



Софинансирование
Европейского Союза



cooperare
germana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT




Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



РЕАКЦИЯ ВЛАСТЕЙ

НА ЖУРНАЛИСТСКИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ
на темы неподкупности и коррупции



ВЫВОДЫ И
РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО РЕЗУЛЬТАТАМ
ИССЛЕДОВАНИЯ



Реакция властей на журналистские расследования на темы неподкупности и коррупции

Выводы и рекомендации по результатам исследования



ГЛАВА 1. ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ И АНАЛИЗ РЕАКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ НА ЖУРНАЛИСТСКИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ

Выводы

- Тот факт, что более чем на половину рассмотренных случаев – 22 из 38 – была реакция государственных учреждений, выраженная в проверках, расследованиях или внутренних расследованиях, показывает, что государственные учреждения, все же, внимательны к тому, что документирует расследовательская пресса, и рассматривают ее как источник информации для уголовных или других расследований.
- Расследования – 7, в отношении которых было установлено «иное воздействие», также показывают, что пресса сыграла роль двигателя перемен в определенных ситуациях – затрагивание проблемы в СМИ привело к подвижкам к возможному решению.
- Однако конечные результаты проверок свидетельствуют об очень низкой эффективности расследований правоохранительных и контрольных органов и малой доле применяемых санкций. Более половины возбужденных проверок – 13 из 22 – завершились материалами об отказе в рассмотрении или прекращением рассмотрения. Это результат, который может стать обескураживающим сигналом для общества, а именно: что нет реального стремления и воли расследовать факты, описанные журналистами, и очистить системы государственного управления от коррумпированных элементов, что есть неприкосновенные личности, что в государстве существует определенная степень толерантности к недостойному или даже коррумпированному поведению.
- В процессе работы над этим исследованием выяснилось, что многие учреждения не имеют автоматизированных баз данных, в которых интегрировалась бы информация о лицах, фигурирующих в процессах или уголовных делах. По этой причине, а также с отступлениями от Закона о доступе к информации, некоторые учреждения предоставляли неточную или неполную информацию. Некоторые учреждения (ПБК, НЦБК и ГП) предоставляли ответы на некоторые вопросы только после подачи повторных

запросов. Например, в изначальном ответе ПБК отметила: «Не можем предоставить исчерпывающий ответ, так как в базе данных прокуратуры не указывается основание возбуждения уголовного преследования, что делает невозможным установление мер, принятых ПБК после опубликования означенными тремя медийными учреждениями названных статей». Учреждение предоставило ответы только после второго запроса, в котором отмечалось, что для предыдущих расследований получили ответы на аналогичные вопросы. ПБОПОД также ограничилась лишь ответом, что «по затронутым в запросе темам, находящимся в ведении ПБОПОД, на данном этапе были размещены сообщения в СМИ». Учреждение так и не ответило (до 6 октября) на повторный запрос, направленный в августе.

- Хотя было отобрано 38 журналистских расследований, опубликованных несколькими медийными учреждениями в период январь 2021 года – июнь 2023 года, авторы исследования проанализировали в общей сложности около 100 опубликованных журналистских материалов. Многие из них, хотя и оказали воздействие на общественность, не были отобраны для мониторинга, поскольку основывались на утечке информации из уголовных дел, которые уже находились в производстве правоохранительных органов.

Рекомендации

Для государственных учреждений

- Учреждениям, наделенным полномочиями по расследованию и предотвращению коррупции, следует сохранять и повышать свою бдительность и интерес к журналистским расследованиям о конфликте интересов, закупочных конкурсах с участниками из окружения чиновников, имуществе, стоимость которого превышает декларированные доходы, для эффективного расследования означенных правонарушений и применения санкций.
- Когда по собственной инициативе возбуждают проверки по следам журналистских материалов, государственным учреждениям следует публично сообщать об этом, а также о результатах проведенных проверок, чтобы воспрепятствовать усугублению бытующему в обществе восприятию безнаказанности.

