПРООН, был учтен действующий международный типовый закон ЮНСИТРАЛ о госзакупках. Проект закона прошел всенародное обсуждение на портале <http://regulation.gov.uz/tu>. В мае 2017 года проект Закона «О государственных закупках» внесен в Кабинет Министров. Окончательная редакция Закона Республики Узбекистан «О государственных закупках» (№ЗРУ-472), одобренная Президентом Узбекистана, была принята 25 января 2018 года и вступила в действие 9 апреля 2018.

Действие Закона распространяется на государственные закупки осуществляемые при реализации государственных программ развития, проектов, предусмотренных указами, постановлениями и распоряжениями Президента Республики Узбекистан, решениями Правительства Республики Узбекистан, а также при реализации хозяйственной деятельности государственных заказчиков. Кроме того, Закон регулирует закупки, финансируемые за счет средств бюджетной системы и других государственных целевых фондов Республики Узбекистан, иностранных грантов, предоставляемых в рамках заключенных Президентом Республики Узбекистан и Правительством Республики Узбекистан договоров со странами-донорами, международными, иностранными правительственными и неправительственными организациями, и иностранных кредитов, привлекаемых под гарантию Республики Узбекистан.

В целях реализации Закона и совершенствования госзакупок был принят ряд нормативных документов. В частности:

- Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшей либерализации внешней торговли и повышению эффективности торговых операций» (№ ПП-3624 от 24 марта 2018 года);

- Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по реализации Закона Республики Узбекистан «О государственных закупках» (№ПП-3953 от 27 сентября 2018 года);
- Положение о специализированных организациях, имеющих право оказывать услуги по проведению государственных закупок (утверждено приказом Агентства № 219 от 11 июня 2018 года);
- Положение о порядке рассмотрения жалоб в сфере государственных закупок (утверждено приказом Агентства № 180 от 1 мая 2018 года);
- Положение о порядке организации и проведения закупочных процедур (утверждено приказом Агентства № 185 от 15 мая 2018 года);
- Положение о порядке деятельности оператора специального информационного портала в отношении организации и проведения государственных закупок (утверждено приказом Агентства № 186 от 15 мая 2018 года).

В целях создания эффективных и четких механизмов проведения экспертизы предпроектной, проектной, тендерной документации и контрактов принято постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по совершенствованию порядка проведения экспертизы предпроектной, проектной, тендерной документации и контрактов» ПП-3550 от 20 февраля 2018 года. Положение определяет порядок разработки, проведения комплексной экспертизы и утверждения технических заданий на разработку предпроектной и проектной документации, а также предпроектной и проектной документации для инвестиционных и инфраструктурных проектов.

Важной вехой в реформировании системы госзакупок Узбекистана, было создание на основании Указа Президента (№УП-5120) от 24 июля 2017 года, Национального агентства проектного управления при Президенте Республики Узбекистан (НАПУ), основными задачами которого были определены:

- создание, внедрение и эксплуатацию Единой национальной информационной системы проектного управления;
- повышение эффективности и прозрачности разработки и реализации государственных и региональных программ, инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств государственного бюджета, государственных целевых фондов, иностранных кредитов, займов и грантов, привлекаемых Республикой Узбекистан;
- ведение единого национального справочника ресурсов, позволяющего формировать их объективную рыночную стоимость, исключить некорректные технические задания и сметы;
- создание единого информационного пространства для осуществления государственных закупок;
- обеспечение содействия в качественной и своевременной реализации проектов, финансируемых за счет средств государственного бюджета, государственных целевых фондов, иностранных кредитов, займов и грантов, привлекаемых Республикой Узбекистан, выявление нерентабельных и низкоэффективных проектов;

- проведение анализа поступлений и расходования средств бюджетов бюджетной системы;
- проведение комплексного технико-экономического анализа проектов, в том числе реализуемых, на предмет наличия в них признаков коррупции и других злоупотреблений;
- внедрение в государственных органах и иных организациях современных информационно-коммуникационных технологий, обеспечивающих функционирование Единой национальной информационной системы проектного управления Республики Узбекистан;
- содействие в обучении и повышении квалификации кадров в сфере проектного управления.

В соответствии с постановлением Президента Республики Узбекистан от 23 августа 2018 года ПП-3237 «О мерах по дальнейшему внедрению современных форм и методов осуществления государственных и корпоративных закупок товаров (работ, услуг)» НАПУ было определено единым уполномоченным органом по организации и проведению государственных и корпоративных закупок в рамках реализации инвестиционных проектов Республики Узбекистан.

На момент проведения мониторингового визита, деятельность НАПУ распространялась на государственные органы и иные организации, хозяйственные общества с долей государства более 50 процентов, а также хозяйствующие субъекты, курируемые Кабинетом Министров Республики Узбекистан. В отношении госзакупок в сферу деятельности НАПУ входили государственное регулирование закупок, контроль реализации проектов и исполнения программ и развитие проектного управления. НАПУ укомплектовано высокопрофессиональными специалистами.

В январе 2019 г. Указом Президента «О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности Национального агентства проектного управления при Президенте Республики Узбекистан» (№ УП-5624) полномочия Агентства в области государственных закупок были переданы Министерству финансов, которое было определено уполномоченным органом в данной сфере.

Все вышеуказанные шаги и меры по реформированию системы госзакупок в целом, несомненно, носят позитивный характер и существенным образом адресуют важнейшие рекомендации третьего раунда мониторинга СПД, а также отражают передовую практику госзакупок в соответствии с международными стандартами.

В отношении институционального устройства системы госзакупок, представляется, что на переходном этапе существовавшая концентрация всех функций, связанных с госзакупками, в НАПУ помогла обеспечить координированное и быстрое реформирование прежней системы закупок. Передача функций Министерству финансов стала следующим шагом реформирования системы госзакупок. При этом важно обеспечить в дальнейшем разделение законодательных (регламентирующих), исполнительных, контрольных функций и системы обжалования действийкупающих организаций и участников тендеров, и выделение/передачу данных функций независимым друг от друга организациям/институтам.

В целом, несмотря на большой прогресс реформы госзакупок, результаты применения нового Закона "О государственных закупках" и новой системы организации и регулирования закупок еще предстоит увидеть.

Предлагается доработать Закон о госзакупках в части:

- (а) расширения понятия конфликта интересов (не ограничивая его только работниками заказчика, оператора специального информационного портала или членами закупочной комиссии), включив в него также аффилированные лица потенциальных участников торгов, в отношении их участия на ранних этапах подготовки проектов/торгов;
- (б) включения соглашений и/или деклараций о добропорядочности, предоставляемых участниками торгов вместе со своими предложениями;
- (в) принимая во внимание проектную направленность развития системы госзакупок, специальными положениями, адресующими вопросы управления и администрирования контрактов;
- (г) установления ограничения на участие в закупках компаний, которые аффилированы или контролируются руководителями закупочной организации, даже если такие руководители не принимают непосредственное участие в процедуре закупок.

Следует также обратить внимание на раскрытие информации о конечных бенефициарных собственниках участников закупок. Требование предоставления такой информации и ее опубликование сократит коррупционные риски в процедурах закупок, позволит выявлять случаи участия в закупках компаний, которые контролируются или другим образом аффилированы с руководством закупочной организации. Показательным в этом плане является пример реализации масштабного инфраструктурного проекта Ташкент Сити⁴². Рекомендуются установить требование раскрытия такой информации для закупок на большую сумму (с четким порогом, установленным в законе).

Помимо совершенствования законодательства закупочным организациям следует рекомендовать ввести у себя механизмы превенции и борьбы с коррупцией, что позволит им в ближайшем будущем пройти сертификацию по антикоррупционному стандарту ISO 37001. Наличие такой сертификации можно было бы сделать обязательным условием для получения права на проведение государственных закупок в среднесрочной перспективе. В ближайшем будущем рекомендуется дополнить стандартную тендерную документацию и условия государственных контрактов положениями по добропорядочности и борьбе с коррупцией.

Одновременно следует расширить работу с частным сектором с целью предотвращения коррупции в госзакупках. Помимо семинаров и широкомасштабных или целевых информационных кампаний, в кооперации с Торгово-промышленной палатой (ТПП) и бизнес ассоциациями Узбекистана рекомендуется рассмотреть формирование и подписание Антикоррупционной хартии.

Закупки стратегических предприятий

Несмотря на положительный характер Закона, он исключает из-под своего действия закупки, осуществляемые стратегическими субъектами согласно перечню, утверждаемому Президентом Республики Узбекистан. В настоящее время как минимум 19 стратегических субъектов, входящих в число предприятий, составляющих основу экономики Узбекистана, и ведущих широкомасштабную экономическую деятельность. Характер хозяйственной деятельности этих предприятий указывает на то, что они проводят существенный объем закупок и реализуют крупные инвестиционные проекты. Так общая статистика по закупкам

⁴² См. Uzbekistan Ltd: private-public interests clash in flagship project, Open Democracy, 29 января 2019 г., доступно по ссылке <https://www.opendemocracy.net/od-russia/kristian-lasslett/uzbekistan-ltd>.

этих предприятий за 2017 год говорит о том, что суммы закупочных договоров этих предприятий составляли около 38,2 трлн сумов (5,9 трлн сумов – сумма договоров, заключенных в национальной валюте, и 4 млрд долларов США - сумма договоров, заключенных в иностранной валюте). В 2018 объем закупок упал до 17,1 трлн сумов (8,7 трлн сумов – сумма договоров, заключенных в национальной валюте, и 1 млрд долларов США - сумма договоров, заключенных в иностранной валюте). При этом, помимо общих принципов отбора наилучших предложений и требования по их обязательной экспертизе и регистрации в Центре комплексной экспертизы проектов и импортных контрактов при НАПУ, кратко сформулированного в ПП-3487 «О мерах по поддержке деятельности хозяйственных обществ и предприятий стратегического значения» от 22 января 2018 года, не существует четкого, определённого законодательством детального регламента и централизованного контроля над их закупочной деятельностью.

Одним из подходов для решения этой задачи может быть отмена исключения указанных предприятий из-под действия Закона о госзакупках. Однако, учитывая характер хозяйственной деятельности этих предприятий, перевод их закупочной деятельности под прямое действие Закона может быть экономически нецелесообразным. В таком случае, необходимо принять отдельный закон о закупках для рассматриваемых стратегических субъектов и юридических лиц, аффилированных с ними. Такой закон может формулировать основные принципы закупок, такие как состязательность/конкуренция, открытость, экономическая эффективность, превенция коррупции и т.д., как это сделано в Законе о госзакупках, но позволять субъектам разрабатывать свои нормы и процедуры закупок (основываясь на описании процедур в Модельном законе ЮНСИТРАЛ) с учетом отраслевой специфики и характера хозяйственной деятельности, публиковать такие нормы на своих сайтах и строго им следовать. При этом необходимо обеспечить независимую систему обжалования участниками конкурсов действий субъектов, в случае нарушения законов или корпоративных норм.

Существенной поддержкой реформы закупок указанных субъектов может стать внедрение системы сертификации компаний по закупочным (ISO 20400) и антикоррупционным (ISO 37001) стандартам.

Государственно-частное партнерство и инвестиционные проекты

Принимая во внимание важное значение инфраструктурного сектора Узбекистана для развития экономики и повышения уровня жизни людей, необходимо реформировать систему закупки проектов государственно-частного партнерства (ГЧП), сделав ее более конкурентной, прозрачной и привлекательной для инвесторов.

В целом инфраструктурный сектор характеризуется большим количеством сложных дорогостоящих контрактов, обычно заключаемых с целью развития или капитальной модернизации существующей инфраструктуры, в основном в секторах коммунальных услуг, энергетики и транспорта, а также контрактов на плановое обслуживание существующих сооружений и оборудования. Учитывая такие особенности контрактов, порядок закупок в инфраструктурном секторе обычно предусматривает традиционные процедуры торгов для обычных контрактов и более сложные многоэтапные процедуры для контрактов на развитие инфраструктуры.

Новый закон «О государственных закупках» должным образом регламентирует закупки обычных контрактов, в то время как крупные инвестиции в инфраструктуру зачастую осуществляются через механизмы государственно-частного партнерства, которые требуют применения более сложных итеративных процедур закупок, и в настоящее время не регламентированы должным образом.

В этой связи необходимо отметить, что правовая база Узбекистана в отношении государственных закупок ГЧП/концессий и контрактов «под ключ» находится в стадии развития.

Для таких контрактов необходимы процедуры, основанные на конкурсном диалоге с представителями рынка/инвесторами, что предполагает соревнование идей и технологий, представляющих наилучшие экономические интересы для страны/сектора, а не конкурс цен. Однако, Закон о государственных закупках не предусматривает такого подхода и даже определенно запрещает его применение.

Аналогичный конкурентный диалог необходим для концессионных проектов и проектов ГЧП, особенно там, где юридическая структура сделки включает долгосрочные договоры на финансирование объектов инфраструктуры, а также их проектирование, строительство и эксплуатацию.

В ноябре 2018 года Министерство финансов Узбекистана опубликовало проект Закона «О государственно-частном партнерстве», а феврале 2019 г. доработанный проект, согласованный с министерствами и ведомствами. Проект Закона включает в себя многочисленные позитивные элементы, направленные на обеспечение прочной правовой основы для развития ГЧП. Предлагаемый в проекте Закона механизм выбора частного партнера предполагает конкурсный отбор и в общих чертах описывает основные этапы процесса закупок. Однако проект Закона предусматривает норму, позволяющую проведения конкурса в форме закрытого тендера, что идет в разрез с принципами открытости в государственных закупках и может стимулировать коррупцию.

Рекомендуется отказаться от использования закрытых тендеров для ГЧП. Кроме того, рекомендуется более детальное регламентирование тендерных процедур с предоставлением возможности конкурентного диалога с использованием многоэтапного итерационного процесса. Так же, разумно предусмотреть индивидуальные консультации с участниками конкурса в ходе рассмотрения и оценки предварительных предложений (с целью уточнения технических решений, коммерческих, финансовых и юридических условий) до момента подачи финансовых предложений. В этом отношении следует отметить, что успех реализации инфраструктурных проектов, а также минимизация коррупционных рисков во многом зависит от условий контрактов.

Проект Закона предусматривает создание специализированного Агентства. По имеющейся на сегодняшний день информации в октябре 2018 года Президент Узбекистана подписал постановление «О первоочередных мерах по созданию правовой и институциональной базы развития государственно-частного партнерства», которое предусматривает создание Агентства по развитию государственно-частного партнерства при Министерстве финансов в 2018 году. Создание профессионального института в области ГЧП должно содействовать профессиональному подходу при формировании необходимой регуляторной базы, включая закупки, а также при разработке и реализации проектов ГЧП. Ожидается, что Агентство также будет способствовать снижению коррупционных рисков в этой области.

Следует отметить, что важную роль в мониторинге инфраструктурных проектов должно играть гражданское общество и неправительственные организации, деятельность которых направлена на совершенствование правовых институтов, законодательной базы и развитие экономики Узбекистана. Рекомендуется более широко отразить необходимость общественного контроля в проекте Закона по аналогии с подобными положениями Закона о госзакупках.

Открытость информации

В соответствии с принципами открытости и прозрачности, декларированными в Законе о госзакупках, информация о государственных закупках публикуется на специальном информационном портале. К информации о государственных закупках относятся: законодательные и регуляторные акты; планы закупок; объявления о закупках; формы документов; типовые договоры; информация об итогах государственных закупок; Единый реестр недобросовестных исполнителей; решения Комиссии по рассмотрению жалоб в сфере госзакупок; статистическая информация по государственным закупкам.

Размещение всей информации (за исключением планов закупок, объявлений о государственных закупках и информации об их итогах, которая размещается в системе государственными заказчиками самостоятельно) осуществляется оператором специального информационного портала (XARID.UZ).

Закон о госзакупках определяет периоды времени для публикации информации, а также устанавливает минимальные требования по содержанию объявлений и т.д.

Электронные закупки

Существенным шагом к открытости системы госзакупок и снижению транзакционных издержек при госзакупках является использование системы электронных закупок.

В соответствии Законом в настоящее время электронные закупки осуществляются в виде электронного магазина (реализован на специальной площадке <http://shop.uzex.uz>) и аукционов на понижение стартовой цены.

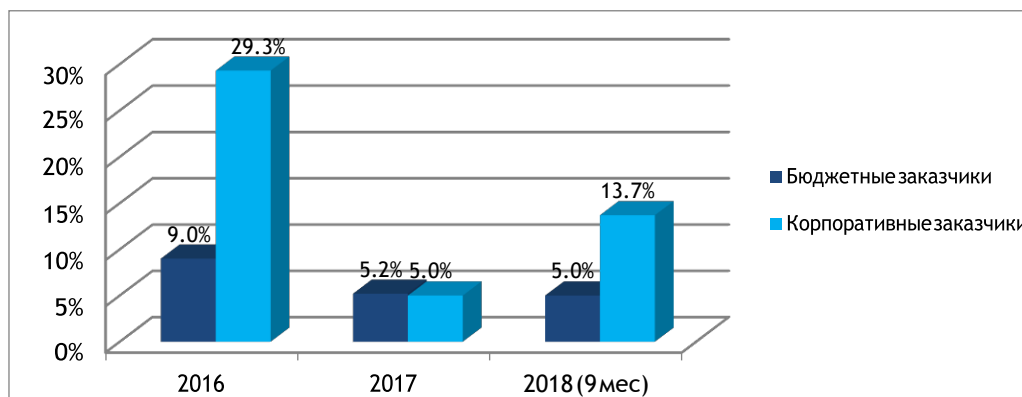
Для осуществления конкурса и тендера государственные заказчики размещают объявления и итоги закупочных процедур на информационном портале: <http://dxarid.uzex.uz/ru/competitive/>; <http://dxarid.uzex.uz/ru/tender2/>.

Договора, заключаемые по итогам прямых закупок или закупок у единственного поставщика, тоже размещаются на информационном портале: <http://dxarid.uzex.uz/ru/adv/getadvlist/>.

Безусловно, позитивной новацией существующей системы электронных закупок, увеличивающей привлекательность госзакупок для частного сектора и существенно снижающей коррупционные риски при исполнении договоров, является система УзРТСБ гарантирующая полное и своевременное финансирование исполнения договоров, основанная на резервировании сумм подлежащих выплате поставщикам/подрядчикам/консультантам в момент заключения договора, и автоматическом моментальном переводе денег по исполнению обязательств по договору.

Несмотря на позитивное и динамичное развитие электронных закупок, статистика электронных закупок за период 2016-2018 годы вызывает некоторую озабоченность в связи с существенным сокращением доли электронных закупок в 2017 году (см. график).

Рисунок 5. Доля электронных закупок



Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Тем не менее, в связи с принятием нового Закона о госзакупках 2018 ожидается увеличение объемов электронных закупок. Как указано выше, НАПУ было определено уполномоченным органом по организации и проведению государственных и корпоративных закупок в рамках реализации инвестиционных проектов Республики Узбекистан. В настоящее время идет внедрение новой электронной платформы для государственных закупок, которая позволит также осуществлять проведение конкурса и тендера в электронной форме.

Предусматривается дальнейшее развитие системы и создание национального справочника ресурсов, гармонизированного с СРА 2008. В настоящее время ведется разработка проектов Закона «О национальном справочнике ресурсов» и соответствующих нормативно-правовых актов.

Однако результаты применения новой электронной системы закупок еще предстоит увидеть.

Отмечается, что УзРТСБ совместно с Учебным центром Министерства финансов проводит на регулярной основе работу по повышению квалификации всех участников процесса государственных и корпоративных закупок, с использованием сайта онлайн-обучения (bilim.uzex.uz), в том числе и для предотвращения непреднамеренных ошибок, связанных с незнанием законодательства и практики закупок.

Следует отметить, что для пользования системой электронных закупок подрядчики/поставщики/консультанты должны иметь электронную цифровую подпись (ЭЦП), которую можно получить только в том случае, если компания зарегистрирована в качестве налогоплательщика в Узбекистане. Это ведет к снижению конкурентности закупок и ограничению получения новых технологий и товаров.

Для дальнейшего расширения использования системы электронных закупок и повышения конкурентности и эффективности госзакупок в целом рекомендуется:

разработать и внедрить дополнительные специализированные модули, охватывающие все методы закупок, предусмотренные законом;

разрешить вопрос об использовании системы электронных закупок иностранными поставщиками/подрядчиками/консультантами без необходимости получения ЭЦП (или упростить систему выдачи ЭЦП заявительным порядком без необходимости предоставления ИНН Республики Узбекистан).

Планирование закупок

В соответствии с Законом планирование госзакупок осуществляется государственным заказчиком и представляет собой систематизацию закупок, обеспечение взаимосвязи между планированием государственных закупок и планированием в бюджетном и инвестиционном процессах. Планирование государственных закупок осуществляется параллельно с предоставлением бюджетного запроса в Министерства финансов в соответствии с Бюджетным кодексом.

На основании предоставленной информации представляется, что планирование и осуществление закупок на практике производится в рамках одного календарного года. Для устойчивого развития инфраструктуры Республики Узбекистан необходимо рассмотреть введение среднесрочных горизонтов (например, трехлетнего) планирования в сфере закупок. Ограничение в планировании в рамках одного года создает условия для фаворитизма, несправедливых коммерческих выгод или прямого заключения контрактов на крупные суммы.

Введение среднесрочного планирования даст возможность проводить тендеры по контрактам, реализация которых займет более одного года, и организовывать торги в любое время в течение года без лишнего давления в отношении сроков завершения договоров. Такой подход также создаст платформу для эффективной реализации крупномасштабных инвестиционных проектов и поддержит более широкое использование проектов на основе ГЧП. Такого рода планирование может носить индикативный характер. Несомненно, среднесрочное планирование госзакупок должно находить отражение и поддерживаться бюджетным процессом.

Статистика госзакупок

Что касается количественных показателей госзакупок, НАПУ предоставило следующую общую статистику закупок в госсекторе.

Таблица 18. Статистика закупок в государственном секторе, 2017 г.

2017	Количество	Сумма (млн. сум)	Товары (млн. сум)	Работы (млн. сум)	Услуги (млн. сум)
Бюджетные заказчики	268,203	438,300	438,300	-	-
Корпоративные заказчики	13,494	364,700	364,700	-	-
Бюджетные заказчики	42,070	59,500	59,500	-	-
Корпоративные заказчики	-	-	-	-	-
Бюджетные заказчики	499,985	8,424,744	2,552,158	2,616,986	3,255,599
Корпоративные заказчики	1,492	924,062	280,619	562,289	81,154
Бюджетные заказчики	2,198	264,483	26,613	231,966	5,904
Корпоративные заказчики	1,011	816,447	232,176	113,604	470,667
Бюджетные заказчики	138,139	304,012	285,766	6,573	11,673
Корпоративные заказчики	15,693	7,175,119	4,823,384	994,705	1,357,030
Бюджетные заказчики	-	-	-	-	-
Корпоративные заказчики	8,490	3,532,605	1,629,888	1,802,642	100,076
Всего	990,775	22,303,972	10,693,104	6,328,765	5,282,103
Бюджетные заказчики	950,595	9,491,038	3,362,337	2,855,526	3,273,175
Корпоративные заказчики	40,180	12,812,934	7,330,767	3,473,239	2,008,927

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Таблица 19. Статистика закупок в государственном секторе, 2018 г.

2018	Количество	Сумма (млн. сум)	Товары (млн. сум)	Работы (млн. сум)	Услуги (млн. сум)
Электронный аукцион	121,765	1,366,985	1,366,985	-	-
Бюджетные заказчики	98,798	695,705	695,705	-	-
Корпоративные заказчики	22,967	671,280	671,280	-	-
Электронный магазин	399,351	593,758	562,189	-	51,699
Бюджетные заказчики	320,960	406,229	374,660	-	31,569
Корпоративные заказчики	78,391	187,530	187,530	-	20,130
Конкурс	165,729	12,824,645	3,072,362	6,393,472	3,358,811
Бюджетные заказчики	163,136	12,291,385	2,712,278	6,272,306	3,306,801
Корпоративные заказчики	2,593	533,261	360,084	121,166	52,010
Тендер	2,350	2,615,499	682,266	1,255,876	677,357
Бюджетные заказчики	1,353	634,180	7,066	431,338	195,775
Корпоративные заказчики	997	1,981,319	675,199	824,538	481,582
Прямые закупки	121,676	4,401,588	3,653,317	63,136	685,135
Бюджетные заказчики	109,933	992,999	645,288	55,477	292,233
Корпоративные заказчики	11,743	3,408,590	3,008,029	7,659	392,902
Отбор наилучших предложений	7,333	6,140,632	3,636,187	1,029,488	58,666
Бюджетные заказчики	-	-	-	-	-
Корпоративные заказчики	7,333	6,140,632	3,636,187	1,029,488	58,666
Всего	818,204	27,943,108	12,973,306	8,741,972	4,831,669
Бюджетные заказчики	694,180	15,020,497	4,434,997	6,759,121	3,826,378
Корпоративные заказчики	124,024	12,922,612	8,538,309	1,982,851	1,005,290

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Приведенная выше статистика показывает, что общий объем закупок распределён примерно поровну между бюджетным и корпоративным государственным секторами (за исключением 19 стратегических предприятий). Наблюдается весьма позитивная динамика заключения контрактов на конкурентной основе. Так, доля прямых контрактов упала с 34 до 16 процентов от общего объема закупок. Тем не менее, такой способ закупок все еще занимает существенное место у корпоративных заказчиков (26 процентов), у которых также большая доля контрактов (48 процентов) заключается на основании хотя и конкурентного, но весьма непрозрачного отбора наилучших предложений.

Необходимо продолжить стимулирование расширения применения прозрачных способов конкурентных закупок по примеру бюджетных заказчиков, что должно привести к существенному сокращению почвы для коррупции. В отношении всех госзаказчиков необходимо стремиться к осуществлению оценки с использованием объективных методик и критериев оценки (не обязательно ограничиваясь ценовыми показателями), выраженных в монетарной форме.

В отношении 19 стратегических субъектов полной информации по объему их закупок представлено не было. Однако представленная информация показывает важность регулирования и контроля закупок в этой части экономики Узбекистана.

Таблица 20. Закупки стратегических предприятий (2017-2018 гг.)

Методы закупок	Количество	Сумма (млн. сум)	Доля в общем объеме (проценты)
Электронный аукцион			
2017	466	99,587	0%
2018	4,200	365,132	2%
Электронный магазин			
2017	2	60	0%
2018	270	1,532	0%
Конкурс			
2017	377	17,474	0%
2018	266	591,343	3%
Тендер			
2017	922	14,961,509	39%
2018	1,014	1,029,743	6%
Прямые закупки			
2017	8,227	2,799,401	7%
2018	9,098	5,346,007	31%
Отбор наилучших предложений			
2017	8,471	20,364,718	53%
2018	7,899	9,776,801	57%
Всего			
2017	18,157	38,229,270	100%
2018	22,747	17,128,557	100%

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Примечание. Суммы контрактов, заключённых в иностранной валюте пересчитаны по курсу 8,089 сум/доллар США (2017) и 8,340 сум/доллар США (2018).

Как видно из приведенных данных, доля закупок посредством прямого заключения договоров растет и неприемлемо велика (31 процент), в то время как также присутствует большая доля контрактов (57 процентов) заключаемых на основании хотя и конкурентного, но весьма непрозрачного отбора наилучших предложений.

Большая доля контрактов, заключаемых как на безальтернативной основе, так и на основе субъективной оценки, несомненно, ведет к неэффективному использованию средств и создает почву для коррупции.

Контроль за выполнением договоров

В соответствии с Бюджетным кодексом Республики Узбекистан предварительный и текущий контроль исполнения договоров осуществляется Министерством финансов.

Последующий контроль осуществляется Счетной палатой Республики и Главным управлением государственного финансового контроля Министерства финансов.

Кроме этого, контроль договоров, заключенных по итогам закупочных процедур, осуществляется уполномоченным органом, Министерством финансов и расчетно-клиринговой палатой УзРТСБ (оператора).

Как указывалось выше, необходимо более широко отразить вопросы исполнения договоров и контроля за этим в Законе о госзакупках и активно вовлекать в контроль над исполнением договоров граждан, институты гражданского общества и неправительственные организации, как это предусмотрено в отношении контроля над закупочными процедурами.

Обжалование госзакупок

Справедливость системы госзакупок должна обеспечиваться наличием эффективного механизма обжалований действий (бездействия)купающих организаций и других сторон закупочного процесса. В соответствии с Законом о госзакупках в целях справедливого, оперативного и эффективного рассмотрения жалоб оператором специального информационного портала создана постоянно действующая Комиссия по рассмотрению жалоб в сфере государственных закупок, состав которой утверждается Кабинетом Министров Республики Узбекистан по согласованию с уполномоченным органом в сфере государственных закупок.

Во время мониторингового визита, в состав комиссии входило семь членов. Из них два представителя НАПУ (один из которых является председателем Комиссии), два представителя оператора, представитель Министерства по развитию информационных технологий и коммуникаций, представитель Государственного комитета по содействию приватизированным предприятиям и развитию конкуренции и представитель ТПП.

Комиссия действует в соответствии с Положением о порядке рассмотрения жалоб в сфере государственных закупок (утверждено приказом Агентства №180 от 1 мая 2018 года. Регистрация Министерства юстиции №3013 от 14 мая 2018 года). В рамках своей деятельности она:

- устанавливает запреты на незаконные действия, решения или исполнение незаконных процедур заказчиками;
- частично или полностью отменяет незаконные решения заказчиков, в том числе, если они нарушают условия документации о государственных закупках;
- выносит решения о завершении закупочных процедур;
- принимает решения о включении исполнителей в Единый реестр недобросовестных исполнителей;
- рассматривает жалобы после заключения договора для проверки его соответствия требованиям законодательства о государственных закупках и приостанавливает исполнение договора на срок до семи рабочих дней;
- вносит в соответствующие органы предложения о привлечении к ответственности должностных лиц и граждан за нарушение Закона о госзакупках.

Вопросы урегулирования споров и разногласий в рамках исполнения договоров, заключенных по результатам государственных закупок, Комиссией не рассматриваются и

подлежат разрешению в порядке, установленном законодательством. Комиссия заседает два раза в неделю в здании оператора.

В 2019 году ожидается внедрение специального электронного модуля, позволяющего оперативно назначать заседания и уведомлять стороны, и членов Комиссии о дате рассмотрения жалоб, удаленно принимать решения членами Комиссии, публиковать эти решения на специальном информационном портале, вести статистический учет и т.д.

Результаты рассмотрения жалоб публикуются по адресу - <http://xarid.uz/home>. За 2018 принято и опубликовано 768 решений.

Рекомендуется расширить возможности поиска в базе опубликованных решений, используя машиночитаемый формат предоставления данных, поскольку существующий подход не позволяет проводить эффективный поиск информации в системе, существенно снижая ее реальную открытость.

Через обращение в Комиссию или в судебном порядке возможно обжалование:

- результатов государственных закупок в случае нарушения закупочных процедур;
- решений о включении в Единый реестр недобросовестных исполнителей;
- решений Комиссии по рассмотрению жалоб в сфере государственных закупок; и
- действий (бездействий) государственных заказчиков, закупочных комиссий, уполномоченного органа, оператора специального информационного портала, в случае нарушения прав и законных интересов участника.

Несмотря на это, рекомендуется расширить круг вопросов, подлежащих обжалованию (или разъяснить толкование Закона в этом отношении), включая выбор неконкурентных процедур закупок (заключение прямого договора), в связи с тем, что информация о прямых договорах публикуется только после их заключения.

Кроме того, целесообразно дополнить соответствующее положение Закона о госзакупках для включения в Единый реестр недобросовестных исполнителей, признанных по решению суда виновными в совершении преступлений, связанных с картельными соглашениями и другими сговорами участников закупочных процедур, а также исполнителей, которые привлекались к ответственности за коррупционные правонарушения или руководители привлекались к такой ответственности.

В отношении рассмотрения недобросовестных действий в 2016 году по решениям Специальной комиссии по государственным закупкам были рассмотрены и отстранены от торгов 118 поставщиков, а в 2017 году - 15 компаний.

С момента создания в августе 2018 года и до конца 2018 года Комиссии по рассмотрению жалоб она рассмотрела 128 дела и удовлетворила 118 жалоб, 10 жалоб были отклонены.

По 118 делам были приняты следующие решения: возобновление закупочных процедур - 2; приостановление конкурса - 1; завершение закупочных процедур и исключение лота из реестра совершенных сделок - 86; отмена ранее принятого решения комиссии - 1; заказчик обязан признать обязательства по договору выполненными - 13; заказчик обязан выплатить штраф в пользу поставщика - 2; поставщик обязан выплатить штраф в пользу заказчика - 8; внесение исполнителя в единый реестр недобросовестных поставщиков - 15.

В отношении рассмотренных дел представляется нецелесообразным то, что согласно Закону о госзакупках Комиссия по рассмотрению жалоб может быть вовлечена в рассмотрение споров по хозяйственным договорам. Рекомендуются рассмотреть отнесение таких споров к компетенции судов. При этом, бесспорно, Комиссия может рассматривать заключенные контракты на предмет соответствия их условий тем, которые составляли основу процесса закупок.

Вывод: предыдущую рекомендацию № 18 Узбекистан в основном выполнил (пункт 4 рекомендации №18 не был выполнен полностью, все остальные пункты были выполнены полностью).

Новая рекомендация № 28

1. *Принять отдельный закон (или внести соответствующие положения в действующий общий закон) о закупках для стратегических предприятий и аффилированных с ними юридических лиц, в первую очередь, с целью увеличения доли конкурентных процедур закупок.*
2. *Усовершенствовать Закон «О государственных закупках», в частности, с целью увеличения применения экономически объективных критериев оценки, а также более широкого охвата вопросов исполнения договоров.*
3. *Далее усовершенствовать систему электронных закупок, внедрив дополнительные модули, охватывающие все методы закупок, предусмотренные Законом «О государственных закупках», и открыть ее для использования нерезидентами.*
4. *Обеспечить регулярную публикацию обновляемой информации о закупках в формате открытых (машиночитаемых) данных, включая информацию об участниках и результатах закупок, статистику о жалобах и информацию о их рассмотрении.*
5. *Доработать правила отстранения субъектов от государственных закупок в отношении картельных сговоров и субъектов, которые привлекались к ответственности за коррупционные правонарушения.*
6. *Усилить механизмы выявления и предотвращения конфликтов интересов в государственных закупках (в частности, путем расширения положений, касающихся аффилирования, раскрытия информации о конечных бенефициарных собственниках участников закупок).*
7. *Закупочным организациям следует рекомендовать ввести у себя механизмы предотвращения и борьбы с коррупцией с тем, чтобы в среднесрочной перспективе они могли быть сертифицированы по антикоррупционному стандарту ISO 37001.*
8. *Внедрить обязательное предоставление антикоррупционных заявлений участниками закупок.*
9. *Принять Закон «О государственно-частном партнерстве», предполагающий максимально широкое использование конкурсных процедур при заключении договоров о государственно-частном партнерстве.*
10. *Интенсифицировать регулярное обучение для частного сектора и закупочных организаций по вопросам государственных закупок и добропорядочности на центральном и местном уровне, а также для правоохранительных органов и*

организаций государственного контроля – по вопросам процедур государственных закупок и предупреждения коррупции.

