

Федеральное Собрание Швейцарии
Федеральный совет Швейцарии
Федеральный департамент иностранных дел (ФДИД)
Федеральное министерство юстиции и полиции
Отдел по возвращению активов, ФДИД
Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, ФДИД

8 августа 2018 года

О ПРИНЦИПАХ ОТВЕТСТВЕННОГО ПОДХОДА К РЕПАТРИАЦИИ ПОХИЩЕННЫХ АКТИВОВ В УЗБЕКИСТАН

Предложение активистов гражданского общества Узбекистана

Мы, группа узбекских активистов, обеспокоенных будущим нашей страны, обращаемся с этим письмом, учитывая, что правительство Швейцарии вскоре может договориться о возвращении нескольких сотен миллионов швейцарских франков, которые были похищены у народа Узбекистана посредством коррупции в телекоммуникационном секторе страны, затем отмыты и скрыты в швейцарских банках. Мы настоятельно призываем правительство Швейцарии к ответственному подходу к репатриации этих активов. Мы имеем в виду способы репатриации, которые отвечали бы интересам граждан Узбекистана как истинных жертв государственной коррупции. Это также те способы, которые способствовали бы ликвидации системной коррупции в Узбекистане.

Ответственный подход к репатриации активов

Репатриация похищенных активов является заслуживающей доверия, если она вносит вклад в борьбу с коррупцией на глобальном и национальном уровнях.

Коррупция проникла в Узбекистане во все уровни политических, административных, юридических, корпоративных и финансовых институтов. Наблюдается четкая взаимосвязь между коррупцией в высших эшелонах власти и массовыми нарушениями прав человека. Поэтому следует проводить осторожную политику возврата активов. Существует значительный риск того, что без системных изменений в вышеназванных областях возвращение активов без предварительных условий, скорее всего, приведет к тому, что средства будут снова украдены, отмыты и спрятаны в западных странах и оффшорных территориях.

Возвращение доходов от коррупции без предварительных условий будет нарушать как слово, так и дух Конвенции ООН против коррупции (КПК), условия международных соглашений в области прав человека и подрывать глобальную борьбу с коррупцией. КПК требует возврата похищенных активов в страны их происхождения. Однако государства не могут избирательно выполнять

положения этой конвенции; они должны соблюдать все ее положения, в том числе и те, которые требуют создания механизмов предотвращения коррупции.

Если государства, удерживающие активы, не могут гарантировать то, что условия возвращения доходов от коррупции послужит сдерживающим фактором для будущих преступлений, то это ведет к безответственному подходу к реституции и даже соучастию в увековечивании коррупции в государстве происхождения похищенных активов.

Предлагаемые принципы репатриации активов в Узбекистан

На Глобальном форуме по восстановлению активов в декабре 2017 года представители ряда правительств, в том числе Швейцарии, согласились с принципами, призванными регулировать возврат похищенных активов. Среди прочего, правительства заявили, что возвращение должно гарантировать прозрачность и подотчетность в использовании возвращенных активов, приносить пользу гражданам принимающей страны, укреплять способность принимающей страны бороться с коррупцией и обеспечивать участие гражданского общества в возвращении и использовании средств.

Ниже мы предлагаем восемь руководящих принципов, которые уточняют эти принципы применительно к Узбекистану:

1. Возвращение активов следует рассматривать в контексте борьбы с коррупцией и нарушениями прав человека на глобальном и национальном уровнях и вносить свой вклад в нее, а также соответствовать стандартам прозрачности и подотчетности.
2. Как следствие, не должно быть возврата активов без надлежащих предварительных условий по установлению механизмов предотвращения повторного похищения активов.
3. Возврат активов должен служить в первую очередь интересам жертв коррупции, коими является все население Узбекистана.
4. Интересам жертв больше служит не компенсация за принесенный ущерб, которая практически нереализуема в текущих институциональных условиях Узбекистана и не имела бы долгосрочного, системного эффекта, а реальные меры по сокращению масштабов коррупции и нарушений прав человека в Узбекистане.
5. Процесс возврата активов следует использовать в качестве стимула для реформирования тех конкретных институциональных условий, которые способствовали взяточничеству и их вымогательству в телекоммуникационном секторе Узбекистана - и, как следствие, отмыванию денег. Ниже мы идентифицируем пять таких институциональных сфер, требующих реформирования.
6. Реформы не могут быть осуществлены в одночасье и требуют для их осуществления нескольких лет. Следовательно, процесс реституции должен быть растянут по времени и осуществлен поэтапно, по принципу вознаграждения за достигнутые промежуточные успехи в осуществлении курса антикоррупционных реформ.