- Государству следует разработать механизмы (или повысить эффективность существующих) привлечения к ответственности лиц, виновных в ненадлежащем управлении и растрате общественного имущества и денег.
- При продвижении работников по службе или утверждении в должности, при организации конкурсов на замещение вакантных должностей конкурсным комиссиям и руководителям учреждений следует учитывать информацию, документированную журналистами, или из актов контрольных проверок, составленных по следам опубликованных хорошо документированных журналистских расследований.
- Государству следует создавать и развивать цифровые базы данных, которые содержали бы интегрированную информацию о физических и юридических лицах, фигурирующих в уголовных делах, а также основание возбуждения уголовного преследования.
- Властям следует униформизировать базы данных правоохранительных и антикоррупционных учреждений для лучшего мониторинга уголовных дел и лиц, фигурирующих в этих делах.
- Властям следует придавать больше значения коммуникации с журналистами и соблюдать их право доступа к информации.

Для неправительственных организаций и журналистов

- Журналистам следует сосредоточиться на самостоятельном документировании и выявлении фактов, не прибегая к утечкам информации из уголовных дел или к информации, уже известной правоохранительным органам, то есть, без возможности возбуждения ими проверки фактов по собственной инициативе.
- Журналистам, не только специализирующимся на расследованиях, рекомендуется укрепить свои способности по исследованию доходов и интересов лиц, занимающих государственные должности, и деятельности компаний, предоставляющих услуги государственным учреждениям.
- Журналистам следует совершенствовать свои способности по расследованию деятельности лиц, занимающих государственные должности на момент документирования и опубликования журналистских расследований, не пренебрегая, однако, и релевантностью опубликования расследований

в отношении лиц, ранее занимавших государственные должности, над которыми витают подозрения в коррупции.

- После опубликования расследований журналистам рекомендуется отслеживать реакцию властей на описанные факты посредством запроса информации и опубликования follow-up статей.
- Неправительственным организациям (НПО), действующим в областях масс-медиа, неподкупности и борьбы с коррупцией, рекомендуется периодически проводить мониторинг реакции властей на разоблачения из журналистских расследований, направляя правоохранительным органам обращения с требованием возбуждения уголовного преследования после опубликования расследований, представляющих общественный интерес.

ГЛАВА 2. ОЦЕНКА УРОВНЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАЛЬНОСТИ КОНСТАТИРУЮЩИХ АКТОВ О КОНФЛИКТАХ ИНТЕРЕСОВ, ИЗДАНЫХ НОН

Выводы и рекомендации

В качестве общих выводов следует отметить следующее: специальные положения о контроле за соблюдением режима конфликта интересов стали применимыми с момента создания Национального совета по неподкупности (НСН), впоследствии реорганизованного в Национальный орган по неподкупности (НОН). Хотя институциональная реформа была направлена на повышение эффективности контрольных механизмов, намеченная цель все еще далека от достижения. Об этом свидетельствуют статистические данные, которые остаются весьма скромными, особенно в части, связанной с достижением финальности контрольных процедур.

Для улучшения ситуации рекомендуется:

- пересмотр ряда положений Закона № 132/2016 и Закона № 133/2016. Это мог бы осуществить НОН в рамках более обширного пакета мер по мониторингу реализации положений, а также по пересмотру этих нормативных

актов, мер, предусмотренных статьями 75–76 Закона № 100/2017 о нормативных актах. В настоящей главе мы затронули несколько нормативных недостатков, наиболее существенными из которых являются коллизии между специальными законами и Административным кодексом. По нашему мнению, конфликты правовых норм следовало бы разрешать в пользу положений специальных законов, в силу части (3) статьи 5 Закона № 100/2017. Согласно цитируемым положениям, специальные юридические нормы применимы исключительно к определенным категориям социальных отношений или строго определенных субъектов. В случае расхождения между общей нормой и специальной нормой, содержащихся в нормативных актах того же уровня, применяется специальная норма;