11. Рассмотреть вопрос формирования и подписания Анतिकоррупционной хартии предприятиями частного сектора, особенно участвующими в государственных закупках.

2.6. Добропорядочность бизнеса

Рекомендация № 23 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

1. Оказывать предприятиям частного сектора содействие в организации надлежащих механизмов внутреннего контроля, включая принятие кодексов деловой этики и других мер, способствующих соблюдению антикоррупционного законодательства.

2. Вовлекать частные предприятия и деловой сектор в целом в диалог с государством по вопросам упрощения регулирования предпринимательской деятельности и принятия других мер, направленных на улучшение делового климата и предотвращения коррупции в стране.

Содействие в организации механизмов внутреннего контроля на предприятиях частного сектора

За последние годы государственные органы Узбекистана более активно включились в работу с предприятиями частного сектора в направлении усиления добропорядочности в ведении бизнеса. Этому может быть множество причин, но безусловно перед государством встали задачи привлечения потенциальных инвесторов. Для этого необходимо создать благоприятные условия, в том числе возможность ведения добропорядочного бизнеса.

Одним таким примером стала работа по усовершенствованию системы корпоративного управления в акционерных обществах. Незадолго до принятия доклада о третьем раунде мониторинга – 24 апреля 2015 года был принят Указ Президента №УП-4720 «О мерах по внедрению современных методов корпоративного управления в акционерных обществах»⁴³. Данным документом была утверждена Программа мер по совершенствованию системы корпоративного управления. Одной из задач поставленной этой программой было поручение разработать Кодекс корпоративного управления (далее - Кодекс).

С этой целью Госкомконкуренции совместно с международными экспертами из Германии разработал Кодекс корпоративного управления⁴⁴, содержащий рекомендации, которым акционерные общества следуют добровольно, тем самым демонстрируя свою приверженность честному и прозрачному ведению бизнеса.

Также, при разработке Кодекса были проведены семинары, круглые столы с участием представителей акционерных обществ деловых кругов и др.

Кодекс был утвержден в декабре 2015 года решением Межведомственной комиссии по повышению эффективности деятельности акционерных обществ и совершенствованию системы корпоративного управления.

Данным Кодексом предусмотрена разработка акционерными обществами внутренних документов, в том числе и документов антикоррупционного характера - Положение о внутреннем контроле и Положение о порядке действий при конфликте интересов. В виде руководства разработаны типовые положения, которые могут быть использованы акционерными обществами. Также был подготовлен вопросник, на основе которого желающее акционерное общество может пройти независимую оценку своей системы корпоративного управления.

В частности, по состоянию на 1 октября 2018 года такую оценку на добровольной основе прошли 380 акционерных обществ, со следующими результатами: высокий уровень в 45

⁴³ <http://www.lex.uz/docs/2635199>

⁴⁴ <https://gkk.uz/ru/devatelnost/direction/corporativ/kodeks-korporativnogo-upravleniya>

АО; удовлетворительный уровень в 295 АО; низкий уровень в 34 АО; неудовлетворительный уровень в 6 АО.

Уже в октябре 2018 года были разработаны методические рекомендации, среди прочего, по внедрению механизма внутреннего контроля.

Все эти документы не менее важны по мнению мониторинговой группы, чем тот факт, что именно государство участвовало в их разработке вместе с экспертами и представителем частного сектора. Это безусловно отправляет серьезный сигнал бизнес сообществу.

Еще одним примером является, разработанный и утвержденный Кодекс этики ведения бизнеса, закрепляющий правила и нормы деловой этики и поведения, взаимного уважения и порядочности, содействие честному и этичному ведению бизнеса, предотвращение злоупотреблений и нарушений законодательства.

Данный Кодекс был размещен на сайте Торгово-Промышленной палаты (ТПП) (<http://chamber.uz>) для широко обсуждения бизнес-сообществом и разработан с учетом представленных замечаний и предложений субъектов предпринимательства, Госкомконкуренции, Центра корпоративного управления при Минэкономике, Совет Федерации профсоюзов и ТГЮУ.

Выводы

Экспертное содействие со стороны государства важно в такого рода инициативах, но также важна политическая поддержка введения подобных антикоррупционных механизмов. Так, Узбекистану следует разработать методы поощрения тех представителей частного сектора, которые готовы вводить программы внутреннего контроля и другие антикоррупционные инструменты. Соответствующими стимулами может быть введение преференций в практику государственных закупок и другие программы, предусматривающие использование государственных субсидий и привилегий, а также учет наличия и применения таких программ при решении вопроса о наложении санкций на юридические лица за совершение коррупционных правонарушений.

Если Узбекистан хочет послать сильный сигнал о своей приверженности честному бизнесу, то поддержка различных антикоррупционных мер и инструментов частного сектора должна носить системный характер и возможно быть и далее формализована.

Формирование и повышение добропорядочности бизнеса были включены в Государственную программу по противодействию коррупции на 2017-2018 гг., которой предусматривается внедрение эффективных механизмов противодействия коррупции в негосударственных организациях путем принятия антикоррупционных мер бизнес-ассоциациями и другими объединениями негосударственных организаций, включающих организацию надлежащих механизмов внутреннего контроля, принятие кодексов деловой этики и других мер, способствующих соблюдению антикоррупционного законодательства.

Действие этой программы истекло и следует продолжить эту практику и более того, активно привлечь представителей бизнес сообщества в разработку конкретных мер в новой программе.

Группа мониторинга позитивно оценивает проделанную работу, но считает, что это только начало и надеется, что примеров содействия будет больше и они станут носить системный характер. Принимая это во внимание, Рекомендация 23.1 была выполнена Узбекистаном в основном.

Вовлечение частных предприятий в диалог с государством по вопросам упрощения регулирования бизнеса

В Разделе 2.4. детально описываются разнообразные инструменты с использованием современных технологий, которые были разработаны правительством для того, чтобы наладить диалог с гражданами, представителями гражданского общества и бизнесом.

Также в этом разделе освещены разные инновации нацеленные на облегчение ведения бизнеса. К примеру, с начала 2016 года обеспечено упрощение всех видов регистрационных, разрешительных и лицензионных процедур, и на Едином портале интерактивных государственных услуг (ЕПИГУ) возможна онлайн подача заявления на регистрацию субъектов предпринимательства.

Принята масса других подобных мер. Мониторинговой группе не известно – были ли задействованы представители бизнеса на стадии их разработки, апробирования, и однозначно представляется целесообразным их привлечение в процесс оценки эффективности этих инструментов с целью их усовершенствования.

Бизнес со своей стороны также должен проявлять инициативу.

Так, в целях широкого обсуждения проектов нормативно-правовых актов касательно предпринимательской деятельности, ТПП было организовано 39 экспертных советов с участием субъектов предпринимательства и представителей министерств и ведомств.

На этих советах были рассмотрены и обсуждены проекты постановления Кабинета Министров «Об утверждении некоторых административных регламентов оказания государственных услуг», постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении Положения о порядке проведения испытаний реализуемой продукции и формирования Единой информационной базы данных о некачественной продукции в целях защиты прав потребителей», Указа Президента «О Концепции реформирования налоговой системы Республики Узбекистан», вопросы, посвящённые препятствиям в деятельности предпринимателей в сфере автомобильных перевозок, газозаправочной сфере, в налоговой системе и налоговом администрировании, налогового контроля в сфере электронной коммерции, дальнейшему развитию деятельности третейских судов и международного коммерческого арбитража и т.д.

Как сообщили представители ТПП, поступившие проекты нормативно-правовых актов размещаются на официальном сайте Палаты⁴⁵, а также в телеграм-канале для широкого обсуждения субъектами предпринимательства положений данных проектов. Далее представленные предпринимателями продолжения, рекомендации, проблемные вопросы обобщаются и вносятся на рассмотрение государственным органам-разработчикам проектов.

Выводы

Мониторинговая группа приветствует такие инициативы, но хотела бы обратить внимание государственных органов Узбекистана на важность качественной обратной связи. Это уже упоминалось ранее в других разделах отчета. Представители гражданского общества и бизнеса говорили о том, что не всегда знают, что же происходит с их предложениями.

Таким образом, **Узбекистан полностью выполнил Рекомендацию № 23 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана.**

Антикоррупционная политика и добропорядочность в частном секторе

Формирование и повышение добропорядочности бизнеса включены в Государственную программу по противодействию коррупции на 2017-2018 гг. Генеральной прокуратурой

⁴⁵ <http://chamber.uz/forum/viewforum.php?f=23>.

проведена диагностика и анализ рисков для добропорядочности бизнеса, что нашло свое отражение в информационно-аналитической справке «Состояние и перспективы борьбы с коррупцией в Узбекистане: проблемы и пути их решения». В результате были выявлены следующие риски:

- недостаточная открытость и прозрачность корпоративного управления, закрытость процесса выработки и принятия управленческих решений;
- отсутствие сформировавшейся антикоррупционной культуры и взаимодействия с государственными органами и иными организациями;
- отсутствие утвержденных индикаторов коррупционной деятельности в бизнесе;
- система государственных закупок: получение благоприятных решений различными путями, влияние на тендерные комиссии, не исполнение договорных отношений;
- конфликт интересов;
- нераспространенность практики по выявлению и передаче подозрительной деятельности и сделок по коррупции подотчетными лицами в уполномоченные органы;
- отсутствие перечня рисков по индикаторам подозрительных операций и сделок в сфере коррупции;
- отсутствие широко распространённой практики риск-ориентированного антикоррупционного управления в управлении бизнесом.

С 2018 года реализуется проект ОБСЕ «Содействие Республике Узбекистан в противодействии коррупции в бизнес секторе» совместно с Торгово-промышленной палатой и Генеральной прокуратурой. Данным проектом предусмотрено проведение оценки рисков в секторе здравоохранения, в частности в частном секторе.

Республиканской межведомственной комиссией с 2017 года каждое полугодие в рамках антикоррупционного мониторинга проводится оценка рисков для добропорядочности бизнеса и государственных органов.

Также в рамках проекта во исполнение Государственной программы по противодействию коррупции в 2017 году были проведены семинары и диалоги с деловым сектором по: корпоративной ответственности в сфере противодействия коррупции; организации надлежащих механизмов внутреннего контроля, способствующих соблюдению антикоррупционного законодательства; внедрению эффективных механизмов противодействия коррупции.

В связи с этим на базе Академии Генеральной прокуратуры проведены тренинги с государственными органами системы здравоохранения и частными медицинскими учреждениями и фармацевтическими компаниями (ноябрь 2018 г.). Изучена международная практика диагностики коррупционных рисков в частном секторе.

Поскольку Межведомственная комиссия разрабатывает проект новой антикоррупционной программы, имело бы смысл задействовать представителей бизнес кругов в разработке соответствующих частей этого документа.

Комплаенс программы и другие антикоррупционные инструменты

В Узбекистане не развита практика комплаенса в национальных компаниях и в малом и среднем бизнесе. Антикоррупционные инструменты внедряются либо многонациональными компаниями, компаниями с иностранным капиталом или большими государственными предприятиями. Тоже можно сказать и про надлежащую политику корпоративного управления.

Так, совместно с Азиатским банком развития были разработаны Правила корпоративного управления⁴⁶ для предприятий с государственным участием, которые одобрены Межведомственной комиссией по повышению эффективности деятельности акционерных обществ и совершенствованию системы корпоративного управления в апреле 2018 г. В настоящее время ведется работа по внедрению Правил в практику.

На первом этапе, Правила внедрены в семи крупных АО (АО «Узбекэнерго»⁴⁷, АО «Узбекнефтегаз», АО «Узкимёсаноат», АО «Узбекистон темир йуллари», АО «Узавтосаноат», АО «Узагротехсаноатхолдинг» и АО «АГМК»). С 1 января 2019 года они будут внедрены также в других предприятиях с участием государства.

Публичные компании

Согласно информации, размещенной на веб-сайте Госкомстата (www.stat.uz), количество действующих коммерческих предприятий и организаций по состоянию на 1 июня 2018 года составляло 247 116, из них 71 314 частные предприятия, 13 248 семейные предприятия, 155 162 общества с ограниченной ответственностью, 644 акционерные общества и 6 748 другие предприятия.

Из них функционируют 2144 предприятия, имеющие долю государства в уставном капитале, из которых 1384 государственные унитарные предприятия, 196 акционерных обществ и 564 обществ с ограниченной ответственностью.

22 крупных государственных предприятия приняли антикоррупционные комплаенс программы.

В частности, во исполнение Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» в 2017 году осуществлены такие мероприятия: приняты постановления Правления АО «Узбекнефтегаз», в соответствии с которыми разработан Комплексный план мероприятий АО «Узбекнефтегаз» по предупреждению и минимизации коррупционных проявлений.

Во исполнение постановления Кабинета Министров «Об утверждении типовых правил этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах» были разработаны Правила этического поведения работников АО «Узбекнефтегаз», утверждённые протоколом Совета управляющих АО «Узбекнефтегаз» в октябре 2016 г.

Модели добропорядочного бизнеса и/или планов по борьбе с коррупцией для публичных компаний государством не разрабатывались.

С 1 января 2016 года в соответствии с постановлением Кабинета Министров от 28.07.2015г. №207 в предприятиях с государственной долей внедрены ключевые показатели эффективности (КПЭ).

⁴⁶ <https://gkk.uz/ru/novosti/gki-news/11-novosti-komiteta/3777-vnedrenie-kodeksa-korporativnogo-upravleniya-v-aktsionernykh-obshchestvakh>.

⁴⁷ <https://openinfo.uz/ru/facts/19301>.

В соответствии со ст.106 Закона «Об акционерных обществах и защите прав акционеров» АО обязано осуществлять раскрытие информации об обществе в порядке и сроки, установленные законодательством.

Согласно статье 26 Закона Республики Узбекистан «О бухгалтерском учете», годовая финансовая отчетность хозяйствующих субъектов является открытой для заинтересованных банков, бирж, инвесторов, кредиторов, а также других лиц в соответствии с законодательством.

АО, страховые организации, банки, общественные фонды и другие организации в соответствии с законодательством обязаны публиковать ежегодную финансовую отчетность вместе с аудиторским заключением не позднее, чем за две недели до даты проведения годового общего собрания акционеров или иного высшего органа управления субъекта бухгалтерского учета.

АО на постоянной основе размещают на своих корпоративных веб-сайтах актуальные сведения об основных показателях, характеризующих финансово-хозяйственное состояние общества и динамику его развития, аналитические обзоры информационного характера о деятельности общества.

Бизнес-омбудсман

Институт бизнес-омбудсмана в Республике Узбекистан учреждён Указом Президента РУ от 05.05.2017 г. № УП-5037. Принят Закон «Об Уполномоченном при Президенте Республики Узбекистан по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства» (29.08.2017 г.)

Согласно Закону, Уполномоченный при Президенте Республики Узбекистан по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства — должностное лицо, обеспечивающее гарантии защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства, соблюдение указанных прав и законных интересов государственными органами, в том числе правоохранительными и контролирующими органами.

Основными задачами и направлениями деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей являются:

участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства;

осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательства государственными органами, в том числе правоохранительными и контролирующими органами;

оказание правовой поддержки субъектам предпринимательства при осуществлении проверок их деятельности;

изучение практической реализации норм и требований законодательства о гарантиях свободы предпринимательской деятельности;

оценку эффективности воздействия принятых нормативно-правовых актов на осуществление предпринимательской деятельности;

подготовку предложений по совершенствованию законодательства, направленного на укрепление правовых гарантий субъектов предпринимательства, стимулирование их развития.

Институция Бизнес-омбудсман все еще нова в Узбекистане, но как свидетельствует опыт других стран – может быть очень эффективным механизмом по защите прав предпринимателей.

Бизнес ассоциации

Бизнес ассоциации играют важную роль в продвижении принципов добропорядочного бизнеса. Так, Ассоциацией банков Узбекистана на основе международного опыта разработали и приняли:

Стандарт противодействия коррупции в деятельности коммерческих банков;

Стандарт организации корпоративного управления в коммерческих банках;

Стандарт качества управления банковским персоналом;

Стандарт качества организации внутреннего аудита в коммерческих банках;

Кодекс этики сотрудников Ассоциации банков Узбекистана.

Ассоциацией банков Узбекистана проводится постоянная работа по изучению коррупционных рисков, распространению хороших практик, повышению информированности и обучению, созданию эффективных механизмов сообщения о коррупции, инициированию и поддержке коллективных действий коммерческих банков.

Мониторинговая группа считает, что опыт ассоциации банков нужно переносить и на другие сферы бизнес-сектора. Роль бизнес-ассоциаций в отношении обеспечения добропорядочности в бизнесе нужно поддерживать. Например, бизнес-ассоциации могут взять на себя лидерскую роль в плане изучения коррупционных рисков, распространения практического положительного опыта обеспечения добропорядочности, поддержки информационно-просветительской деятельности, профессиональной подготовки кадров, эффективных механизмов информирования о фактах коррупции.

Новая рекомендация № 29

- 1. В диалоге с бизнесом разработать политику обеспечения добропорядочности в бизнесе с учетом факторов риска, например, как часть стратегии по борьбе с коррупцией или в рамках другой национальной/отраслевой или местной политики.*
- 2. Развивать далее институт бизнес-омбудсмена. Предоставлять и использовать надежные каналы для сообщений о фактах коррупции.*
- 3. Содействовать развитию программ соответствия (compliance), защите лиц, сообщающих о правонарушениях (разоблачителей), содействовать добропорядочности в бизнесе по всей цепочки поставщиков.*
- 4. Разрабатывать и осуществлять контроль за мерами по борьбе с коррупцией в предприятиях, собственность в которых принадлежит или контроль за которыми осуществляется государственными или муниципальными органами; рассмотреть возможность сертификации таких предприятий по антикоррупционному стандарту ISO 37001.*
- 5. Поощрять коллективные антикоррупционные действия бизнеса.*
- 6. Оценивать воздействие мер по обеспечению добропорядочности в бизнесе и вносить необходимые корректировки.*
- 7. Обеспечить централизованный сбор и опубликование информации о бенефициарных собственниках юридических лиц. Установить требования по*

раскрытию информации о составе совета директоров и аудиторского комитета, о системах комплаенс для частных и государственных предприятий.

Глава 3. Уголовная ответственность за коррупцию и ее применение

3.1. Уголовное законодательство о борьбе с коррупцией

Рекомендация № 5 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

1. Внести в Уголовный кодекс изменения, в соответствии с которыми:

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

b. 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, как того требуют положения статей 15 и 16 Конвенции ООН;

c. обещание и предложение взятки, а также подстрекательство к даче взятки со стороны должностного лица любой организации, предприятия, учреждения, как в государственном, так и в частном секторах, должны подлежать уголовной ответственности в соответствии с положениями Конвенции ООН;

d. 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.

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

- «сокрытие», «злоупотребление служебным положением», злоупотребление влиянием, «незаконное обогащение» в том смысле, в котором они определены в Конвенции ООН, должны подлежать уголовной ответственности.

Со времени утверждения Отчета о третьем раунде мониторинга в Узбекистане был принят целый ряд изменений в национальное уголовное законодательство. В частности, органы власти Узбекистана сообщили о принятии таких изменений:

- изменения в диспозицию и санкцию статьи 168 Уголовного кодекса (Мошенничество) законом Республики Узбекистан от 26.12.2016 года №ЗРУ-416;
- отмена уголовного наказания в виде ареста с одновременным внедрением в систему уголовных наказаний, в том числе за коррупционные преступления, наказания в виде «обязательных общественных работ» Законом Республики Узбекистан от 29.03.2017 года №ЗРУ-421;
- дополнения Уголовного кодекса новыми статьями: статья 230-1. Фальсификация (подделка) доказательств; статья 230-2. Фальсификация (подделка) результатов оперативно-

розыскной деятельности Законом Республики Узбекистан Законом Республики Узбекистан от 04.04.2018 года №ЗРУ-470.

Кроме того, среди других законодательных обновлений следует также упомянуть о новом законе «О противодействии коррупции» (2017 г.), в котором устанавливаются правовой ориентир понятия «коррупционное правонарушение». Именно этот закон, по мнению властей, с которым можно согласиться, закладывает основу для усовершенствования норм уголовного законодательства в части криминализации получения взятки не только для самого должностного лица, но также и «для других юридических или физических лиц».

Тем не менее, результаты анализа новаций самого Уголовного кодекса Республики Узбекистан, указывают на то, что они, к сожалению, никоим образом не касаются вопроса выполнения рекомендаций предыдущего раунда мониторинга в рамках СПД. Таким образом, описание и оценка отчета о предыдущем раунде мониторинга сохранили свою релевантность.

Совместным приказом МВД, Генпрокуратуры, СГБ и ГТК от 04.04.2018 г. утверждена Инструкция, в пункте 26 которой приводится перечень коррупционных преступлений, к которым отнесены деяния, предусмотренные статьями 167, 168, 192²-192¹¹, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214 и 243 Уголовного кодекса⁴⁸, а также иные деяния, совершенные путем злоупотребления властью или должностными полномочиями.

Из указанного перечня лишь часть составов преступлений соответствуют общепринятому понятию коррупционного преступления и определению Закона РУ «О противодействии коррупции». К действительно коррупционным преступлениям можно отнести уголовные правонарушения, предусмотренные статьями 167-168, 192⁹-192¹⁰, 210-214, 243 Уголовного кодекса.

Предмет подкупа - неправомерное преимущество

⁴⁸ Ст. 167 - Хищение путем присвоения или растраты; ст. 168 – Мошенничество; ст. 192-2 - Нарушение порядка проведения проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства; ст. 192-3 - Незаконное приостановление деятельности субъектов предпринимательства и (или) операций по их банковским счетам; ст. 192-4 – Принудительное привлечение субъектов предпринимательства к благотворительности и иным мероприятиям; ст. 192-5 – Нарушение законодательства о лицензировании и законодательства о разрешительных процедурах; ст. 192-6 – Неправомерный отказ, неприменение или воспрепятствование в применении льгот и преференций; ст. 192-7 – Необоснованная задержка выдачи денежных средств хозяйствующим субъектам и иным организациям; ст. 192-8 – Незаконное истребование информации о наличии денежных средств на счетах субъектов предпринимательства; ст. 192-9 – Коммерческий подкуп; ст. 192-10 – Подкуп служащего негосударственной коммерческой или иной негосударственной организации; ст. 192-11 - Злоупотребление должностными лицами негосударственной коммерческой или иной негосударственной организации своими полномочиями; статья 205 – Злоупотребление властью или должностными полномочиями; статья 206 – Превышение власти или должностных полномочий; ст. 207 – Должностная халатность; ст. 208 – Бездействие власти; ст. 209 - Должностной подлог; ст. 210 – Получение взятки; ст. 211 – Дача взятки; ст. 212 – Посредничество во взяточничестве; ст. 213 – Подкуп служащего государственного органа, организации с государственным участием или органа самоуправления граждан; ст. 214 – Незаконное получение служащим государственного органа, организации с государственным участием или органа самоуправления граждан материальных ценностей или имущественной выгоды; ст. 243 – Легализация доходов, полученных от преступной деятельности.

Как было отмечено в предыдущем отчете, согласно международным стандартам, одним из важных элементов составов преступлений взяточничества является неправомерное преимущество, которое охватывает выгоды нематериального (т.е. выгоды, которые не представляют собой физический объект и ценность которых не подлежит точному измерению) или неденежного характера (т.е. не относящиеся к деньгам или не состоящие из них).

При этом, в уголовное законодательство Узбекистана все также, как и ранее не включены нематериальные выгоды как предмет взятки. Речь, в частности, идет о статье 210 УК «Получение взятки», которая включает только материальные ценности или имущественные выгоды: «заведомо незаконное принятие должностным лицом лично или через посредника материальных ценностей, либо извлечение имущественной выгоды за выполнение или невыполнение в интересах дающего взятку определенного действия, которое должностное лицо должно было или могло совершить с использованием своего служебного положения». Такое же определение предмета взятки содержится и в статье 211 УК «Дача взятки».

Взяточничество в пользу третьих лиц

Следующим необходимым элементом составов преступлений взяточничества является совершение этих преступлений в интересах третьих лиц. Имеется ввиду обязанность государства криминализировать случаи передачи материального или нематериального неправомерного преимущества не только для самого должностного лица, а и для любого другого физического или юридического лица, если указанное преимущество предоставляется в обмен на действие или бездействие в процессе исполнения таким должностным лицом своих служебных обязанностей. При этом международные стандарты говорят о том, что такими выгодоприобретателями - третьими лицами могут быть любые физические или юридические лица, как близкие к должностному лицу, так и нет.

На сегодня Уголовный кодекс Узбекистана, как и раньше не криминализирует взяточничество в пользу третьих лиц, признавая уголовно-наказуемыми только получение взятки самим должностным или дачу такому лицу взятки. При этом приводимая в прошлом отчете цитата из статей 210 и 211 УК РУ, подтверждающая этот вывод, уместна для упоминания и в нынешнем документе. Согласно диспозициям указанных статей, получением взятки является «заведомо незаконное принятие должностным лицом государственного органа, организации с государственным участием или органа самоуправления граждан лично или через посредника материальных ценностей или имущественных выгод». В свою очередь дачей взятки является «заведомо незаконное предоставление должностному лицу государственного органа, организации с государственным участием или органа самоуправления граждан лично или через посредника материальных ценностей или имущественной выгод».

В ответах на вопросник власти Узбекистана, как и в предыдущий раз, предоставили список постановлений Пленума Верховного суда Узбекистана, в котором среди прочего содержалась ссылка на постановление «О судебной практике по делам о взяточничестве». В этой связи следует отметить, что данное постановление не претерпело изменений. Поэтому выводы экспертов, сделанные во время предыдущего раунда оценки, со ссылками на ст.4 УК РУ, а также Закон РУ «О судах», по мнению мониторинговой группы, остаются справедливыми и аргументированными. Указанное в п. 5 упомянутого постановления Пленума ВС разъяснение не касается описанных выше случаев, а соответственно не может рассматриваться как имеющее отношение к вопросу криминализации взяточничества в пользу третьих лиц.

Более того, этот вывод подтверждается и примерами практического применения указанных статей правоохранными органами и судами Узбекистана, которые были предоставлены в рамках ответов на вопросник. Следует отметить, что ни в одном из описанных уголовных дел, речь не шла о ситуациях, когда предмет взятки передавался третьему лицу, которое при этом не было бы посредником со стороны взяткодателя или лица, получающего взятку. Иными словами, такое лицо всегда выступало в роли посредника и не являлось самостоятельным третьим лицом, в пользу которого передавался предмет взятки.

Обещание и предложение взятки, принятие обещания и предложения

В рекомендации предыдущего отчета достаточно четко были описаны некоторые другие международные стандарты, предусмотренные тремя основными международными документами: Конвенцией ОЭСР о борьбе со взяточничеством, Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцией ООН против коррупции. Речь идет об обязательных к имплементации элементах состава активного взяточничества, который должен включать умышленное предложение, обещание или предоставление неправомерного преимущества публичному должностному лицу. Следует отметить, что все перечисленные Конвенции содержат нормы о необходимости криминализации таких действий в качестве отдельных оконченных преступлений. Таким же образом, должны быть криминализованы в качестве оконченных и автономных составов просьба неправомерного преимущества и принятие предложения/обещания подобного преимущества как таковых.

Соответствующие изменения в Уголовный кодекс Узбекистана не были внесены. В ответах на вопросник, а также во время мониторингового визита этого раунда, Узбекистан подтвердил, что вопрос криминализации вышеуказанных элементов на сегодняшний день не решен.

В контексте всего вышеописанного, отдельно следует вспомнить о том, что основные составы, криминализирующие взяточничество в частном секторе, введенные в УК РУ законом от 20 августа 2015 года (ответственность за коммерческий подкуп, подкуп служащего негосударственной коммерческой или иной негосударственной организации) тоже не содержат всех элементов, предусмотренных статьей 21 Конвенции ООН. Этот вопрос поднялся в рамках предыдущего отчета, в котором акцентировалось внимание на том, что в соответствии с международными стандартами составы взяточничества в частном секторе должны, подобно аналогичным преступлениям в публичном секторе, включать такие же элементы: обещание, предложение – для активного взяточничества; просьбу, и принятие предложения/обещания – для пассивного взяточничества; неправомерное преимущество в нематериальной и неденежной форме; выгодоприобретатель - третье лицо. Тем не менее, на сегодня этот вопрос также не решен.

При внесении соответствующих изменений важно, чтобы они охватили составы подкупа не только «должностных лиц», но и служащих государственного органа, организации с государственным участием или органа самоуправления граждан. Лишь в этом случае Уголовный кодекс будет соответствовать стандартам в части определения национальных должностных лиц, которые не должны ограничиваться сотрудниками, исполняющими определенные функции или полномочия.

Ответственность юридических лиц

Узбекистан не достиг какого-либо ощутимого прогресса по выполнению этой рекомендации. Тем не менее в качестве позитивного шага, эксперты признают включение в новый Закон «О противодействии коррупции» нормы предусматривающей, что

юридические лица подлежат уголовной ответственности в случае совершения ими коррупционных правонарушений (статья 27).

Следует также добавить, что в ответах на вопросник узбекская сторона упомянула Постановление Президента Республики Узбекистан ПП-№3723 от 14.05.2018 года, которым утверждена Концепция кардинального совершенствования системы уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Хотя указанный документ достаточно общий, позитивным является то, что он предусматривает не точечные изменения, а разработку новых уголовного и уголовно-процессуального кодексов и при этом содержит конкретные сроки их подготовки – 1 декабря 2019 года. Для реализации поставленных задач образована Межведомственная комиссия во главе с Генеральным прокурором и, по словам узбекской стороны, комиссия активно работает над соответствующими проектами. В рамках исполнения поставленных задач запланировано изучение передового международного опыта в области уголовного и уголовно-процессуального права.

Эксперты позитивно оценивают эту инициативу и призывают узбекские власти к проведению комплексной реформы в соответствии с международными антикоррупционными стандартами и с учетом рекомендаций, которые были даны в этой сфере Узбекистану в отчетах о мониторинге в рамках Стамбульского плана действий.

Другие составы коррупционных преступлений и их элементы

Касательно других составов, а именно «сокрытие», «злоупотребление служебным положением», «злоупотребление влиянием», «незаконное обогащение», возможность криминализации которых рекомендовалось рассмотреть Узбекистану по результатам оценки Третьего раунда, необходимо отметить, что никакого существенного прогресса достигнуто не было. В ответах на вопросник узбекская сторона вновь сослалась на уже упомянутый выше документ – Концепцию совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства Республики Узбекистан. В этой связи эксперты призывают узбекскую сторону к рассмотрению и позитивному разрешению этих вопросов в рамках реализации Концепции.

Следует обратить внимание на то, что ряд коррупционных по сути деяний включены в Кодекс РУ об административной ответственности. Это касается подкупа служащего негосударственной коммерческой или иной негосударственной организации (статья 61-1 КоАО), подкупа служащего государственного органа, организации с государственным участием или органа самоуправления граждан, а также незаконного получения таким служащим материальных ценностей или имущественной выгоды (статьи 193-1 и 193-2 КоАО). Административная ответственность за такие деяния противоречит международным стандартам, которые требуют установления уголовной ответственности за их совершение. Соответствующие составы должны быть удалены из Кодекса об административной ответственности и охвачены Уголовным кодексом (без требования административной преюдиции).

Злоупотребление должностным положением

Отдельно следует коснуться вопроса криминализации злоупотребления должностным положением, ответственность за которое предусмотрена статьей 205 УК Узбекистана. Анализ данной нормы указывает на наличие в ней коррупциогенного фактора. Речь идет об отсутствии в ней определения понятия «существенный вред», который является одним из обязательных элементов этого состава. Во время мониторингового визита эксперты не получили однозначный ответ на вопрос о том, что же понимается под существенным вредом

и каким образом правоприменительные органы определяют его наличие. Узбекская сторона подтвердила, что данный элемент является оценочным и зависит от дискреции, тем не менее на практике проблем не возникает. По мнению экспертов, нынешний подход содержит в себе коррупционный риск, который может выразиться как в привлечении к ответственности без достаточных оснований, так и в уходе от ответственности лиц, совершивших данные действия.

Подобные выводы делались и в рамках мониторинга СПД других стран. О проблематичности отдельных элементов состава злоупотребления положением отмечалось в Итоговом докладе по результатам третьего раунда мониторинга СПД⁴⁹.

Злоупотребление (торговля) влиянием

В настоящий момент злоупотребление (торговля) влиянием не криминализовано в Узбекистане. Согласно Конвенции ООН против коррупции, установление уголовной ответственности за данное деяние является факультативным. Однако мониторинг Стамбульского плана действий не является мониторингом исполнения исключительно положений, включенных в Конвенцию ООН, тем более только ее обязательных положений. Мониторинг СПД основывается на широком перечне стандартов, и Конвенция ООН является только одним из них. Так, например, злоупотребление («торговля») влиянием является обязательным для стран-участниц согласно Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ст. 12).

Как отмечалось в других отчетах СПД (см., например, отчеты по Казахстану), поскольку механизм мониторинга СПД формально не ограничен какой-либо отдельной конвенцией и охватывает широкие международные антикоррупционные стандарты, преступление злоупотребления влиянием должно быть криминализовано во всех странах СПД, в том числе в Узбекистане.

При этом учитывается, что такие составы преступлений как мошенничество, злоупотребление должностными полномочиями или превышение власти/должностных полномочий не охватывают всех элементов состава преступления «Злоупотребление влиянием в корыстных целях», предусмотренного ст. 18 Конвенции ООН против коррупции.

Новая рекомендация № 30

1. Внести в Уголовный кодекс изменения, в соответствии с которыми:

- a. предметом подкупа любых лиц как в публичном, так и частном секторах признаются любые неправомерные преимущества, включающие нематериальные и неденежные выгоды;***
- b. установить уголовную ответственность за все обязательные элементы составов взяточничества (подкупа) как в публичном, так и частном секторах, в том числе обещание и предложение взятки, просьбу, принятие обещания/предложения взятки, взятку в пользу третьего лица, «лично или через посредника»;***

⁴⁹ См. ОЭСР (2016), Итоговый доклад «Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Достижения и проблемы, 2013-2015 гг.», страницы 106-107, доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>.

- c. установить уголовную ответственность за злоупотребление (торговлю) влиянием в соответствии с международными стандартами;*
- d. внести изменения в состав преступления злоупотребления властью или должностными полномочиями, определив значение термина «существенный вред» путем установления критериев отдельно для материального и нематериального вреда.*
2. *Обеспечить, чтобы все составы подкупа, в том числе предусмотренные Кодексом об административной ответственности, были охвачены Уголовным кодексом.*
 3. *Установить и обеспечить применения на практике действенной и эффективной ответственности юридических лиц за коррупционные преступления в соответствии с международными стандартами. Провести обучение и предоставить следователям, прокурорам и судьям практические руководства и разъяснения относительно эффективного применения ответственности юридических лиц.*
 4. *Рассмотреть возможность установления уголовной ответственности за незаконное обогащение.*

Отмывание (легализация) денежных средств

Ответственность за легализацию доходов, полученных от преступной деятельности, установлена статьей 243 Уголовного кодекса Узбекистана⁵⁰. Отдельные моменты применения этой ответственности разъяснены в постановлении Верховного суда Республики Узбекистан от 11 февраля 2011 года № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по делам о легализации доходов, полученных от преступной деятельности»⁵¹.