7. Только при условии соблюдения вышеуказанных принципов 1 - 6 правительство Узбекистана может и должно получить контроль над распоряжением активами, но при этом должно следовать прозрачному процессу и консультации с международными заинтересованными сторонами и гражданским обществом Узбекистана. Мы полагаем, что реализация этих шести принципов создаст совершенно новую реальность в Узбекистане с точки зрения системы государственного управления и, таким образом, даст достаточную уверенность в том, что активы не будут повторно похищены и отмыты.
8. Если руководство Узбекистана отвергнет эти рекомендации, правительство Швейцарии должно удержать активы до тех пор, пока узбекское руководство не примет указанные принципы и не продемонстрирует прогресс в их выполнении.

Пять сфер, которые должны быть реформированы в качестве предварительного условия для возвращения активов:

- 1) Принятие и реализация системы прозрачных и конкурентных тендеров, в том числе в сферах распределения частот и лицензий, государственных закупок товаров и услуг. Публикация всех материалов таких закупочных и концессионных контрактов, касающихся использования, реализации и распределения государственных финансов, ресурсов и собственности.
- 2) Реформирование государственной службы, с тем, чтобы государственные служащие выполняли свои обязанности, соблюдая закон и действуя в государственных интересах, вместо того чтобы руководствоваться принципом личной лояльности высокопоставленным должностным лицам. Установить в этой связи регулирование конфликта интересов для всех государственных служащих в Узбекистане, обеспечить полную прозрачность их доходов.
- 3) Установление независимости судебных органов и адвокатуры; соблюдение прав на справедливый суд и надлежащие процедуры в соответствии с международными правовыми нормами.
- 4) Обеспечение прозрачности государственных и корпоративных финансов, в том числе: обязательный аудит государственных органов и их крупных корпоративных подрядчиков авторитетными международными аудиторами с полной публикацией таких аудиторских отчетов; раскрытие государственных бюджетов для общественности с уделением особого внимания раскрытию данных об экспортных поступлениях и их распределении; обеспечение открытого доступа к государственному реестру всех юридических лиц, компаний и их бенефициарных владельцев.
- 5) Обеспечение надлежащего надзора над госорганами, в том числе путем создания независимого общественного антикоррупционного агентства и снятия ограничений для гражданского общества и средств массовой информации, с тем чтобы последние могли проводить журналистские расследования, не опасаясь преследований и репрессий.

Заметим, что существует множество широко признанных международных индикаторов, которые бы позволили измерять прогресс правительств в реформировании этих пяти сфер (см. Приложение о показателях для измерения прогресса в проведении реформ в Узбекистане, подготовленное членами Международной рабочей группы по ответственной репатриации активов).

Почему реформы именно в этих пяти институциональных секторах?

Полное отсутствие механизмов по предотвращению коррупции в пяти упомянутых выше сферах было ключевым фактором, приведшем к взяточничеству в особо крупных размерах в телекоммуникационном секторе Узбекистана. Таким образом, реформы именно в этих секторах следует рассматривать как предварительное условие для возвращения активов правительству Узбекистана. Но то, что касается телекоммуникационного сектора, справедливо также и для других секторов экономики.

Во-первых, Узбекистан до сих пор не имеет системы прозрачных и конкурентных тендеров, ни в вопросах распределения частот и лицензий, ни в государственных закупках. Учитывая это, весьма вероятно, что, если соответствующие реформы не будут реализованы, возвращенные активы будут перераспределены с помощью непрозрачных контрактов по коррупционным схемам, в личных интересах принимающих решение и их теневой клиентуры.

