

## **ИВК за 2023 год по Восточной Европе и Центральной Азии: автократия и неэффективность систем правосудия как факторы распространения коррупции**

*Алтынай Мырзабекова и Лидия Прокич, региональные советники по Европе и Центральной Азии, Transparency International*

Согласно Индексу восприятия коррупции (ИВК), в Восточной Европе и Центральной Азии сложилась тревожная ситуация, учитывая что в регионе распространены такие проблемы, как отсутствие верховенства права, растущий авторитаризм и системная коррупция. Это второй регион с самыми низкими показателями в мире — средний балл здесь составляет 35 из 100.

На фоне повсеместного нарушения демократических принципов и ослабления систем правосудия коррупция выходит из-под контроля, поскольку такие институты, как полиция, прокуратура и суды, часто не в состоянии проводить расследования и привлекать к ответственности тех, кто злоупотребляет властью. В регионе, где война и инфляция усугубляют бедность, крайне важно, чтобы лидеры действовали ради общего блага. Вместе с тем можно привести бесчисленное множество примеров того, как государственные чиновники систематически оказывают влияние на политику и институты, чтобы усиливать свою власть и присваивать государственные средства. Там, где лидерам необходимо укреплять верховенство закона, поддерживать права и продвигать демократию, многие систематически нарушают эти принципы.

Согласно ИВК за 2023 год, большинству стран Восточной Европы и Центральной Азии не удалось продвинуться в борьбе с коррупцией, однако пять стран значительно улучшили свои показатели ИВК за последние 10 лет. Это свидетельствует о том, что, несмотря на существенные проблемы, с которыми сталкивается большая часть региона, перемены возможны.

Остальные страны застопорились в своих антикоррупционных усилиях, за исключением **Боснии и Герцеговины** (35 баллов в ИВК), **Турции** (34 балла) и **Туркменистана** (18 баллов), рейтинг которых снизился. Турция в этом году также продемонстрировала самый низкий результат в ИВК в своей истории, как и **Сербия** (36 баллов), **Россия** (26 баллов) и **Таджикистан** (20 баллов).

### **Слабая система правосудия как фактор процветания коррупции**

Правительства многих стран региона контролируют судебную систему и правоохранительные органы, чтобы поддерживать безнаказанность коррумпированных должностных лиц, принадлежащих к их привилегированному кругу. Для Грузии и стран Западных Балкан эта устойчивая практика является препятствием на пути к членству в Европейском Союзе. Это также относится к Молдове и Украине, хотя в этих странах проводятся масштабные реформы систем правосудия.

Многолетняя кампания путинского режима по захвату власти в **России** (26 баллов) и контроля над ресурсами страны укоренила коррупцию. [Правительство повсеместно контролирует государственные институты](#), что позволяет чиновникам бесконтрольно

злоупотреблять своей властью в колоссальных масштабах. Ослабление независимости судебной системы в России привело к росту безнаказанности за коррупцию, что серьезно подорвало доверие общества к системе правосудия. Система правосудия также используется режимом для подавления оппозиции и, следовательно, укрепления своей власти. В результате правящая элита получает возможность без ограничений преследовать свои честолюбивые замыслы, и продолжающаяся война России против Украины подтверждает, насколько опасными могут быть последствия, если власть выходит из-под контроля.

Как раз в тот момент, когда в **Северной Македонии** (42 балла) стали заметны первые успехи, судебная система страны оказалась значительно ослаблена недемократическим [внесением поправок в Уголовный кодекс](#). Решение о смягчении наказания за злоупотребление служебным положением в корыстных целях и сокращении сроков возбуждения дел по подозрению в коррупции сыграло на руку коррупционерам: будут прекращены около 200 дел, в том числе в отношении бывших высокопоставленных чиновников. Политически мотивированные [назначения и увольнения должностных лиц судов](#) также вызывают сомнения по поводу способности судебной системы эффективно противодействовать коррупции.

Системы правосудия в **Боснии и Герцеговине** (35 баллов) и **Сербии** (36 баллов) уязвимы к политическому давлению и поэтому практически ограничены в возможностях преследовать в судебном порядке и привлекать к ответственности государственных должностных лиц, злоупотребляющих своим положением. Продолжающееся снижение рейтинга этих двух стран в ИВК также обусловлено неэффективностью законов, надзорных органов и процедур отчетности.