- с учетом вышеизложенного, рекомендуется пересмотр практик разрешения заявлений об отводе инспекторов по неподкупности. Заявления о самоотводе и отводе инспектора по неподкупности, при наличии специальных положений в этом отношении, должны рассматриваться с точки зрения предотвращения конфликта интересов Комиссией по неподкупности (КН);
- установление Комиссией по неподкупности показателей эффективности для НОН. Статистика показателей эффективности контрольной деятельности должна тщательно отслеживаться и отражаться в годовых отчетах о деятельности органа. Это позволило бы обеспечивать мониторинг (внутренний и внешний) эффективности деятельности НОН. В настоящей главе содержится перечень показателей эффективности, касающихся контроля за соблюдением режима конфликта интересов;
- повышение квалификации и независимости инспекторов по неподкупности посредством возвращения к положениям, устанавливающим условия относительно опыта работы, назначения по конкурсу заместителя председателя НОН, исключения из компетенции председателя и заместителя председателя НОН полномочий, косвенно относящихся к контрольным процедурам, пересмотра места и роли КН в национальной системе неподкупности (в случае сохранения этого органа – пересмотр порядка его создания и назначения членов), исключение поручения процедур контроля другим лицам, кроме инспекторов по неподкупности, работающим в Инспекции по неподкупности. В этом же контексте следовало бы усилить юрисдикционный контроль актов, издаваемых инспекторами по неподкупности, путем повышения потенциала судей при рассмотрении дел, связанных с компетенцией НОН, – дополнительное обучение на курсах

профессиональной подготовки (начальной и непрерывной), организуемых Национальным институтом юстиции;

- фундаментальный анализ статистики, связанной с долей отказов в иницировании контроля. Тенденция может быть обусловлена непониманием общественностью положений о конфликте интересов, которое можно устранить широкой публичной кампанией по информированию о режиме конфликта интересов на государственной службе;
- повышение потенциала журналистов в расследовании/выявлении случаев, связанных с конфликтами интересов. Относительно небольшое количество процедур, инициированных на основании информации из СМИ, может быть обусловлено и неадекватным пониманием журналистами норм о конфликте интересов ;
- в результате изучения судебной практики, а также дополнительного обучения, униформизация практик применения инспекторами по неподкупности, а также КН, положений, относящихся к конфликту интересов;
- консолидация усилий инспекторов по неподкупности в отслеживании финальности контрольных процедур, в том числе посредством дополнительной профессиональной подготовки;
- поощрение активной роли инспекторов по неподкупности в процедурах контроля (многоаспектная проверка, запрос дополнительной информации, в том числе от заявителя, и т. д.);
- организация и проведение масштабных кампаний по продвижению неподкупности – неподкупность не является подлинной всеобщей ценностью, пока существуют случаи рецидива, а люди, фигурирующие в контрольных процедурах, занимают важные должности.

Настоящее исследование разработано при поддержке двух проектов:

1. Проект **«Укрепление верховенства закона и механизмов борьбы с коррупцией в Республике Молдова»** софинансируется Европейским союзом, Федеральным министерством экономического сотрудничества и развития Германии (BMZ) и реализуется Германским агентством международного сотрудничества (GIZ). Партнерами проекта в Кишиневе являются **Ассоциация независимой прессы (API)** и **Центр журналистских расследований (CIJM)**, которые реализуют проект **«Консолидация сети журналистов-расследователей в Республике Молдова и повышение их потенциала в расследовании случаев коррупции»**.
2. Проект **«Мобилизация гражданского общества для мониторинга неподкупности государственных институтов и антикоррупционной деятельности в Молдове»**, реализуемого **Transparency International-Moldova** при поддержке Отдела уголовного правосудия и применения закона Посольства Соединенных Штатов Америки в Кишиневе

Ответственность за содержание исследования несут авторы, а выраженные мнения могут не совпадать с мнениями донора, Transparency International - Moldova или Ассоциации независимой прессы (API).