Узбекистан предоставил статистику, которая свидетельствует о применении этого состава преступления на практике, что похвально и выделяет Узбекистан среди других стран СПД. Хотя в 2018 году количество возбужденных дел и дел, по которым вынесен приговор суда, уменьшилось.

⁵⁰ «Легализация доходов, полученных от преступной деятельности, то есть придание правомерного вида происхождению собственности (денежных средств или иного имущества) путем ее перевода, превращения или обмена, а равно сокрытие либо утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, подлинных прав в отношении денежных средств или иного имущества либо его принадлежности, если денежные средства или иное имущество получено в результате преступной деятельности, — наказывается лишением свободы от пяти до десяти лет.»

⁵¹ Доступно по ссылке: <http://www.lex.uz/acts/1766551>.

Таблица 21. Статистика уголовного преследования легализации преступных доходов

Период	Кол-во возбужденных уголовных дел	Количество дел, прекращенных прокурором	Кол-во дел, направленных в суд		Кол-во дел по которым вынесен приговор суда
			с обвинительным заключением или обвинительным актом	на основании акта амнистии или примирения сторон	
2016 г.	22		22		22
2017 г.	14	1	13		13
2018 г. 9 месяцев	8		7		6

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Вместе с тем эксперты отмечают, что состав преступления легализации связан доказыванием совершения предикатного преступления, от которого получены легализованные доходы. Узбекистан, как и многие другие страны в регионе, не применяет это положение автономно. На практике преследование за отмывание денег ведется только одновременно или после осуждения за совершение предикатного преступления. Это не соответствует международным стандартам.

Этому содействует само формулирование состава преступления, в котором повсеместно и в названии, и в тексте используются слова «преступный», «преступная деятельность», что может расцениваться на указание на необходимость доказывания совершения предикатного преступления. Такие же формулирования используются и в постановлении Пленума Верховного суда.

Поэтому рекомендуется в Уголовном кодексе Узбекистана прямо закрепить возможность ответственности за легализацию денег отдельно от уголовного преследования по предикатному преступлению (см. примеры законодательства Украины и Таджикистана)⁵².

Новая рекомендация № 31

1. Установить прямо в уголовном законе возможность привлечения к ответственности за легализацию (отмывание) доходов без необходимости предварительного или одновременного привлечения к уголовной ответственности за совершение предикатного деяния.

⁵² В Таджикистане в статье 262 Уголовного кодекса особо оговаривается (Примечание 9), что уголовная ответственность за преступление по отмыванию полученных незаконным образом доходов наступает независимо от того, был ли правонарушитель привлечен к уголовной ответственности за основное (предикатное) преступление, в результате которого получены незаконные средства. В Украине в составе соответствующего преступления (ст. 209 УК) используется понятие «денежные средства или другое имущество, полученное в результате совершения общественно опасного противоправного деяния, которое предшествовало легализации (отмыванию) доходов». Кроме того, в 2015 году в Уголовный процессуальный кодекс Украины (ст. 216) были внесены изменения, которые прямо предусматривают, что преследование по делам об отмывании денег проводится без предварительного или одновременного привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших предикатные преступления, в частности по делам, в которых: 1) предикатное преступление совершено за пределами Украины, а отмывание денег – на территории Украины; 2) факт совершения общественно опасного противоправного деяния, которое предшествовало легализации (отмыванию) доходов, установлен судом у соответствующих процессуальных решениях.

2. *Провести обучение следователей, прокуроров и судей по вопросам эффективного преследования дел о легализации преступных доходов, в том числе об автономном характере такой ответственности согласно международным стандартам.*
3. *Разъяснить в постановлении Пленума Верховного суда и в других руководствах для следственных органов, прокуратуры и судов необходимость проведения финансового расследования и автономный характер состава преступления легализации (отмывания) доходов с целью его более активного использования на практике.*

Подкуп иностранных должностных лиц

Согласно определению, изложенному в разделе VIII УК Узбекистана, определение иностранного должностного лица включено в общее определение должностного лица, под которым понимается:

лицо, назначаемое или избираемое постоянно, временно или по специальному полномочию, выполняющее функции представителя власти либо осуществляющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах самоуправления граждан, на предприятиях, учреждениях, организациях, независимо от форм собственности и уполномоченное на совершение юридически значимых действий, а равно лицо, осуществляющее указанные функции в международной организации либо в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства.

Из этого определения вытекает, что иностранным должностным лицом является лишь лицо, осуществляющее функции представителя власти либо организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в международной организации либо в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства. При этом элемент «назначаемое или избираемое постоянно, временно или по специальному полномочию» на иностранных должностных лиц не распространяется.

Такое определение не в полной мере соответствует международным стандартам.

«Иностранное публичное должностное лицо» определяется в Конвенции ООН (ст. 2) как «любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства; и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия». Под «должностным лицом публичной международной организации» понимается «международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени». Подобное определение содержится также в Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц.

Определение в Уголовном кодексе Узбекистана намного уже, чем предусмотренное в конвенциях, поскольку не содержит элемент «занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства», сужает публичные функции к «организационно-распорядительным, административно-хозяйственным». Не соответствует стандартам и определение в части должностных лиц публичной международной организации.

Как отмечалось в Итоговом докладе по результатам Третьего раунда мониторинга СПД, в соответствии с международными договорами определение иностранного публичного должностного лица должно включать следующие группы лиц:

1. Лиц, занимающих законодательную, административную или судебную должность в иностранном государстве, (независимо от того, избирается данное лицо или назначается; занимает свою должность постоянно или временно; оплачивается его труд или нет; независимо от высоты положения)⁵³;
2. Должностные лица и агенты международных публичных организаций (в том числе уполномоченные такими организациями действовать от их имени)⁵⁴;
3. Лица, исполняющие публичные функции (напр., для публичного агентства или публичного предприятия)⁵⁵;
4. Члены парламентских ассамблей международных и наднациональных организаций⁵⁶;
5. Лица, занимающие судебные должности или должностные лица международного суда⁵⁷;
6. Лица, оказывающие публичные услуги (такие как нотариусы, адвокаты и аудиторы)⁵⁸;
7. Третейские судьи национальных и иностранных арбитражных (третейских) судов⁵⁹ и
8. Присяжные заседатели в судебной системе другой страны⁶⁰.

Как неоднократно отмечалось в отчетах СПД, механизм мониторинга СПД формально не ограничен какой-либо отдельной конвенцией и охватывает широкие международные антикоррупционные стандарты. Поэтому Узбекистану рекомендуется привести определение иностранного должностного лица и должностного лица международной организации в соответствие с международными стандартами в полной мере. Следует также включить в Уголовный кодекс автономные определения этих понятия, не смешивая их с

⁵³ Конвенция ОЭСР, ст. 1.4(a); Конвенция СЕ, ст. 1 и 6, Пояснительный доклад, §28; КПК ООН, ст. 2(a)(i), (b).

⁵⁴ Конвенция ОЭСР против коррупции, ст. 1.4(a); КПК ООН, ст. 2(c).

⁵⁵ Конвенция ОЭСР против коррупции, ст. 1.4(a); КПК ООН, ст. 2(a)(ii), (b).

⁵⁶ Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 10. Конвенция Совета Европы содержит квалифицирующую характеристику, а именно то, что страна должна быть членом такой международной или наднациональной организации. Однако, Конвенция ОЭСР такого ограничения не предусматривает.

⁵⁷ Конвенция СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 11; Пояснительный доклад к Конвенции СЕ, §63. Конвенция Совета Европы содержит квалифицирующую характеристику, а именно то, что страна должна признать юрисдикцию такого суда. Если считать международный суд «международной организацией», то Конвенция ОЭСР такого ограничения не предусматривает.

⁵⁸ КПК ООН, ст. 2(a)(ii). Обратите внимание, что идея о том, что лицо, оказывающее «публичную услугу» является публичным должностным лицом, входит в состав определения «публичного должностного лица» в КПК ООН, но не входит явным образом в состав определения «иностранного публичного должностного лица» в КПК ООН.

⁵⁹ Дополнительный протокол к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 1, 2 и 4; Пояснительный доклад к Дополнительному протоколу, §9.

⁶⁰ Дополнительный протокол к Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию, ст. 6; Пояснительный доклад к Дополнительному протоколу, §37.

определением национального должностного лица. Эти изменения также должны быть отображены в самих составах коррупционных преступлений, которые должны быть распространены на такие лица.

Практика применения. Согласно предоставленной Узбекистаном информации, за 2016-2017 гг. и 9 месяцев 2018 г. было возбуждено одно уголовное дело в отношении подкупа иностранного должностного лица по статье 211 УК (дача взятки). Гражданин Республики Узбекистан Ахмедов А.А., находясь 19.05.2015 г. в Российской Федерации, при управлении транспортным средством был остановлен инспектором патрульной службы за нарушение правил дорожного движения и при составлении протокола об административном правонарушении пытался передать инспектору ДПС в качестве взятки 500 рублей. Приговором суда от 27.04.2017 г. Ахмедов А.А. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч.1 ст.25, 211 УК. Ему назначено наказание в виде ограничения свободы на срок 2 года. Ахмедов А.А. был освобожден от назначенного наказания на основании акта амнистии.

См. новую рекомендацию ниже.

Правила юрисдикции Узбекистана

В вопросах юрисдикции по коррупционным преступлениям, международные стандарты сходятся в следующем:

- во-первых, любое государство, без ущерба для норм общего международного права, в соответствии со своим внутренним законодательством может устанавливать любую уголовную юрисдикцию в отношении коррупционных преступлений;
- во-вторых, каждое государство обязано установить юрисдикцию как минимум в случаях совершения коррупционного преступления на территории государства или на борту судна, которое несло флаг этого государства в момент совершения преступления, или воздушного судна, которое зарегистрировано в соответствии с законодательством этого государства в такой момент.

Кроме того, в Конвенции ООН против коррупции (ч.2-4 статьи 42) говорится о необходимости установления юрисдикции в отношении коррупционных преступлений, совершенных: против гражданина государства или самого государства; гражданином государства или лицом без гражданства, которое обычно проживает на его территории; за пределами территории государства с целью совершения какого-либо коррупционного преступления на его территории; лицом, которое находится на его территории и при этом государство не выдает такое лицо по любой из причин, в том числе на том основании, что оно является одним из его граждан.

К более высоким стандартам, следует отнести требования об установлении юрисдикции в отношении преступлений, совершенных иностранными гражданами либо лицами без гражданства на территории другого государства в соучастии с гражданами государства (ч.1 пункт «с» статьи 17 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию), а также в отношении иностранных должностных лиц за преступления, совершенные за пределами территории государства (ч.2 статьи 4 Конвенции ОЭСР о борьбе со взяточничеством).

Рассматривая законодательство Узбекистана через призму указанных стандартов, следует отметить высокую степень соответствия, достигнутой узбекской стороной в этом направлении.

В частности, на сегодня Узбекистаном установлена юрисдикция по двум основным принципам – территориальному и субъектному.

При этом, в Узбекистане применена расширенная модель принципа территориальности. В частности, согласно статье 11, преступлением, совершенным на территории Узбекистана, следует признавать такое деяние, которое: а) начато, окончено или прервано на территории Узбекистана; б) совершено за пределами Узбекистана, а преступный результат наступил на ее территории («объективная территориальность»); в) совершено на территории Узбекистана, а преступный результат наступил за ее пределами; г) образует в совокупности или наряду с другими деяниями преступление, часть которого совершена на территории Узбекистана.

Касательно же субъектного критерия, то в соответствии с ч.1 статьи 12 УК Узбекистана, граждане Республики Узбекистан, за преступления, совершенные на территории другого государства, а также постоянно проживающие в Узбекистане лица без гражданства за преступления, совершенные на территории другого государства, подлежат ответственности по УК Узбекистана в случае, если они не понесли наказания по приговору суда государства, на территории которого было совершено преступление.

В свою очередь иностранные граждане, а также лица без гражданства, не проживающие постоянно в Узбекистане, за преступления, совершенные вне его пределов, в соответствии с положением этой же статьи (ч.3 статьи 12 УК Узбекистана) подлежат ответственности по УК Узбекистана лишь в случаях, предусмотренных международными договорами или соглашениями.

Следует отметить, что экспертами не был получен ответ на вопрос, можно ли рассматривать Конвенцию ООН против коррупции в качестве упомянутого в ч.3 статьи 12 УК Узбекистана международного договора, на основании которого Узбекистан может осуществлять юрисдикцию по коррупционным преступлениям, совершенным за пределами Узбекистана иностранцами или лицами без гражданства, не проживающими постоянно в Узбекистане. Тем не менее, эксперты отмечают, как позитив, наличие данной нормы и призывают узбекскую сторону развить ее положения в направлении расширения юрисдикции Узбекистана до универсальной.

Это будет соответствовать передовой практике других стран, которые установили универсальную юрисдикцию за коррупционные преступления. Например, согласно статье 7 Уголовного кодекса Литвы, на перечень преступлений, которые предусмотрены международными договорами, в том числе на активное взяточничество, распространяется универсальная юрисдикция, которая означает, что Литва имеет юрисдикцию преследовать в уголовном порядке активное взяточничество независимо от гражданства и/или места проживания обвиняемого, независимо от места совершения преступления и независимо от того, установлена ли ответственность за такое преступление в стране, где оно было совершено⁶¹.

Кроме того, эксперты приветствуют заявления узбекской стороны о намерениях рассмотреть в рамках реализации Концепции совершенствования системы уголовного и уголовно-процессуального законодательства вопрос расширения юрисдикции, как это рекомендуется Конвенцией ООН против коррупции.

Разрешение указанных вопросов имеет очень важное значение, поскольку позволяет государству обеспечить дополнительную защиту прав своих граждан, а также своих

⁶¹ Рабочая группа ОЭСР, 2017 г., Фаза 1, Отчет по Литве, §69, доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Lithuania-Phase-1-Report-ENG.pdf>.

интересов в случаях совершения коррупционных действий на территории других государств. Кроме того, это позволяет предотвратить ситуации, когда государство владеет доказательной базой или на его территории пребывает вероятный преступник, однако в силу отсутствия юрисдикции, оно не может принять меры к привлечению его к уголовной ответственности.

Новая рекомендация № 32

- 1. Предусмотреть в Уголовном кодексе автономные определения иностранного должностного лица и должностного лица международной организации и привести их в соответствие с международными стандартами.*
- 2. Провести обучение следователей, прокуроров, судей, представителей дипломатических миссий Узбекистана по вопросам эффективного выявления, расследования, преследования и судебного рассмотрения уголовных дел о подкупе иностранных должностных лиц.*
- 3. Установить в Уголовном кодексе юрисдикцию Узбекистана в случаях совершения на территории другого государства коррупционных преступлений: а) против гражданина Узбекистана или государства Узбекистан, определив соответствующие критерии; б) совершенных иностранными гражданами либо лицами без гражданства в соучастии с гражданами Узбекистана.*
- 4. Рассмотреть возможность установления универсальной юрисдикции для случаев подкупа иностранных должностных лиц и других коррупционных преступлений, а именно установления юрисдикции над такими преступлениями независимо от гражданства лица, совершившего преступление, или места его совершения.*

Санкции за коррупционные преступления

Согласно международным стандартам, санкции за коррупционные преступления должны быть эффективными, соразмерными и оказывающими сдерживающее воздействие. Следует также помнить о тесной связи, существующей между вопросами санкций и обеспечения международной правовой помощи, в частности, обеспечения выдачи подозреваемого лица, а также вопросов передачи обвиняемого в совершении или осужденного за коррупционные преступления лица. В обоих случаях (правовой помощи (выдачи)/передачи) важную роль играет именно вид и размер санкции, поскольку они являются одними из ключевых факторов для обращения с запросом на выдачу или передачу лица.

Большинство конвенций, а также практика заключения двусторонних договоров об оказании правовой помощи и передаче для дальнейшего отбывания наказаний свидетельствуют о том, что договаривающиеся страны, как правило, при осуществлении международных сношений в вопросах выдачи/передачи лиц придерживаются принципа сопоставления вида и размера наказания, предусмотренных внутренними законодательствами соответствующих стран. Аналогичной договорной практики придерживается и Узбекистан, который, к примеру является участником "Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам" (заключена в г. Минск 22.01.1993). Статья 56 указанной Конвенции гласит о том, что «выдача для привлечения к уголовной ответственности производится за такие деяния, которые по законам запрашивающей и запрашиваемой Договаривающихся Сторон являются наказуемыми и за совершение которых предусматривается наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года или более тяжкое наказание. Выдача для приведения приговора в исполнение производится за такие деяния, которые в соответствии

с законодательством запрашивающей и запрашиваемой Договаривающихся Сторон являются наказуемыми и за совершение которых лицо, выдача которого требуется, было приговорено к лишению свободы на срок не менее шести месяцев или к более тяжкому наказанию».

Таким образом, рассматривая санкции за коррупционные преступления, предусмотренные УК Узбекистана, через призму приведенных выше положений, следует отметить, что статья 192-10 «Подкуп служащего негосударственной коммерческой или иной негосударственной организации», ч. 1 статьи 213 «Подкуп служащего государственного органа, организации с государственным участием или органа самоуправления граждан», ч. 1 статьи 214 «Незаконное получение служащим государственного органа, организации с государственным участием или органа самоуправления граждан материальных ценностей или имущественной выгоды» не в полной мере учитывают международные стандарты, поскольку в принципе не предусматривают наказания в виде лишения свободы.

Кроме того, следует отметить негативный аспект наличия так называемой «административной преюдиции» как основания для уголовной ответственности, которая также не способствует осуществлению международной правовой помощи, вызывая дополнительные вопросы о том до какой степени этот элемент должен учитываться при сопоставлении составов по законодательствам Узбекистана и других стран. Как было отмечено ранее, коррупционные деяния должны быть охвачены уголовным законом и, соответственно, после упразднения таких составов в Кодексе об административной ответственности, следует устранить и нормы об административной преюдиции.

Новая рекомендация № 33

Изменить санкции статей 192-10, части 1 статьи 213 и части 1 статьи 214 Уголовного кодекса Узбекистана, включив в них альтернативное наказание в виде лишения свободы на срок не менее одного года.

В целом, предыдущую рекомендацию № 5 Узбекистан выполнил частично.

Рекомендация № 6 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

Поощрять обучение представителей научных кругов в области международных стандартов и лучших практик по противодействию коррупции, чтобы способствовать эффективному законодательному процессу в части приведения антикоррупционного законодательства в более полное соответствие с международными стандартами.

Для подтверждения исполнения данной рекомендации Узбекистан предоставил сведения о целом ряде мероприятий, которые проводились в течение 2015 - 2018 годов с участием представители научных кругов (различные круглые столы, семинары, курсы повышения квалификации и т.д., в том числе с привлечением международных экспертов).

Сотрудниками Центра повышения квалификации юристов на основе гранта Министерства инновационного развития Республики Узбекистан от 4 января 2018 года № ПЗ-20170928486 реализовано практическое исследование, направленное на изучение правовых аспектов привлечения юридических лиц к уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности за совершение коррупционных преступлений. В результате в рамках гранта подготовлено учебное пособие «Институционализация ответственности юридических лиц за коррупционные преступления в постсоветских странах».

Проанализировав предоставленную информацию, эксперты отмечают высокий показатель количества проведенных мероприятий, что свидетельствует, по их мнению, о значительных усилиях Узбекистана в этом направлении, которые следует приветствовать. В то же время, лишь часть из мероприятий непосредственно касается выполнения рекомендации; также отсутствует информация об использовании опыта полученного в результате этих мероприятий в законодательном процессе отсутствует.

Таким образом, отмечая позитивную тенденцию, эксперты призывают власти Узбекистана продолжить эту практику, а также использовать позитивный опыт при осуществлении законотворческого процесса.

Предыдущую рекомендацию № 6 Узбекистан в основном выполнил.

Конфискация

Рекомендация № 7 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

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

a. Ввести юридическое определение термина «конфискация»

b. Принять положения, позволяющие применять режим конфискации во всех случаях, когда:

- доходы от преступлений были превращены или преобразованы, полностью или частично, в другое имущество;

- доходы от преступлений были приобщены к имуществу, приобретенному из законных источников;

- прибыль или другие выгоды 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;

2. Рассмотреть вопрос о принятии положения, в соответствии с которым лицо, совершившее преступление, обязано будет доказывать законность происхождения предполагаемых доходов от преступления или другого имущества, подлежащего конфискации

Рекомендация № 8 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

1. Регулярно собирать и анализировать статистические данные о применении конфискации в коррупционных делах и использовать эти анализы для усовершенствования законодательства и практики.

Во время предыдущего раунда оценки эксперты достаточно подробно проанализировали законодательство Узбекистана на предмет соответствия международным стандартам, касающихся конфискации. Речь, в частности, идет об обязанности государств-участниц Конвенции ООН против коррупции сделать возможной конфискацию доходов от коррупционных преступлений (или имущества эквивалентной стоимости) и орудий, использованных для совершения преступления (статья 31 Конвенции). Кроме того, в этой же статье говорится о необходимости обеспечивать конфискацию доходов от преступлений, которые были:

- превращены или преобразованы, частично или полностью, в другое имущество;
- приобщены к имуществу, приобретенному из законных источников (в той части, которая соответствует оцененной стоимости приобщенных доходов; а также
- приобщены к прибыли или другим выгодам, которые получены от таких 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.

Существенных изменений в законодательном регулировании вопроса конфискации со времени предыдущего раунда, к сожалению, не произошло. Как и во время предыдущих раундов, в ответах на вопросник власти включили аналогичные извлечения из УК и УПК Узбекистана, которые подтверждают, что на сегодня законодательством Узбекистана покрывается лишь часть вопросов, связанных с обеспечением конфискации.

Уголовно-процессуальный кодекс, не приводя определения понятия «конфискации», регулирует порядок ее применения (пункты 1, 5 статьи 211, статья 289). Исходя из этих положений, конфискации, по-прежнему подлежат лишь орудия преступления и деньги, а также иные ценности, нажитые преступным путем.

Власти Узбекистана упомянули о внесении изменений в пункт 1 статьи 211 УПК, который был изложен в новой редакции законом от 16.10.2017 г. Тем не менее проанализировав указанное изменение эксперты приходят к выводу, что эта новация не касается вопроса расширения возможной конфискации и направлена на повышение гарантий прав законных владельцев имущества, которое было незаконно использовано для совершения преступления. В свою очередь, положения пункта 5 статьи 211 и статья 289 УПК Узбекистана остались без изменений.

Таким образом, помимо отсутствия законодательного определения понятия «конфискация» для целей УПК, проблема, выявленная экспертами во время третьего раунда оценки, продолжает быть актуальной и на момент проведения нынешнего мониторинга. В пункте 5 ст. 211 УПК употребляется нечеткая конструкции «деньги и иные ценности»; отсутствует законодательное определение понятия «предмет преступления». Указанные пробелы не позволяют говорить о том, что законодательство Узбекистана включает все элементы конфискации, как это предусмотрено международными стандартами, в которых говорится об активах любого рода, будь то материальные или нематериальные, движимые или недвижимые, выраженные в вещах или в правах, а также юридические документы или акты, подтверждающие право собственности на такие активы или интерес в них).

Узбекистан не предоставил информацию о рассмотрении вопроса установления возможности применения гражданско-правовой конфискации, а также принятия положения, в соответствии с которым лицо, совершившее преступление, обязано будет доказывать законность происхождения предполагаемых доходов от преступления или другого имущества, подлежащего конфискации (перенос бремени доказывания). В последнем случае узбекская сторона сослалась на то, что этот вопрос будет рассмотрен в рамках реализации Концепции совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства Республики Узбекистан, утвержденной Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по кардинальному совершенствованию системы уголовного и уголовно-процессуального законодательства» от 14.05.2018г.

В качестве позитивного момента следует отметить усилия, предпринятые Узбекистаном, в отношении обеспечения конфискации за преступление, предусмотренное статьей 243 УК Узбекистана «Легализация доходов, полученных от преступной деятельности». По утверждениям узбекской стороны, суды при решении вопроса о конфискации по этой категории дел применяют наряду с положениями УПК положения статьи 3 Закона «О противодействии легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансирования терроризма». Именно эта норма содержит определение доходов, полученных от преступной деятельности, под которыми понимаются, денежные средства и иное имущество, полученное в результате совершения преступления, а также любая прибыль или выгода, полученная от использования такого имущества, а равно превращенные или преобразованные полностью, или частично в другое имущество либо приобретенные к имуществу, приобретенному за счет законных источников.

Касательно возможности конфискации у третьих лиц, то в качестве подтверждения надлежащего урегулирования этого вопроса узбекскими властями (как и в предыдущий раз) в ответах на вопросник была указана часть вторая статьи 285 УПК Узбекистана в соответствии с которой, если имущество, явившееся предметом преступления, обнаружено у третьих лиц, изъято у них и возвращено по принадлежности, то деньги, вещи и иные ценности, приобретенные подсудимым путем реализации этого имущества, по приговору суда обращаются в собственность государства. Добросовестному приобретателю имущества, возвращенного по принадлежности, разъясняется право предъявить в порядке гражданского судопроизводства иск к осужденному о возмещении вреда, причиненного ему изъятием этого имущества.

Проанализировав эту норму, эксперты, как и прежде, считают невозможным оценить ее положения как достаточные. По их мнению, эта норма касается случаев изъятия у третьих лиц предметов преступлений, которые подлежат возврату по принадлежности, то есть незаконно выбыли из собственности, а не конфискации у третьих лиц как таковой. Такой вывод, по мнению экспертов, подтверждает указанная самой же узбекской стороной проблема с применением конфискации по коррупционным делам, в случаях, когда имущество оформлено на имя третьих лиц, а также отсутствие какой-либо опровергающей это информацию правоприменительной практики.

В контексте последнего замечания, следует отметить важность предыдущей рекомендации № 8, которая касалась необходимости обеспечения проведения Узбекистаном регулярного сбора и анализа статистических данных о применении конфискации в коррупционных делах, а главное использования этого анализа для усовершенствования законодательства и практики.

Следует отметить, что Узбекистан продемонстрировал определенные успехи в этом направлении. Как минимум, это касается начала ведения такой статистики. Как результат во время мониторингового визита узбекской стороной была предоставлена информация за последние три года, которая содержится в таблице ниже и дает общее представление о количестве арестованных и конфискованных имущества и денежных средств в рамках расследования дел о коррупционных преступлениях.

См. статистику конфискации в делах о коррупционных преступлениях в приложении к отчету.

Кроме того, узбекская сторона отметила, что Генеральная прокуратура на ежемесячной основе осуществляет свод и анализ подобной статистики.

Экспертам не было предоставлено каких-либо подтверждений использования указанных анализов в практике или законотворческом процессе, тем не менее эксперты отмечают

прогресс узбекской стороны по реализации Рекомендации № 8 и призывают продолжить эту работу, используя соответствующие анализы при реализации Концепции совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Вывод

Уголовное законодательство Узбекистана все еще не содержит определения конфискации, а также всех элементов как того требуют международные стандарты. Нормы УПК, которые в той или иной степени касаются вопросов конфискации, рассеяны по кодексу, что также затрудняет их прочтение в системной связи и как результат применение во всех соответствующих случаях. На момент проведения четвертого раунда мониторинга правовое регулирование института «конфискации» не претерпело существенных изменений. В тоже время узбекская сторона продемонстрировала определенный прогресс в вопросе организации сбора статистических данных о применении конфискации.

Рекомендацию № 7 Узбекистан частично выполнил, рекомендацию №8 выполнил в основном.

Новая рекомендация № 34

- 1. Принять меры, позволяющие эффективно применять режим конфискации доходов от преступлений коррупционного характера в соответствии с международными стандартами, в том числе:**
 - a. Ввести в уголовное/уголовно-процессуальное законодательство юридическое определение терминов конфискация, доходы и иные ценности, нажитые преступным путем;**
 - b. Расширить в уголовном/уголовно-процессуальном законодательстве режим конфискации на:**
 - *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.*
- 2. Рассмотреть вопрос введения расширенной конфискации в случае осуждения за коррупционные преступления.**
- 3. Регулярно собирать и анализировать статистические данные о применении конфискации в коррупционных делах и использовать такой анализ для совершенствования законодательства и практики, а также обеспечить опубликование такой статистики и ее анализа.**

Возвращение имущества

Рекомендация № 9 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

- 1. Принять меры, обеспечивающие непосредственное возвращение имущества в порядке, предусмотренном статьей 53 Конвенции ООН, в том числе:**
 - b. 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 Конвенцией ООН,

c. 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,

d. 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 Конвенцией ООН.

2. 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.

3. Принять меры, обеспечивающие возвращение активов и распоряжение ими в порядке, предусмотренном статьей 57 Конвенции ООН.

Во время предыдущего раунда мониторинга, две из трех позиций, составляющих первый пункт рассматриваемой рекомендации, были признаны экспертами в качестве условно исполненных (в качестве условия было названо наличие соответствующей судебной практики), в то время как третья, была оценена экспертами не исполненной. Таким образом, в рамках четвертого раунда экспертами оценивалось выполнение указанного условия по первым двум составляющим, а также меры, которые возможно были приняты узбекской стороной для исполнения всех трех составляющих первого пункта рекомендации в целом.

В части подтверждения имплементации Узбекистаном пунктов «а» и «b» статьи 53 Конвенции ООН (две первых составляющих пункта 1): в ответах на вопросник четвертого раунда мониторинга узбекская сторона упомянула всего об одном случае, когда по приговору суда предмет взятки (денежные средства) был обращен в доход иностранного государства (Казахстан). При этом никаких иных подробностей (правовые основания, применяемые процедуры и т.п.) указано не было. В остальном же в качестве подтверждения имплементации указанных положений Конвенции узбекские власти повторно привели положения национального законодательства, которые со времени предыдущего раунда не претерпели изменений.

Несмотря на очевидную разницу в вопросах, регулируемых пунктами «а», «b» и «с» статьи 53 Конвенции, узбекская сторона во всех трех случаях в вопроснике привела практически аналогичные положения, для всех трех пунктов утверждая, что они покрываются положениями национального законодательства.

В частности, упоминались положения статей 9 и 79 Гражданского кодекса Узбекистана (далее – ГК), согласно которым государство участвует в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных основаниях с другими участниками этих отношений (ст.79 ГК). Также, как и граждане или юридические лица, государство по своему усмотрению распоряжается правом на защиту принадлежащих ему гражданских прав (ст.9 ГК). От имени государства в таких отношениях участвуют органы государственной власти

и управления и иные специально уполномоченные ими органы (ст.79 ГК) через институт представительства.

В свою очередь участие в гражданском процессе иностранных граждан и организаций регулируется разделом 3 Гражданского процессуального кодекса. В частности, в соответствии со статьей 359 ГПК иностранные организации имеют право обращаться в суды Республики Узбекистан и пользуются гражданскими процессуальными правами для защиты своих интересов.

Исходя из указанных положений, узбекские власти считают, что закон не исключает подачу иска представителем, уполномоченным на то иностранным государством или его компетентным органом, когда это государство понесло вред от преступления.

Далее узбекская сторона упоминает также положения ст.ст.56, 275-286 Уголовно-процессуального кодекса. Данные нормы регулируют вопросы признания гражданским истцом лица, предприятия, учреждения или организации, если преступлением им причинен имущественный вред, а также порядок, в котором осуществляется производство. Кроме того, упоминается постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан № 26 «О судебной практике по применению законодательства о возмещении имущественного вреда, причиненного преступлением», принятое 27 декабря 2016 года.

Проанализировав представленные положения национального законодательства, эксперты тем не менее считают их недостаточными, поскольку, во-первых, во всех указанных нормах ГК и УПК не упоминается «иностранное государство», а равно «государственные органы иностранного государства» в качестве возможных субъектов, участников процессов. Во-вторых, отсутствует соответствующая судебная практика, что было определено во время третьего раунда в качестве условия признания выполнения рекомендации в этой части.

С учетом изложенного, национальное законодательство Узбекистана все еще требует соответствующих изменений.

Эксперты приняли во внимание информацию об организационных мерах, предпринятых Генеральной прокуратурой, которая продолжает практику заключения соглашений (меморандумом) с ведомствами зарубежных стран по вопросам взаимодействия в сфере противодействия легализации доходов, полученных от преступной деятельности, финансированию терроризма, возврата активов⁶². Данная практика является позитивной и ее следует продолжать.

Касательно второго пункта рекомендации (о принятии положений, позволяющих осуществлять конфискацию доходов от преступлений без вынесения приговора...) и третьего пункта рекомендации (принять меры, обеспечивающие возвращение активов и распоряжение ими в порядке, предусмотренном Статьей 57 Конвенции ООН) следует отметить, что изменения в национальное законодательство Узбекистана не были внесены. Также не предоставлено информации о рассмотрении возможности внесения таких изменений. Таким образом, новых сведений по сравнению с предыдущим раундом мониторинга предоставлено не было.

Предыдущую рекомендацию № 9 Узбекистан выполнил частично, и она остается в силе как новая рекомендация № 35.

⁶² На момент проведения мониторинга узбекской стороной сообщено о 17 заключенных соглашениях (меморандумах) с финансовыми разведками (аналогичными органами) других стран.

Иммуниеты

Рекомендация № 10 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

- 1. Принять простой, ясный и прозрачный порядок лишения неприкосновенности тех категорий лиц обладающих иммунитетами, для которых такой порядок законодательством не предусмотрено.*
- 2. Ограничить категории должностных лиц, пользующихся неприкосновенностью, а также рамки неприкосновенности с тем, чтобы их неприкосновенность распространялась только на действия, совершаемые ими при выполнении своих должностных обязанностей.*
- 3. Предусмотреть, ясное регулирование возможных оперативно-розыскных и/или уголовно-процессуальных действий в отношении лиц, обладающих иммунитетами до снятия их неприкосновенности, с тем, чтобы иммунитеты не были препятствием для эффективного расследования и уголовного преследования коррупционных дел.*

Как следует из информации, предоставленной узбекскими властями в ответах на вопросник, со времени принятия Отчета третьего раунда мониторинга в Узбекистане не было принято изменений в законодательство, которые бы имели значение при оценке степени выполнения Узбекистаном рекомендации № 10.

Как и ранее, к должностным лицам обладающими иммунитетами относятся: депутаты, члены Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан (сенаторы), Уполномоченный Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсман), Уполномоченный при Президенте Республики Узбекистан по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства, судьи и прокуроры (ст.223 Уголовно-процессуального кодекса).

Лица, обладающие иммунитетом, не могут быть задержаны, доставлены в правоохранительные органы, привлечены к уголовной ответственности, заключены под стражу или подвергнуты административному взысканию.

Порядок возбуждения уголовного дела, лишения неприкосновенности, получения согласия на привлечение к уголовной ответственности, задержания, заключения под стражу и проведения некоторых следственных действий урегулирован разными законодательными актами.