Во-вторых, Гульнара Каримова, вымогая взятки у телекоммуникационных компаний в обмен на выдачу лицензий, действовала не в одиночку, а по сговору с многими государственными лицами и ведомствами. По ее указанию эти чиновники выделяли лицензии, осуществляли действия против неугодных ей лиц и компаний, руководствуясь при этом соображением личной преданности ее отцу, бывшему президенту Исламу Каримову. Это подчеркивает влияние системы патронажа на то, как функционирует и продолжает осуществляться государственная служба, и полное отсутствие регулирования конфликта интересов в Узбекистане. Это также демонстрирует отсутствие способности государственной службы, опираясь на правовые механизмы, противостоять давлению со стороны высокопоставленных коррумпированных чиновников и отстаивать общественные интересы.

В-третьих, примечательно то, что с самого начала своей деятельности в Узбекистане западные телекоммуникационные компании искали теневые контакты и сделки с местными высокопоставленными лицами, вместо того, чтобы полагаться на судебную систему и национальные правовые механизмы защиты деловых интересов и имущественных прав. Мы понимаем, что западные компании были хорошо осведомлены об отсутствии верховенства закона и независимой судебной системы в стране и действовали в соответствии с теневыми правилами игры.

В-четвертых, государственная и корпоративная финансовые системы в Узбекистане крайне непрозрачны. Ни государство, ни его основные корпоративные подрядчики не обязаны открывать свои финансы для проверки авторитетными аудиторами. Кроме того, государственный бюджет не отражает доходы от экспортных поступлений, которые контролирует правительство. Например, государство скрывает от общества доходы от хлопкового сектора, добытые посредством принудительного труда и масштабных нарушений прав человека. Эти доходы

поступают на скрытые внебюджетные счета, контролируемые избранным кругом лиц из окружения президента, и используются по его личному усмотрению. Весьма вероятно, что возврат активов в Узбекистан без предварительных условий даст возможность государству так же переводить полученные средства в неподотчетные внебюджетные фонды, и эти активы не будут включены в доходную часть государственного бюджета.

В-пятых, в стране отсутствуют независимые институты мониторинга и надзора, наблюдающие за деятельностью госорганов, такие как независимое антикоррупционное государственное агентство, наделенное правом самостоятельно обнаруживать и предотвращать случаи коррупции в правительстве. В Узбекистане также отсутствует как независимое организованное гражданское общество – оно было разгромлено в период между 2004 и 2007 годами, так и независимая пресса, которая могла бы, не опасаясь репрессий, отслеживать, документировать и сообщать о коррупционной практике госорганов, проводить журналистские расследования. Активисты и журналисты, которые в прошлом пытались сообщить о таких случаях коррупции, были арестованы, подвергнуты пыткам и лишены свободы на длительные сроки. Хотя некоторые из этих журналистов и активистов были недавно освобождены из тюрем, что является положительным знаком, они так и не были полностью реабилитированы, следовательно, государство до сих пор рассматривает их в качестве преступников. Соответственно, они не получили компенсацию от государства за несправедливое лишение свободы, подорвавшее их здоровье.

Наш призыв к серьезным реформам в этих пяти вышеуказанных сферах как предварительное условие возвращения активов Узбекистану не должен рассматриваться как конфронтационный по отношению к правительству. Узбекское политическое руководство само заявило о проведении реформы в этих и других областях и даже сделало несколько позитивных шагов. Например, уже опубликован проект закона о государственной службе, который еще предстоит принять и исполнить. Имел также место быть один случай справедливых и открытых судебных слушаний в марте-апреле 2018 года, когда судили Бобомурода Абдуллаева и двух других граждан. Пока это только единичный прецедент. Кроме того, есть некоторые признаки меньшей закомплексованности узбекской прессы, хотя пресса пока не осмеливается проводить журналистские расследования. Эти позитивные признаки еще пока не представляют собой фундаментальных или необратимых изменений и далеки недостаточны. В данном вопросе необходимы не только обещание перемен из уст руководства Узбекистана, а устойчивый и последовательный курс реформ и внедрение современных стандартов госуправления.

Пока еще предстоит выяснить, примет ли правительство полный пакет антикоррупционных реформ и, что более важно, обеспечит ли неукоснительно выполнение принятых законов на практике. Мы считаем, что каждый значительный прогресс в реформировании вышеупомянутых пяти сфер должен быть вознагражден путем возвращения очередного транша из указанных активов, и так до тех пор, пока не осуществится полная программа, предложенная нами. Такой поэтапный, ориентированный на конкретные результаты подход к реституции активов соответствует тем обещаниям реформ, курс на которые руководство страны уже озвучило, в частности в принятой Стратегии развития Узбекистана на 2017-2021 годы.