Запутанная структура управления и судебная система в Боснии и Герцеговине создает условия для концентрации власти в руках ведущих этнических политических партий. Их доминирующее влияние на все ветви власти способствует системной коррупции и подрывает самые основы функционирования государства, [в результате чего граждане теряют доверие к государственным институтам](#). Подверженность прокуратуры и судебной системы такому давлению в значительной мере сдерживает борьбу с коррупцией, причем даже крупные скандалы остаются без внимания.

Эта негативная тенденция усугубляется попытками политических элит заставить независимых наблюдателей замолчать с помощью нового предлагаемого [законопроекта, который относит распространение порочащих сведений к противозаконным деяниям, преследует независимое гражданское общество](#) и предусматривает наказание за «критику государственных органов». Кроме того, если будет принят последний законопроект об иммунитете, это дополнительно подорвет и без того [хрупкое верховенство права в Сербской Республике](#). Он ограничит возможность судов привлекать к ответственности государственных должностных лиц, в том числе депутатов и членов исполнительной власти, и будет применяться в том числе ретроспективно, к ранее совершенным преступлениям, а не только к будущим.

### **Страна в фокусе внимания: Молдова**

Благодаря упорным усилиям, направленным на укрепление демократии, борьбу с коррупцией и обеспечение верховенства права, **Молдова** (42 балла) продолжает [неуклонно повышать](#) свой рейтинг в ИВК — в этом году страна набрала еще три балла.

Основой реформ в Молдове является укрепление независимости и эффективности судебной системы. Были предприняты серьезные меры по сокращению вмешательства в судебную систему, в том числе со стороны политических деятелей, с тем чтобы предотвратить манипулирование судопроизводством и выборочное применение законов.

В Молдове принят закон о доступе к информации, способствующий прозрачности деятельности государственного сектора. Также была утверждена национальная программа по борьбе с коррупцией на 2024–2028 годы с соответствующим планом действий, где разъясняется подход к будущим антикоррупционным мерам.

Тем не менее Молдова продолжает испытывать внешнее давление, особенно учитывая ее близость к военным действиям России против Украины и исторические связи с Россией. Это давление, в том числе попытки политического и правового вмешательства, нередко препятствует реформам и усугубляет коррупционные риски. Несмотря на активные усилия по ограничению дестабилизирующего влияния поддерживаемых Россией олигархов, последним удалось влить значительные средства в политическую систему Молдовы в попытках купить выборы и препятствовать усилиям страны по вступлению в ЕС.

Молдове предстоит еще немало сделать для создания высокоэффективной системы противодействия коррупции, о чем свидетельствуют уязвимости в специализированных антикоррупционных органах и проблемы с обеспечением неподкупности выборных должностных лиц. Кроме того, необходимы более строгие меры для защиты нормотворческой деятельности от неправомерного влияния. По-прежнему важную роль играет сотрудничество с демократическим международным сообществом, за счет которого приобретаются необходимые ресурсы и знания для укрепления институциональных основ и борьбы с коррупцией. Молдова должна продолжать реформы и эффективно бороться с подрывными внутренними и внешними факторами.

### **Бесконтрольность коррупции в условиях автократии**

В **Азербайджане** (23 балла), **Таджикистане** (20 баллов) и **Туркменистане** (18 баллов) сохраняются серьезные проблемы с коррупцией. Широко распространен авторитарный контроль правящих элит над государственными институтами, при этом коррупция служит целям [удержания власти](#) и уклонения от ответственности. Низкие показатели этих стран отражают системные недостатки государственного управления и отсутствие независимого надзора, когда коррупция процветает на различных уровнях общества и государства, на фоне чего попираются гражданские и политические права.

В **Грузии** (53 балла) коррупция указывает на более глубокую системную проблему — концентрацию власти и повсеместное влияние элит на государственные институты и процессы принятия решений. На протяжении уже нескольких лет в Грузии подрываются демократические устои, и в условиях [усугубляющегося захвата государства](#) коррупция в высших эшелонах власти [превращает правительство в клептократов](#). Недавнее «возвращение» на политическую арену Бидзины Иванишвили, основателя правящей партии, - еще один признак того, что он сыграл [ключевую роль в захвате государственных](#)

институтов. Когда-то Грузия считалась активным борцом с коррупцией, но теперь эта проблема стала одним из основных препятствий к вступлению страны в ЕС.

Несмотря на то, что по просьбе ЕС был создан новый антикоррупционный орган, его независимость находится под вопросом, и ему не были предоставлены полномочия по расследованию коррупции в высших эшелонах власти, которая по-прежнему остается безнаказанной. Очевидно, что без масштабных реформ в Грузии еще больше закрепится клептократический стиль правления.