Например, согласно Закону «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (Омбудсмане)», уполномоченный пользуется правом неприкосновенности и не может быть привлечен к уголовной ответственности, задержан, заключен под стражу или подвергнут административному взысканию, налагаемому в судебном порядке, без согласия палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

В соответствии со статьей 70 Закона «О судах» личность судьи неприкосновенна. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности, заключен под стражу без согласия соответственно Пленума Верховного суда Республики Узбекистан или Пленума Высшего хозяйственного суда Республики Узбекистан.

Согласно положениям законов «О статусе депутатов в Республике Узбекистан», «О судах», «О Конституционном суде Республики Узбекистан», «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (Омбудсмане)» уголовное дело в отношении:

- депутата Олий Мажлиса, судьи, народного заседателя в период исполнения им обязанностей в суде и Уполномоченного может быть возбуждено только Генеральным прокурором Республики Узбекистан;
- депутата Жокаргы Кенеса – Генеральным прокурором или прокурором Республики Каракалпакстан;
- депутата областного и Ташкентского городского Совета – прокурором соответствующей области, г. Ташкента или вышестоящим прокурором;
- депутата районного, городского Совета – прокурором соответствующего района, города или вышестоящим прокурором.

Закон «О прокуратуре» вопрос возбуждения и проведения предварительного следствия по уголовным делам в отношении прокурора и следователя относит к исключительной компетенции органов прокуратуры (ст. 49).

В части третьей статьи 6 Закона «О гарантиях адвокатской деятельности и социальной защите адвокатов» перечислены следственные действия, производство которых осуществляется только с санкции Генерального прокурора, прокурора Республики Каракалпакстан, прокуроров областей, города Ташкента и приравненных к ним прокуроров.

Неизменными остались и положения, касающиеся критериев, а также процедур снятия неприкосновенности. Сами же иммунитеты, как и прежде, не являются функциональными.

Правоприменительная практика также не поменялась, что имело свой позитивный эффект, поскольку неприкосновенность снималась во всех случаях обращения уполномоченных на то органов. Свидетельствующая об этом информация была предоставлена узбекской стороной.

Таблица 22. Информация об уголовных делах в отношении лиц, обладающих иммунитетом

	Лица с иммунитетом	Кол-во возбужденных дел в отношении лиц с иммунитетом	Кол-во лиц, с которых был снят иммунитет	Кол-во запросов о снятии неприкосновенности, которые были отклонены	Кол-во времени с момента подачи запроса о снятии неприкосновенности до принятия решения по такому запросу				
					до 5 дней	от 5 до 10 дней	от 10 до 20 дней	от 20 до 30 дней	более 1 месяца
2016 г.	Депутат	5	5		3		1		1
	Сенатор								
	Судья	9	8		8				
	Прокурор								
	Следователь прокуратуры	1	1		1				
	Омбудсман								
2017 г.	Бизнес Омбудсман								
	Депутат	2	2		2				
	Сенатор								
	Судья	11	11		11				
	Прокурор								
	Следователь прокуратуры								
2018 г. 9 месяцев	Омбудсман								
	Бизнес Омбудсман								
	Депутат	3	3		3				
	Сенатор	1	1		1				
	Судья								
	Прокурор								
Всего	Следователь прокуратуры	1	1		1				
	Омбудсман								
	Бизнес Омбудсман								
	Всего	33	32		30		1		1

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Во время мониторингового визита, узбекские власти сообщили о новом законопроекте «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан». Данный проект по их словам предусматривает принятие простого, прозрачного порядка лишения неприкосновенности ряда категорий лиц, обладающих иммунитетом, а также порядок регулирования отдельных уголовно-процессуальных действий в отношении лиц, обладающих иммунитетом до снятия их неприкосновенности.

Изучив его положения, эксперты считают, что представленный проект действительно может стать важным шагом в направлении исполнения рекомендации. Однако вызывает сомнения статья 591-5 в редакции проекта, предписывающая прекращать уголовные дела в

соответствии с пунктом 4 статьи 83 УПК в случаях принятия решений соответствующих органов Узбекистана⁶³ об отказе в даче согласия на лишение неприкосновенности лица, указанного в пунктах 1-5 статьи 591-1 Кодекса.

По мнению экспертов такой подход является ограничивающим возможности привлечения потенциально виновных лиц к ответственности, поскольку в случаях немотивированного голосования за отказ в снятии неприкосновенности, закрытое производство не сможет быть повторно открыто в силу положений п.5 ч.1 статьи 84 УПК Узбекистана.

Предыдущую рекомендацию № 10 Узбекистан частично выполнил, и она остается в силе как новая рекомендация № 36.

Сроки давности

По мнению властей Узбекистана, установленные в Уголовном кодексе сроки давности являются достаточными для обеспечения эффективного уголовного преследования коррупционных преступлений. В соответствии со ст.64 Уголовного кодекса Республики Узбекистан сроки давности приостанавливаются, если лицо, совершившее преступление и привлеченное к уголовной ответственности, скроется от следствия или суда. Также течение давности прерывается, если до истечения указанных в статье 64 УК сроков лицо, совершившее тяжкое или особо тяжкое преступление, совершит новое умышленное преступление.

Ниже приведена информация о сроках давности по различным статьям коррупционных преступлений согласно УК Узбекистана.

Проблематично то, что срок давности в Узбекистане исчисляется до момента вступления приговора суда в законную силу. Это предоставляет стороне защиты множественные возможности в затягивании уголовного судопроизводства до истечения срока давности в целях избежания уголовной ответственности, особенно по делам с несколькими подсудимыми⁶⁴.

Как отмечалось в Итоговом докладе СПД, третий раунд мониторинга рамках СПД выявил, что срок давности привлечения к ответственности в 2 года и менее является недостаточным. В отчете рекомендовалось, чтобы для обеспечения времени, достаточного для расследования и уголовного преследования коррупционных правонарушений, срок давности составлял не менее 5 лет (и обеспечивалась в особых случаях возможность его прерывания / приостановки)⁶⁵. В отчете также приветствовалась практика стран исключать применение действия срока давности для коррупционных преступлений (например,

⁶³ В указанной статье проекта речь идет о палатах Олий Мажлиса Республики Узбекистан или ее Кенгаша, Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, Кенгаша народных депутатов или их руководителей, Конституционного суда Республики Узбекистан, Пленума Верховного суда Республики Узбекистан или Пленума Высшего хозяйственного суда Республики

⁶⁴ Пример другого подхода к регулированию: В Латвии срок давности исчисляется с момента совершения преступного деяния до предъявления лицу обвинения или официального извещения обвиняемого о ходатайстве о выдаче, если обвиняемый находится за границей и объявлен в розыск, после чего течение срока давности прекращается (Уголовно-процессуальный закон Латвии, статья 56).

⁶⁵ ГРЕКО и Рабочая группа ОЭСР по взяточничеству также заключили, что срок давности привлечения к ответственности менее трех лет также недостаточен. См. ссылки на отчеты и обоснования в: ОЭСР (2016), Итоговый доклад, страница 149, доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>.

Казахстан, Кыргызстан) или устанавливать единый длительный срок независимо от тяжести коррупционного деяния (Грузия).

Таблица 23. Информация об установленных уголовным законом сроках давности за составы коррупционных преступлений

Статья Уголовного кодекса Республики Узбекистан	Срок давности				
	Части статей, предусматривающие коррупционные преступления	2 года	4 года	8 лет	14 лет
167	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
168	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
184	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
192-2	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
192-3	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
192-4	ч.1				
192-5	ч.1				
	ч.2				
192-6	ч.1				
	ч.2				
192-7	ч.1				
192-8	ч.1				
192-9	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
	ч.4				
192-10	ч.1				
	ч.2				
192-11	ч.1				
	ч.2				
205	ч.1				
	ч.2				
206	ч.1				
	ч.2				

Статья Уголовного кодекса Республики Узбекистан	Сроки давности				
	Части статей, предусматривающие коррупционные преступления	2 года	4 года	8 лет	14 лет
207	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
208	ч.1				
209	ч.1				
	ч.2				
210	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
211	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
212	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
213	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
214	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
	ч.4				
230-1	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
230-2	ч.1				
	ч.2				
243	ч.1				
301	ч.1				
	ч.2				
	ч.3				
302	ч.1				
	ч.2				

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Предоставленная Узбекистаном статистика (см. ниже) свидетельствует, что на практике применение положений о сроке давности является проблематичным. Хотя по отдельным статьям количество прекращенных по этой причине дел не много, в целом за последние три года по коррупционным составам было прекращено 36 дел. Это количество может увеличиваться в связи с активизацией коррупционных расследований в последние два года, в том числе по сложным делам с международным элементом.

Таблица 24. Количество уголовных дел по коррупционным преступлениям, которые были прекращены в связи с истечением сроков давности

Период	Статья Уголовного кодекса																Всего		
	167 (должн.лица)	168 (должн.лица)	192-9	192-10	192-11	205	206	207	208	209	210	211	212	213	214	243		301	302
2016 г.	3							1		1	3								10
2017 г.	1	2				1	1			5	2	3							16
2018 г. 9 мес.	2					1					1						2		10
Всего	6	2				2	1	1		6	6	3					2		36

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Узбекистану рекомендуется увеличить сроки давности или устранить их возможное негативное влияние на эффективное уголовное преследование коррупции другим способом, в том числе установив прерывание срока давности определенными действиями⁶⁶.

См. новую рекомендацию ниже.

Деятельное раскаяние как основание для освобождения от ответственности

Согласно статье 66 Уголовного кодекса, лицо, впервые совершившее преступление, не представляющее большой общественной опасности, или менее тяжкое преступление, может быть освобождено от ответственности, если оно явилось с повинной, чистосердечно раскаялось, активно способствовало раскрытию преступления и загладило причиненный вред. В случаях, специально указанных в соответствующей статье Особенной части УК, лицо, совершившее преступление, подлежит освобождению от ответственности ввиду деятельного раскаяния в содеянном.

В нескольких статьях Уголовного кодекса (192-9, 211, 212, 213) предусмотрено освобождение от ответственности за активный подкуп, если в отношении лица, давшего взятку, имело место вымогательство взятки, и оно в течение 30 суток после совершения преступных действий добровольно заявило о случившемся, чистосердечно раскаялось и активно способствовало раскрытию преступления.

Согласно информации властей, только при одновременном наличии всех указанных в данных статьях условий, необходимых для освобождения от ответственности, данная норма может быть применена к лицу, совершившему преступление. Дознаватель, следователь, прокурор или судья на стадии доследственной проверки, дознания, предварительного следствия и суда при условии наличия всех указанных выше условий принимает решение об освобождении лица от уголовной ответственности.

В соответствии с частью второй статьи 84 УПК в случаях, когда дело было прекращено по основаниям, указанным в вышеуказанных статьях, производство по делу может быть продолжено в общем порядке, если обвиняемый, подсудимый или близкие родственники умершего обвиняемого, подсудимого на этом настаивают.

⁶⁶ См. примеры возможных решений в цитированном ранее Итоговом докладе ОЭСР, страница 150.

В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством каждое постановление следователя о прекращении обвинения или дела подлежит обязательному изучению на предмет наличия обстоятельств, влекущие прекращение обвинения или дела (382-385 УПК).

В главе 16 Уголовного кодекса (Преступления против правосудия) содержится уголовная ответственность за злоупотребление подобными противоправными деяниями.

В Совместном указании руководителей правоохранительных органов от 23.06.2014 г. «О мерах по строгому соблюдению требований закона при рассмотрении заявлений и обращений, расследовании и рассмотрении дел в суде по взяточничеству» прокурорам дано поручение установить строгий надзор, а судам особый контроль за обоснованностью применения каждого случая освобождения от ответственности или наказания по указанным основаниям.

По заверению представителей правоохранительных органов Узбекистана, освобождение по указанным обстоятельствам не происходит автоматически (что противоречило бы международным стран) – решение принимается на стадии следствия и подтверждается в суде путем решения о прекращении части уголовного дела по нереабилитирующим обстоятельствам.

Ниже приведена статистика применения этих положений, которая свидетельствует о их активном использовании в делах о даче взятке должностным лицам государственных органов.

Таблица 25. Статистика применения оснований для освобождения от ответственности

Период	Статьи Уголовного кодекса			
	часть 6 статьи 192-9	часть 4 статьи 211	часть 4 статьи 212	часть 5 статьи 213
2016 г.	2	63		
2017 г.	1	44		
2018 г. 9 мес.	1	14		
Всего	4	121		

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Указанные положения об освобождении от ответственности проблематичны с точки зрения международных стандартов⁶⁷:

1. прямо не установлено ограничение, что сообщение о даче взятки должно быть сделано до того момента, как об этом стало известно правоохранительным органам из других источников;
2. не обоснованный срок для подачи сообщения в течение 30 дней. Этот срок слишком продолжительный и на практике может быть тяжело установить, с какого момента его следует исчислять. Такой длительный срок для подачи заявления может приводить к тому, что взяткодатель будет заявлять о даче взятки только в случае

⁶⁷ ОЭСР (2016), Итоговый доклад, цит. выше, страницы 153-157, доступно по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>.

неудовлетворительного для него решения вопроса. Лучшим вариантом было бы установить требование сообщать о вымогательстве даче взятки до самой дачи или при первой возможности после дачи взятки, но не позже момента, когда об этом стало известно правоохранительным органам;

3. элементы «чистосердечно раскаялось и активно способствовало раскрытию преступления» не раскрыты ни в Уголовном кодексе, ни в постановлении Пленума Верховного суда, и поэтому могут произвольно применяться на практике;

4. может применяться в случае дачи взятки иностранному должностному лицу, что противоречит стандартам Рабочей группы ОЭСР (см. описание в Итоговом докладе ОЭСР).

Кроме применения оснований для освобождения от ответственности, предусмотренных в статьях Особенной части УК, к коррупционным преступлениям может применяться и общая статья 66 Уголовного кодекса о деятельном раскаянии (см. текст выше). Так, в 2016-2018 гг. по статье 211 УК (дача взятки) это положение было применено к 12 лицам. Общая норма о деятельном раскаянии в ст. 66 УК тоже не соответствует стандартам по приведенным выше причинам.

Новая рекомендация № 37

1. *Увеличить и изменить порядок исчисления сроков давности или полностью отменить применение сроков давности как основания для освобождения от ответственности за коррупционные преступления.*
2. *Привести положения об освобождении от ответственности за коррупционные преступления в связи с деятельным раскаянием в соответствие с международными стандартами.*

3.2. Процедуры расследования и уголовного преследования

Рекомендация № 12 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

Ввести нормативное определение отдельных видов оперативно-розыскных мероприятий для полного соответствия законодательства с Конвенцией ООН против коррупции.

Закон Республики Узбекистан «Об оперативно-розыскной деятельности» при проведении предыдущего раунда оценки предусматривал лишь перечень видов оперативно-розыскных мероприятий, без конкретизации каждого из них, что противоречит принципу правовой определенности и могло способствовать совершению коррупционных правонарушений. В связи с этим, а также невозможностью установить соответствие определений «контролируемая поставка», «оперативное наблюдение» и других оперативно-розыскных мероприятий положениям Конвенции ООН, экспертами было рекомендовано ввести нормативное определение таких мероприятий.

В соответствии с Законом Республики Узбекистан от 25 апреля 2016 года⁶⁸ было конкретизировано определение, среди прочего, оперативного наблюдения, оперативного

⁶⁸ <http://lex.uz/docs/2937149?ONDATE=26.04.2016%2000#2938348>.

внедрения, операции под прикрытием, что свидетельствует о значительном прогрессе в исполнении рекомендации.

В то же время, определение «контролируемой поставки», данное согласно с этим Законом, не в полной мере соответствует положениям пункта 4 статьи 50 Конвенции ООН, поскольку не предусматривает такие методы, как перехват грузов или средств и оставление их нетронутыми или их изъятие, или замена, полностью или частично.

В последнем промежуточном отчете властей Узбекистана было указано, что Генеральная прокуратура ведет работу по приведению законодательного определения «контролируемой поставки» в соответствие с пунктом 4 статьи 50 Конвенции ООН против коррупции. Однако, изменения в закон пока внесены не были.

Рекомендацию № 12 Узбекистан в основном выполнил.

Выявление

По информации властей Узбекистана, поводами к возбуждению уголовного дела служат: заявления лиц; сообщения предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и должностных лиц; сообщения средств массовой информации; обнаружение сведений и следов, указывающих на преступление, непосредственно дознавателем, следователем, прокурором, а также органом, осуществляющим доследственную проверку; заявление о повинной; результаты оперативно-розыскной деятельности. Основаниями для возбуждения уголовного дела являются данные, указывающие наличие признаков преступления.

При этом в соответствии со статьей 323 Уголовно-процессуального кодекса, неподписанное или подписанное подложной подписью либо написанное от имени вымышленного лица письмо, заявление или иное анонимное сообщение о преступлении не может служить поводом к возбуждению уголовного дела.

Кроме того, в соответствии с Законом Республики Узбекистан «Об обращении физических и юридических лиц» анонимные сообщения для начала расследования дела не допускаются. Анонимным, согласно с положениями этого Закона, являются обращения, в которых не указаны фамилия (имя, отчество) физического лица, сведения о месте его жительства или полное наименование юридического лица, сведения о его местонахождении (почтовом адресе) либо указаны ложные сведения о них, а также не подтвержденные подписью (электронной цифровой подписью).

Указанные нормы не соответствуют положениям статьи 13 Конвенции ООН против коррупции, которая предусматривает, что каждое Государство-участник принимает надлежащие меры для обеспечения того, чтобы соответствующие органы по противодействию коррупции, о которых говорится в настоящей Конвенции, были известны населению, и обеспечивает доступ к таким органам для представления им сообщений, в том числе анонимно, о любых случаях, которые могут рассматриваться в качестве представляющих собой какое-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.

Анонимные сообщения могут быть полезным источником информации о готовящихся, совершенном либо совершаемом коррупционном преступлении, которые тяжело выявляются в силу своей природы. Поэтому стоит установить возможность начала уголовного производства по коррупционным преступлениям на основании таких сообщений. Условием их рассмотрения может быть указание в сообщении фактов, которые возможно проверить. Также следует расширить каналы для получения таких сообщений, в том числе через сеть интернет.

См. новую рекомендацию ниже.

Таблица 26. Статистика относительно источников информации, которые использовались для выявления коррупционных преступлений

Период	Кол-во возбужденных уголовных дел по коррупционным преступлениям	Виды источников информации для выявления коррупционных преступлений					
		Путем проверки заявления	Оперативно-следственным путем	Путем обнаружения сведений и следов, указывающих на преступление, непосредственно дознавателем, следователем, прокурором, также органом, осуществляющим доследственную проверку	Сообщения СМИ	Заявление о повинной	Другие
2016 г.	2159	614	380	1122		2	41
2017 г.	1916	533	535	815	1		32
2018 г. 9 мес.	940	314	219	391		2	14
Всего	5015	1461	1134	2328	1	4	87

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Информация от органа финансового мониторинга

На основании статьи 9 Закона Республики Узбекистан «О противодействии легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансирования терроризма», специально уполномоченный государственный орган запрашивает и получает безвозмездно информацию, необходимую для осуществления мер по противодействию легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма, в том числе из автоматизированных информационных, справочных систем и баз данных.

В соответствии со статьями 18 вышеуказанного Закона, порядок предоставления информации, связанной с противодействием легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма, в специально уполномоченный государственный орган установлен постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 272 от 12.10.2009 года «О совершенствовании порядка предоставления информации, связанной с противодействием легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансирования терроризма».

Специально уполномоченным государственным органом по противодействию легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма определен Департамент по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан. В организационной структуре Департамента разграничены функции в сфере противодействия легализации преступных доходов и другие функции, в том числе проведения следствия.

Департамент вправе направить в организации письменные запросы о предоставлении дополнительной информации и заверенных в установленном порядке копий документов по соответствующей операции в следующих случаях:

при необходимости проверки достоверности полученного сообщения;

наличия информации о возможном осуществлении такой операции с целью легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансирования терроризма;

в рамках выполнения обязательств по международным договорам Республики Узбекистан в сфере противодействия легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма.

Количество дел (производств) по коррупционным преступлениям было открыто/начато в 2016-2018 гг. на основании сообщений о подозрительных транзакциях, поданных в орган финансового мониторинга: 2016 год – 7 дел, 2017 год – 9 дел, 9 мес. 2018 года – 7 дел.

Приведенная статистика свидетельствует о низкой эффективности использования материалов финансового мониторинга для возбуждения уголовных дел по коррупционным преступлениям.

Определение политических деятелей (Politically Exposed Persons)

Согласно Правилам внутреннего контроля по противодействию легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма в коммерческих банках (рег. №2886 от 23.05.2017 г.) публичные должностные лица – лица, назначаемые или избираемые постоянно, временно или по специальному полномочию, выполняющие организационно-распорядительные функции в государственных органах и уполномоченные на совершение юридически значимых действий, а также лица, осуществляющие указанные функции международной организации либо в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства⁶⁹.

Указанное определение не соответствует международным стандартам (например, рекомендациям ФАТФ), согласно которым под публичными (политическими) деятелями понимаются высшие должностные лица (глава государства, руководитель правительства, министры, депутаты и так далее). С одной стороны, оно слишком широкое, поскольку включается всех лиц, назначаемых или избираемых постоянно, временно или по специальному полномочию, выполняющих организационно-распорядительные функции в государственных органах и уполномоченных на совершение юридически значимых действий. Это определение охватывает слишком широкий круг публичных служащих и возлагает на банки и другие субъекты финансового мониторинга чрезмерные обязанности по углубленному мониторингу таких лиц, что ставит под сомнение эффективность такого мониторинга.

С другой стороны, это определение не охватывает лиц, связанных с такими должностными лицами, кроме родственников. Определение также не охватывает руководителей публичных компаний и политических партий.

В указанных Правилах внутреннего контроля упоминаются попеременно «близкие родственники» и «члены семьи» публичных должностных лиц. Ни один из этих терминов не определен и непонятно как они соотносятся.

Для соответствия международным стандартам необходимо:

⁶⁹ <http://lex.uz/docs/3212192>.

а) распространить понятие публичных должностных лиц (PEPs) в законодательстве о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов на национальных лиц, которые исполняют важные публичные функции;

б) расширить определение публичных должностных лиц, включив в него руководителей публичных компаний, политических партий, а также членов семьи и близких (связанных) лиц публичного должностного лица.

Новая рекомендация № 38

1. *Установить в законе обязательное рассмотрение анонимных сообщений о возможных коррупционных преступлениях, которые могут быть проверены.*
2. *Привести понятие публичных должностных лиц (PEPs) в законодательстве о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов в соответствие с международными стандартами.*
3. *Повысить эффективность использования материалов финансового мониторинга для возбуждения уголовных дел по коррупционным преступлениям, обеспечив более широкое использование данных финансового мониторинга при уголовном преследовании таких преступлений. Провести дополнительное совместное обучение по этим вопросам для сотрудников следственных органов и органа финансового мониторинга.*

Доступ к информации

В соответствии со статьей 9 Закона Республики Узбекистан «О банковской тайне», сведения, составляющие банковскую тайну, предоставляются органам прокуратуры, следствия и дознания при наличии возбужденного уголовного дела в отношении клиента (корреспондента) данного банка в целях обеспечения взыскания нанесенного ущерба или наложения ареста на его имущество по мотивированному постановлению следователя или дознавателя с санкции прокурора.

Также статьей 10 вышеуказанного закона предусмотрено, что сведения, составляющие банковскую тайну, предоставляются суду на основании его письменного запроса по делам, которые находятся в производстве суда в отношении клиента (корреспондента) данного банка.

В части информации, касающейся легализации доходов, полученных от преступной деятельности и финансированию терроризма:

Как отметили представители правоохранительных органов, проблемой применения на практике указанных положений Закона «О банковской тайне» является то, что финансовая информация предоставляется только по лицам, в отношении которых было возбуждено данное уголовное дело, и не предоставляется относительно других лиц, даже если эта информация необходима для проведения дознания или следствия.

Правоохранительные органы, осуществляющие дознание, предварительное следствие имеют доступ к налоговой и таможенной информации до возбуждения уголовного дела.

Так, например в соответствии с указами Президента Республики Узбекистан от 16.01.2018 г. № УП-5303 «О мерах по дальнейшему обеспечению продовольственной безопасности страны» и от 23.05.2018 г. № УП-5446 «О мерах по коренному повышению эффективности использования бюджетных средств и совершенствованию механизмов борьбы с экономическими преступлениями» Департамент при Генеральной прокуратуре подключен к базе данных соответствующих министерств и ведомств в режиме онлайн, в том числе к

базе данных налоговой и таможенной службы, сведения которых могут доступны и до формального возбуждения уголовного дела для целей проведения финансового мониторинга и оперативно-розыскных мероприятий. Однако такой доступ отсутствует у других органов следствия.

См. новую рекомендацию ниже.

Реестр банковских счетов

Рекомендация № 13 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

... 2. Рассмотреть возможность включения в централизованный реестр банковских счетов информацию о бенефициарных собственниках, который будет доступен следственным органам.

Узбекистан не предоставил информацию о рассмотрении возможности включения в централизованный реестр банковских счетов информацию о бенефициарных собственниках и обеспечении доступности такого реестра для следственных органов.

Согласно Правилам внутреннего контроля по противодействию легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма в коммерческих банках, утвержденным постановлением Правления Центрального банка, во время проверки клиентов банки проводят идентификацию бенефициарного собственника клиента. Под таким бенефициарным собственником понимается лицо, которое в конечном итоге владеет правами собственности или реально контролирует клиента, и в интересах которого совершается операция с денежными средствами или иным имуществом. Также проводится проверка личности и полномочий клиента и лиц, от имени которых он действует. Эту информацию следует включить в реестр банковских счетов.

Для получения информации о наличии банковских счетов следственные органы могут обратиться с запросом в налоговые органы, Центральный банк, который ведет централизованный реестр счетов или через подразделение финансовой разведки. По заверению представителей следственных органов проблем с получением указанной информации на практике нет, но получение информации более оперативно способствовало бы эффективному проведению финансовых расследований.

Эту часть рекомендации № 13 Узбекистан не выполнил. См. новую рекомендацию ниже.

Имитация взятки

Согласно ответам Узбекистана, порядок контролируемого приобретения регулируется Законом «Об оперативно-розыскной деятельности», а также Уголовно-процессуальным кодексом (статья 16 УПК).

В Законе об ОРД речь идет о «контролируемом приобретении», под которым понимается мероприятие, заключающееся в совершении мнимой сделки, то есть приобретении товаров, валютных ценностей, веществ и иных предметов без цели потребления или сбыта для установления и документирования факта нарушения законодательства. В Законе ОРД также предусмотрено такое мероприятие как «контролируемая поставка» (мероприятие, состоящее в негласном контроле над перемещением (перевозкой, пересылкой, передачей) товаров, валютных ценностей, веществ и иных предметов, свободная реализация которых запрещена или оборот которых ограничен либо являющихся объектами, предметами или орудиями преступлений, в целях решения задач оперативно-розыскной деятельности); но это тоже мероприятие по своей сути не касается имитации дачи или получения взятки.

Ближе всего к имитации взятки определенное в Законе об ОРД такое мероприятие как «оперативный эксперимент» — мероприятие, заключающееся в искусственном создании обстановки путем воспроизведения определенного события, полностью управляемого и контролируемого органом, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, с целью выявления и установления лиц, совершивших или подготавливающих противоправные деяния.

Согласно статье 16 Закона об ОРД, оперативный эксперимент проводится на основании постановления, утвержденного руководителем органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, то есть без согласования с прокурором. При этом статьей 17 этого закона органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается, среди прочего, «склонять и провоцировать граждан к совершению правонарушений».

По мнению экспертов, этих положений недостаточно для того, чтобы разграничить разрешенную имитацию совершения коррупционного деяния с целью его разоблачения и недопустимую провокацию взятки.

В тексте закона следует прямо установить, что во время подготовки и проведения имитации коррупционного преступления запрещается подстрекать лицо на совершение преступления таким образом, что лицо совершает преступление, которое оно бы не совершило без такого подстрекательства. Это должно включать запрет на воздействие на лицо путем насилия, угроз или шантажа. Детальный порядок и тактика проведения имитации преступной деятельности регулироваться подзаконным актом, о чем следует указать в кодексе. При этом такое мероприятие или следственное действие как имитация преступного деяния должно санкционироваться прокурором. Следует также утвердить детальные руководства для следователей и прокуроров в части планирования и осуществления имитации взятки, обеспечения гарантий прав подозреваемого, разграничения с запрещенной провокацией⁷⁰.

Новая рекомендация № 39

- 1. Обеспечить прямой доступ следственных органов, занимающихся финансовыми расследованиями, к базам данных налоговых и таможенных органов, реестрам собственности при условии должной защиты персональных данных.*
- 2. Обеспечить прямой доступ следственных органов к централизованному реестру банковских счетов, который будет содержать, среди прочего, установленную банками информацию о бенефициарных собственниках их клиентов, лицах, обладающих правом подписи по счету, с целью быстрой идентификации банковских счетов в ходе финансовых расследований.*
- 3. В целях гарантирования прав человека и обеспечения допустимости собранных доказательств, детально регламентировать в законодательстве порядок планирования и осуществления имитации взятничества, четко разграничив допустимую имитацию и запрещенную провокацию взятки. Утвердить детальные руководства по этому вопросу для оперативных сотрудников, следователей и прокуроров, а также проводить соответствующее обучение.*

Международное сотрудничество

Рекомендация № 11 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

⁷⁰ См. обсуждение соответствующих стандартов в Итоговом отчете ОЭСР (2016), цит. выше, страницы 182-183.

1. Рассмотреть вопрос о принятии положений, предусматривающих возможность заслушивания показаний свидетеля или эксперта в режиме видеоконференции, в соответствии со статьей 32 Конвенции ООН.

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

Узбекистан не предоставил информации о выполнении пункта 1 рекомендации № 11. Как и ранее, Узбекистан не может заслушать показания свидетеля или эксперта в режиме видеосвязи. Существующих положений Уголовно-процессуального кодекса недостаточно для оказания эффективной взаимной правовой помощи по коррупционным делам.

В частности, следует более детально определить порядок проведения допроса по запросу компетентного органа иностранного государства, в том числе при помощи видео- или телефонной конференции; порядок розыска, ареста и конфискации имущества; порядок создания и деятельности совместных следственных групп и так далее.

Узбекистану следует также рассмотреть вопрос присоединения к Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2015 г.

В части пункта 2 рекомендации, был разработан проект Закона «О присоединении Республики Узбекистан к Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (г. Кишинев, 7 октября 2002 года)». Проект закона внесен в Кабинет Министров от 07.06.2018 г. №16-22-2380/1 для внесения в порядке законодательной инициативы в Законодательную палату Олий Мажлиса (Парламент). Таким образом, эту часть рекомендации Узбекистан выполнил.

Статистика

Генеральной прокуратурой в 2016 году в компетентные органы зарубежных стран направлено 2 запроса, в 2017 году 5 запросов, в 2018 году (9 месяцев) 3 запроса об оказании правовой помощи по коррупционным уголовным делам.

Количество входящих запросов из других стран относительно коррупционных преступлений в 2016 году составило 2, в 2017 году 6, а за 9 месяцев 2018 года 5 запросов.

За указанный период не имеется примеров предоставления ВПП по коррупционным делам по вопросам ответственности юридических лиц, конфискации или возвращения активов.

Рекомендацию № 11 Узбекистан выполнил частично.

Новая рекомендация № 40

- 1. Расширить положения УПК о международном сотрудничестве по уголовным делам, в том числе урегулировав порядок проведения допроса по запросу компетентного органа иностранного государства, в том числе при помощи видео- или телефонной конференции, порядок розыска, ареста и конфискации имущества, порядок создания и деятельности совместных следственных групп, предусмотрев основания для отказа в предоставлении ВПП.*
- 2. Присоединиться к Кишиневской конвенции стран СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам*
- 3. Рассмотреть вопрос присоединения к Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии, конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма 2015 г.*

3.3. Правоприменение

В рамках Четвертого раунда мониторинга СПД изучался вопрос наличия надлежащей практики применения основных составов коррупционных преступлений и их элементов в соответствии с тем, как они на сегодня определены в Уголовном кодексе Узбекистана. В этой связи вопросник содержал соответствующее предложение для узбекской стороны предоставить информацию о примерах реальных дел, которые бы касались успешных расследований, в частности, коммерческого подкупа, использование посредников, а также получения/дачи взятки высшими должностными лицами.

При этом следует с удовлетворением отметить, что узбекской стороной было предоставлено как минимум два примера, по каждому из запрошенных видов дел, подтверждающих наличие соответствующей практики и в целом правильного подхода к квалификации совершаемых действий.

Кроме того, экспертами были изучены отдельные практические аспекты в частности:

- необходимо ли для обвинения/осуждения за взяточничество доказательство того, что взятка повлияла на служащего;
- требуется ли для доказательства преступного намерения или других элементов субъективной стороны коррупционного преступления наличие прямых доказательств или возможно выведение такого намерения из объективных фактических обстоятельств.

При ответе на первый вопрос узбекская сторона сообщила, сославшись на Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О судебной практике по делам о взяточничестве» от 24.09.1999 г., что взяткодатель будет привлечен к ответственности за дачу взятки независимо от того, повлияли ли действия взяткополучателя на достижение желаемого взяткодателем результата. При этом суд должен выяснить и отразить в приговоре, за выполнение или невыполнение каких действий в интересах взяткодателя должностным лицом получена взятка. Кроме того, необходимо иметь в виду, что ответственность за взяточничество наступает независимо от того была ли взятка заранее обусловлена, выполнены ли какие-либо действия в интересах взяткодателя.

Во втором же случае, было сказано о невозможности использования косвенных доказательств и при этом указана статья 95-1 Уголовно-процессуального кодекса Узбекистана, согласно которой фактические данные, полученные из показаний потерпевшего, свидетеля, подозреваемого, обвиняемого, подсудимого в ходе дознания, предварительного следствия, которые не нашли своего подтверждения в суде совокупностью имеющихся доказательств, а также от неизвестного источника либо от источника, который не может быть установлен в процессе производства по уголовному делу признаются недопустимыми в качестве доказательств. В то же время во время мониторингового визита представители властей Узбекистана заверили, что ограничений по использованию косвенных доказательств нет и что есть множество примеров коррупционных дел, где такие доказательства использовались и состав коррупционного преступления доказывался не на основании зафиксированного оперативными методами факта передачи взятки, а на основании финансовых документов.

В части уголовного преследования высших должностных лиц за коррупцию Узбекистан привел такие примеры дел:

1. председатель Ташкентского городского суда по уголовным делам Абдужабаров М.М. являясь должностным лицом, с целью незаконного обогащения организовал преступную группу из числа доверенных ему судей и других лиц, в составе которой осуществлял незаконное вынесение определений по оставлению подлежащего конфискации имущества подсудимым, а также оказывал давление на судей, находящихся в его подчинении, с целью вынесения ими незаконных приговоров в пользу лиц, совершивших преступления, с получением от подсудимых в качестве взяток различных материальных ценностей (всего на сумму 620 тыс. долларов США).