Почему не возвращение по модели Фонда «Бота»?

Мы считаем, что создание в 2009 году Фонда «Бота» как канала для возвращения 115 миллионов

долларов народу Казахстана по делу Казахгейт было правильным решением. Однако с последней реституцией Швейцарией в Казахстан в 2012 году в размере 48 млн. долларов США дело обстоит гораздо хуже с точки зрения принципов заслуживающей доверия репатриации активов.

Расследование того, как была передана и использована часть этой суммы, в размере 21,76 млн. долл. США, выделенной для проекта Молодежного корпуса, показало, что координатором проекта является консорциум, состоящий из организаций, контролируемых политической элитой страны. Консорциум возглавляет старшая дочь президента Дарига Назарбаева, которая сама является политиком. Этот проправительственный консорциум получил \$465 000 за свои услуги в качестве координатора проекта. «Согласно ограниченно доступным данным о закупках, - пишут авторы расследования, - были раскрыты примеры щедрых расходов на рекламные материалы, награды молодежному крылу правящей партии, расходы на материалы, которые имеют пропагандистскую функцию, и то, что отбор исполнителей осуществлялся из числа проправительственных организаций, которые напрямую управляются государственными должностными лицами и политиками и поддерживают государственную идеологию президента".¹ Это привело к реституции, приносящей выгоду правящей партии и элите Казахстана, но не жертвам коррупции.

Однако в нынешних условиях Узбекистана вариант создания благотворительного фонда по модели «Бота» практически не осуществим без нарушения принципов прозрачности и подотчетности и ответственного возвращения активов -- условий для функционирования такого независимого от правительства фонда в стране еще не существует.

Во-первых, Фонд «Бота» в Казахстане осуществлял свою деятельность посредством выделения грантов местным независимым НПО, которые, в свою очередь, оказывали финансовую и техническую помощь малообеспеченным семьям. В Узбекистане сектора таких независимых НПО просто не существует. В период с 2004 по 2007 год относительно независимые НПО были ликвидированы правительством, в результате чего Узбекистан пока не имеет независимого организованного гражданского общества. Из-за репрессий режима Каримова в настоящее время в Узбекистане нет независимых организаций, которые могли бы предоставлять услуги населению, как это делал Фонд «Бота», или проводить независимый мониторинг того, как используются эти средства.

Во-вторых, при отмеченном нами отсутствии прозрачных тендеров и процесса государственных закупок в Узбекистане высока вероятность того, что деньги будут направляться по теневым схемам посредством выделения выгодных контрактов особо приближенными лицам и, таким образом, похищены и отмыты еще раз. Примеров таких теневых сделок по выделению выгодных контрактов на строительство и реконструкцию Ташкента мы наблюдаем сегодня в достаточном количестве.

В-третьих, без прозрачной системы государственных финансов правительство может манипулировать использованием возвращенных активов. Например, оно может изъять или сократить государственное финансирование тем сферам, куда пойдут средства от возвращенных активов. Из-за такой ротации внутренних финансовых потоков предполагаемая реституция посредством благотворительной программы не принесет должного эффекта народу Узбекистана.

¹ Кристиан Ласслетт и Томас Майн (2018), *Дело о безответственном возврате украденных активов: Передача Швейцарией 48 млн долларов Казахстану*, <https://corruptionandhumanrights.org/app/uploads/2018/07/Russian-Version-A-Case-of-Irresponsible-Return-Summary-Report-1.pdf>

Наконец, мы считаем, что использование активов для усиления антикоррупционных реформ будет наиболее выгодным с точки зрения интересов жертв коррупции и развития Узбекистана в долгосрочной перспективе.

Надежда Атаева, Ассоциация по правам человека в Центральной Азии, Ле-Манс, Франция,
n.atayeva@gmail.com

Умида Ниязова, Узбекско-германский форум по правам человека, Берлин, Германия,
umida.niyazova@gmail.com

Едгор Обид, бывший политический заключенный, резидент Австрии

Диля Эркинзода, узбекский политический беженец, резидент Швеции

Улугбек Хайдаров, журналист, бывший политзаключенный, резидент Канады

Алишер Абидов, политический эмигрант, резидент Норвегии

Ряд местных узбекских активистов поддерживают эти предложения, но их имена не раскрываются из-за опасений по поводу их безопасности.