**Казахстан** (39 баллов) демонстрирует определенные успехи в борьбе с коррупцией, в том числе путем проведения правовых реформ и возвращения похищенных активов. Однако эти усилия сводятся на нет в условиях авторитарного режима, наряду с недостаточной прозрачностью и независимостью судебной системы. Все это, вместе с непрекращающимся давлением со стороны влиятельных политических элит, создает благоприятную почву для процветания коррупции. Чтобы двигаться вперед, Казахстану необходимы антикоррупционные инициативы, которые были бы всеохватными, прозрачными и свободными от политического вмешательства, а также более широкие демократические реформы.

Резкое снижение рейтинга **Турции** (34 балла) на 8 баллов с 2015 года связано с чрезмерным доминированием исполнительной власти и слабой системой демократических сдержек и противовесов. Прогресс сдерживается неэффективными антикоррупционными законами, нежеланием обеспечивать их исполнение и недостаточной независимостью судебной системы. Трагические последствия землетрясения в феврале 2023 года показали, как цена коррупции порой выражается в человеческих жизнях.

**Сербия** (36 баллов) переживает упадок демократии, при этом авторитарное правительство страны вводит специальные законы для ограничения прозрачности крупномасштабных проектов. Недавно принятый закон поставил под угрозу завышения контрактных цен и некачественных строительных работ по меньшей мере один миллиард евро государственных средств, выделенных на проведение «Экспо-2027». Прокуратура также проигнорировала публично представленные доказательства того, что фальсификация выборов в декабре 2023 года была выгодна действующей Сербской прогрессивной партии и ее союзникам. Политический захват системы правосудия привел к тому, что она не в состоянии защитить общественные интересы в критический момент, что ограничивает возможности страны противодействовать коррупции.

**Черногория** (46 баллов) является примером того, как предыдущий захват государства может обернуться долгосрочными последствиями для государственных институтов. После трех десятилетий однопартийного правления, которые завершились в 2020 году, многие нашли в себе смелость заявить о прошлых случаях коррупции. Однако задержки в рассмотрении этих дел и сложности в восстановлении судебной системы показывают, в какой степени система правосудия подавлена в результате захвата прежним режимом и действий организованной преступности. Эти проблемы также свидетельствуют о неспособности пришедшего к власти правительства провести решительные реформы. Чтобы добиться успеха, коалиционное правительство во главе с группой «Европа сейчас!» должны уделять первоочередное внимание борьбе с коррупцией и организованной преступностью.

## Страна в фокусе внимания: Кыргызстан

Всего за четыре года **Кыргызстан** (26 баллов) превратился из оплота демократии с динамичным гражданским обществом в консолидированное авторитарное государство, где система правосудия используется для преследования недовольных режимом. Это способствует процветанию коррупции, о чем свидетельствует снижение рейтинга страны в ИВК на пять баллов с 2020 года.

Приход нынешнего президента Садыра Жапарова к власти усилил его контроль над страной. Его [репрессивный и авторитарный стиль правления](#) обернулся попранием процессуальных и конституционных норм, нарушением гражданских свобод и захватом демократических институтов. Независимость судебной системы подорвана на всех уровнях — от национального до местного, в том числе оказывается влияние на процесс назначения ключевых судей и работу Государственного комитета национальной безопасности (ГКНБ), который играл ведущую роль в расследовании коррупционных дел. ГКНБ превратился в непрозрачный [инструмент репрессий политических оппонентов независимых СМИ и критически настроенных блогеров](#).

Давление на правосудие в сочетании с неэффективным применением антикоррупционного законодательства подрывает верховенство права и препятствует эффективному рассмотрению коррупционных дел. Это способствует формированию культуры безнаказанности злоупотребляющих властью лиц на всех уровнях в государственном секторе.

Другие авторитарные тенденции еще больше ослабляют подотчетность. К ним относятся значительное снижение прозрачности деятельности правительства, недопущение разоблачения правонарушений журналистами и общественностью, а также рост коррупционных рисков. Особую озабоченность вызывают недавно внесенные поправки в законодательство о государственных закупках, которые позволяют государственным и муниципальным предприятиям обходить тендерные процедуры и скрывать информацию о том, как осуществлялись закупки. Руководство Кыргызстана должно безотлагательно подтвердить приверженность демократическим принципам, обеспечить независимость судебной системы и эффективно применять антикоррупционное законодательство.