Приговором судебной коллегии Верховного суда Республики Узбекистан по уголовным делам от 11.05.2018 г. Абдужабаров М.М. признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных п. «а,в» ч.3 ст.167, п. «а,б» ч.3 ст.210, ч.2 ст.231, ч.2 ст.236, п. «а» ч.3 ст.177, ст.243 УК, ему назначено наказание в виде лишения свободы сроком на 16 лет с лишением определенного права сроком 3 года;

2. Садиков А.М. работая в должности начальника Главной государственной инспекции по карантину растений при Министерстве сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан, 31.05.2017 г. путем вымогательства потребовал у ЧП «Ш.П.Ахмедов» 700 долларов США в качестве взятки за выдачу разрешения на импорт 600 саженцев деревьев, и в этот же день был задержан с поличным при получении вышеуказанных денежных средств. Приговором Яккасарайского районного суда г.Ташкента от 08.09.2017 г. Садиков А.М. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч.1 ст.210 УК и на основании ст.62 УК ему назначено наказание в виде штрафа в размере 30 минимальных размеров заработной платы.

Узбекистан также предоставил следующую статистику относительно осужденных высших должностных лиц по статьям 167 (Хищение путем присвоения или растраты), 205 (Злоупотребление властью или должностными полномочиями), 210 (Получение взятки) и 243 (Легализация доходов, полученных от преступной деятельности) Уголовного кодекса.

Таблица 27. Статистика относительно осужденных высокопоставленных должностных лиц

Статья УК	Период	Руководители министерств, комитетов, агентств, органов государственного управления	Заместители руководителей министерств, комитетов, агентств, органов государственного управления	Депутаты Законодательной палаты Республики Узбекистан	Члены Сената Олий Мажлиса	Судьи	Прокуроры	Хокимы
210	2016 г.					8	6	
	2017 г.	2	1			2	1	
	2018 г. 9 мес.						2	
205	2016 г.							1
	2017 г.							2
	2018 г. 9 мес.							1
167	2016 г.							
	2017 г.							
	2018 г. 9 мес.							1
243	2016 г.							
	2017 г.							
	2018 г. 9 мес.							
Всего		2	1			10	9	5

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Приведенная статистика и примеры конкретных дел в целом указывают на низкое количество уголовных дел по коррупционным преступлениям против высокопоставленных должностных лиц, большую часть которых составляют судьи и прокуроры (при этом нет информации об уровне занимаемой ими должности).

В приложении к отчету также приведена общая статистика по коррупционным преступлениям безотносительно к субъектам ответственности.

Статистика

Рекомендация № 13 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

... 4. Обеспечить общественный доступ к регулярно обновляемым статистическим данным по уголовным и другим коррупционным правонарушениям, в частности, по количеству заявлений о таких правонарушениях, количеству зарегистрированных дел, результатам расследования, оперативно-розыскных мероприятий использованных в процессе уголовного преследования и судебных разбирательств (с указанием данных о примененных наказаниях и категориях обвиняемых их должности и места работы).

Согласно официальной информации, регулярно публикуется и распространяется информация в новостных сайтах Интернета о динамике коррупционных преступлений,

статистике и фактах совершенных подобных преступлений. Также регулярно проводится анализ уголовной статистики по коррупционным преступлениям.

В соответствии с задачами, возложенными на Управление по методическому обеспечению следствия Генеральной прокуратуры, управление осуществляет системный анализ состояния сфер, где наблюдается негативная динамика коррупционных проявлений, по итогам которых вносит представления в государственные органы, общественные объединения и должностным лицам об устранении нарушений закона, а также причин и условий им способствующих.

Результаты анализа подобной статистики опубликованы в Информационно-аналитических докладах Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции по исполнению Государственной программы по противодействию коррупции Республики Узбекистан за первое полугодие 2017 года, и 2017 год. Этот анализ был подготовлен при технической поддержке Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) на русском, узбекском и английском языках.

Данные доклады распространяются среди государственных и общественных органов, дипломатических представительств, международных организации и МНПО, в том числе электронном виде.

Согласно Указу Президента РУ «О мерах по коренному совершенствованию системы уголовно-правовой статистики и повышению эффективности системного анализа преступлений» от 31 октября 2018 года № УП-5566, должна быть разработана и внедрена Единая информационная система «Электронная уголовно-правовая статистика», предусматривающая:

ведение единого учета информации по уголовным делам, материалам доследственной проверки, результатам судебного разбирательства дел и исполнения судебных решений, а также по участникам, привлеченным в качестве обвиняемого и потерпевшего, путем формирования электронных форм статистических карточек;

введение электронной формы обмена информацией органов предварительного следствия и дознания между органами прокуратуры, судами и другими государственными органами, в том числе путем интеграции информационных систем и баз данных;

оптимизацию процедур ведения уголовно-правовой статистики и исключения человеческого фактора в процессе ее формирования.

Генеральной прокуратуре поручено обеспечить с 1 марта 2019 года запуск в действие полноценной версии системы.

Указом также создано в структуре Генеральной прокуратуры — Управление уголовно-правовой статистики, а в прокуратурах Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента — отделы уголовно-правовой статистики. Их основными задачами определены:

сбор, обобщение, ведение, обработка, накопление и предоставление уголовно-правовой статистики;

осуществление надзора за соблюдением законности в сфере уголовно-правовой статистики, а также полноты и достоверности ввода информации в Единую информационную систему;

осуществление статистического анализа состояния преступности, в том числе в разрезе территорий и по видам преступлений.

Таким образом функции ведения уголовно-правовой статистики переданы от МВД Генеральной прокуратуре.

Этим же Указом в структуре Академии Генеральной прокуратуры создан Центр системного анализа и исследования причин совершения преступлений с такими задачами:

изучение и диагностика причин и условий совершения преступлений, анализ состояния профилактики правонарушений, в том числе предупреждения отдельных видов преступлений;

криминологическое прогнозирование изменения состояния преступности, а также методологическое и консультативное обеспечение деятельности по профилактике правонарушений;

разработка научно-обоснованных предложений и рекомендаций по предупреждению и устранению правонарушений, а также мониторинг их выполнения;

проведение научно-практических исследований по видам преступлений, личностям преступника и потерпевшего.

Эксперты отмечают, как позитивные шаги, предпринятые в направлении реформирования системы учета и ведения статистики по уголовным правонарушениям. Внедрение предусмотренной указом Президента электронной системы позволит усовершенствовать сбор, обобщение, ведение, обработку, накопление и предоставление уголовно-правовой статистики.

При ведении учета и статистика коррупционных преступлений Узбекистан использует перечень преступлений, часть из которых не является коррупционными по сути⁷¹ (см. начало этой главы). Это приводит к искажению статистических данных и неправильному представлению результатов работы по противодействию коррупции. По мнению экспертов, следует пересмотреть указанный перечень

В то же время Узбекистан не предоставил какой-либо информации о выполнении данной ему рекомендации относительно обеспечения общественного доступа к регулярно обновляемым статистическим данным по уголовным и другим коррупционным правонарушениям. Информирование об отдельных уголовных расследованиях не может считаться предоставлением регулярных статистических данных. Недавно принятый Указ Президента также не затрагивает этот вопрос. Таким образом, эту часть рекомендации Узбекистан не выполнил.

Новая рекомендация № 41

- 1. Обеспечить сбор, обобщение и опубликование в Интернете регулярно обновляемых статистических данных по коррупционным преступлениям (в разрезе отдельных составов), в частности, по количеству сообщений о таких преступлениях, количеству возбужденных дел, результатам расследования, уголовного преследования и судебных разбирательств (с указанием данных о примененных наказаниях и категориях обвиняемых в зависимости от их должности и места работы). Статистические данные должны сопровождаться анализом тенденций совершения коррупционных преступлений.***

⁷¹ Перечень утвержден в Инструкции о порядке учета преступлений, лиц их совершивших, процессуальных решений органов, осуществляющих доследственную проверку, дознание и предварительное следствие, а также суда.

2. Изменить определение перечня коррупционных преступлений, который используется в статистических целях.

3.4. Специализированные антикоррупционные органы правоприменения, суды

Рекомендация № 13 Отчета о третьем раунде мониторинга Узбекистана:

1. Усилить антикоррупционную специализацию правоохранительных органов и органов прокуратуры. Усилить независимость структурного подразделения Генеральной прокуратуры ответственного за расследование и уголовное преследование дел коррупционного характера. ...

Антикоррупционная специализация правоохранительных органов

В соответствии со статьей 7 Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции», государственными органами, непосредственно осуществляющими деятельность по противодействию коррупции, являются Генеральная прокуратура, Служба государственной безопасности, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции Республики Узбекистан и Департамент по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан.

Так, в структуре органов прокуратуры функционирует Управление по борьбе с организованной преступностью и коррупцией и его отделы в прокуратурах областей, г. Ташкента и Республики Каракалпакстан.

Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному повышению эффективности использования бюджетных средств и совершенствованию механизмов борьбы с экономическими преступлениями» от 23.05.2018 г. № УП-5446 в структуре Департамента по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан создано Управление по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией.

В следственном департаменте при МВД существует специализированное антикоррупционное подразделение - отдел по расследованию преступлений против порядка управления.

Указанные структурные подразделения уполномочены выявлять и расследовать коррупционные преступления, совершенные должностными лицами государственных органов.

Как сообщили органы власти Узбекистана в описании мер по выполнению предыдущей рекомендации, Указом Президента Республики Узбекистан от 15.02.2018 г. были внесены изменения в деятельность Управления по борьбе с организованной преступностью и коррупцией, направленные на усиление следственной деятельности управления, освобождение управления от несвязанных со следствием задач.

В частности:

- управление освобождено от несвойственных задач по надзору за проведением следствия и доследственных проверок отделами по борьбе с организованной преступностью и коррупцией нижестоящих прокуратур;

- отменяется необходимость проведения регулярного анализа и обобщения состояния прокурорского надзора в сфере противодействия коррупции;
- управление освобождено от организационного обеспечения деятельности Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции;
- упразднены должности прокуроров управления в обязанности которых входили задачи по изучению уголовных дел нижестоящих следственных подразделений, а также методическому, информационно-аналитическому обеспечению нижестоящих подразделений (в настоящее время управление состоит из должностей следователей, старших следователей и следователей по особо важным делам и старших следователей по особо важным делам).

Данные задачи были возложены на созданное вышеуказанным Указом Президента Республики Узбекистан Управление по методическому обеспечению следствия.

Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному повышению эффективности использования бюджетных средств и совершенствованию механизмов борьбы с экономическими преступлениями»⁷², пересмотрены задачи, функции и полномочия Департамента по борьбе с налоговыми, валютными преступлениями и легализацией преступных доходов при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан, деятельность которого не в полной мере отвечала современным реалиям развития экономики, поддержки предпринимательства, борьбы с экономическими преступлениями и коррупцией.

В целях дальнейшего создания благоприятных условий для ведения бизнеса и привлечения инвестиций, пресечения фактов хищения и нерационального использования бюджетных средств, а также повышения эффективности борьбы с экономическими преступлениями и коррупцией Департамент по борьбе с налоговыми, валютными преступлениями и легализацией преступных доходов при Генеральной прокуратуре преобразован в Департамент по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан.

Одной из задач Департамента предусмотрено противодействие экономическим преступлениям и коррупции в топливно-энергетическом комплексе, банковско-финансовой, налоговой, транспортной, строительной и социальной сферах, устранение их последствий, а также причин и условий, им способствующих.

В этой связи в структуре Департамента создано Управление по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией на базе Отдела по борьбе с налоговыми правонарушениями, Отдела по борьбе с валютными правонарушениями, Отдела по защите потребительского рынка, Отдела по защите прав субъектов предпринимательства и борьбе с коррупцией.

Департамент на системной основе обеспечивает установление силами оперативных подразделений коррупционных фактов, бюрократических препон и случаев злоупотреблений должностными полномочиями работниками государственных органов и организаций в сфере экспортно-импортной деятельности в целях принятия мер, предусмотренных законодательством.

Департаменту предоставлено право:

⁷² <http://lex.uz/ru/docs/3743203>.

- запрашивать и получать от Центрального банка и Министерства финансов Республики Узбекистан сведения, связанные с движением государственных денежных средств по банковским счетам и единому казначейскому счету;
- на основе результатов оперативно-розыскной деятельности инициировать в установленном порядке проверки в государственных организациях и предприятиях, в уставном капитале которых имеется доля государства, а также в других хозяйствующих субъектах, независимо от формы собственности, по вопросам расходования средств бюджетов бюджетной системы и государственных целевых фондов Республики Узбекистан, иностранных грантов, предоставляемых в рамках заключенных Президентом Республики Узбекистан и Правительством Республики Узбекистан договоров со странами-донорами, международными, иностранными правительственными и неправительственными организациями, а также иностранных кредитов, привлекаемых под гарантию Республики Узбекистан;
- истребовать от государственных организаций и предприятий, в уставном капитале которых имеется доля государства, а также других хозяйствующих субъектов, независимо от формы собственности, сведения и объяснения, необходимые для выявления фактов нецелевого использования бюджетных средств, злоупотреблений и коррупции при их распределении;
- получать, обобщать, проводить анализ, осуществлять проверку и хранение информации в сфере противодействия легализации доходов, полученных от преступной деятельности, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, а также при наличии достаточных оснований направлять предписания о приостановлении на срок не более тридцати рабочих дней операций с денежными средствами или иным имуществом, возложив данную функцию исключительно на Управление по противодействию легализации доходов, полученных от преступной деятельности, и финансированию терроризма Департамента;
- получать доступ к базе данных государственных органов и организаций, используемых для реализации возложенных на Департамент задач.

Департамент по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре является самостоятельным специализированным правоохранительным органом при Генеральной прокуратуре, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, последовательную проверку и дознание по экономическим и коррупционным преступлениям, фактам легализации преступных доходов, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения, а также возмещение экономического ущерба, нанесенного в результате совершения указанных преступлений.

Согласно Указу Президента, общая численность управленческого персонала Департамента составляет 1 076 шт. ед., из них в центральном аппарате 97 шт. ед.

МВД: В целях улучшения выполняемых работ по осуществлению профилактики правонарушений, связанных с коррупцией, образовано Главное управление профилактики правонарушений МВД, Управление по борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями в структуре Главного управления уголовного розыска МВД, Отдел расследования преступлений против порядка управления в структуре Следственного департамента при МВД.

СГБ: Принят Закон «О службе государственной безопасности»⁷³, определяющий правовой статус и основные направления деятельности, основные принципы, права и обязанности, регулирующий взаимодействие службы с госорганами и другими организациями и др.

Законом одним из направлений деятельности предусмотрено противодействие проявлениям коррупции в государственных органах и иных организациях, представляющим угрозу государственным интересам и безопасности. Образовано соответствующее управление и утверждено его положение.

Подследственность, передача дел

В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством расследование уголовного дела осуществляется в форме дознания или предварительного следствия (ст.320-3УПК). Систему следственных органов Узбекистана составляют: Служба государственной безопасности, Министерство внутренних дел и органы прокуратуры и их подразделения на местах. Дознание производится органами внутренних дел, Департамент по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре, Бюро принудительного исполнения при Генеральной прокуратуре, Государственным таможенным комитетом и их подразделениями на местах.

Порядок подследственности предусмотрен в статье 345, 381-2 УПК. Предварительное следствие по делам о преступлениях, предусмотренных, среди прочего, статьями 205–212 Уголовного кодекса (основные составы коррупционных преступлений), а также по делам о преступлениях отдельных категорий должностных лиц, указанных в законе, производится следователями органов прокуратуры.

Предварительное следствие по делам о преступлениях, предусмотренных частями третьей и четвертой статьи 213, частями третьей и четвертой статьи 214, статьей 243 производится следователями органов внутренних дел. По частям первой-второй статей 213-214 производится дознание.

Если при производстве расследования будет установлено новое преступление, подследственное другому органу предварительного следствия, расследование в полном объеме может быть окончено тем органом предварительного следствия, в производстве которого находится дело, только с согласия соответствующего прокурора.

При объединении в одно производство уголовных дел, подследственных разным органам предварительного следствия, прокурор поручает производство расследования органу, к подследственности которого относится уголовное дело о более тяжком преступлении, а при равном характере и степени общественной опасности преступлений – органу, расследующему уголовное дело в течение наиболее длительного срока.

Согласно статье 345 УПК, Генеральный прокурор Республики Узбекистан или его заместители в целях обеспечения всесторонности, полноты и объективности расследования вправе передать по мотивированному постановлению уголовное дело от одного органа предварительного следствия другому независимо от правил подследственности в следующих случаях:

1. если ранее преступление было укрыто от учета органом, которому подследственно уголовное дело;

⁷³ <http://lex.uz/ru/docs/3610937>.

2. если руководитель органа, которому подследственно уголовное дело, или его близкий родственник признан потерпевшим, подозреваемым либо обвиняемым, гражданским истцом либо гражданским ответчиком по делу;
3. привлечения заведомо невиновного в качестве обвиняемого либо заведомо незаконного возбуждения ходатайства о применении меры пресечения в виде заключения под стражу или домашнего ареста;
4. применения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения при производстве предварительного следствия;
5. нарушения требований УПК, которые могут негативно отразиться на результатах расследования и принятии законного решения по делу.

Таблица 28. Статистика передачи прокурором дела по коррупционным преступлениям от одного следователя (следственного органа) другому

Орган	Период	Количество уголовных дел, переданных от одного следователя другому	Количество уголовных дел, переданных от одного следственного органа другому
Прокуратура	2016 г.	117	55
Служба государственной безопасности		19	25
МВД			7
Прокуратура	2017 г.	103	43
Служба государственной безопасности		6	11
МВД			4
Прокуратура	2018 г. 9 месяцев	77	53
Служба государственной безопасности		1	42
МВД			4
Всего		323	244

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Комментарии экспертов

1. В части усиления антикоррупционной специализации следует приветствовать создание Департамента по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре как самостоятельного правоохранительного органа. Однако Департамент наделен полномочиями, которые ограничиваются осуществлением оперативно-розыскной деятельности, доследственной проверки и дознания. При этом юрисдикция департамента распространяется не только на коррупционные, но и на большой перечень экономических преступлений. К тому же, как отмечалось выше, определение перечня коррупционных преступлений чрезмерно широко, что размывают специализацию соответствующих органов.

Сам Департамент, несмотря на его статус самостоятельного органа, нельзя считать отвечающим стандартам независимости антикоррупционных ведомств. Это связано, в

первую очередь, с ограниченной реальной независимостью органов прокуратуры (см. раздела касательно добропорядочности прокуратуры в этом отчете). Во-вторых, Департамент возглавляет начальник, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом Республики Узбекистан по представлению Генерального прокурора. Назначение происходит по политическому решению; не предусмотрено гарантий от произвольного увольнения с должности. В-третьих, функции Департамента ограничены, поскольку осуществление следствия и дальше поручено отдельному структурному подразделению в рамках Генеральной прокуратуры и территориальных прокуратур (Управление по борьбе с организованной преступностью и коррупцией и его отделы в прокуратурах областей, г. Ташкента и Республики Каракалпакстан).

Органы власти Узбекистана в своих письменных ответах утверждают, что специализация прокуроров по надзору за следствием о коррупционных преступлениях была внедрена в систему органов прокуратуры с 2018 года путем создания в структуре Генеральной прокуратуры Управления по методическому обеспечению следствия. Однако, на это Управление возложен надзор за проведением поднадзорными следственными подразделениями органов прокуратуры доследственных проверок и следственных действий не только по коррупционным преступлениям.

2. Эксперты также отмечают, что в рамках органов прокуратуры сосредоточены функции по проведению оперативно-розыскных мероприятий, следствия, надзора за ним и представления в суде дел по коррупционным преступлениям. Объединение функций следствия и надзора за следствием в одном органе может приводить к конфликту интересов. Так, по действующей структуре Генеральной прокуратуры Узбекистана управления по осуществлению следствия по коррупционным преступлениям и надзора за таким следствиям подчинены одному и тому же заместителю Генерального прокурора.

Следует рассмотреть вопрос о выделении функции следствия по коррупционным преступлениям из общей структуры органов прокуратуры, например, путем дальнейшего усиления автономии Департамента по борьбе с экономическими преступлениями.

3. В Узбекистане отсутствует специализация прокуроров по представлению коррупционных дел в суде.

4. Проблематичным является осуществления оперативно-розыскных мероприятий по коррупционным делам органами государственной безопасности, функции которых не должны включать противодействие экономическим и коррупционным преступлениям. Это связано с тем, что деятельность служб безопасности, как правило, является непрозрачной в силу их специфики, за ними отсутствует действенный общественный контроль. Наделение спецслужбы полномочиями по борьбе с уголовными правонарушениями может приводить к злоупотреблениям и само по себе создает значительные коррупционные риски.

5. Относительно автономности деятельности органов прокуратуры в части проведения антикоррупционных расследований следует также отметить положение Уголовно-процессуального кодекса (ст. 170) о выполнении решения о прослушивании переговоров, ведущихся с телефонов и других переговорных устройств, исключительно органами службы национальной безопасности. Такое монопольное право на осуществление прослушивания может снижать эффективность антикоррупционных расследований. Следует рассмотреть вопрос предоставления таких полномочий и технических ресурсов также определенному подразделению органов прокуратуры, например, в рамках Департамента по борьбе с экономическими преступлениями.

6. В части возможности передачи дел, по мнению экспертов, предоставленная статистика свидетельствует о большом количестве передачи коррупционных дел от одного следователя

или следственного органа другому. Это вызывает вопрос по поводу применения на практике оснований для такой передачи, предусмотренных в статье 345 УПК. Хотя сами основания сформулированы достаточно узко (кроме пункта 5 перечня оснований), их широкое применение может указывать на необоснованное вмешательство в расследование коррупционных преступлений. Это негативно влияет на независимость антикоррупционных расследований и органов, которые их проводят.

Рекомендация в части усиления специализации была выполнена частично.

Орган по поиску и управлению арестованными активами

В Узбекистане отсутствует орган (органы) или подразделение (подразделения), которые отвечали бы за выявление, поиск и управление преступными доходами, подлежащими конфискации, в том числе за границей. Эти функции осуществляются следователями органов досудебного расследования.

Наличие таких органов (подразделений) считается стандартом в странах Европейского Союза и передовой практикой других стран. Органы досудебного расследования и другие институты, как правило, не обладают опытом, специальными знаниями и временем для действенного розыска активов, их ареста и последующего эффективного управления ими в течение срока действия ареста имущества и после принятия решения о конфискации. Это особенно актуально в случае необходимости выявления и поиска активов за границей.

Согласно статье 31 Конвенции ООН против коррупции, каждое Государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться для обеспечения возможности выявления, отслеживания, замораживания или ареста средств совершения коррупционных преступлений и доходов от них с целью последующей конфискации. Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с его внутренним законодательством, такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться для регулирования управления компетентными органами замороженным, арестованным или конфискованным имуществом.

Согласно рекомендациям 4 и 38 ФАТФ, страны должны принять меры, среди прочего, для: выявления, поиска и оценки имущества, которое подлежит конфискации; замораживания и ареста активов; создания механизмов для эффективного управления и, если необходимо, отчуждения/избавления от имущества, на которое был наложен арест или которое было конфисковано. Эти механизмы должны касаться как национальных процедур, так и осуществляться на основании запросов иностранных стран⁷⁴.

⁷⁴ ФАТФ (2012), International Standards on Combating Money Laundering and The Financing of Terrorism and Proliferation, обновлено в феврале 2018 года, Рекомендации 4 и 38, Пояснительные записки к Рекомендациям 4 и 38. Доступно по ссылке <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>. См. также: Руководство ФАТФ, Best Practices on Confiscation (Recommendations 4 and 38) and Framework for Ongoing Work on Asset Recovery (2012), доступно по ссылке <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/bestpracticesonconfiscationrecommendations4and38andframeworkforongoingworkonassetrecovery.html>; G8 Best Practices for the Administration of Seized Assets (2005); European Union Decision 2007/845/JHA concerning cooperation between asset recovery offices of the member States for tracing and identification of proceeds of a crime; Directive 2014/42/EU on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime.

Новая рекомендация № 42

1. *Обеспечить, чтобы правоохранительные органы, занимающиеся коррупционными делами, были оперативно и структурно независимыми.*
2. *Обеспечить эффективную специализацию в расследовании и уголовном преследовании коррупционных преступлений в соответствии с международными стандартами.*
3. *Рассмотреть возможность исключения функций противодействия экономическим и коррупционным преступлениям из полномочий органов государственной безопасности.*
4. *Создать (определить) орган или подразделение, ответственное за выявление, поиск, арест и управление имуществом, подлежащим конфискации, в том числе за границей.*

«3. Проводить обучение следователей и прокуроров по проведению расследований и уголовных преследований в отношении сложных финансовых преступлений ...»

Обучение

Органы власти Узбекистана предоставили следующую информацию:

На основании рабочего плана Академии прокуратуры на 2018 год проведен краткосрочный курс по повышению квалификации сотрудников отделов по борьбе с организованной преступностью и коррупцией Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента на тему «Актуальные вопросы противодействия коррупции и борьбы с ней».

Учебной программой предусмотрено повышение квалификации следователей, непосредственно осуществляющих мер по борьбе с коррупцией, по различным темам в области противодействия и борьбы с коррупцией.

Например, с 18 по 29 июня 2018 г. в процессе учебной программы, кроме лекций, проводились практические занятия, такие как решение казусов, симуляционных задач, организованы встречи в виде семинаров, круглых столов и других мероприятий с международными и зарубежными экспертами в области противодействия и борьбы с коррупцией, а также национальными экспертами и членами Экспертной группы Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции.

В процессе программы Академией совместно с НПО «Региональный диалог» организована конференция с участием экспертов из США, которые имеют богатый опыт в расследовании уголовных дел, связанных с коррупционными преступлениями, а также судьями рассматривающие дела в данной области.

В конференции участники приняли непосредственное участие в инсценировках по коррупционным уголовным делам, подготовленными зарубежными экспертами на основании американского опыта.

В августе 2018 года в Академии Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан проведён круглый стол «Совершенствование нормотворческого процесса как важный компонент системного противодействия коррупции: опыт Узбекистана и Словении», на котором Министр юстиции Республики Словения Г.Клеменчич поделился опытом антикоррупционных реформ, осуществлённых в Словении.

Ежегодно в Академии прокуратуры проходят обучение около 3 тыс. работников прокуратуры, Департамента, Бюро принудительного исполнения и Агроинспекции при Генеральной прокуратуре.

Исходя из специфики аудитории, в учебные программы вносятся темы по противодействию коррупции по 2-3 академических часа. Так, в 2016 году в Академии обучались 488 слушателей Высших учебных курсов Генпрокуратуры, в 2017 году 1026 слушателей, за 9 месяцев 2018 года 598 слушателей Академии Генпрокуратуры.

В рамках курсов повышения квалификации следователей и дознавателей следственных служб органов внутренних дел Республики Узбекистан, организованных в феврале 2018 г. на базе Академии МВД, были проведены: цикл занятий на тему «Своевременное выявление, пресечение, устранение последствий коррупции, причин и условий, способствующих ей»; научно-практическая конференция «Противодействие коррупции – общенациональная задача».

«...выделить необходимые кадровые и финансовые ресурсы, включая для проведения бухгалтерско-криминалистической и информационно-технологической экспертизы и исследований»

В соответствии со статьей 187-3 Уголовно-процессуального кодекса в качестве лиц, назначаемых для проведения ревизии, могут выступать специалисты Департамента по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре, государственной налоговой службы, Министерства финансов Республики Узбекистан и территориальных финансовых органов.

В данном направлении по указанным государственным органам был принят ряд организационных мер направленных как на усиление кадровых и финансовых ресурсов, так и на повышение эффективности борьбы с экономическими преступлениями и коррупцией.

В частности, Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному повышению эффективности использования бюджетных средств и совершенствованию механизмов борьбы с экономическими преступлениями» от 23.05.2018 г. Департамент при Генеральной прокуратуре был преобразован в Департамент по борьбе с экономическими преступлениями. Усилено материальное и социальное обеспечение сотрудников Департамента. Общая численность управленческого персонала Департамент составляет 1076 человек.

В рамках Департамента при Генеральной прокуратуре действует отдел документальных проверок, который проводит по поручению ревизии и финансовые проверки. В структуре Генеральной прокуратуры действует Управление по внедрению информационных технологий и информационной безопасности.

На базе факультета повышения квалификации Академии МВД во второй половине 2017 г. организовано обучение 49 следователей органов внутренних дел по тематике, касающейся расследования уголовных дел по финансовым преступлениям, порядка проведения бухгалтерско-криминалистической и информационно-технологической экспертизы и исследований.

В течение 2017 года на базе Налоговой академии при ГНК и Учебного центра при Министерстве финансов организованы и проведены недельные учебные занятия по повышению квалификации в сфере финансовых и налоговых преступлений для 232 территориальных сотрудников Департамента при Генеральной прокуратуре

По утверждению представителей правоохранительных органов Узбекистана проблем с привлечением экспертов во время досудебного расследования не возникает.

Рекомендация в части обучения и выделения ресурсов в основном выполнена.

В целом предыдущая рекомендация № 13 выполнена частично.

Защита свидетелей

В соответствии с Законом Республики Узбекистан «Об оперативно-розыскной деятельности» в случае возникновения реальной угрозы жизни, здоровью или имуществу лиц, оказывающих содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, а также членов их семей, органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, обязаны принимать в отношении них специальные меры защиты в порядке, установленном Кабинетом Министров Республики Узбекистан (ст.23). Нормативный акт, устанавливающий подобный порядок, носит служебный характер.

В целях создания государственных гарантии физической и социальной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса, в том числе лиц, сообщающих информацию о коррупционных правонарушениях, разработан проекта закона «О защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса». Проект предусматривает государственные гарантии физической и социальной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса, в том числе лиц, сообщающих информацию о коррупционных правонарушениях.

Проект закона принят к рассмотрению в Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан и рассмотрен в первом чтении.

Новая рекомендация № 43

- 1. Продолжить проведение регулярного практического обучение следователей и прокуроров по проведению расследований и уголовных преследований в отношении сложных финансовых преступлений, использованию ИКТ и различных источников информации, в том числе за границей, при проведении расследований.*
- 2. Обеспечить принятие и реализацию действенного закона о защите свидетелей и других участников уголовного процесса, выделив достаточное финансирование для его внедрения.*

Глава 4. Предотвращение и преследование коррупции в налоговой администрации Республики Узбекистан

4.1. Общая информация о системе органов государственной налоговой службы

Обзор сектора, распространённость коррупции, коррупционные риски

В соответствии с Налоговым кодексом Республики Узбекистан, уполномоченными органами по сбору налогов, совместно с другими, являются органы государственной налоговой службы – Государственный налоговый комитет Республики Узбекистан, государственные налоговые управления Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, а также государственные налоговые инспекции районов и городов.

Государственный налоговый комитет (ГНК) является республиканским органом государственного управления по контролю в области обеспечения соблюдения налогового законодательства, защиты экономических интересов и имущественных прав государства.

Государственный налоговый комитет в своей деятельности подчиняется Кабинету Министров Республики Узбекистан.

В систему Государственного налогового комитета входят: Центральный аппарат; государственные налоговые управления Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента; государственные налоговые инспекции районов (городов); Межрегиональная государственная налоговая инспекция по крупным налогоплательщикам; подведомственные организации; образовательные учреждения.

Доля платежей и налогов, администрируемых государственными органами налоговой службы Республики Узбекистан, в совокупных доходах бюджета государства составили в 2015 году 75,4%, в 2016 году 76,6%, в 2017 году 76%, в I полугодии 2018 года 72,8%⁷⁵.

Таблица 29. Поступления налогов в бюджет Узбекистана

Наименование	Поступления (млрд. сум)			
	2015 г.	2016 г.	2017 г.	6 мес. 2018 г.
Поступления, всего	27 530,2	31 428,5	37 750,9	24 138,4
в том числе:				
Налог на прибыль	1 180,5	1 215,1	1 475,5	1 743,4
Налог на имущество	1 393,0	1 659,2	2 129,7	1 238,7
Налог на добавленную стоимость	6 210,5	6 958,1	8 634,1	5 977,6

* Поступления указаны за исключением таможенных платежей и других налогов, взимаемых таможенными органами, а также прочих поступлений.

Источник: Ответы на вопросник, предоставленные правительством Узбекистана в ноябре 2018 г.

По состоянию на 1 сентября 2018 года, количество действующих налогоплательщиков-юридических лиц составляло 358 609 единиц и индивидуальных предпринимателей 228 226 единиц.

⁷⁵ Данные Министерства финансов Узбекистана (<https://www.mf.uz>).

Физические лица:

- плательщики налога на доходы – 4 545 217 налогоплательщиков;
- плательщики налога на имущество – 5 686 217 налогоплательщиков;
- плательщики земельного налога – 5 002 270 налогоплательщиков.

Общая численность сотрудников ОНС составляет 11 410 единиц, в том числе центральный аппарат ГНК – 257 единиц.

Смета расходов органов государственной налоговой службы:

- в 2016 году 408,8 млрд. сум;
- в 2017 году 478,1 млрд. сум;
- в 2018 году 631,6 млрд. сум.

Органы налоговой службы по природе своей деятельности, являются государственными органами, имеющими один из самых близких контактов с гражданами страны, и в особенности с субъектами предпринимательской деятельности, что влечет за собой особенно высокие требования к их эффективности и добропорядочности.

Высшее руководство Узбекистана определило налоговую сферу как одну из проблемных в контексте распространённости коррупции и заявило о необходимости проведения коренных реформ.

В качестве основных проявлений и тенденций коррупции в последние три года Узбекские власти выделили несколько сфер, в которых, по мнению граждан, повысился уровень коррупции, и органы налоговой службы попали в их число.

Статистика различных коррупционных преступлений, по которым были возбуждены уголовные дела показывает, что в 2017 году среди общего числа 1929 должностных лиц, совершивших коррупционные преступления, было 86 работников налоговых органов, более высокие показатели лишь у органов внутренних дел и банковских работников.

По результатам проводимых опросов в стране, органы Государственного налогового комитета находятся в списке сфер, наиболее подверженных коррупции и взяточничеству, в течение последних четырех лет. И этот негативный рейтинг возрастает с каждым годом.

В 2018 году согласно проведенному опросу общественного мнения, Центром «Ижтимоий фикр», 12,2% ответили, что коррупция и взяточничество широко распространены или распространены местами в налоговых органах.

Проведенный Республиканской межведомственной комиссией анализ коррупционных рисков определил налоговую сферу среди наиболее коррупциогенных сфер наряду с высшим и средним специальным образованием, землепользованием, государственными закупками, и деятельностью госкомпаний «Узавтосаноат», «Узпахтасаноат» и «Уздонмахсулот».

По данным Узбекистана, ГНК провел оценку коррупционных рисков в налоговой сфере и в деятельности органов налоговой службы Узбекистана, по итогам которой выявил ряд недостатков. К наиболее распространенным коррупционным рискам в деятельности сотрудников ОНС были отнесены: осуществление контроля; подготовка и принятие решений об отсрочке уплаты налогов; рассмотрение дел об административных правонарушениях и другие.

Наиболее распространенными коррупционными правонарушениями, совершаемых сотрудниками ОНС, являются: хищение путем присвоения или растраты (ст.167 УК); злоупотребление властью или должностными полномочиями (ст.205 УК); получение взятки (ст.210 УК); посредничество во взяточничестве (ст.212 УК).