Приложение

Международная рабочая группа по ответственному возвращению активов

ИНДИКАТОРЫ ДОСТИЖЕНИЯ ПРОГРЕССА АНТИ-КОРРУПЦИОННЫХ РЕФОРМ В УЗБЕКИСТАНЕ

Правительства Швейцарии и Узбекистана ведут переговоры о возврате активов Гульнары Каримовой, похищенных у народа Узбекистана и скрытых в швейцарских банках. Активисты гражданского общества Узбекистана призывают к включению в соглашение пункта об обязательных реформах узбекских институтов как предварительное условие для возврата активов и гарантии того, что активы не будут украдены вновь, а будут использоваться для благосостояния граждан Узбекистана. Реформы, к которым они призывают, аналогичны тем, которые ООН, Всемирный банк и другие доноры включают в соглашение при оказании финансовой помощи правительствам.

Международное сообщество разработало ряд индикаторов для оценки прогресса, достигнутого правительствами в осуществлении таких реформ. Ниже перечисляются индикаторы достижения прогресса в осуществлении тех реформ, которые предлагаются узбекскими активистами как условие возвращения активов. Мы настоятельно призываем правительства Швейцарии и Узбекистана включить эти критерии в соглашение о возврате активов. Они также должны договориться об амбициозных и реалистичных целях для достижения Узбекистаном реальных реформ как условия возврата активов.

1) Создание системы прозрачных и конкурентных тендеров.

Ежегодная оценка Всемирным банком показателей в области государственных закупок показывает, насколько каждая страна прогрессирует в сторону международных стандартов в обеспечении открытости тендеров и справедливой конкуренции. Институт развития свободы информации в Грузии совместно с другими организациями в странах Евразии и Восточной Европы разработал методологию измерения достижений этих стандартов странами региона.

2) Создание дееспособной, независимой и аполитичной государственной службы.

Ежегодно публикуемые данные Всемирного банка о достижениях государств и их институциональной оценке показывают, насколько тесно страны придерживаются объективной оценки госслужащих по их заслугам, а также принципов соблюдения ими политической нейтральности при несении государственной службы. Профессора Питер Эванс и Джеймс Раух разработали методологию оценки качества государственной службы на национальном уровне, которая широко используется учеными и политиками для оценки бюрократий государственной службы.

3) Создание независимой судебной системы, обеспечивающей соблюдение прав на справедливое судебное разбирательство и надлежащую правовую процедуру.

Проект V-Dem Университета Гетеборга ежегодно оценивает страны с точки зрения того, насколько исполнительная власть уважает конституцию и выполняет судебные решения; и в какой степени судебная система может действовать независимым образом. Проект «Всемирная юстиция» и «Индекс трансформации Бертельсманна» публикуют ежегодную оценку того, насколько правительства придерживаются принципов верховенства закона.

4) **Обеспечение прозрачной системы государственных и корпоративных финансов.**

Партнерство, в которое входят правительство Швейцарии, страны Евросоюза и МВФ, разработало «Структуру государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA)», которая является общепринятой системой оценки прозрачности и эффективности государственных систем управления финансами. В «Обзоре открытого бюджета» оценивается доступность информации о бюджете и другие методы составления бюджета, которые способствуют подотчетной и гибкой системе государственных финансов. «Индекс финансовой тайны», администрируемый «Сетью налогового правосудия», обеспечивает международно признанные критерии оценки прозрачности корпоративных структур.

5) **Укрепление подотчетности путем создания независимого агентства по борьбе с коррупцией и обеспечение условий для деятельности гражданского общества и свободы средств массовой информации.**

Каждый год Всемирный банк собирает информацию из различных источников, которая затем компилируется в шкалу «подотчетности и свободы выражения мнений», показывающей, в какой степени граждане страны могут участвовать в выборе своего правительства, насколько свободны они в выражении своего мнения и в создании частных добровольных ассоциаций, и насколько ограничивается свобода средств массовой информации.