## Первые шаги в борьбе с коррупцией

За два года, последовавшие за «Бархатной революцией» 2018 года, **Армения** (47 баллов) пережила значительные демократические и антикоррупционные реформы. Однако прогресс в борьбе с коррупцией застопорился, в первую очередь по причине ограниченного применения новых мер. В Армении, как и во многих других странах региона, существуют серьезные угрозы безопасности, однако у нее есть потенциал для преодоления этих трудностей и превращения сильной политики в эффективный контроль над коррупцией.

Рейтинг **Украины** (36 баллов) прибавил три балла в этом году, продолжив 11-летний рост. Это произошло на фоне начатой Россией войны против Украины, которая повлекла в Украине серьезные инфраструктурные сложности и проблемы в сфере государственного

управления, что увеличило коррупционные риски. Важную роль сыграло приоритетное внимание к реформам системы правосудия, в том числе реструктуризация органов судебного самоуправления и укрепление независимости судебной системы. Меры по укреплению потенциала и независимости Национального антикоррупционного бюро Украины (НАБУ) и Специализированной антикоррупционной прокуратуры Украины (САП) в сочетании с национальной антикоррупционной стратегией и комплексной программой ее реализации обеспечили прочную основу для продолжающихся усилий по борьбе с коррупцией.

Прогресс также подтверждается активной деятельностью гражданского общества, которая привела к возобновлению требования к государственным служащим подавать электронные декларации об активах. Государственные закупки в Украине проводятся преимущественно на конкурсной основе, что получило [признание от Всемирного банка](#). Усилия правительства, особенно в сфере восстановления и реконструкции, сыграли важную роль в укреплении подотчетности и контроля.

Несмотря на эти успехи, все еще значительное число дел о коррупции в высших эшелонах власти вызывает серьезную обеспокоенность. Меры правительства по борьбе с коррупцией на высшем уровне, в том числе путем [освобождения от должности](#) и уголовного преследования, демонстрируют приверженность решению этой проблемы. Это также говорит о том, что существующие системы функционируют надлежащим образом и способны выявлять такие случаи. Вместе с тем они указывают на ряд сохраняющихся проблем и на то, что для полноценных реформ и европейской интеграции Украины необходимы устойчивые и всеобъемлющие антикоррупционные меры.

**Узбекистан** выделяется в регионе как [страна, значительно улучшившая](#) свой рейтинг в ИВК, с результатом 33 балла (+15 баллов с 2014 года). Среди основных мер можно назвать создание агентства по противодействию коррупции, совершенствование законодательства и либерализацию экономики. Важно отметить, что были введены правила и процедуры для обеспечения соблюдения этих законов, а против многочисленных коррумпированных чиновников были выдвинуты уголовные обвинения. Правительство также внедрило более строгие инструменты внутреннего контроля и аудита в различных министерствах и органах местного самоуправления, в том числе механизмы предотвращения взяточничества. И все же авторитарный режим сопротивляется попыткам ввести принципы прозрачности и демократии, осуществляя контроль над законодательными и общественными институтами и используя систему правосудия для преследования недовольных. Это подпитывает коррупцию и подчеркивает необходимость всеобъемлющих реформ.

Демократические успехи в **Косово** (41 балл), особенно в части свободных выборов и мирной передачи власти, по-прежнему должны сопровождаться мерами по борьбе с коррупцией. Несмотря на предпринимаемые усилия, реформы, важные с точки зрения обеспечения независимости системы правосудия, такие как введение процесса проверки судей и принятие [нового закона, направленного на укрепление неподкупности в Совете прокуроров](#), продвигаются очень медленными темпами. Вдобавок к этому правительство продолжает вмешиваться в судебные дела, что подтверждается [освобождением](#)

[начальника отдела специальных расследований полиции от должности](#), а также тем фактом, что большинство депутатов препятствуют парламентскому расследованию предполагаемого дела о коррупции в особо крупных размерах. Это говорит о том, что политическая воля к отказу от контроля и расширению независимого надзора все еще отсутствует.

**Албания** (37 баллов) улучшила свой рейтинг: в стране проводятся расследования и [преследуются в судебном порядке коррупционеры в высших эшелонах власти](#), однако дальнейшие успехи зависят от того, последовательное ли выполнение уголовное законодательство и обеспечен ли эффективный надзор за исполнительной властью. Решение о создании [нового министерства, отвечающего за противодействие коррупции](#), предполагает разработку эффективных антикоррупционных механизмов. Однако это возможно только в том случае, если парламент получит более широкую автономию, а организации гражданского общества и СМИ смогут выполнять свои надзорные функции без препятствий со стороны властей.