Меры по реформе системы налогообложения и органов налоговой службы

За последние годы в Узбекистане активизировались усилия по проведению обширных реформ в государственном секторе, в том числе в налоговой сфере.

Стратегия действий по приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах предусматривает последовательное упрощение системы налогообложения, снижение налогового бремени посредством расширения налогооблагаемой базы. Во исполнение Стратегии, а также в целях внедрения современных методов налогового администрирования, повышения собираемости налогов и других обязательных платежей принят Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию налогового администрирования, повышению собираемости налогов и других обязательных платежей» от 18 июля 2017 года № УП-5116⁷⁶.

Указом Президента Республики Узбекистан от 29 июня 2018 года № УП-5468 «О концепции совершенствования налоговой политики Республики Узбекистан» определены основные направления Концепции совершенствования налоговой политики страны⁷⁷.

Постановлением Президента Республики Узбекистан от 26 июня 2018 года № ПП-3802 «О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов государственной налоговой службы»⁷⁸ утверждена программа мер по совершенствованию деятельности органов государственной налоговой службы и налогового администрирования.

Во исполнение данной программы мер в настоящее время Государственным налоговым комитетом разрабатываются соответствующие нормативно-правовые акты⁷⁹. На завершающих этапах разработки находится проект Налогового кодекса Республики Узбекистан в новой редакции и разработан проект Стратегии реформирования налоговой системы Республики Узбекистан на 2019-2023 гг.

Комментарии экспертов

1. ГНК обеспечивает около 75% налоговых и других доходов в бюджет, контролирует и предоставляет услуги более чем 15 миллионам налогоплательщиков. ГНК имеет в своем штате более 11 тысяч работников, а также весь арсенал исключительных юридических полномочий, что делает его не только ключевым государственным органом, но и органом, подверженным высокой степени рисков, в том числе и коррупционных.

В лучших практиках налогового администрирования существует так называемая обратная связь между эффективной деятельностью налоговой службы (уровнем собираемости налогов) и уровнем коррупции в налоговых органах. Поскольку только налоговая служба, которой доверяет общественность, может эффективно собирать налоги.

Для этого служба должна обладать характеристиками современного налогового администратора, а именно:

- уметь долгосрочно планировать деятельность;

⁷⁶ <http://lex.uz/docs/3271161>.

⁷⁷ <http://lex.uz/docs/3802374>.

⁷⁸ <http://lex.uz/docs/3796086?ONDATE=27.06.2018%2000#3802145>.

⁷⁹ <http://lex.uz/docs/2509057>.

- систематически управлять налоговыми рисками;
- производить адекватный контроль налогоплательщиков, основанный на анализе рисков;
- быть ориентированной на клиента;
- предоставлять качественные услуги, в основном в электронном виде;
- информировать о порядке уплаты налогов;
- иметь квалифицированный персонал.

Проект Стратегии реформирования налоговой системы Республики Узбекистан на 2019-2023 гг. предусматривает серьезные цели для качественных изменений налоговой политики, улучшения налогового администрирования, улучшения условий для ведения бизнеса и повышения самосознания налогоплательщиков, и ряд нужных мер. Среди таких целей можно выделить:

- создание благоприятных условий для добровольного исполнения налоговых обязательств;
- создание инклюзивной системы мониторинга эффективности администрирования налогов и преференций;
- сокращение теневого оборота;
- оптимизация издержек администрирования налогов;
- улучшение инвестиционного климата;
- автоматизация процессов налогового администрирования;
- улучшение стратегий и практик отношении вопросов кадрового потенциала и др.

Такой объём реформ, а также их запланированная скорость, смогли бы иметь позитивный эффект как на собираемость налогов, так и на понижение коррупционной составляющей.

Однако, по мнению экспертов, для достижения реального и систематического эффекта задуманных реформ необходимо использовать стратегический подход и управление в деятельности ГНК, которого недостает в разработанном проекте.

На данный момент, разработанный проект Стратегии реформирования налоговой системы Республики Узбекистан на 2019-2023 гг. по своей форме более напоминает документ оперативного использования. К примеру, из документа неясно, какие проблемы должны решать предложенные цели, как они были оценены и, что очень важно, как определялись приоритеты. Так, например, в проекте стратегии есть цель «Сокращение теневого сектора», но мероприятия, направленные на ее достижение, явно недостаточные, величина и влияние явления являются неизмеренными.

Эксперты считают, что для реального продвижения и достижения целей реформы, ГНК должен утвердить порядок стратегического управления и планирования. В нем должны указываться все основные шаги и элементы стратегического планирования: период, выдвижение целей, оценка рисков, выдвижение задач, планирование мероприятий, измерение результата, оценка результата, ответственные лица и подразделения, ресурсы, ИТ обеспечение. Одним из обязательных видов измерения достижения стратегических целей

должны быть социологические опросы налогоплательщиков о доверии к налоговой службе, удовлетворённости предоставляемыми услугами, восприятия коррупции и др.

По информации, предоставленной Узбекистаном в комментариях к проекту данного отчета, проект Стратегии подвергся изменениям и доработке с учетом замечаний и предложений в рамках технического взаимодействия с миссией МВФ. В частности, они сообщили, что было осуществлено уточнение целей, корректировка мероприятий механизмов и сроков их реализации, предусмотрены индикаторы оценки результатов и эффективности принимаемых мер.

Власти Узбекистана утверждают, что обновленный проект стратегии охватывает рекомендуемые направления и предусматривает решение задач, обозначенных в рекомендации. Они также сообщили, что проект стратегии в настоящее время находится на стадии согласования с министерствами и ведомствами.

Эксперты приветствуют сотрудничество с миссией МВФ в этой сфере и уверены, что это поможет Узбекистану выполнить рекомендации данного отчета. Не имея возможности ознакомиться с обновленным текстом проекта Стратегии, эксперты выражают надежду, что рекомендации данного отчета будут служить дальнейшим ориентиром для разработки этого и последующих стратегических документов, так как они имеют широкое действие и распространяются и на все последующие стратегические документы.

В дальнейшем Узбекистану имеет смысл обратить внимания на стандарты и практики, разработанные ОЭСР и МВФ в сфере налогового администрирования и управления. А также принять во внимание и начать работу по устранению недостатков, которые будут определены департаментом фискальных дел МВФ (IMF FAD). Узбекистан сообщил, что эта работа уже начата и с января 2019 года на основании ранее достигнутых договоренностей в Государственном налоговом комитете работает группа экспертов из МВФ и Всемирного банка.

2. Как часть упомянутого стратегического плана, должен создаваться план по управлению налоговыми рисками (Compliance Strategy). Как правило он создается на год или на несколько лет. В процессе создания стратегии на следующий год принимают участие большинство подразделений налоговой службы, связанных с налоговым администрированием.

Качественно и количественно оцениваются все возможные налоговые риски, затем они выставляются в приоритетном порядке. После чего составляется план управления рисками, мерами контроля, информирования, предоставления дополнительных услуг налогоплательщикам и др.

Одно подразделение, как правило, то, которое отвечает за анализ налоговых рисков, должно быть ответственным за процесс подготовки плана. В Плане должны указываться исполнители, сроки исполнения, индикаторы измерения, ресурсы, коммуникация.

Было бы полезно изучить опыт других стран, таких как Великобритания, Швеция, Нидерланды, Литва, Латвия и Эстония, которые эффективно используют этот инструмент. Также полезными будут, разработанные Европейской Комиссией, МВФ и ОЭСР, дополнительные руководства по этому вопросу⁸⁰.

⁸⁰ См. среди прочего: European Commission Directorate-General Taxation And Customs Union, Guidelines for a Model for A European Taxpayers' Code https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/guidelines_for_a_model_for_a_european

Новая рекомендация № 44

1. Для систематического и последовательного противостояния взаимосвязанным коррупционным и налоговым рискам, внедрить стратегическое управление налоговой службы на среднесрочный и долгосрочный периоды. Стратегический план должен предусматривать цели и пути их достижения, систему измерения исполнения на основе показателей результативности (KPI), ответственных лиц и предоставленные ресурсы.
2. Внедрить методику управления налоговыми рисками (Compliance Strategy) как часть стратегического управления налоговым администрированием. В плане по управлению налоговыми рисками должны указываться главные фискальные риски, оцененные по методике системного и циклично обеспеченного ИТ анализа рисков. Способы управления (минимизации) должны включать средства контроля, обслуживания, информирования, сотрудничества и др.

4.2. Секторальная антикоррупционная политика и специализированные подразделения

Секторальная антикоррупционная политика

Нормы Закона «О противодействии коррупции» и Государственная программа по противодействию коррупции на 2017 — 2018 годы распространяется на органы налоговой службы. ГНК является одним из соисполнителей Программы, председатель ГНК входит в состав Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции.

В соответствии с требованиями Государственной программы противодействия коррупции, ГНК разрабатывает ежегодные ведомственные антикоррупционные документы.

Таким документом в 2017 году являлся План контроля по исполнению «плана мероприятий по противодействию коррупции и предупреждения коррупционных проявлений» Комплекса по вопросам Макроэкономического развития, структурных преобразований, привлечения иностранных инвестиций Кабинета Министров Республики Узбекистан, утвержденный Председателем ГНК 15.05.2017 года.

В 2018 году это был Профилактический план мероприятий по предупреждению должностных и других правонарушений среди сотрудников налоговых органов, коррупционных проявлений, усиления ведомственного контроля, соблюдения правил этики в органах государственной налоговой службы, который был утвержден Председателем ГНК 12.01.2018 года.

Управление собственной безопасности разрабатывает планы мероприятий по предотвращению коррупционных проявлений в налоговых органах.

Раз в полгода ГНК подает в Республиканскую межведомственную комиссию данные о проведенной работе в сфере противодействия коррупции. Ведомственный координатор (сотрудник Управления собственной безопасности) собирает, обобщает и подает отчетные

[taxpayers code en.pdf](#); Current challenges in revenue mobilization: improving tax compliance, The Staff Report prepared by IMF staff, January 2015, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Current-Challenges-in-Revenue-Mobilization-Improving-Tax-Compliance-PP4944>; OECD Guidance Note, Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance, 2004, <http://www.oecd.org/tax/administration/33818656.pdf>.

данные и в целом отвечает за координацию организационной и аналитической работы ГНК в сфере противодействия коррупции.

По данным Узбекистана, в 2017 году ГНК был среди органов, получивших наиболее высокий рейтинг эффективности антикоррупционной деятельности, который выставляется в ходе мониторинга антикоррупционных мер. Меры, предпринятые ГНК, были включены в годовой отчет Республиканской межведомственной комиссии, обнародованный в виде бумажной публикации Информационно-аналитического доклада «Исполнение Государственной программы по противодействию коррупции за 2017 год».

Узбекистан утверждает, что выявленные в результате оценки коррупционные риски в налоговой сфере в дальнейшем были отражены в Постановлении Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов государственной налоговой службы» от 26.06.2018 г. №ПП-3802, и что они учитываются при разработке ежегодных антикоррупционных планов ГНК.

Информация об общественном участии в разработке секторальной антикоррупционной политики у экспертов отсутствует.

Комментарии экспертов

1. По мнению экспертов, в Государственной программе по противодействию коррупции на 2017-2018 годы недостаточно внимания уделено сфере, которая определена государством как одна из наиболее подверженных коррупции.

Так, ГНК является соисполнителем 8 из 51 пунктов программы и меры, за которые он отвечает, в основном имеют общий характер. У экспертов вызывает вопрос, как например, «реализация практических мер по антикоррупционной подготовке работников правоохранительных органов и судов» сможет действительно повлиять на ситуацию с коррупцией в налоговой сфере (пункт 41 Государственной программы) и является ли эта мера эффективной для снижения коррупции в налоговой сфере.

Узбекистану необходимо определить приоритетные области в своей антикоррупционной деятельности и, поскольку налоговая сфера входит в их число, четко отобразить это в программе.

В следующем документе антикоррупционной политики должно быть четко указано, что налоговая сфера является одной из приоритетных сфер, какие именно результаты Узбекистан планирует добиться в итоге проводимых реформ в этой сфере, при помощи каких специальных мер и каким образом будет оцениваться результативность предпринятых мер в этой сфере.

2. Эксперты отмечают, что качество ведомственных планов за последний год выросло.

До 2018 года они имели очень общую и зачастую формальную наполненность.

Так, в 2017 году План включал 15 пунктов, состоящих зачастую из действий, которые ГНК и так обязан выполнять по закону, как например, антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов (п. 1), исполнение требований Закона «Об открытости деятельности органов Государственного управления» (п.10) и др. Также в него были включены мероприятия, которые, по мнению экспертов, не имеют прямого отношения к антикоррупционным. Например, пункт 13 предусматривал «Предотвращение нарушений в сфере начисления и выдачи заработной платы, злоупотреблений правилами пользования пластиковых карт» или «На основе изучения правонарушений в сфере потребления электрической энергии, газа, строительства типовых

домов, разработка и предоставление Генеральной прокуратуре предложений по предупреждению факторов, являющихся причиной правонарушений.» (п. 15).

В 2018 году План действий состоит из 18 пунктов. Он намного более качественный, чем предыдущий, так как большая часть его мероприятий разработаны на основе заключений анализа риска.

Например, с целью устранения риска осуществление контроля, предполагается:

- усиление профилактических мер в деятельности сотрудников, привлеченных к контрольным мероприятиям, путем проведения инструктажа, получения подписки от них и ведения личных дел по данным мероприятиям (п. 8);
- проведение анализа деятельности функциональных подразделений на вопрос выявления коррупционных факторов и проведение служебных изучений и проверок по итогам анализа. В случае выявления грубых правонарушений направление для правовой оценки в органы прокуратуры (п. 13);
- проведение анализа результатов камерального контроля в целях повышения эффективности камерального контроля, профилактики и противодействия правонарушений в данной сфере (п. 15).

Эксперты настойчиво рекомендуют продолжать эту практику.

Кроме того, подобного рода план стоит дополнить инструментами, позволяющими его эффективный мониторинг. Отсутствие измеряемых показателей для оценки степени выполнения поставленных задач приводит к выводу, что эффективность существующих программ не оценивается должным образом, а результаты принимаемых мер по борьбе с коррупцией в налоговой сфере не определяются.

Рекомендуется разработать измеряемые показатели исполнения для каждой из мер либо комплекса мер. Это позволит отслеживать результативность предпринимаемых мер и даст возможность корректировать их в ходе имплементации, а также учитывать уровень эффективности тех или иных мер при разработке последующих планов.

3. Для должного выполнения антикоррупционных мер в органах налоговой службы необходимы специально выделенные и подготовленные кадры, функции которых будут ограничены именно этими заданиями. У экспертов возникает сомнение, что Управление собственной безопасности, в той форме, как организована его работа сейчас, сможет обеспечить эффективную работу в этом направлении – особенно в долгосрочной перспективе (смотрите раздел «Подразделение внутренней безопасности»).

4. Эксперты считают необходимым привлечение представителей общественности, бизнес сектора и науки в разработку последующих секторальных антикоррупционных планов. Этот как минимум обеспечит повышение доверия к налоговым органам, а также поможет увидеть ситуацию со стороны «потребителей услуг» налоговой службы и дополнит экспертный потенциал разработчиков антикоррупционных мер.

Подразделение внутренней безопасности

Управление собственной безопасности Государственного налогового комитета осуществляет свою деятельность на основании Приказа ГНК от 9 октября 2017 года за № 646.

Согласно информации, полученной от органов власти Узбекистана, на управление возложены следующие функции:

- проведение профилактических мероприятий по устранению нарушений;
- выявление фактов коррупции в органах налоговой службы, принятие мер по их устранению, организация проведения подобных мероприятий;
- защита сотрудников, выполняющих свои функциональные обязанности, а также обеспечение порядка собственной и режимной безопасности;
- предотвращение правонарушений со стороны сотрудников налоговой службы, превышения установленных служебных полномочий, вмешательства в предпринимательскую деятельность, крышевания предпринимательской деятельности, дача правовой оценки произошедшим нарушениям со стороны сотрудников, проведение профилактических мероприятий, а также привлечение при необходимости к дисциплинарной ответственности;
- выявление и проведение анализа действий со стороны сотрудников налоговой службы, оказывающих давление и незаконные действия на налогоплательщиков;
- обобщение и анализ информации по выявленным фактам коррупции в органах налоговой службы и проведение профилактических мероприятий;
- проведение изучения кандидатов, поступающих на работу в налоговые органы, выявление коррупционных и преступных связей, анализ и дача оценки кандидатам, поступающим в налоговые органы и другие функции.

В государственном налоговом комитете действует Управление собственной безопасности, в региональных подразделениях государственных налоговых управлений - отделы собственной безопасности;

Начальник Управления собственной безопасности, а также сотрудники данного подразделения, а также начальники отделов собственной безопасности региональных управлений утверждаются и увольняются (отстраняются от занимаемой должности) приказом председателя ГНК. Сотрудники отдела собственной безопасности региональных управлений утверждаются и увольняются приказом начальника регионального налогового управления по согласованию с управлением собственной безопасности ГНК.

Управление собственной безопасности в налоговых органах провело следующую работу. Рассмотрено поступивших обращений: в 2016 году 920 обращений; в 2017 году 1 224 обращений; за 8 месяцев 2018 года 879 обращений.

Кроме того, проведено служебных проверок: в 2016 году - 1460, в 2017 году - 1575, за 9 месяцев 2018 года - 673. Из них, в 2016 году 1349, в 2017 году 1459, за 9 месяцев 2018 года 607 материалов служебных проверок направлено в правоохранительные органы.

На сотрудников подразделений собственной безопасности возложено проведение: профилактических мероприятий с коллективом; индивидуальных профилактических бесед; инструктажей с сотрудниками, осуществляющими налоговый контроль и привлеченными служебным командировкам; обучения сотрудников; изучения деятельности структурных подразделений; рассмотрения заявлений со стороны субъектов предпринимательства и граждан о коррупционных проявлениях; изучения кандидатов на службу; обобщения и анализа проведенных мероприятий по фактам коррупции в налоговых органах.

В части профилактических мероприятий, индивидуальных профилактических бесед и инструктажей, за 2017 год проведены: 8902 семинара; 28405 индивидуальных бесед;

121484 инструктажей; 131 учебных занятий. В 2018 году проведены: 5588 семинаров; 29482 индивидуальных бесед; 82470 инструктажей; 85 учебных занятий.

Общий штат подразделений внутренней безопасности составляет 96 единиц, из них 7 – в центральном аппарате.

Комментарии экспертов

1. Работа подразделений внутренней безопасности ориентирована в основном на проведение служебных проверок, выявление нарушений. Сотрудники подразделений не имеют специализации по различным направлениям. Работе по оценке и минимизации коррупционных рисков уделяется недостаточное внимание.

Предоставленная информация о громадном количестве проведенных профилактических мероприятий не дает возможности оценить их качество и эффективность; не известны цель и содержание, например, многих тысяч проведенных инструктажей и индивидуальных бесед. В целом возникает сомнение в том, что такое количество мероприятий при существующем штате сотрудников могло иметь реальное влияние на состояние добропорядочности службы.

Для предотвращения коррупции и конфликтов интересов ГНК необходимо использовать несколько взаимосвязанных эффективных мер. Это включают организационные механизмы, методологическое руководство, инструктаж и обучение сотрудников, систему внутреннего контроля, которая создает надлежащую среду и минимизирует незаконные действия сотрудников.

По информации властей, приказом ГНК от 6 июня 2015 года № 198 «О создании специальной комиссии Государственного налогового комитета» была создана комиссия в составе которой включены 17 руководителей и сотрудников ГНК. На данную комиссию возложены обязанности по: анализу факторов, являющихся причинами проявления коррупционных правонарушений; предотвращению выявленных факторов и коррупционных правонарушений, применению мер к сотрудникам; разработке антикоррупционных планов и мониторинг за их выполнением и др.

У экспертов не было возможности ознакомиться детально с порядком функционирования и результатами работы указанной комиссии. В целом, в ГНК должна действовать на постоянной основе комиссия по мониторингу коррупционных рисков в ОНС, которая бы осуществляла надзор за системой управления коррупционными рисками в ОНС, и отвечала бы за мониторинг реализации планов антикоррупционных мер.

Подразделению внутренней безопасности ГНК необходимо разработать и постоянно обновлять Реестр коррупционных рисков ГНК с разделением по направлениям деятельности и структурным подразделениям, собирать информацию о мерах по противодействию коррупции и проводить их оценку, готовить план действий, проводить мониторинг реализации плана действий, а также готовить отчет о выполнении плана действий не реже двух раз в год. По результатам оценки, в ведомственные планы антикоррупционных действий своевременно, в соответствии с текущей информацией о констатированных нарушениях за предыдущий период, должны вноситься коррективы. Порядок оценки и управления коррупционными рисками должен регулироваться внутренним нормативно-правовым актом ГНК, и быть обязательным к исполнению всеми работниками ОНС.

При этом важно, чтобы управление коррупционными рисками было интегрировано в общую систему управления рисками ГНК, обеспечивая единообразную идентификацию рисков, применение методов и процессов оценки рисков.

На основании проведенной оценки рисков подразделению внутренней безопасности ГНК следует разработать список должностных функций и обязанностей, наиболее подверженных риску коррупции.

При этом вопросами оценки и описания коррупционных рисков, подготовкой планов по их минимизации должны заниматься специалисты подразделения, которые не отвечают за другие направления работы и прошли соответствующую подготовку. Эта мера необходима, чтобы обученные сотрудники смогли всецело сконцентрироваться на работе по анализу коррупционных рисков. Если это необходимо или не хватает знаний для оценки специфики работы, сотруднику необходимо познакомиться с работой структурного подразделения на месте, чтобы выявить соответствующие риски.

2. По мнению экспертов, следует укрепить автономию подразделений внутренней безопасности. Для этого следует установить четкий перечень оснований для увольнения руководителей подразделений, а также установить обязанность подразделений внутренней безопасности напрямую информировать правоохранительные органы о выявленных случаях возможных коррупционных нарушений, без необходимости согласования и даже предварительного информирования руководства ГНК.

3. Эксперты считают, что существующего количества персонала службы внутренней безопасности на центральном уровне недостаточно для эффективного выполнения ее функций. Следует также проанализировать размер денежного вознаграждения сотрудников подразделений внутренней безопасности, который должен быть достаточным и отвечать характеру выполняемых функций, которые связаны с контрольными действиями и повышенными коррупционными рисками.

4. Для более эффективной работы по выявлению коррупционных и других нарушений, а также соответствующих уязвимостей, следует внедрять современные аналитические методы, в том числе при помощи компьютерного программного обеспечения, которое позволит анализировать массивы данных и выявлять подозрительные действия, коррупционные риски, аномальные действия. Необходимо также сохранять полученную информацию о возможных нарушениях для её дальнейшего использования в различных целях (в т.ч. для расследования нарушений, выявления тенденций противоправных действий и планирования необходимых превентивных мероприятий).

5. Подразделениям внутренней безопасности следует использовать новые каналы получения сообщений о возможных коррупционных правонарушениях, нарушений антикоррупционного законодательства, в том числе в форме анонимных сообщений. Хотя рассмотрение анонимных обращений не является обязательным согласно действующему законодательству Республики Узбекистан, подразделения внутренней безопасности могут использовать их в качестве сигнала о возможных нарушениях, если такие сообщения содержат фактические данные, которые могут быть проверены. Новые каналы получения сообщения могут включать онлайн инструменты.

6. Эффективность выполнения контрольных функций подразделений внутренней безопасности повысится бы также предоставление подразделениям полномочий по осуществлению оперативно-розыскных мероприятий и проведению дознания.

Новая рекомендация № 45

1. В следующем документе национальной антикоррупционной политики четко определить приоритетность налоговой сферы, специальные меры по предотвращению и противодействию коррупции в секторе, показатели результативности выполнения этих мер и механизмы их оценки.

2. *Создать эффективную систему оценки и минимизации коррупционных рисков в органах налоговой службы как часть общей системы управления рисками службы, в том числе:*
 - а) *подготовить и регулярно обновлять реестр коррупционных рисков и список должностей и функций, наиболее подверженных риску коррупции в системе органов налоговой службы;*
 - б) *обеспечить эффективную работу комиссии по управлению коррупционными рисками, которая отвечала бы за обеспечение подготовки регулярных оценок коррупционных рисков, планирование и реализацию мер для устранения таких рисков;*
 - в) *обеспечить специализацию сотрудников по оценке и управлению коррупционными рисками;*
 - г) *провести обучение сотрудников налоговой службы по вопросам оценки коррупционных рисков и составлению плана мер по их устранению;*
 - д) *привлекать к проведению оценки рисков представителей общественности и экспертов;*
 - е) *регулярно проводить опросы работников органов налоговой службы по вопросам коррупции для анализа и выявления возможных рисков, планирования и корректировки действующего плана мероприятий.*
3. *Обеспечить принятие и реализацию планов действий по предотвращению и противодействию коррупции в органах налоговой службы на основе оценки рисков и измеряемых показателей результативности выполнения, разрабатывая эти планы действий на основе содержательных консультаций с привлечением широкого круга заинтересованных лиц из числа представителей бизнеса, гражданского общества и научных кругов.*
4. *Повысить автономию и эффективность подразделений внутренней безопасности органов налоговой службы, в частности путем:*
 - а) *установления обязанности информирования напрямую подразделениями внутренней безопасности правоохранительных органов в случае выявления коррупционных правонарушений;*
 - б) *внедрения современных методов анализа данных с использованием ИКТ;*
 - в) *расширения каналов получения сообщений о возможных нарушениях, в том числе путем проверки анонимных сообщений и сообщений, поданных с помощью онлайн инструментов;*
 - г) *рассмотрения возможности предоставления подразделениям внутренней безопасности полномочий по осуществлению оперативно-розыскных мероприятий и проведению дознания.*

4.3. Меры по предотвращению коррупции

Правовой статус сотрудников ОНС

Согласно статье 8 Закона Республики Узбекистан «О государственной налоговой службе», должностные лица органов государственной налоговой службы при исполнении служебных обязанностей являются представителями государственной власти.

Никто не вправе вмешиваться в законную деятельность должностных лиц органов государственной налоговой службы. Воспрепятствование выполнению должностными лицами органов государственной налоговой службы своих служебных обязанностей, оскорбление их чести и достоинства, сопротивление, угроза, насилие или посягательство на жизнь, здоровье и имущество в связи с осуществлением ими служебных обязанностей влекут за собой ответственность, предусмотренную законодательством.

В налоговых органах отсутствуют служащие по контракту. Руководители налоговых органов не являются политическими должностными лицами.

Согласно Положению о прохождении службы в органах государственной налоговой службы Республики Узбекистан, утверждённого постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 28 августа 2017 года № 677, назначаются и освобождаются от занимаемой должности Президентом Республики Узбекистан:

- председатель ГНК по представлению Премьер-министра Республики Узбекистан;
- первый заместитель председателя, заместители председателя ГНК, начальники государственных налоговых управлений Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента.

Назначаются приказом председателя ГНК в установленном порядке: должностные лица центрального аппарата ГНК, заместители начальников государственных налоговых управлений Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, начальники отделов государственных налоговых управлений Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, начальники государственных налоговых инспекций районов (городов).

Должностные лица, не перечисленные в вышеуказанных абзацах, назначаются руководителем соответствующего органа государственной налоговой службы.

Оплата труда

Исчисление заработной платы осуществляется согласно штатному расписанию.

Выплата заработной платы сотрудникам ОНС регулируется:

- Постановлением Кабинета Министров от 12 апреля 1996 г. №147 «О введении тарифной сетки по оплате труда работников органов государственной власти и управления, судебных органов и нотариальных контор»;
- пунктом 19 постановления Президента от 26.06.2018 г. N ПП-3802 «О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов государственной налоговой службы»;

Размеры ежемесячных надбавок к должностным окладам должностных лиц органов государственной налоговой службы за специальное звание, надбавок к должностному окладу должностных лиц органов государственной налоговой службы Республики Узбекистан за выслугу лет регулируются постановлением Кабинета Министров от 28 августа 2017 года №677 «О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности органов государственной налоговой службы».

Порядок выплаты премий, компенсаций, материальной помощи и их источники определяются Государственным налоговым комитетом.

Фактический размер оплаты труда: В среднем (2017 года) 1,8 млн.сум по сравнению со средней заработной платой по стране в госсекторе 1,2 млн.сум (по информации Госкомстата).

В среднем за 9 месяцев 2018 года 2,6 млн.сум по сравнению со средней заработной платой по стране 1,8 млн.сум (по информации Госкомстата).

Среднемесячная заработная плата за 2017 год составляла (по данным Госкомстата):

Руководителя Государственного налогового комитета – 4 194,7 тысяч сум, за 9 месяцев 2018 году – 5 823,6 тысяч сум (в среднем увеличилась на 38,8 %)

заместителя председателя Государственного налогового комитета – 4 037,1 тысяч сум, за 9 месяцев 2018 году – 5 549,1 тысяч сум (в среднем увеличилась на 37,4 %);

начальника территориального органа налоговой службы – 2 515,5 тысяч сум, за 9 месяцев 2018 году – 3 473,2 тысяч сум (в среднем увеличилась на 38,1 %);

налогового инспектора в аппарате Государственного налогового комитета – 3 067,4 тысяч сум, за 9 месяцев 2018 году – 4 529,7 тысяч сум (в среднем увеличилась на 47,7 %)

налогового инспектора в аппарате территориального органа налоговой службы – 1 729,6 тысяч сум, за 9 месяцев 2018 году – 2 350,5 тысяч сум (в среднем увеличилась на 35,8 %);

начальника подразделения собственной безопасности Государственного налогового комитета – 3 196,6 тысяч сум, за 9 месяцев 2018 году – 4 422,1 тысяч сум (в среднем увеличилась на 38,3 %).

Структура заработной платы сотрудника ОНС (по данным ГНК): Оклад - 41,2 %, надбавки - 36,8 %, премии – 22,0 %.

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 23 января 2018 года №43 утверждено Положение о порядке применения мер материальной ответственности и стимулирования в отношении руководителей, должностных лиц финансовых и налоговых органов за выполнение прогнозных показателей поступлений платежей в бюджет, а также за выявление дополнительных доходов и их взыскание. В соответствии с пунктом 12 Положения выполнение доходной части бюджета является основанием для поощрения, а также невыполнение доходной части бюджета является основанием для применения взысканий к руководителям ОНС⁸¹.

Постановлением Президента РУ «О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов государственной налоговой службы» от 26.06.2018 было установлено, что работники органов государственной налоговой службы премируются за счет Специального фонда материальной помощи, социальной защиты, развития налоговых органов и

⁸¹ <http://lex.uz/docs/3519620>

непредвиденных расходов Государственного налогового комитета Республики Узбекистан (далее – Специальный фонд) в размере до 10 процентов от суммы:

- взысканных налогов и других обязательных платежей по результатам камерального контроля;
- налога, уплаченного налогоплательщиком, выявленного по результатам хронометража и паспортизации за один месяц;
- взысканных налогов по результатам налоговых проверок.

При этом был увеличен размер отчислений в Специальный фонд с 25 до 40 процентов от суммы финансовых санкций за нарушения налогового законодательства и штрафов за административные правонарушения с целевым направлением дополнительно поступающих средств на персональное премирование работников.

Приказом ГНК от 18.09.2018 № 426 был утвержден Порядок премирования работников органов Государственной налоговой службы Республики Узбекистан в размере до 10% от взысканных сумм по итогам камерального контроля, налоговых проверок, хронометража и паспортизации.

Согласно приказу ГНК, в органах государственной налоговой службы создается специальная комиссия по рассмотрению премирования сотрудников по итогам камерального контроля, налоговых проверок, хронометража и паспортизации. Состав специальной комиссии состоит из руководства Государственного налогового комитета и руководителей ответственных подразделений (Управление рисканализа и камерального контроля, Управление профилактики правонарушений в налоговой сфере, Управление Налогового контроля, Управление учета и мониторинга поступлений государственных доходов, Управление организации принудительного взыскания налоговой задолженности, Управление администрирования налога на добавленную стоимость, Управление внутреннего аудита, Управление финансов и материально-технического обеспечения, Юридический отдел). Аналогично, в территориальных налоговых управлениях создаются Специальные комиссии.

Прием на работу

Основанием приёма на работу и прохождения службы в ОНС является Положение о прохождении службы в ОНС, утверждённое постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 28 августа 2017 года № 677 «О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности органов государственной налоговой службы».

На службу в органы государственной налоговой службы принимаются граждане Республики Узбекистан, независимо от их возраста, национальности, пола, социального происхождения, имущественного и должностного положения, способные по своим профессиональным, деловым, личным и моральным качествам, уровню образования и состоянию здоровья обеспечить выполнение задач, возложенных на органы государственной налоговой службы.

Продвижение по службе должностных лиц производится в соответствии с их профессиональными, моральными и деловыми качествами, проявленными на практической работе.

Конкурсный отбор распространяется на все должности, входящие в номенклатурные должности личного состава ОНС.

Должности инспекторского состава органов государственной налоговой службы замещаются на конкурсной основе лицами с образованием по направлениям и специальностям области образования экономики и права (в структурных подразделениях, ответственных за внедрение и развитие информационно-коммуникационных технологий - по направлениям и специальностям области образования компьютерных технологий и информатики) не ниже среднего специального, профессионального.

Руководящие должности органов государственной налоговой службы, кроме назначаемых Президентом Республики Узбекистан, замещаются на конкурсной основе лицами, имеющими высшее образование по направлениям и специальностям области образования экономики и права

Порядок проведения конкурсов, приема на службу и перевода на другую постоянную работу устанавливается ГНК в соответствии с законодательством.

В частности, отбор кадров в налоговые органы осуществляется на основании приказа ГНК от 18 января 2016 года №22 «О совершенствовании порядка организации проведения конкурсных испытаний по отбору и назначению на другую должность».

Основные этапы отбора на должности:

- набор кандидатов в виде представления заявлений или резюме;
- первичное изучение кандидата;
- специальное изучение кандидата;
- кадровая комиссия (собеседование), тестирование;
- определение кандидата на соответствующую должность⁸².

На официальном сайте ГНК soliq.uz и my.soliq.uz публикуется информация об отборе сотрудников, требований к ним, привилегий и льгот сотрудников ОНС⁸³. Также имеется раздел «Резюме», заполнив который кандидат может напрямую отправить своё резюме в налоговый орган⁸⁴.

Роль руководства Государственного налогового комитета в продвижении добропорядочности

Постановлением Президента Республики Узбекистан от 26 июня 2018 года № ПП-3802 «О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов государственной налоговой службы» установлена персональная ответственность Председателя ГНК за:

создание принципиально новой системы отбора, расстановки и стимулирования кадров, нацеленной на привлечение в органы государственной налоговой службы квалифицированных работников, обладающих высокими морально-нравственными качествами;

коренное изменение отношения работников к службе, создание обстановки нетерпимого отношения ко всем проявлениям нарушения законности, формирование здорового климата в коллективе.

Руководство ГНК обеспечивает соблюдение этических правил сотрудников ОНС.

⁸² Приказ ГНК от 18 января 2016 года №22 «О совершенствовании порядка организации проведения конкурсных испытаний по отбору и назначению на другую должность».

⁸³ <https://soliq.uz/ru/about/vacancy>.

⁸⁴ <https://my.soliq.uz/main>.

Статьей 21 Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» установлена мера по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

В частности, работники государственных органов при исполнении должностных или служебных обязанностей не должны допускать личную заинтересованность, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

В случае возникновения конфликта интересов работники государственных органов должны незамедлительно проинформировать своего непосредственного руководителя. Руководитель, получивший сведения о наличии конфликта интересов, обязан своевременно принять меры по его предотвращению или урегулированию.

Специальные подразделения или комиссии по этике государственных органов осуществляют мониторинг за соблюдением правил разрешения конфликта интересов.

Работники государственных органов, а также их руководители, допустившие нарушение требований предотвращения или урегулирования конфликта интересов, несут ответственность в соответствии с законодательством.

Постановления Кабинета Министров от 2.03.2016 г, № 62, «Об утверждении Типовых правил этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах».

Руководитель в отношении подчиненных работников должен быть примером высокого профессионализма, порядочности и справедливости, способствовать формированию в государственном органе либо его структурном или территориальном подразделении благоприятного морально-психологического климата, он не должен требовать от подчиненных работников исполнения поручений, выходящих за рамки их служебных обязанностей, а также склонять к совершению противоправных проступков.

Руководитель не должен допускать случаев подбора и расстановки кадров по признакам родства, землячества или личной преданности. Он должен строго пресекать проявления клановости, местничества, фаворитизма, а равно других негативных факторов в процессе выполнения своих служебных обязанностей.

Руководитель обязан: своевременно принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов; принимать меры по предупреждению коррупции; эффективно управлять персоналом, бережно и экономно относиться к вверенному ему имуществу и финансовым средствам. Руководитель несет ответственность за непринятие мер по недопущению действий (бездействия) подчиненных ему работников, нарушающих принципы и правила служебного поведения.

Председатель ГНК утверждает план антикоррупционных мер, контролирует его исполнение.

В системе ГНК не определен перечень должностей, которые подвержены высоким коррупционным рискам.

Однако, приказом председателя ГНК Республики Узбекистан от 23.10.2017 г. №676 «О предотвращении и принятии мер по выявлению коррупции в органах налоговой службы, а также различных действий, влекущих за собой совершение преступлений, в том числе по работе с личным составом» утверждена Инструкция, в соответствии с которой проводится мониторинг всех сотрудников органов государственной налоговой службы.

Распространение данного документа ограничено грифом «Для служебного пользования» внутренним приказом ГНК.

На сотрудников, работающих в органах государственной налоговой службы, распространяются правила защиты разоблачителей коррупции. Данные нормы предусмотрены в следующих общих нормативно-правовых актах.

В частности, согласно статье 28 Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» от 3 января 2017 года лица, сообщающие информацию о коррупционных правонарушениях, находятся под защитой государства. Преследование лиц, сообщающих информацию о коррупционных правонарушениях, влечет ответственность в соответствии с данным законом.

Кроме того, согласно ст.23 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в случае возникновения реальной угрозы жизни, здоровью или имуществу лиц, оказывающих содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, а также членов их семей, органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, обязаны принимать в отношении них специальные меры защиты в порядке, установленном Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

Также, в соответствии с пунктом 9 Типового правила этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах (утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 02.03.2016 г. № 62) руководители государственных органов должны обеспечить недопустимость увольнения или преследования лиц в иной форме в связи с их обращениями о фактах нарушения законодательства либо за выраженное мнение и содержащуюся в обращении критику, а равно за выступление с критикой в иной форме.

Аналогичное положение закреплено в пункте 10 Правил этического поведения работников ОНС Республики Узбекистан.

Кодекс этики, конфликт интересов, подарки, другие ограничения

Приказом Государственного налогового комитета от 15.04.2016 г. №155 утверждены «Правила этического поведения работников органов государственной налоговой службы Республики Узбекистан».

В соответствии с ПКМ 677 от 28.08.2017 года при назначении на штатную должность в органы государственной налоговой службы соблюдаются требования, при которых должностным лицам, являющимся близкими родственниками или состоящим в близком родстве (родители, братья, сестры, сыновья, дочери, супруги, а также родители, братья, сестры и дети супругов), не разрешается проходить службу в одном и том же органе государственной налоговой службы, если их служба связана с непосредственной прямой подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Согласно требованиям, утвержденным приказом ГНК Республики Узбекистан за №155 от 15 апреля 2016 года «Правила этического поведения работников органов государственной налоговой службы Республики Узбекистан»:

- сотрудники ОНС при исполнении ими своих служебных обязанностей не должны допускать личную заинтересованность, которая приводит или может привести к конфликту интересов;
- конфликт интересов возникает в такой ситуации, когда сотрудники ОНС имеют личную заинтересованность, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение ими своих служебных обязанностей.

Личная заинтересованность сотрудников ОНС включает получение любой выгоды или преимущества для них лично или для их близких родственников, а также иных лиц, с которыми они имеют близкие или деловые отношения.

В случае возникновения конфликта интересов сотрудники ОНС должны незамедлительно проинформировать своего руководителя.

Руководитель, получивший сведения о наличии конфликта интересов, обязан своевременно принять меры по его урегулированию.

Сотрудникам ОНС запрещается заниматься предпринимательской деятельностью.

Сотрудники ОНС не должны осуществлять деятельность, а равно занимать должность, несовместимую с надлежащим исполнением ими своих служебных обязанностей, или наносящую им вред.

При любых обстоятельствах сотрудники ОНС не может извлекать из своего служебного положения не причитающуюся ему личную выгоду.

Сотрудники ОНС обязаны уведомить своего руководителя об участии в уставном капитале коммерческих организаций, в целях принятия мер по недопущению конфликта интересов.

При назначении на должность и исполнении служебных обязанностей сотрудник ОНС обязан заявить о наличии или возможности наличия у него личной заинтересованности, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им служебных обязанностей.

Согласно пункту 8 Типовых правил этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах (утвержден Постановления Кабинета Министров №62 от 02.03.2016 г.), если иной порядок не предусмотрен законодательством, государственным служащим запрещается получать в связи с исполнением ими служебных обязанностей какие-либо материальные ценности или иную выгоду от физических или юридических лиц.

Согласно пункту 26 Положения о прохождении службы в органах государственной налоговой службы Республики Узбекистан, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 28.08.2017 г. № 677, ценные подарки, полученные должностными лицами при осуществлении представительских полномочий на международных и межгосударственных симпозиумах, конференциях и других встречах делового (служебного) характера, стоимостью в эквиваленте свыше 200 долларов США, кроме личных призов, полученных ими на спортивных соревнованиях, творческих и профессиональных конкурсах, обращаются в доход бюджета в установленном порядке.

Статистика отсутствует в связи с тем, что на данный момент сотрудники органов государственной налоговой службы такие подарки не получали.

Должностным лицам ОНС запрещается:

- заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью;
- работать по совместительству (за исключением занятия научной, преподавательской и творческой деятельностью);
- принимать вознаграждения или услуги за исполнение или за неисполнение своих служебных обязанностей;
- пренебрегать соблюдением актов законодательства по просьбе родственников, знакомых и других посторонних лиц;

- организовывать и принимать участие в забастовках, политических манифестациях и шествиях;
- употреблять спиртные напитки при исполнении служебных обязанностей;
- поддерживать отношения с лицами, которые могут дискредитировать органы государственной налоговой службы;
- быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в органах государственной налоговой службы;
- использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и информационного обеспечения, финансовые средства, другое государственное имущество, а также служебную информацию.

Кроме этого, пунктом 9 «Правил этического поведения работников органов государственной налоговой службы Республики Узбекистан», утвержденного приказом ГНК за №155 от 15 апреля 2016 года, установлены аналогичные антикоррупционные ограничения и запреты.

Контроль за соблюдением сотрудниками ОНС правил по предотвращению конфликта интересов, подаркам, декларированию и другим антикоррупционным ограничениям и требованиям осуществляется Управлением собственной безопасности ГНК и его региональными отделами в налоговых управлениях.

Декларирование

В Узбекистане декларирование доходов и имущества сотрудников ОНС не предусмотрено.

Консультирование

Механизм консультирования сотрудников ОНС по вопросам соблюдения требований и ограничений относительно предотвращения конфликта интересов, подарков, декларирования, других антикоррупционных ограничений и требований установлены «Правилами этического поведения работников органов государственной налоговой службы Республики Узбекистан», утвержденные приказом ГНК Республики Узбекистан от 15.04.2016 г. №155.

В случае возникновения конфликта интересов сотрудники налоговых органов должны незамедлительно проинформировать своего непосредственного руководителя, который обязан своевременно принять меры по его предотвращению или урегулированию.

Статистика такого рода в ГНК не ведется.

Обучение

В курсах повышения квалификации проводятся учебные занятия по темам добропорядочности в системе ОНС.

Количество тренингов:

2015 г. для руководителей - 21 тренингов, для сотрудников - 86;

2016 г. для руководителей - 20 тренинг, для сотрудников 86;

2017 г. для руководителей - 23 тренингов, 108 тренингов;

2018 г. для руководителей - 12, для сотрудников 63.

Тренинги проводятся регулярно, согласно плана-графика курсов повышения квалификации сотрудников. План-график курсов повышения квалификации сотрудников утверждается приказом ГНК, ежегодно.

Данные тренинги организованы по инициативе Управления собственной безопасности ГНК, тренера приглашаются с курсов повышения квалификации и проводит тренинги совместно с сотрудниками Управления собственной безопасности ГНК;

Стандартная программа тренинга:

1. Нормативно-правовая база Республики Узбекистан по противодействию коррупции:

Закон “О противодействии коррупции”;

Постановление Президента Республики Узбекистан от 02.02.2017 г. № ПП-2752 “О мерах по реализации положений Закона Республики Узбекистан “О противодействии коррупции”;

Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 02.03.2016 г. № 62, “Об утверждении типовых правил этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах”.

2. Обязанность и ответственность сотрудников органов государственных налоговых служб, по противодействию коррупции в профессиональной деятельности (Приказ Государственного налогового комитета Республики Узбекистан от 15.04.2016 г. № 155, “Об утверждении правил этического поведения работников органов государственных налоговых служб Республики Узбекистан”).

3. Основное содержание недавних выявленных случаев среди сотрудников органов налоговой службы, касательно коррупционных схем.

Количество сотрудников, которые прошли тренинг по категориям:

2015 г. 449 руководители, 1930 сотрудников;

2016 г. 416 руководители, 1749 сотрудников;

2017 г. 508 руководители, 2167 сотрудников;

2018 г. 261 руководители, 1531 сотрудников;

Данные обучения финансируются за счет средств государственного бюджета и средств специального фонда развития налоговых органов.

Комментарии экспертов

1. Эксперты отмечают значительное политическое влияние на назначение руководящего состава Государственного налогового комитета. Для обеспечения добропорядочности и назначения на основании профессиональных качеств и заслуг, рекомендуется рассмотреть возможность введения открытого конкурсного отбора на указанные должности.

В своих комментариях органы власти Узбекистана отметили, что руководящий состав ГНК утверждается Президентом РУ по представлению Премьер-министра. При этом, на эти должности вносятся несколько кандидатов, которые проходят изучение и собеседование ответственными лицами Администрации Президента. По мнению властей, таким образом обеспечивается конкурсный отбор кандидатов на указанные должности. Однако, эксперты считают, что такой порядок может считаться конкурсным лишь условно, поскольку перечень кандидатов определяется административным путем в закрытом порядке.

2. Эксперты негативно оценивают введение премирование сотрудников ГНК в размере 10 процентов от суммы взысканных налогов и других обязательных платежей по результатам

камерального контроля, хронометража и паспортизации за один месяц, взысканных налогов по результатам налоговых проверок, а также формирование Специального фонда за счет финансовых санкций за нарушения налогового законодательства и штрафов за административные правонарушения. Наличие такого специального фонда и выплата премий за взысканные налоги формируют неправильные стимулы и мотивацию для налоговых сотрудников, создает значительные коррупционные риски и риск злоупотребления полномочиями. Рекомендуется пересмотреть такой подход, устранить привязку выплаты премий к взысканным налогам, а также обеспечить финансирование налоговых органов полностью за счет общего фонда государственного бюджета. Премирование сотрудников органов налоговой службы должно основываться на прозрачной оценке результатов работы на основании четких критериев и показателей результативности и не зависеть прямо от объема взысканных налогов.

Также эксперты считают, что необходимо существенно изменить структуру заработной платы сотрудника ОНС, сделав акцент на увеличение оклада в структуре зарплаты (т.е. надбавки и премии в сумме не должны превышать сумму оклада). Это позволит существенно уменьшить возможные коррупционные риски среди сотрудников в связи с влиянием на принятие объективных решений.

3. Эксперты приветствуют то, что отбор на должности в ОНС, которые не назначаются Президентом, осуществляется в конкурсном порядке с открытой публикацией вакансий. Однако, сам порядок такого отбора вызывает ряд вопросов. Так, согласно Положению о порядке организации конкурсного отбора при приеме на работу и переводе на другую должность в органах государственной налоговой службы, обязательным условием для рассмотрения кандидатуры при продвижении по службе является представление на должность руководителя структурного подразделения, территориального органа государственной налоговой службы. Также требуется получение характеристики на кандидатов, рекомендованных в органы государственной налоговой службы, которые выдаются сотрудниками на руководящих должностях.

Для кандидатов на руководящие должности требуется также «поручение (гарантия) с обоснованием соответствия кандидата рекомендуемой должности, умением решать не только оперативные задания, но в первую очередь продуктивно осуществлять среднесрочные и перспективные задачи соответствующего направления и отрасли». Такая гарантия должна предоставляться первым руководителем.

Ответственный сотрудник управления кадров может единолично отклонить кандидата во время так называемого предварительного изучения, в том по результатам изучения содержания характеристики выданной кандидату, изучения результативности предыдущей трудовой деятельности кандидата, его динамики по степени должностей (службы), в том числе перспективы роста и причины понижения, анализа «смысла, актуальности, мотивов, указанных в эссе написанном кандидатом, их соответствия основным направлениям модернизации органов государственной налоговой службы».

Органы власти Узбекистана возразили, что у сотрудника кадрового подразделения нет прямых полномочий единолично отклонить кандидата во время предварительного изучения. Такие вопросы решаются после выводов и заключений решением комиссии по работе с кадрами. Однако такой порядок прямо не определен в Положении о порядке организации конкурсного отбора.

В Положении о порядке организации конкурсного отбора также отсутствует четкий порядок и критерии оценки кандидатов, определения рейтинга кандидатов и их назначения на основании такого рейтинга.

Новая рекомендация № 46

- 1. Рассмотреть возможность введения открытого конкурсного отбора на должности руководителей Государственного налогового комитета на основе профессиональных качеств и опыта.*
- 2. Пересмотреть порядок конкурсного отбора при приеме на работу и продвижения по службе в органах налоговой службы, обеспечив прозрачность и объективность отбора на основании четких критериев и методики оценки с назначением на должности кандидатов, которые получили наивысший рейтинг за результатами оценки, без обязательного получения рекомендаций, характеристик, гарантий и других подобных документов. Предусмотреть процедуру обжалования результатов конкурса.*
- 3. В среднесрочной перспективе (не позднее чем в течение 2-3 лет) упразднить порядок формирования бюджета органов налоговой службы за счет финансовых санкций за нарушения налогового законодательства и штрафов, а также выплату премий сотрудникам в зависимости от размера взысканных налогов и платежей. Премирование сотрудников органов налоговой службы должно основываться на прозрачной оценке результатов работы на основании четких критериев и показателей результативности и не зависеть прямо от объема взысканных налогов или штрафов (санкций). Увеличить объем оклада в структуре зарплаты сотрудников (например, до 80%).*
- 4. Обеспечить проведение регулярного практического обучения сотрудников налоговой службы, в том числе на руководящих должностях, по вопросам этики, добропорядочности и предотвращения коррупции, а также разработать соответствующие обучающие материалы, которые будут иметь практическую направленность.*

Государственный финансовый контроль, внутренний и внешний аудит

В соответствии Бюджетным кодексом (ст.171) органами государственного финансового контроля являются Счетная палата Республики Узбекистан, Министерство финансов Республики Узбекистан и его уполномоченные подведомственные органы.

Государственный финансовый контроль в части доходов Государственного бюджета и бюджетов государственных целевых фондов в пределах предоставленных полномочий осуществляется органами государственной налоговой службы.

Государственный финансовый контроль на национальном и местном уровнях в данном секторе проводится согласно Бюджетному кодексу путем госфинконтроля использования средств, выделяемых из госбюджета для ОНС на каждом этапе осуществления своей финансово-хозяйственной деятельности, в частности в ходе:

предварительного контроля - до совершения финансовых операций, осуществляются казначейскими подразделениями и финансовыми органами;

текущего контроля - в ходе совершения финансовых операций, осуществляемый казначейскими подразделениями, финансовыми органами и органами государственной налоговой службы;

последующего контроля - после совершения финансовых операций, осуществляемый органами государственного финансового контроля.

При этом, в структуре ГНК создано Управление внутреннего аудита, которое осуществляет:

- дистанционное изучение, выявление и контроль за устранением обнаруженных ошибок и недочетов в работе органов налоговой службы;
- проведение анализа и изучения деятельности органов налоговой службы, выявление по итогам изучений худших показателей и осуществление профилактических мероприятий для устранения выявленных недостатков в работе, определение истинного положения дел в территориальных подразделениях, а также меры по исправлению и налаживанию работы в территориальных подразделениях;
- на основании поручения руководства проведение проверок (ревизий) деятельности органов государственной налоговой службы;
- осуществление ревизий по исполнению смет расходов по бюджету и хозяйственной деятельности территориальных органов государственной налоговой службы и подведомственных организаций.

В соответствии с Постановлением Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов государственной налоговой службы» от 26.06.2018 года №ПП №3802 создано Управление внутреннего аудита ГНК.

Управление внутреннего аудита и его нижестоящие подразделения выполняют следующие контрольные мероприятия:

- дистанционное изучение, выявление и контроль за устранением обнаруженных ошибок и недочетов в работе органов налоговой службы;
- проведение анализа и изучения деятельности органов налоговой службы, выявление по итогам изучений худших показателей и осуществление профилактических мероприятий для устранения выявленных недостатков в работе, определение истинного положения дел в территориальных подразделениях, а также меры по исправлению и налаживанию работы в территориальных подразделениях;
- на основании поручения руководства проведение проверок (ревизий) деятельности органов государственной налоговой службы;
- осуществление ревизий по исполнению смет расходов по бюджету и хозяйственной деятельности территориальных органов государственной налоговой службы и подведомственных организаций.

Также, согласно Регламенту о надзоре за деятельностью органов государственной налоговой службы Республики Узбекистан, утвержденного приказом ГНК от 22 февраля 2018 года, акты проверок отмечаются грифом «Для служебного пользования» для ограничения использования.

Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию деятельности Счетной палаты Республики Узбекистан» от 10.08.2017 г. №5147 установлено, что Счетная палата Республики Узбекистан является высшим органом внешнего аудита и финансового контроля, и проводит мониторинг деятельности финансовых, налоговых и других государственных органов.

В соответствии с поручением Президента Республики Узбекистан в 1-ом квартале 2018 г. Счетной палатой изучено состояние обеспечения полноты поступлений в местные бюджеты и эффективность деятельности налоговых органов.

По результатам данного изучения выявлен ряд системных недостатков, в частности:

- в организационной структуре органов налоговой службы;
- в системе досудебного разрешения споров с налогоплательщиками;
- в использовании устаревших информационных технологий в деятельности налоговых и финансовых органов, отсутствии должной связи информационной базы налоговых органов с информационными базами государственных органов;
- несовершенстве системы выявления объектов и проведения налоговых проверок, а также осуществления анализа результатов проверок;
- ненадлежащем анализе предприятий, приостановивших свою деятельность;
- при подготовке кадров налоговых органов.

По результатам вышеуказанных системных проблем и опыта таких развитых стран, как Корея и США, Счетной палатой внесены целый ряд предложений по совершенствованию деятельности ГНК.

По внесенным предложениям принято Постановление Президента Республики Узбекистан от 26.06.2018 г. ПП-3802 «О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов государственной налоговой службы», в котором нашли свое отражение вышеуказанные предложения.

Комментарии экспертов

По мнению экспертов, система внутреннего контроля в ОНС может быть улучшена путем внедрения порядка, при котором надзор за внутренним контролем обеспечивается руководителями подразделений и их заместителями путем контроля за повседневной деятельностью и контроля качества выполнения задач:

- соблюдение работниками требований нормативных актов и рабочих процедур;
- обеспечение выполнения подчиненными работниками своих обязанностей в соответствии с нормами Кодекса этики ГНК;
- убедиться, что действия и процедуры в подразделении организованы и реализуются с целью уменьшения вероятности злоупотреблений, коррупции со стороны сотрудников;
- проводится аудит деятельности пользователей в информационных системах ГНК;
- каждое поручение (задание) сотруднику записывается в виде документа и вводится в информационную систему;
- несет ответственность за то, что подчиненные сотрудники не находятся в конфликте интересов при исполнении своих обязанностей, выполняют другие антикоррупционные требования.

Рекомендуется разработать и внедрить единую этическую рабочую среду, которая снижает риски коррупции и конфликта интересов, обеспечивая, чтобы все сотрудники основывали свои решения на фундаментальных принципах этических действий, вовлекая в процесс несколько человек. Например, при подготовке справки, одно и то же лицо не может принять решение в одиночку и контролировать обоснованность решения. Решение должно согласовываться с руководителем подразделения, его заместителями и другими сотрудниками (например, юристами), вовлеченными в этот процесс подготовки.

Рекомендуется обеспечить реализацию принципа «четырёх глаз» - при выполнении функций, подверженных коррупционному риску, руководители структурных подразделений обеспечивают, насколько это возможно, соблюдение принципа «четырёх глаз» в налоговом контроле и налоговом администрировании.

Следует продолжать практику ротации сотрудников, занимающих должности с высоким риском коррупции и конфликта интересов.

В подразделениях налогового контроля следует:

- обеспечить, насколько это возможно, ротацию внутри группы аудиторов при проведении проверок юридических и физических лиц;
- обеспечить, насколько это возможно, ротацию в разделении инспекторов, которые проводят проверку, обследования, сопровождение конкретного налогоплательщика.

Информирование по налоговым вопросам

Налогоплательщику, для того чтобы в полном виде выполнить свои налоговые обязательства, важно оперативно получать качественную информацию о порядке уплаты налогов, особенно в сложных случаях налогообложения. Информация об уплате налогов имеет большое значение как для фискальных целей государства, так и для финансового состояния налогоплательщика. Такая важность вопроса может часто сопутствоваться коррупционными явлениями.

Для решения этих важных задач налоговые службы стараются максимально централизовать, унифицировать и автоматизировать предоставление информации об уплате налогов. Информация предоставляется в письменном, электронном и телефонном виде.

На официальном сайте Государственного налогового комитета «soliq.uz» систематически публикуются ответы на общие вопросы. Также на официальном сайте⁸⁵ ГНК размещены 147 нововведений в налоговой сфере.

На портале электронных государственных услуг налоговых органов «my.soliq.uz», консультации проводятся путем оказания таких информационных услуг, как часто задаваемые вопросы, официальные разъяснения налоговых органов и создайте свой бизнес.

Органы государственной налоговой службы периодически проводят разъяснительную работу по вопросам налогообложения, а также консультируются с представителями бизнеса по проводимым реформам в налоговой сфере. Консультации проводятся в форме семинаров, круглых столов и конференций на республиканском, областном и городском (районном) уровнях.

⁸⁵ www.my.soliq.uz.

Государственным налоговым комитетом ежегодно во всех регионах республики проводятся семинары, в целях разъяснения льгот, выданных субъектам предпринимательства Налоговым кодексом, постановлениями Президента и Правительства Республики Узбекистан, сути и содержания налоговых реформ, а также новых законодательных актов и внесенных изменений в налоговое законодательство. В проводимых мероприятиях налогоплательщики также получают ответы по интересующим их вопросам со стороны специалистов сферы.

Кроме этого, сотрудники ОНС периодически осуществляют разъяснительную работу для субъектов предпринимательства посредством средств массовой информации, радио, телевидении, газет и журналов. В 2018 году сотрудники налоговых органов провели 1 163 разъяснительных мероприятия в средствах массовой информации по изменениям в налоговом законодательстве. Из них, 310 в центральных и местных публикациях, 219 на телевидении, 159 на радио, 328 на официальных сайтах средств массовой информации.

Постановлением Президента Республики Узбекистан от 26 июня 2018 года создано государственное унитарное предприятие «Налог-сервис», основными задачами которого являются:

оказание технического содействия налогоплательщикам в выполнении налоговых обязательств, а также практической помощи органам государственной налоговой службы в части обслуживания налогоплательщиков по приему отчетов и деклараций;

оказание услуг по информированию населения через специальный сервис «call-центр»;

обучение налогоплательщиков правилам ведения электронных счетов-фактур, доведение до них норм налогового законодательства;

повышение уровня знаний и квалификации работников органов государственной налоговой службы.

Узбекские власти сообщили, что для укрепления ИТ инфраструктуры и создания «call-центра», отвечающего международным требованиям, в декабре 2018 года было разработано Техническое задание по созданию Корпоративно-коммутационной системы (ККС) ГУП «Налог-Сервис». В конце 2018 – начале 2019 года было приобретено оборудование для «call-центра» и произведен его монтаж, приобретено и установлено специальное программное обеспечение для полноценной работы «call-центра». В феврале 2019 года был произведен запуск «call-центра» на базе нового оборудования. В соответствии с приказом Председателя ГНК от 28 августа 2018 года для «Call-центра» выделено 30 штатных единиц, которые укомплектованы высококвалифицированными специалистами.

Комментарии экспертов

ГНК сделал нужный шаг в направлении лучшего информирования налогоплательщиков, когда в 2018 г. открыл «call-центр», так как это считается самым экономичным и оперативным способом предоставления информации. Такой метод также устраняет необходимость неформально консультироваться с инспектором.

Эксперты также позитивно отмечают, что работа по совершенствованию деятельности «call-центр» продолжается. Однако они все же убеждены в необходимости дальнейших шагов.

На встречах с представителями ГНК эксперты выяснили, что «call-центр» недостаточно укомплектован работниками, не внедрена многоступенчатая специализированная система управлением качеством ответов, а также, в случаях, когда «call-центр» выдает

некачественную информацию, с налогоплательщиков не снимается обязанность нести налоговые санкции и пени в случае предоставления неверной информации.

Общественный контроль

При Государственном налоговом комитете и 14 региональных налоговых управлениях, а также во всех государственных налоговых инспекциях районов созданы общественные консультативные советы, с включением в их состав представителей субъектов предпринимательства, а также их объединений, негосударственных некоммерческих организаций, средств массовой информации, представителей культуры, искусства и науки, а также показательных налогоплательщиков.

На совещаниях, проводимых в региональных органах государственной налоговой службы, членами совета был представлен ряд предложения по своевременному информированию населения и представителей субъектов предпринимательства о проводимых налоговых реформах, сути и содержании принимаемых нормативно-правовых актов, и др. Информации о том, учитываются ли эти предложения и в какой степени, предоставлено не было.

Прозрачность

Исходя из основных направлений деятельности органов государственной налоговой службы по итогам каждой четверти сведения о структуре поступлений платежей в бюджет и государственные целевые фонды, размещаются на официальном сайте Государственного налогового комитета.

Также размещаются статистические данные и информация по результатам рассмотрения, видов обращений населения и налогоплательщиков, в разрезе каждого региона республики.

Кроме того, на сайте ГНК и в средствах массовой информации освещаются заявления физических и юридических лиц на телефоны доверия органов государственной налоговой службы о противозаконных действиях сотрудников налоговых органов, а также результаты и принятые меры по рассмотрению данных заявлений⁸⁶.

В настоящее время на сайте www.soliq.uz публикуются 27 наборов открытых (машиночитаемых) данных налоговых органов, в том числе: платежные реквизиты инспекций; план-график проверок субъектов предпринимательства на очередной год (с месячной разбивкой); реестр юридических лиц; виды подакцизных товаров; реестр плательщиков НДС; реестр выданных регистрационных карточек контрольно-кассовых машин; Государственный реестр контрольно-кассовых машин с фискальной памятью; реестр контролирующих органов; сведения о физических лицах, являющихся учредителями (участниками) нескольких юридических лиц.

В то же время недоступны такие данные как информация о налоговой задолженности, начисленных и уплаченных штрафах, уплаченных налогах.

Взаимодействие с бизнесом и коррупционные риски в основных бизнес-процессах

ГНК, в консультации с бизнесом, провел комплексное изучение законодательства и обращений представителей бизнеса и определил ряда системных проблем, основными среди которых были:

- необходимость пересмотра действующей системы проверок, иных видов государственного контроля, а также порядка взыскания налоговых и других обязательных платежей;

⁸⁶ https://soliq.uz/uz/contacts/ishonch_telefonlari/

- искусственное накопление задолженности по налоговым и другим обязательным платежам, пеням и финансовым санкциям, образовавшихся в связи с наличием в законодательстве отдельных правовых механизмов, не отвечающих современным требованиям;
- неэффективные и излишние контрольные функции государственных органов, приводящие к нарушениям прав и законных интересов субъектов предпринимательства;
- отсутствие комплексного регулирования организационно-процедурных аспектов проверок деятельности субъектов предпринимательства и единой целостной системы мониторинга их законности;
- отсутствие должной системы общественного контроля за деятельностью контролирующих органов, обеспечивающая открытость, гласность и непредвзятость проводимых проверок;
- недостатки действующего механизма возмещения физическим и юридическим лицам убытков, связанных с изъятием земельных участков для государственных и общественных нужд со сносом объектов недвижимости.

По итогам изучения ситуации в этой сфере принят Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства» от 27 июля 2018 г. №УП-5490, согласно которому установлено:

- списание задолженности по фиксированному налогу и пеням, а также задолженности по финансовым санкциям и судебным расходам физических лиц, ранее утратившим статус или не осуществлявшим финансово-хозяйственную деятельность в случае восстановления деятельности данными лицами до 1 января 2018 года;
- отмена порядка единовременного взимания фиксированного налога с физических лиц, осуществляющих деятельность без государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей, исчисленного исходя из установленной ставки по соответствующему виду деятельности в годовом размере;
- отмена с 1 сентября 2018 года плановых проверок, не связанные с финансово-хозяйственной деятельностью субъектов предпринимательства; проверки деятельности субъектов предпринимательства, проводимые в порядке контроля;
- внедрение Единой системы электронной регистрации субъектов до 1 января 2019 года, а также другие меры.

Электронная налоговая отчетность

Узбекистан предпринимает шаги для перехода на электронную налоговую отчетность.

Существует возможность электронной подачи налоговой отчетности из персонального кабинета налогоплательщика на портале электронных налоговых услуг my.soliq.uz.

Система приема и обработки электронной налоговой отчетности была введена в действие в 2006 году, после чего дважды модернизирована: в 2008 и 2016 году.

Имеется возможность электронной оплаты налогов юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями путем отправки электронных платежных поручений непосредственно из персонального кабинета налогоплательщика на портале электронных налоговых услуг my.soliq.uz в обслуживающий банк.

Система отправки электронных платежных поручений была введена в действие в 2015 году.

Также имеется возможность электронной оплаты налогов физическими лицами при помощи мобильных платежных систем Click, UPay, PayMe. Данные системы были введены в действие в 2015 году.

После заполнения готовой электронной формы налогоплательщик заверяет сформированный отчет электронной цифровой подписью и отправляет в выбранную им налоговую инспекцию. Зашифрованная отчетность по защищенным каналам связи направляется в налоговую инспекцию, где ответственный сотрудник после проверки направляет налогоплательщику в его персональный кабинет уведомление о приеме налоговой отчетности. На декабрь 2018 года, 100% налоговой отчетности субъектов предпринимательства предоставлялось в электронном виде.

Администрирование системы электронной налоговой отчетности производится специалистами Научно-информационного центра новых технологий при Государственном налоговом комитете.

Данные по использованию системы электронной налоговой отчетности. Количество отправленных отчетов:

- 2013 год – всего 243 458, из них 222 960 (91%) в электронном виде;
- 2014 год – всего 280 404, из них 277 187 (98%) в электронном виде;
- 2015 год – всего 288 993, из них 288 993 (100%) в электронном виде;
- 2016 год - всего 356 823, из них 356 823 (100%) в электронном виде.
- 2017 год - всего 392 176, из них 392 176 (100%) в электронном виде.

Система электронной оплаты налогов через персональный кабинет налогоплательщика на портале электронных налоговых услуг my.soliq.uz также реализована в виде Web-приложения, при помощи которого налогоплательщик имеет возможность совершить оплату по любому виду налога, в том числе по (а) НДС, (б) налогам на землю, (в) доходам, (г) другим видам налоговых платежей.

После выбора вида налога налогоплательщику предоставляется предварительно заполненное платежное поручение, в котором указаны все банковские реквизиты, предварительная сумма к оплате (с возможностью изменения) и другая необходимая информация. Вся информация для заполнения платежного поручения загружается из базы данных органов государственной налоговой службы.

После заполнения налогоплательщик заверяет платежное поручение электронной цифровой подписью и отправляет для исполнения по межбанковской корпоративной сети передачи данных в свой обслуживающий банк. Информация об оплате налога в режиме онлайн проводится в лицевую карточку налогоплательщика.

Администрирование электронной системы оплаты налогов через персональный кабинет налогоплательщика производится специалистами Отдела информационных систем и баз данных ЦОД Государственного налогового комитета.

Данные по использованию электронной системы оплаты налогов через персональный кабинет, оплачено налогов:

2015 год – всего 27 530,2 млрд.сум, из них 209,1 млрд.сум (0,7%) в электронном виде;

2016 год - всего 31 428,5 млрд.сум, из них 5 715,3 млрд.сум (18%) в электронном виде;

2017 год - всего 37 750,9 млрд.сум, из них 10 795,3 млрд.сум (29%) в электронном виде.

Оплата налогов по доходам и другим обязательным платежам физических лиц госсектора и бюджетных организаций осуществляется централизованным образом посредством программы бухгалтерского учета УзАСБО.

Проверки

Процесс контроля – это один из главных процессов налоговой службы, который напрямую влияет на собираемость налогов, и в ходе которого налогоплательщику могут начисляться, а также взиматься в принудительном порядке, налоги, штрафы и пени. Этот процесс очень сильно подвержен коррупционным рискам.

Третий раздел Налогового Кодекса Республики Узбекистан отведен для регламентации налогового контроля. Кодекс установил множество видов контроля: камеральный контроль, хронометраж, мониторинг, маркировки, контроль поступления денежных средств, учет и др.

Глава 14 Кодекса регламентирует налоговые проверки. Налоговая проверка осуществляется в форме проверки финансово-хозяйственной деятельности (ревизии) налогоплательщика и краткосрочной проверки.

Проверка финансово-хозяйственной деятельности (ревизия) налогоплательщика — изучение и сопоставление бухгалтерских, финансовых, статистических, банковских и иных документов налогоплательщика с целью осуществления контроля за соблюдением налогового законодательства.

Краткосрочная проверка — проверка соответствия налоговому законодательству отдельных операций налогоплательщика, не связанная с проверкой его финансово-хозяйственной деятельности.

Согласно пункту 6 Положения о прохождении службы в органах государственной налоговой службы, должности инспекторов, осуществляющих проверки, укомплектовываются из числа высококвалифицированных специалистов, имеющих высшее образование по направлениям и специальностям области образования экономики и общий стаж работы в подразделениях органов государственной налоговой службы, функции которых связаны с налоговым контролем, не менее 5 лет — для работников центрального аппарата и не менее 3 лет — для работников территориальных подразделений.

Согласно Указу Президента Республики Узбекистан от 22.01.2018 г.

№ УП-5308 «О Государственной программе по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах в "Год поддержки активного предпринимательства, инновационных идей и технологий», объявлен мораторий на проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства сроком на два года, за исключением проверок, проводимых в рамках уголовных дел и в связи с ликвидацией юридического лица⁸⁷.

⁸⁷ <http://lex.uz/docs/3516841>.

Согласно Указу Президента Республики Узбекистан от 27.07.2018 г.

№ УП-5490 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства» с 1 сентября 2018 года Генеральная прокуратура Республики Узбекистан является уполномоченным органом по координации проверок деятельности субъектов предпринимательства.

Все проверки деятельности субъектов предпринимательства, проводимые контролирующими органами, должны будут обязательно регистрироваться в Единой системе электронной регистрации проверок. Проверки деятельности субъектов предпринимательства, проведенные без регистрации в Единой системе электронной регистрации проверок, будут незаконными.

Во время моратория на проверки существенно снизилось число проверок: за 9 месяцев 2018 года было проведено 5 939 проверок финансово-хозяйственной деятельности, что соответствовало в 2017 году – 15 434; за 2018 год 770 краткосрочных проверок, соответствовали в 2017 году 25 097.

По мнению представителей бизнеса, главным инструментом контроля для ГНК становится камеральный контроль. За 2018 год произведено 277 627 актов камерального контроля. По определению, это более мягкий вид контроля, без посещения налогоплательщика, процессе которого налоговому плательщику высылается предложение уточнить налоговую отчетность и заплатить недостающую, по мнению ГНК, часть налога. Свое несогласие налогоплательщик должен обосновать письменно. Не зачитав обоснования, налоговая служба может взыскать налоги только судебным путем.

Согласно статье 187-1 Уголовно-процессуального кодекса Республики Узбекистан в ходе расследования уголовных дел ревизия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей назначается в случаях, когда сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела, могут быть получены путем изучения и сопоставления бухгалтерских, финансовых, статистических, банковских и иных документов проверяемых субъектов. Ревизией может охватываться деятельность субъекта предпринимательства, связанная только с возбужденным уголовным делом.

За 2015-2017 годы и за 9 месяцев 2018 года проведено 56 789 налоговых проверок финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов.

Обжалование и жалобы от субъектов проверок

Согласно статье 102 Налогового кодекса, налогоплательщик вправе представить свои письменные объяснения или возражения по акту налоговой проверки в течение десяти рабочих дней со дня завершения налоговой проверки. О дате, времени и месте рассмотрения материалов проверки орган государственной налоговой службы извещает налогоплательщика не менее чем за два рабочих дня до рассмотрения. При желании налогоплательщика, при рассмотрении материалов проверок также могут участвовать его доверенные лица, адвокаты, налоговые советники, члены общественных организаций.

При несогласии с принятым решением, согласно статье 122 Налогового кодекса налогоплательщик имеет право обратиться для обжалования решений органов государственной налоговой службы, действий или бездействия их должностных лиц в вышестоящий орган (к вышестоящему должностному лицу) или в суд. При этом подача жалобы в вышестоящий орган государственной налоговой службы не исключает права на подачу аналогичной жалобы в суд. Подача жалобы в вышестоящий орган государственной налоговой службы или в суд приостанавливает исполнение обжалуемого решения или действия, в том числе взыскание доначисленных налогов и других обязательных платежей,

а также применение финансовых санкций, до принятия решения по жалобе вышестоящим органом государственной налоговой службы или до вступления в законную силу решения суда соответственно.

Общее количество поступивших в налоговые органы обращений по республике:

в 2016 году - 220 жалоб от субъектов проверок, из которых рассмотрено 220, удовлетворено 20 жалоб.

в 2017 году – 211 жалоб от субъектов проверок, из которых рассмотрено 211, удовлетворено 29 жалоб.

в 2018 году - 98 жалоб от субъектов проверок, из которых рассмотрено 98, удовлетворено 7 жалоб.

Обращения, поступившие в центральный аппарат ГНК:

в 2016 году - 162 жалоб от субъектов проверок, из которых рассмотрено 162, удовлетворены 2 жалобы.

в 2017 году - 46 жалоб от субъектов проверок, из которых рассмотрено 46, удовлетворена 1 жалоба.

в 2018 году - 60 жалоб от субъектов проверок, из которых рассмотрено 60, удовлетворено 2 жалоб.

По информации властей, согласно Постановлению Президента № ПП-3802 от 26.06.2018 года создан Совет досудебного урегулирования налоговых споров между налогоплательщиками и органами государственной налоговой службы при Министерстве финансов Республики Узбекистан. Его основными задачами являются:

- вынесение заключений по спорным вопросам применения налогового законодательства;
- рассмотрение споров, возникающих между налогоплательщиком и органом государственной налоговой службы при выявлении нарушения налогового законодательства;
- внесение предложений по устранению пробелов в налоговом законодательстве, выявленных в ходе рассмотрения налоговых споров.

Комментарии экспертов

1. Эксперты положительно оценивают инициативу ГНК о проведении опросов пользователей их сервисов. Такая практика должна быть продолжена и расширена. Анализ ее результатов должен быть использован при разработке антикоррупционных мер.

2. Эксперты приветствуют успехи ГНК во внедрении электронных услуг декларирования субъектам предпринимательства и считают, что это уже дает позитивное влияние в социологических опросах и было подтверждено хорошими отзывами, которые прозвучали во время встреч экспертов с представителями бизнеса.

Так как польза от электронного декларирования имеет много сторон, ГНК должен продолжать двигаться по этому направлению и приложить максимальные усилия, чтобы вовлечь в систему электронного декларирования физические лица. В перспективе, в идеале, не менее половины декларантов физических лиц должны подавать декларации в электронном виде.

В результате качественное, стандартизованное и автоматизированное предоставление услуг налогоплательщикам повысит их доверие к налоговому администратору, а также снизит потенциальные возможности для коррупции, и снизит уровень восприятия коррупции.

3. Эксперты подчеркивают, что налоговая проверка является главным инструментом налогового контроля, который используют все налоговые администрации. Однако, в связи с создавшейся ситуацией, когда проверки стали неадекватным административным бременем для бизнеса и часто носили коррупционный характер, эксперты расценивают нетрадиционные меры объявления моратория на проверки на два года и передачу координации проверок Генеральной прокуратуре как временные и вынужденные.

Во время моратория, у ГНК есть возможность создать эффективную процедуру проверок, стойкую против коррупции, и которой бы доверяла общественность и другие заинтересованные стороны.

Важно отметить, что по своей сути налоговый контроль не может заменить проверку, потому что он рассчитан на правонарушения низкой и средней тяжести. Такое положение дел нивелировало бы суть камерального контроля, понизило бы эффективность собираемости налогов и подняло бы коррупционные риски. Поэтому оптимальный путь упорядочивания процесса контроля – это создание процедуры и процесса эффективных проверок.

По мнению экспертов, процедура должна начинаться с беспристрастного отбора объектов проверок, основанного на анализе рисков с поддержкой надежной ИТ системы. Процедуры отбора объектов проверок должны быть описаны в подзаконных актах и оглашены для общественности. Проверки должны проводить только хорошо обученные и опытные работники. После проверки налогоплательщик должен иметь возможность обжаловать ее выводы на основе справедливого процесса перед беспристрастным органом, который рассмотрит спор.

4. Эксперты серьезно обеспокоены недоверием к процессу обжалования результатов проверки, выраженным представителями бизнеса во время визита в страну, а также мнением, что шансы на изменение первичного решения очень малы. Этот взгляд подтверждает и представленная ГНК статистика, из которой видно, что только около 100 апелляций подается в год. Ту же самую проблему отметила и Счетная палата Республики Узбекистан. Нужно обратить внимание на то, что суды склонны почти полностью поддерживать решения ГНК. Отсутствие надежной процедуры обжалования решений о доначислении налогов и санкциях сильно влияет на коррупционную составляющую налогового администрирования.

ГНК следует принять внутренние административные меры: делегировать более опытных работников для рассмотрения жалоб, предоставив им дополнительные полномочия, обучить персонал вопросам рассмотрения апелляций, провести специальные семинары, выпустить методические пособия, описание лучших практик о том, как принимать решения по апелляциям (например, в часто повторяющихся ситуациях) и т.д.

Как возможный вариант решения проблемы, рекомендуется создать независимый коллегиальный орган вне структуры ГНК и предоставить ему полные полномочия по разрешению налоговых споров как досудебному органу с правом изменить, отменить или подтвердить решение ГНК. Власти Узбекистана сообщили, что именно с такой целью уже был создан Совет досудебного урегулирования налоговых споров между налогоплательщиками и органами государственной налоговой службы при Министерстве финансов Республики Узбекистан. У экспертов не было возможности ознакомиться детально с порядком функционирования, составом и результатами работы этого Совета. В

целом, представляется, что этот орган находится вне структуры ГНК и его решения будут иметь обязательный характер, но необходимо будет убедиться, что Совет имеет все необходимые полномочия для выполнения функций описанных выше и что его состав обеспечивает независимость от ГНК. Такая независимая институция могла бы восстановить доверие к процессу обжалования результатов налоговых проверок, стать амортизирующим звеном между налогоплательщиками и ГНК, а также облегчить работу судов.

5. ГНК администрирует довольно небольшое число НДС плательщиков (около 7 тысяч). В связи с налоговой реформой, число НДС плательщиков увеличится до 16 тысяч и, предположительно, будет постепенно увеличиваться и далее.

Процедуры и их скорость, а также связанное с этим административное бремя, показывают уровень развития налоговой администрации и умение управлять налоговыми рисками. Сейчас действует многоступенчатая процедура контроля за возвратом НДС, в которую включено множество структурных подразделений вплоть до Министерства финансов. По своей сути, это очень бюрократическая процедура, где много действий дублируется и по своей сложности она неадекватна рискам. Рекомендуется упростить и автоматизировать процедуру возврата НДС.

По информации властей, Постановлением Президента ПП-4186 от 12.02.2019 года установлено, что с 1 апреля 2019 года процедура возврата НДС будет упрощена. Эксперты не имели возможности ознакомиться с текстом этого постановления, но тем не менее приветствуют шаги в этом направлении.

6. В Республике Узбекистан действует около 500 различных налоговых льгот. Представители бизнеса и общественности выразили скептическое мнение по поводу их регламентации, порядка предоставления и контроля при такой широкой трактовке этого налогового института.

По своей сути налоговые льготы имеют исключительный характер, имеют экономическое или другое обоснование, и должны быть четко регламентированы в законах и применяться по принципу равноправия. Большое количество налоговых льгот значительно увеличивает издержки налогового администрирования, уменьшает фискальный эффект налоговой системы, создает коррупционные риски как на стадии принятия, так и на стадии исполнения и контроля над налоговыми льготами.

Опираясь на вышесказанное, рекомендуется систематизировать и значительно сократить список налоговых льгот, которые должны определяться законом.

Власти Узбекистана сообщают, что согласно пункту 85 Государственной программы по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017 — 2021 годах, до 1 мая 2019 года определено поэтапное исключение налоговых льгот и по данному вопросу ведутся практические меры, определены категории льгот, которые будут исключаться полностью и поэтапно.

Закупки

Система осуществления закупок регулируется Законом Республики Узбекистан «О государственных закупках». Центральный аппарат, территориальные налоговые органы, государственные предприятия выступают закупщиком согласно утвержденным годовым сметам расходов. Годовые сметы расходов утверждаются в ГНК и регистрируются в Министерстве финансов.

В органах государственной налоговой службы закуп товаров и услуг осуществляется по электронному магазину, проводимым аукционам, конкурсам, тендерам и прямым заключением контрактов.

Также на основании требований Постановления Президента ПП-3953 от 27 сентября 2018 года имеется возможность закупать 28 наименований товаров прямым заключением контрактов.

См. в приложении к отчету статистику по видам и объемам закупок в ГНК.

За 2016-2017 года ОНС обжалованы действия 6 поставщиков, не выполнивших договорные обязательства и взысканы 45,4 млн.сум штрафных санкций. В том числе в 2016 году по 2 фактам взыскано 19,5 млн.сум, в 2017 году по 4 фактам взыскано 25,9 млн.сум штрафных санкций. В 2018 году по данному вопросу обжалование не проводилось. Жалобы в отношении ОНС не поступали.

В 2018 году Генеральной прокуратурой и главным управлением государственного финансового контроля Министерства финансов Республики Узбекистан проводится проверка финансово-хозяйственной деятельности Государственного налогового комитета за 2015-2018 годы. На сегодняшний день проверка еще не завершена.

Новая рекомендация № 47

- 1. Обеспечить проведение ротации сотрудников, которые осуществляют налоговый контроль, а также автоматизированное случайное распределение проверок и других дел среди сотрудников. Где возможно, внедрить реализацию принципа «четырех глаз» при осуществлении полномочий, подверженных коррупционному риску.*
- 2. Урегулировать порядок и ввести практику регулярных проверок доступа сотрудников к информационным системам и базам данным, которые доступны сотрудникам налоговой службы.*
- 3. Внедрить централизованную систему консультаций налогоплательщиков в письменной и телефонной форме, которая обеспечит оперативную доступность, качество и унификацию налоговых консультаций в масштабе всей страны. Установить в законе освобождение налогоплательщика от ответственности, которая возникла в связи с неправильной консультацией от сотрудников налоговой службы. Укомплектовать «call-центр» достаточным количеством квалифицированного персонала и модернизировать его деятельность в соответствии с лучшими практиками в управлении качеством ответов, усилить его ИТ обеспечение.*
- 4. Обеспечить опубликование обновляемой информации о налоговой системе, в том числе информацию о налоговой задолженности, начисленных и уплаченных штрафах, уплаченных налогах (для юридических лиц), налоговых льготах; публиковать указанную информацию в формате машиночитаемых данных на веб-сайте ГНК.*
- 5. Проводить периодические опросы налогоплательщиков, инициированные ГНК, с целью установления уровня доверия и восприятия коррупции в налоговой службе, а также степени удовлетворённости предоставляемыми услугами. Обеспечить широкие публичные консультации при разработке и утверждении проекта Налогового кодекса и любых других мер реформирования налоговой сферы.*

6. *Стимулировать и популяризовать предоставление деклараций в электронном виде среди физических лиц налогоплательщиков-предпринимателей, стремясь чтобы не меньше половины из них подавали декларации в электронном виде.*
7. *Детально и ясно регламентировать все виды контрольных мер (проверка, камеральный контроль, мониторинг и др.), обязанности и праводолжностных лиц налоговой службы и налогоплательщиков, процедуры контрольных действий. Основное регулирование должно быть включено в Налоговый кодекс как акт прямого действия с детализацией, в случае необходимости, отдельных процедур в подзаконных актах, которые должны быть опубликованы.*
8. *Применять на практике систему отбора налогоплательщиков для проверок и других контрольных действий на основе анализа рисков согласно четко регламентированной в нормативных актах процедуре и с обеспечением ИТ инструментами.*
9. *Создать эффективную и результативную систему рассмотрения налоговых споров, которой бы доверяли налогоплательщики и общественность. Обеспечить эффективное функционирование независимой институции, вне структуры ГНК, и наделение ее полномочиями по досудебному разрешению налоговых споров с правом отклонить, подтвердить или изменить решение ГНК по начислению налогов.*
10. *Систематизировать и продолжить сокращение списка налоговых льгот, которые должны устанавливаться и регулироваться в законе.*

4.4. Правоохранительные меры противодействия коррупции

Органы власти Узбекистана предоставили следующую информацию:

Таблица 32. Статистика источников выявления коррупции в секторе в 2016-2018 гг.

Источник	2016 г.	2017 г.	2018 г.	итого
заявления лиц	21	15	4	40
сообщения учреждений, организаций, общественных объединений и должностных лиц	14	7	2	23
сообщения СМИ				
обнаружение преступлений, непосредственно работниками правоохранительных органов	66	37	20	123
заявление о повинной				

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Сотрудниками ОНС для подачи сообщений о возможных коррупционных действиях или нарушениях антикоррупционного законодательства могут быть использованы следующие каналы:

- обращение с заявлением (устно, письменно, в электронном виде) в правоохранительные органы;
- обращение на телефон доверия органов прокуратуры или других правоохранительных органов;

- обращение с рапортом непосредственно к руководству.

В течение 2016-2018 гг. сотрудниками ОНС такого рода обращения не подавались.

В соответствии с Законом Республики Узбекистан «Об обращениях физических и юридических лиц» обращение может быть подано устно, письменно и в электронном виде. При этом такого рода обращения могут поданы как непосредственно в ОНС, так и в правоохранительные органы.

На основании приказа ГНК Республики Узбекистан от 5 ноября 2016 года в ГНК Республики Узбекистан и его региональные подразделения можно обращаться в течение 24 часов на «телефон доверия» данных подразделений.

Также, на официальном сайте Государственного налогового комитета www.soliq.uz создана возможность отправлять электронные обращения, о случаях коррупции через директорию «Коррупцияга қарши курашиш» (Противодействие коррупции).

Кроме этого, посредством виртуальной приёмной Президента Республики Узбекистан в Государственный налоговый комитет поступают обращения граждан и налогоплательщиков, которые в установленном порядке рассматриваются налоговыми органами и по итогам направляются ответные письма заявителю.

Так, в 2016 году – поступило 33 обращений, по результатам рассмотрения которых к уголовной ответственности привлечены 23 сотрудника, к административной ответственности – 10 сотрудников ОНС;

в 2017 году – поступило 27 обращений; по результатам рассмотрения которых к уголовной ответственности привлечены 17 сотрудников, к административной ответственности – 10 сотрудников ОНС;

за 9 месяцев 2018 года поступило 9 обращений, по результатам рассмотрения которых к уголовной ответственности привлечены 7 сотрудников, к административной ответственности 2 сотрудника ОНС.

Подача анонимных сообщений о коррупционных действиях сотрудников ОНС не допускается. Согласно статье 29 Закона Республики Узбекистан «Об обращениях физических и юридических лиц» анонимные обращения рассмотрению не подлежат.

Таблица 33. Статистика коррупционных делах в отношении сотрудников ОНС

Период	Кол-во возбужденных уголовных дел	Кол-во уголовных дел, направленных в суд	Кол-во лиц, привлеченных к ответственности	Из них:	
				руководители	другие работники
2016 г.	101	90	120	19	101
2017 г.	59	54	80	7	73
9 мес. 2018 г.	26	22	23	9	14

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

По результатам расследования коррупционных дел в отношении 33,5 % сотрудников ОНС применено наказание в виде штрафа, 46,5 % - исправительных работ, 8 % - лишения свободы, 12 % - другие виды наказаний.

В 2016 г. - 10, в 2017 г. – 10, за 9 месяцев 2018 г. 2 сотрудника ОНС привлечены к административной ответственности за правонарушения в данной сфере.

За нарушения требований Правил этического поведения работников органов государственной налоговой службы в 2016 г. 231 сотрудник, в 2017 г. 124 сотрудника, за 9 месяцев 2018 г. 36 сотрудников ОНС привлечены к дисциплинарной ответственности.

Какие-либо специальные целевые правоохранительные мероприятия, направленные на противодействие коррупции в ОНС не проводились.

В соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по правовому сопровождению осуществляемых налоговых и таможенных реформ» от 02.08.2018 г. №5499 управление по надзору за исполнением законодательства в таможенной и налоговой сферах Генеральной прокуратуры преобразовано в управление по надзору за исполнением законодательства в сфере осуществления налоговых и таможенных реформ Генеральной прокуратуры.

Одним из основных направлений деятельности данного управления определено осуществление системного анализа состояния законности в налоговой и таможенной сферах, а также по принятию мер по выявлению и устранению нарушений закона и коррупционных фактов.

Наряду с этим, Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному повышению эффективности использования бюджетных средств и совершенствованию механизмов борьбы с экономическими преступлениями» от 23.05.2018 г. № УП-5446 в структуре Департамента по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан создано управление по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией.

Указанные структурные подразделения уполномочены выявлять и расследовать коррупционные преступления, совершенные должностными лицами государственных органов, в том числе ОНС.

В Академии Генпрокуратуры (ранее Высшие учебные курсы) на основании ежегодных планов проходят подготовку, переподготовку и повышение квалификации следователи органов прокуратуры, а также сотрудники Департамента при Генпрокуратуре, которые ответственны за проведение доследственных проверок, дознания и предварительного расследование по фактам коррупции в ОНС.

Кроме того, Академией в 2017 году проведен тренинг для 70 ответственных сотрудников Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции. Такое же мероприятие было запланировано на ноябрь 2018 г.

Академией Генпрокуратуры в 2018 году организовано 3 учебных семинара в формате видеоконференцсвязи для сотрудников органов прокуратуры, осуществляющих правовое сопровождение налоговых реформ. Например, 15.09.2018 г. организован учебный вебинар на тему: «Правовое сопровождение налоговых реформ» для прокуроров органов прокуратуры, осуществляющих надзор за исполнением законодательства в налоговой и таможенной сферах. В мероприятии приняли участие сотрудники Генпрокуратуры, Министерства финансов, Государственного налогового комитета, а также заместители прокуроров Республики Каракалпакстан, областей, г. Ташкента и районов (городов) – более 1.500 человек.

В семинаре обсуждены такие актуальные вопросы, как основные направления налоговой и бюджетной политики Республики Узбекистан, особенности системы налогообложения и налогового режима в обеспечении эффективной налоговой политики, совершенствовании системы налогообложения и налогового администрирования, концепции

совершенствования налоговой политики страны, также были затронуты вопросы по выявлению коррупционных фактов в налоговой сфере.

В ходе мероприятия даны соответствующие рекомендации и указания по вопросам согласования и проведения контролирующими органами проверок деятельности субъектов предпринимательства, осуществлении системного анализа соблюдения законности в налоговой сфере.

Аналогичные учебные семинары проведены в 2018 г., на которых приняли участие более 400 работников органов прокуратуры.

Приложения

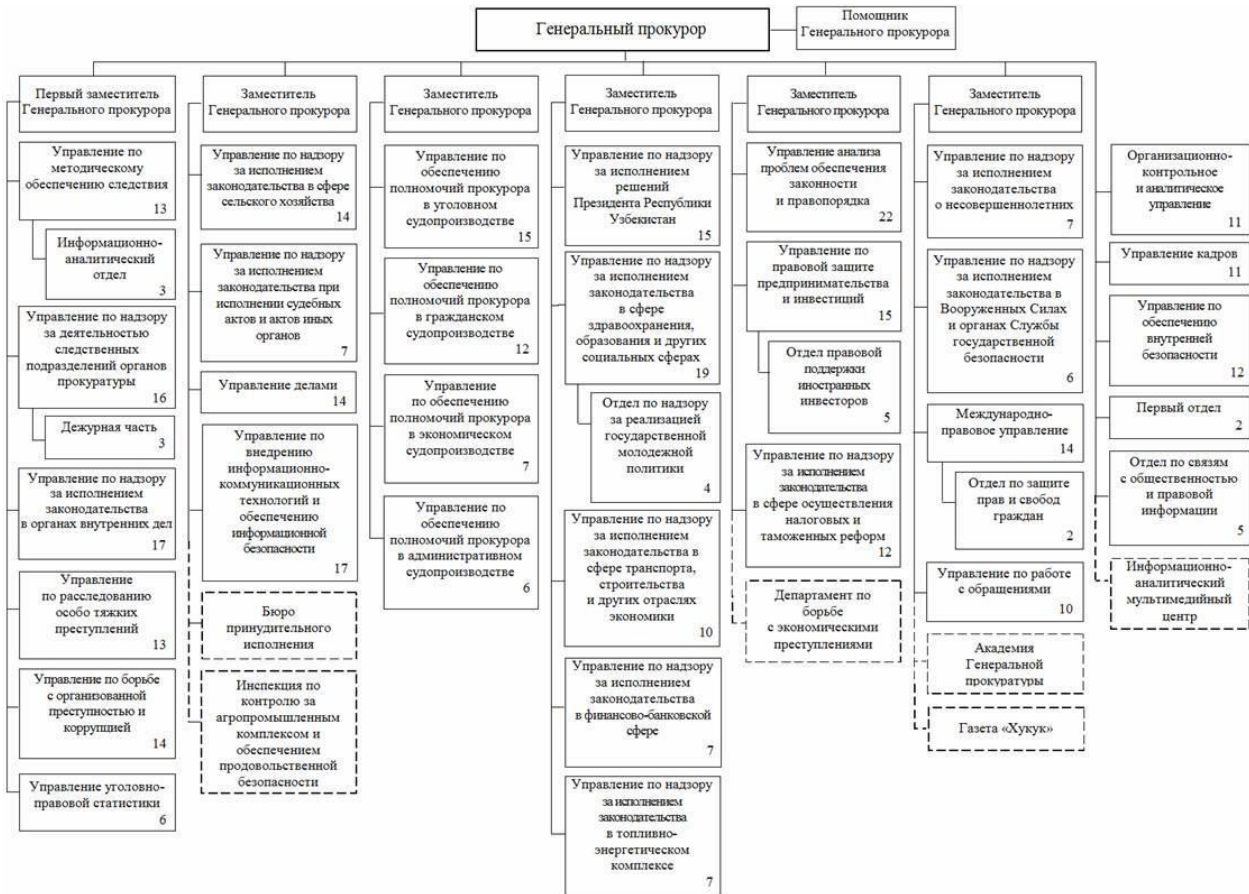
Таблица 30. Сравнение оплаты труда судей и сотрудников органов прокуратуры, юстиции

№	Наименование должностей	Минюст		Прокуратура		Верховный суд	
		разряд по ЕТС	Средняя зарплата	разряд по ЕТС	Средняя зарплата	разряд по ЕТС	Средняя зарплата
Республиканский уровень							
1	Министр юстиции Генеральный прокурор Председатель суда	19	10,217,294	21	11,641,223	21	11,933,716
2	Первый заместитель министра юстиции Первый заместитель Генеральной прокурора Первый заместитель Верховного суда	18	12,094,641	20	10,344,271	20	11,227,728
3	Заместитель министра юстиции Заместитель Генеральной прокурора Заместитель председателя суда	17	11,517,124	19	10,405,431	19	10,714,926
4	Судья					18	9,803,718
5	Начальник управления Минюста Начальник управления Генеральной прокуратуры Начальник управления Верховного суда	16	10,201,511	18	9,203,698	17	7,046,057
5	Главный бухгалтер Минюста Начальник управления Генеральной прокуратуры Главный бухгалтер суда	16	9,497,923	18	9,203,698	17	6,797,738
6	Начальник отдела Минюста Начальник отдела Генеральной прокуратуры Начальник отдела Верховного суда	14	7,901,027	17	7,673,419	16	6,572,643
7	Помощник Министра Помощник Генерального прокурора Помощник председателя суда	14	6,903,028	16	8,226,402	16	6,454,748
8	Главный консультант Минюста Старший прокурор отдела Главный консультант суда	12	6,877,049	15	7,483,717	14	5,780,509
9	Старший консультант Главный специалист Генеральной прокуратуры Старший консультант суда	10	5,333,728	12	5,473,057	13	5,353,846

10	Заведующий архивом					13	2,905,188
Областные звенья (1-группа)							
1	Начальник управления юстиции Прокурор области Председатель суда	15	7,605,196	18	9,610,491	18	8,329,412
2	Заместитель начальника управления юстиции Первый заместитель прокурора Заместитель председателя суда	15-3%	5,718,577	17	8,754,421	17	7,791,314
3	Судья					16	7,242,112
4	Начальник отдела прокуратуры и юстиции Начальник отдела	13	5,007,224	15	7,483,717	14	5,000,925
5	Ведущий консультант Прокурор отдела Заведующий канцелярий	11	3,828,720	12	5,801,440	12	4,078,379
6	Главный консультант юстиции Старший прокурор Старший помощник судьи, Старший консультант суда	10	3,484,875	13	0	11	3,823,605
7	Заведующий архивом					10	2,035,218
Районные (городские) звенья (1-группа)							
1	Начальник отдела юстиции Прокурор района (города) Председатель суда	13	4,628,138	16	8,726,043	16	8,523,966
2	Судья					14	7,337,454
3	Главный консультант Старший помощник прокуратуры	9	3,560,396	13	6,169,545		0
4	Специалист 1-категории Помощник прокурора Помощник судьи	8	3,230,438	11	5,439,028	10	4,106,487

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Рисунок 6. Организационно-штатная структура Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан



Источник: <http://lex.uz/ru/docs/4034455>.

Таблица 31. Статистика по конфискации в делах о коррупционных преступлениях

Статьи Уголовного кодекса	Период	Сумма взяток и других предметов преступлений, которые были конфискованы (тыс. сум)	Сумма доходов от преступления, которые были конфискованы (тыс. сум)	Арестованные во время следствия		Арестованные во время суда	
				Денежные средства (тыс. сум)	Сумма имущества (тыс. сум)	Денежные средства (тыс. сум)	Сумма имущества (тыс. сум)
167 (должн. лица)	2016 г.	29789135	13148159	7083623	16996037	-	-
	2017 г.	-	1210218	1237603	3521311	20214	-
	2018 г. 9 месяцев	-	112349831	726776	112184293	-	-
168 (должн. лица)	2016 г.	9919559	9919559	3540503	6448804	-	-
	2017 г.	-	-	42500	-	-	-
	2018 г. 9 месяцев	-	3792	8592	-	-	-
184	2016 г.	3692171	3597071	1340262	376000	-	-
		234					
	2017 г. 9 месяцев	1000000	391821	775107	-	-	-
192 ¹ - 192 ¹¹	2016 г.	-	-	-	-	-	-
	2017 г.	-	-	-	-	-	-
	2018 г. 9 месяцев	-	-	-	-	-	-
205 - 209	2016 г.	-	-	-	-	-	-
	2017 г.	-	-	-	-	-	-
	2018 г. 9 месяцев	-	-	-	-	-	-
210	2016 г.	50660	-	-	59285	-	-
		229.350 \$					
	2017 г.	229100	-	-	-	-	-
		49.000 \$					
	2018 г. 9 месяцев	6400	-	-	-	-	-
211	2016 г.	43000	-	-	-	-	-
	2017 г.	500	-	-	-	-	-
	2018 г. 9 месяцев	-	-	-	-	-	-
212	2016 г.	-	-	-	-	-	-
	2017 г.	59.000 \$	-	-	-	-	-

	2018 г. 9 месяцев	-	-	-	-	-	-
213	2016 г.	-	-	-	-	-	-
	2017 г.	-	-	-	-	-	-
	2018 г. 9 месяцев	-	-	-	-	-	-
214	2016 г.	-	-	-	-	-	-
	2017 г.	-	-	-	-	-	-
	2018 г. 9 месяцев	-	-	-	-	-	-
243	2016 г.	3667078	3667078	3667078	-	-	-
	2017 г.	1089306	5406906	983506	4423400	-	-
	2018 г. 9 месяцев	-	1836383	1040580	795580	-	-
Другие преступления, совершенные путем злоупотребления властью или должностными полномочиями (статьи 177, 182, 189, 230-1, 230-2, 301)	2016 г.	-	-	-	-	-	-
	2017 г.	-	-	-	-	-	-
	2018 г. 9 месяцев	-	-	-	-	-	-
Всего	2016 г.	47.161.603	30.331.867	15.631.466	23.880.126	-	-
		229.584 \$					
	2017 г.	2.318.906	7.008.945	3.038.716	7.944.711	20214	-
108.000 \$							
2018 г. 9 месяцев	6.400	142.475.633	30.196.775	112.979.873	-	-	

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана.

Таблица 32. Статистика относительно расследования, уголовного преследования и судебного рассмотрения дел о коррупционных преступлениях

Статья Уголовного кодекса	Период	Кол-во возбужденных уголовных дел	Количество дел, прекращенных прокурором	Кол-во дел, направленных в суд		Кол-во дел по которым вынесен приговор суда	Кол-во прекращенных дел на основании определения суда
				с обвинительным заключением или обвинительным актом	на основании акта амнистии или примирения сторон		
167 (должн. лица)	2016 г.	1222	9	1184	33	1139	19
	2017 г.	930	13	798	40	798	21
	2018 г. 9 месяцев	385	15	356	7	346	6
168 (должн. лица)	2016 г.	166		161	5	161	5
	2017 г.	213	1	202	7	201	8
	2018 г. 9 месяцев	109	4	101	1	101	1
192-9	2016 г.	2		2		2	
	2017 г.	12		11		2	
	2018 г. 9 месяцев						
192-10	2016 г.						
	2017 г.						
	2018 г. 9 месяцев	2	2			1	
192-11	2016 г.	5		5		5	
	2017 г.	19		19		19	
	2018 г. 9 месяцев	4		2		1	
205	2016 г.	122	7	111	4	111	4
	2017 г.	223	6	115	2	115	2
	2018 г. 9 месяцев	86	2	69		69	
206	2016 г.	64	4	59	1	57	3
	2017 г.	33	3	23		23	
	2018 г. 9 месяцев	22	8	14		13	1

210	2016 г.	201	8	189	4	188	5
	2017 г.	179	11	168		168	
	2018 г. 9 месяцев	79	13	64		64	
211	2016 г.	95	26	69		69	
	2017 г.	90	26	64		64	
	2018 г. 9 месяцев	64		28		28	
212	2016 г.	2		2		1	
	2017 г.	6	2	4		3	
	2018 г. 9 месяцев	1	1				
213	2016 г.						
	2017 г.						
	2018 г. 9 месяцев						
214	2016 г.	8	2	6		6	
	2017 г.	4	2	1		1	
	2018 г. 9 месяцев	1		1			
243	2016 г.	22		22		22	
	2017 г.	14	1	13		13	
	2018 г. 9 месяцев	8		7		6	
Всего		5289	217	4651	114	4547	102

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана

Таблица 33. Информация о заключенных договорах на приобретение товаров (работ, услуг) в Государственном налоговом комитете

Период	Всего заключенные договора		из них по видам закупок (суммы в млн. сум):											
			Электронный магазин		аукцион		конкурс		тендер		единый поставщик		прямые закупки	
	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма
2018 год	205	12 487,7	115	0,2	5	0,5	17	0,8	2	12 485,6	11	0,5	55	0,01
2017 год	378	9 350,6	10	23,4	13	705,9	138	2 088,8	3	4 821,2	42	1 299,5	172	411,8
2016 год	473	13 881,2	15	29,6	22	654,6	125	1 556,3	6	7 373,5	53	3 636,0	252	631,2
ИТОГО	1 056	35 719,5	140	53,2	40	1 361,1	280	3 645,9	11	24 680,4	106	4 935,9	479	1 043,0

Источник: информация, предоставленная органами власти Узбекистана

www.oecd.org/corruption/acn/

